

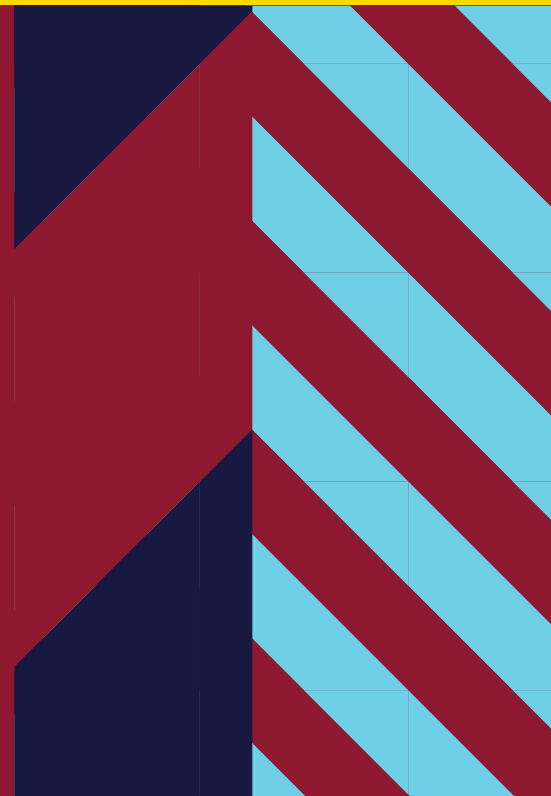
# **Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier**

## **Sluttrapport**

**Malmberg-Heimonen Ira, Tøge Anne Grete, Rugkåsa Marianne, Fossestøl Knut,  
Liodden Tone, Bergheim Berit, Gyüre Krisztina, Buzungu Hilde Fiva**

Skriftserie 2019 nr 10

**OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY**  
STORBYUNIVERSITETET





# HELHETLIG OPPFØLGING AV LAVINNTEKTSFAMILIER

## Sluttrapport

Malmberg-Heimonen Ira, Tøge Anne Grete, Rugkåsa Marianne, Fossetøl Knut, Liodden Tone, Bergheim Berit, Gyüre Krisztina, Buzungu Hilde Fiva

**OsloMet – storbyuniversitetet**

CC-BY-SA OsloMet – storbyuniversitetet

OsloMet Skriftserie 2019 nr 10

ISSN 2535-6984 (trykt)

ISSN 2535-6992 (online)

ISBN 978-82-8364-203-2 (trykt)

ISBN 978-82-8364-204-9 (online)

OsloMet – storbyuniversitetet

Læringscenter og bibliotek,

Skriftserien

St. Olavs plass 4,

0130 Oslo,

Telefon (47) 64 84 90 00

Postadresse:

Postboks 4, St. Olavs plass

0130 Oslo

Trykket hos Byråservice

Trykket på Scandia 2000 white, 80 gram på materiesider/200 gram på coveret

## Innholdsfortegnelse

<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>9</b>
<b>1 INNLEDNING</b> .....	<b>14</b>
1.1 BAKGRUNN TIL PROSJEKTET .....	14
1.2 HENSIKT OG FORSKNINGSSPØRSMÅL.....	16
<b>2 BEGRENSET KUNNSKAP OM VIRKNINGENE AV HELHETLIG OPPFØLGING</b> .....	<b>21</b>
2.1 EVALUERINGER FRA DANMARK OG STORBRIANNIA .....	21
2.2 HVORDAN FORSTÅ EVALUERINGER AV FAMILIEPROSJEKTER .....	24
<b>3 FORSKNINGSDESIGN</b> .....	<b>26</b>
3.1 FORSKNINGSDESIGN OG PRAKTISK GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET .....	26
3.2 TRE SAMMENLIGNBARE GRUPPER AV FAMILIER.....	28
3.3 FAMILIEKOORDINATOR MED HOLF-MODELLEN.....	30
3.4 FAMILIEKOORDINATOR UTEN HOLF-MODELLEN.....	33
3.5 ORDINÆR NAV OPPFØLGING .....	34
<b>4 DATAENE I PROSESS- OG EFFEKTEVALUERINGEN</b> .....	<b>36</b>
4.1 DE KVALITATIVE DATAENE .....	36
4.2 DE KVANTITATIVE DATAENE.....	39
<b>5 IMPLEMENTERINGEN AV HOLF-MODELLEN</b> .....	<b>42</b>
5.1 IMPLEMENTERINGSKVALITET.....	43
5.2 ELEMENTER I HOLF-MODELLEN.....	44
5.3 DELTAKELSE PÅ SEMINARER OG VEILEDNING .....	46
5.4 HOLF-MODELLENS SKJEMAER .....	47
5.5 HOLF-MODELLENS VERKTØY .....	50
5.6 VEILEDNINGSPRINSIPPENE.....	52
5.7 IMPLEMENTERINGSKVALITET GJENNOM ANALYSE AV FGE-SKJEMAER .....	54
5.8 AKSJONSNETTVERKET .....	58
5.9 IMPLEMENTERINGSKVALITETEN ER HØY FOR ENKELTE ELEMENTER I HOLF-MODELLEN.....	59
<b>6. HELHETLIG OPPFØLGING</b> .....	<b>60</b>
6.1 TID OG TILGJENGELIGHET .....	60
6.2 HELHETLIG OG LANGSIKTIG.....	63
6.3 MÅLRETTET OG SYSTEMATISK .....	64
6.4 ARBEIDSRELASJONEN MELLOM FAMILIENE OG FAMILIEKOORDINATOREN.....	65

6.5	«DE RINGER ALLTID TILBAKE» .....	68
6.6	DEN HELHETLIGE OPPFØLGINGEN OPPLEVES SOM POSITIV .....	72
<b>7.</b>	<b>ERFARINGER MED OG BRUK AV TOLK .....</b>	<b>73</b>
7.1	TOLKING I NORSK OFFENTLIG SEKTOR: ORGANISERING OG REGULERING .....	73
7.2	TOLKEBRUK VED NAV-KONTORENE .....	76
7.3	SPRÅKBEHOV .....	82
7.4	TOLKENES KVALIFIKASJONER .....	83
7.5	BRUK AV TELEFONTOLKING .....	87
7.6	ANDRE LØSNINGER VED SPRÅKBARRIERER .....	89
7.7	VARIASJON I BRUK AV TOLK OG SVAK KVALITET I TJENESTEN .....	91
<b>8</b>	<b>MINORITETSPERSPEKTIVET .....</b>	<b>93</b>
8.1	HØY ANDEL MINORITETSFAMILIER .....	93
8.2	MINORITETSFAMILIERS SOSIOØKONOMISKE SITUASJON .....	94
8.3	FAMILIEKOORDINATORENES ERFARINGER FRA ARBEID MED ETNISKE MINORITETSFAMILIER .....	97
8.3.1	<i>Språk, arbeidserfaring og systemforståelse</i> .....	98
8.3.2	<i>Migrasjonsbelastning</i> .....	100
8.3.3	<i>Kulturelle og sosiale normer</i> .....	100
8.3.4	<i>Vanskelig å få innpass på arbeids- og boligmarked</i> .....	101
8.4	HVILKEN BETYDNING TILLEGGES KULTURELLE FORSKJELLER I OPPFØLGINGSARBEIDET? .....	101
<b>9</b>	<b>BARNEPERSPEKTIVET .....</b>	<b>104</b>
9.1	OPPFØLGING AV BARN .....	104
9.2	FAMILIEKOORDINATORENES ERFARINGER FRA ARBEID RETTET MOT BARN .....	106
9.2.1	<i>Foreldres vilje til å snakke om barna</i> .....	107
9.2.2	<i>Ønske om å beskytte barn fra problemene</i> .....	109
9.2.3	<i>Barns tilstedeværelse påvirker</i> .....	110
9.2.4	<i>Familiekoordinatorer synliggjør barn i NAV</i> .....	111
9.3	DIREKTE ELLER INDIREKTE ARBEID MED BARN .....	112
9.4	BEHOV FOR MER KUNNSKAP OM BARNAS SITUASJON OG BEHOV .....	114
<b>10</b>	<b>KOORDINERING OG INTERNT SAMARBEID .....</b>	<b>116</b>
10.1	KOORDINATORROLLEN OG SAMARBEID VED TILTAKSKONTORENE .....	116
10.2	KOORDINATORENE AVDEKKER FAMILIENES BEHOV .....	118
10.3	UTFORDRER ETABLERT PRAKSIS .....	119
10.4	ORGANISATORISK INNPASSING VED KONTORET .....	121
10.5	SAMMENLIGNINGSKONTORENE – LIKHETER OG FORSKJELLER .....	123

10.6	DET INTERNE SAMARBEIDET HAR TIL TIDER VÆRT KREVENDE.....	128
<b>11</b>	<b>EKSTERNT SAMARBEID .....</b>	<b>129</b>
11.1	LEDERFORANKRING I KOMMUNEN OG NAV-LEDERENS ROLLE I DET EKSTERNE SAMARBEID .....	129
11.2	AKSJONSNETTVERKET SPILTE EN ANNEN ROLLE ENN ANTATT .....	132
11.3	PÅDRIVERE ELLER KOORDINATORER?.....	136
11.4	ERFARINGER MED EKSTERNT SAMARBEID .....	137
11.5	LIKHETER OG FORSKJELLER MELLOM TILTAKS- OG SAMMENLIGNINGSKONTORER .....	139
11.6	DET EKSTERNE SAMARBEIDET HAR STORT SETT FUNGERT GODT .....	144
<b>12</b>	<b>LEDERENS ROLLE OG OPPFØLGING FRA AVDIR.....</b>	<b>146</b>
12.1	LEDERFORANKRING VED TILTAKSKONTORENE .....	146
12.2	HOLF-MODELLEN: RESSURSTILFØRSEL ELLER ENDRINGSARBEID? .....	150
12.3	AVDIRS ROLLE SETT FRA LEDERENS STÅSTED .....	151
12.4	LEDERENS ROLLE – LIKHETER OG FORSKJELLER MELLOM TILTAKS- OG SAMMENLIGNINGSKONTORENE .....	153
12.5	GOD LEDEFORANKRING OG PROFESJONELL PROSJEKTFØLGENDE.....	154
<b>13</b>	<b>HVILKEN BETYDNING HAR KONTEKSTEN? .....</b>	<b>155</b>
13.1	ANALYSE AV FIRE KONTORER .....	155
13.2	KONTOR 13.....	157
13.3	KONTOR 15.....	160
13.4	KONTOR 3.....	163
13.5	KONTOR 4.....	165
13.6	HVORDAN KAN VI FORSTÅ KONTORVARIASJON? .....	169
<b>14</b>	<b>EFFEKTER AV HOLF-MODELLEN FOR FAMILIEKOORDINATORER .....</b>	<b>172</b>
14.1	DATA OG ANALYSE.....	172
14.2	MÅLEINSTRUMENTENE.....	173
14.3	INFORMASJON OM FAMILIEKOORDINATORENE .....	175
14.4	UTVIKLING I FAMILIEKOORDINATORENES KOMPETANSE SOM FØLGE AV HOLF-MODELLEN .....	176
14.5	MER MÅLRETTET OPPFØLGINGSARBEID OG BEDRE RELASJONELLE FERDIGHETER SOM EFFEKTER AV HOLF-MODELLEN .....	178
<b>15</b>	<b>EFFEKTER AV HOLF-MODELLEN FOR FAMILIENE .....</b>	<b>180</b>
15.1	DATA OG ANALYSE.....	181
15.2	MÅLOMRÅDET ARBEID .....	184
15.3	MÅLOMRÅDET ØKONOMI .....	191
15.4	MÅLOMRÅDET BARNAS SITUASJON .....	197
15.5	MÅLOMRÅDET BOLIG.....	204

15.6	FORBEDRET SITUASJON FOR FAMILIENE, MEN INGEN EFFEKT AV HOLF-MODELLEN .....	210
<b>16</b>	<b>EFFEKTER AV FAMILIEKOORDINATOR OG HOLF-MODELLEN PÅ ARBEID INNTEKT OG YTELSER, SAMMENLIGNET MED ORDINÆR OPPFØLGING I NAV .....</b>	<b>212</b>
16.1	DATA OG METODE.....	212
16.2	FAMILIENE OG RANDOMISERINGEN .....	217
16.3	ARBEID OG INNTEKT.....	222
16.4	KVALIFISERINGSPROGRAMMET.....	229
16.5	SOSIALHJELP .....	232
16.6	EFFEKTER PÅ AAP, TILTAKSPENGER, UFØRE OG DAGPENGER? .....	238
16.7	SMÅ ELLER INGEN EFFEKTER AV FAMILIEKOORDINATOR OG HOLF-MODELLEN .....	239
<b>17</b>	<b>HOVEDFUNN OG ANBEFALINGER.....</b>	<b>241</b>
17.1	FORSKNINGSPØRSMÅL .....	241
17.2	HOVEDFUNN.....	242
17.3	HVORDAN KAN VI FORSTÅ FUNNENE?.....	244
17.3.1	<i>Vil effekten på arbeid og inntekt først vise seg på lang sikt?.....</i>	<i>245</i>
17.3.2	<i>Var målgruppen «feil»?.....</i>	<i>245</i>
17.3.3	<i>Er det svakheter i programteorien?.....</i>	<i>246</i>
17.3.4	<i>Var implementeringen mangelfull?.....</i>	<i>247</i>
17.3.5	<i>Var intervensjonen for kompleks?.....</i>	<i>247</i>
17.3.6	<i>Var RCTen ikke godt nok gjennomført?.....</i>	<i>248</i>
17.3.7	<i>Er datakvaliteten god? .....</i>	<i>248</i>
17.3.8	<i>Har kvaliteten på tolkingen påvirket oppfølgingen av familiene?.....</i>	<i>250</i>
17.4	ANBEFALINGER .....	251
17.4.1	<i>Strukturelle barrierer for oppfølgingsarbeid med lavinntektsfamilier.....</i>	<i>251</i>
17.4.2	<i>Bør HOLF-modellen og koordinatorrollen videreføres?.....</i>	<i>252</i>
17.4.3	<i>Andre anbefalinger for NAV .....</i>	<i>254</i>
17.4.4	<i>Anbefalinger for utdanningene .....</i>	<i>256</i>
17.4.5	<i>Anbefalinger for forskningen.....</i>	<i>257</i>
	<b>REFERANSER .....</b>	<b>258</b>
	<b>VEDLEGG 1: ALTERNATIVE MODELLSPESIFIKASJONER .....</b>	<b>269</b>
	<b>APPENDIKS 2: ANDEL FORELDRE I ARBEID PER KONTOR.....</b>	<b>272</b>



## Forord

I dette prosjektet har vi samarbeidet med Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV-kontorer, familiekoordinatorer, NAV-ledere, og familier. HOLF-modellen er en modell for systematisk oppfølging av lavinntektsfamilier utviklet med bakgrunn i eksisterende forskning og i samarbeid med praksisfelt, og hensikten med prosjektet har vært å evaluere effekten av denne modellen. Vi har undersøkt effekter innenfor flere målområder: arbeid, bolig, økonomi og barnas situasjon. Vi har også undersøkt familiers og familiekoordinatorers erfaringer med oppfølgingen. Dette prosjektet viser hva som kan komme ut av et tett samarbeid mellom forsknings- og utdanningsmiljøer, Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV-kontorer. Engasjementet for prosjektet er stort; 26 av 29 NAV-kontorer viderefører nå familiearbeidet som er utviklet innenfor rammen av prosjektet.

Forskningen er av internasjonal betydning. HOLF-prosjektet er et eksperiment, og det er få eksperimenter på det sosiale feltet. Videre er det slik at tidligere forskning som tar for seg erfaringer fra familieprosjekter, sier lite om effektene av slike prosjekter. HOLF-prosjektet vil kunne bidra til kunnskapsutvikling nasjonalt og internasjonalt. Vi forskere fra OsloMet er privilegerte som har hatt anledning til å delta i prosjektet, og det er mange vi vil takke for denne muligheten.

Først og fremst vil vi takke Arbeids- og velferdsdirektoratet, som har finansiert prosjektet. Uten denne finansieringen ville ikke prosjektet ha blitt gjennomført. Vi vil spesielt takke prosjektledelsen for deres utviklings- og implementeringsarbeid. Ingrid Raab og Laila Hove har gjort et omfattende arbeid med å motivere og følge opp deltakende kontorer og deres ansatte. Flere aspekter vil også være overførbare fra dette prosjektet til andre prosjekter og kontekster, ikke minst læringsstrukturen som er blitt utviklet. Vi ser også prosjektet som en utmerket modell for samarbeid mellom direktorat og utdanningsinstitusjoner.

Vi vil også takke våre internasjonale eksperter, Professor Bruce Thyer, Professor Jukka Vuori, Professor emeritus Rick Price og seniorforsker Gayle Hamilton, som har bidratt til å kvalitetssikre evalueringsdesignet og forskningsarbeidet.

Mest av alt vil vi takke alle familier som har deltatt i forskningen og delt sine erfaringer, så vel gjennom å gi oss tilgang til administrative data som ved å besvare spørreundersøkelser og stille opp på intervjuer. Vi vil også takke alle familiekoordinatorer, NAV-ledere og andre ansatte som har deltatt i intervjuer og spørreundersøkelser. Det er familiene, familiekoordinatorerne og NAV-lederne som har hatt førstehåndskunnskapen i prosjektet. Uten hjelp og informasjon fra dem ville dette prosjektet ikke blitt noe av.

Å skrive denne rapporten har vært givende og mange forskere har deltatt i arbeidet. Ira Malmberg-Heimonen har hatt ansvar for helheten i rapporten. Ira Malmberg-Heimonen, Anne Grete Tøge, Knut Fossestøl og Marianne Rugkåsa har hatt ansvar for kapitlene 1-4, Ira Malmberg-Heimonen og Krisztina Gyüre for kapittel 5, Marianne Rugkåsa, Berit Bergheim, Anne Grete Tøge og Ira Malmberg-Heimonen for kapittel 6, Hilde Fiva Buzungu for kapittel 7, Marianne Rugkåsa for kapittel 8, Marianne Rugkåsa og Berit Bergheim for kapittel 9, Tone Liodden for kapitlene 10-12, Knut Fossestøl for kapittel 13, Anne Grete Tøge og Ira Malmberg-Heimonen for kapittel 14, Anne Grete Tøge, Marianne Rugkåsa og Ira Malmberg-Heimonen for kapittel 15 og Anne Grete Tøge for kapittel 16. Alle forskere har hatt ansvar for kapittel 17.

På vegne av forskergruppen,

Ira Malmberg-Heimonen, prosjektleder

## Sammendrag

### *HOLF-prosjektet*

HOLF-prosjektet er satt i gang av Arbeids- og velferdsdirektoratet (Avdir), som har utviklet en helhetlig oppfølgingsmodell (HOLF-modellen). Målet på lang sikt er å redusere faren for at barn som vokser opp i lavinntektsfamilier, blir økonomisk og sosialt marginalisert som voksne. På kort sikt er målet å bidra til at foreldrene får arbeid, at familien får bedret økonomi og boligsituasjon, og at barnas situasjon forbedres. Disse forholdene er definert som prosjektets fire målområder. Sentralt i prosjektet er det også at familiekoordinatorer arbeider med hele familien, ser målområdene i sammenheng og koordinerer tjenester internt og eksternt i NAV.

OsloMet – Storbyuniversitetet har fått i oppdrag å evaluere HOLF-modellen, og evalueringen har blitt gjennomført som en grupperandomisert studie. Totalt 29 NAV-kontorer deltar i eksperimentet, som har pågått fra 2016 til 2019. I prosjektet har det vært en utviklingsfase og en evalueringsfase. Hensikten med utviklingsfasen var å utvikle en modell som var mulig å evaluere som en randomisert studie. I begynnelsen av evalueringsfasen ansatte de 29 kontorene to familiekoordinatorer hver. OsloMet trakk ut 15 kontorer som skulle ta i bruk HOLF-modellen – en bestemt metode å jobbe etter som er utviklet av Avdir med utgangspunkt i tilgjengelig forskning om hva som kunde gi positive effekter i oppfølging av lavinntektsfamilier. Ved de øvrige 14 kontorene kunne familiekoordinatorer i større grad jobbe slik kontorene selv ville, men disse arbeidet også med hele familien og de fire målområdene. Dette lignet mer på ordinær tilskudsforvaltning, der kontorene bevilges midler til prosjekter innen bestemte rammer.

I HOLF-modellen er det spesifikke verktøy og skjemaer som familiekoordinatorer skal bruke i møter med familier og aktører fra andre statlige og kommunale instanser. Familiekoordinatorer bruker skjemaer for å kartlegge familiens situasjon på alle målområder og for mer målrettede møter med familier og samarbeidspartnere. Modellen legger også vekt på å systematisere det eksterne samarbeidet gjennom et aksjonsnettverk. Kontorene som har tatt i bruk HOLF-modellen (tiltakskontorene), har også gjennom modellen fått omfattende veiledning, og de har deltatt regelmessig på seminarer.

## *Evalueringen*

Dette er den tredje og avsluttende rapporten i prosjektet. Mens de to underveisrapportene i høyere grad har tatt for seg utvikling og implementering av HOLF-modellen, legger denne rapporten større vekt på analyser av effekter for familiekoordinatorer og familier.

Vi har undersøkt om familiekoordinator og den spesifikke HOLF-modellen fører til

- 1) at foreldrene får arbeid
- 2) at familiens inntekt øker
- 3) at familien får bedre bosituasjon
- 4) at familien får bedre økonomi
- 5) at barna i større grad deltar og er sosialt inkludert i barnehage, skole, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter

I tillegg til effektevalueringen har vi gjennomført en prosessevaluering. Her har vi undersøkt om definerte aktiviteter er gjennomført som forutsatt (omfang og kvalitet), og hvilken betydning ulike aktiviteter, slik som lederoppfølging, veiledning og seminarer, har i implementeringen. Har disse aktivitetene påvirket anvendelsen av HOLF-modellen? Og på hvilken måte endrer HOLF-modellen oppfølgingen? Hva er forskjellen på oppfølging fra en familiekoordinator med og uten HOLF-modellen? For å belyse disse spørsmålene har vi benyttet både kvalitative og kvantitative data.

Forskningsprosjektet gir innsikt i korttidseffekter av helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier i NAV. Spørreundersøkelsen gir informasjon om familiene når de ble rekruttert inn i familieoppfølgingen, og 12 måneder senere, mens registerdata gir mer langsiktig informasjon om familiene, opptil 30 måneder etter oppstart. Familiekoordinatorer ved kontorene har tilfeldig trukket ut familiene de skal følge tett opp, etter bestemte utvalgsriterier. De familiene som oppfylte utvalgsriteriene, men som ikke ble trukket ut til å delta i prosjektet, utgjør forskningsprosjektets tredje gruppe. Denne tredje gruppen mottar ordinær oppfølging ved de 29 NAV-kontorene som deltar i prosjektet. Dette har også gitt oss mulighet til å svare på spørsmål om hvorvidt det å ha en familiekoordinator – uavhengig av

oppfølgingsmetodikken – i seg selv gir bedre resultater for familiene enn ordinær oppfølging i NAV.

### *Resultater*

Samlet kan vi konstatere at deler av HOLF-modellen er blitt implementert med høy implementeringskvalitet. Familiekoordinatorene har i stor grad fulgt opp skjemaer, seminarer og veiledning. Andre deler av modellen er blitt implementert i mindre grad, slik som aksjonsnettverket. Et sentralt funn i prosjektet er at uavhengig av om familiekoordinatorene arbeidet etter HOLF-modellen eller ikke, er familiekoordinatorer og foreldre fornøyde med oppfølgingsarbeidet. Familiekoordinatorene opplever at de har tid til å gjøre et helhetlig arbeid med familiene, mens foreldrene opplever familiekoordinatorene som tilgjengelige og lyttende. Dette støttes også av dataene fra spørreundersøkelsene, der vi har sammenlignet familier som er blitt fulgt opp av familiekoordinatorer ved tiltakskontorer som arbeider etter HOLF-modellen, og familier som er blitt fulgt opp av familiekoordinatorer ved sammenligningskontorer. Det generelle bildet er at familiene har fått det bedre på alle målområder gjennom de tolv månedene de ble fulgt opp med spørreundersøkelser, og at disse forbedringene har skjedd blant familier i begge kontorgruppene. Det er mye som tyder på at familiene opplever det som positivt å ha en familiekoordinator. Det ble sentralt for oss å finne ut om denne positive utviklingen for familiene ville ha skjedd dersom de ikke hadde blitt fulgt opp av en familiekoordinator. I analysene har vi sammenlignet familier som ble trukket til oppfølging av familiekoordinator, med dem som ikke ble det. Dermed har vi hatt mulighet til å vurdere effekten av oppfølging fra familiekoordinator sammenlignet med ordinær oppfølging i NAV. Vi har også kunnet analysere effekten av selve HOLF-modellen, justert for familiekoordinatorrollen.

Analysene av registerdataene viser ingen sikre effekter hverken av familiekoordinator eller av HOLF-modellen. Det er imidlertid tendens til at oppfølging fra familiekoordinator, uavhengig av om denne bruker HOLF-modellen eller ikke, fører til at flere familier mottar sosialhjelp, at sosialhjelpsutbetalingene øker, og at andelen som er i arbeid, går litt opp. Effektene er riktignok ikke signifikante, og de varierer betydelig mellom kontorer. Det er likevel verdt å merke seg at økningen i sosialhjelpsutbetalingene som følge av oppfølging fra

familiekoordinator er størst i tiltakskontorer, altså kontorer der familiekoordinatorene benytter HOLF-modellen. Dette kan tyde på at familiekoordinatorene som bruker HOLF-modellen har i høyere grad hjulpet familiene å få gjennomslag på sine søknader om sosialhjelp.

Vi har også analysert effekter av HOLF-modellen for familiekoordinatorene. Disse analysene viser positive effekter av HOLF-modellen på koordinatorenes selvrapporterte opplevelse av relasjonell kompetanse og målrettethet i møter med foreldre. Her har familiekoordinatorer som arbeidet etter HOLF-modellen, en mer positiv utvikling enn koordinatorene som ikke arbeidet etter HOLF-modellen. Resultatene kan forstås gjennom den omfattende oppfølgingen og veiledningen disse familiekoordinatorene har fått, og som har bidratt til at de har opplevd å ha mer kompetanse i møte med foresatte, familier og samarbeidspartnere. Vi har imidlertid også vist at familiekoordinatorrollen er utfordrende. Mens ekstern koordinering fremst gjøres én-til-én og fungerer godt, er det større utfordringer med den interne koordineringen. Utfordringene i den interne koordineringen kommer av at familiekoordinatorene på vegne av familiene utfordrer den ordinære praksisen på kontoret. Snarere enn at familiekoordinatorene inntar en rolle som nettopp koordinatorene, er det mer treffende å beskrive dem som pådrivere som jobber for å få andre tjenester til å bidra for å bedre familienes situasjon. Samtidig er det viktig å huske at de kvalitative dataene gjennomgående viser at familiekoordinatorene opplever at de gjennom prosjektet har hatt mulighet til å gjøre et grundig sosialfaglig oppfølgingsarbeid.

I rapporten beskriver vi også kontekstuelle forhold som har vært viktige for prosjektet, inkludert bruk av tolk, minoritetsperspektivet og barneperspektivet. Vi viser at det har vært varierende bruk av tolker i prosjektet, og at tolkene ofte har hatt manglende kvalifikasjoner. Videre viser vi at familiekoordinatorene synes å ta hensyn til kulturspesifikke forhold, uten at dette blir et utgangspunkt for deres forståelse av familiene. Vi vurderer denne tilnærmingen i hovedsak som konstruktiv, samtidig som vi viser at mange av de strukturelle barrierene som innvandrerfamiliene møter, er utenfor familiekoordinatorenes kontroll, slik som manglende muligheter på arbeids- og boligmarkedet og mangel på relevante kvalifiseringstiltak, som grunnskoleopplæring. Et sentralt funn er også at prosjektet har bidratt til å tydeliggjøre

barneperspektivet ved NAV-kontorene, dette til tross for at familiekoordinatorene hovedsakelig ikke arbeider direkte med barna, men gjennom foreldrene.

# 1 Innledning

## *1.1 Bakgrunn til prosjektet*

Både i Norge og i resten av Europa er det stor bekymring for økende relativ fattigdom. Bekymringen gjelder spesielt barnefamilier, fordi økningen er betydelig kraftigere blant slike familier enn i befolkningen generelt. I Storbritannia, Danmark og Norge er det utviklet nye tilnærminger for å sikre helhetlig oppfølging av barnefamilier med lav inntekt. Tidligere studier av disse tilnærmingene er i hovedsak kvalitative (Parr, 2008), og de viser at familiene er fornøyde med oppfølgingen og det å ha kontakt med en familiekoordinator. Svært få studier gir informasjon om effekter (Fløtten & Grødem, 2014), og i de som gjør det, er det kun korttidseffekter som er undersøkt, det vil si effekter på familiens situasjon etter 6–18 måneder (Ball, Batty & Flint, 2015; Batty & Flint, 2012; Churchill & Sen, 2016).

HOLF-modellen, som skal gi bedre og mer systematisk oppfølging av lavinntektsfamilier, er utviklet av Arbeids- og velferdsdirektoratet (Avdire) og er basert på erfaringer fra tidligere norske familieprosjekter, en kunnskapsoppsummering samt annen eksisterende relevant kunnskap på feltet. En bakgrunn for satsingen på lavinntektsfamilier i NAV er at sosialtjenesteloven § 1 sier at NAV skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Til tross for at familieperspektivet er så sentralt i loven er det lite helhetlig familiearbeid som pågår i NAV, med unntak av enkelte lokale familieprosjekter (Fløtten & Grødem, 2014). Også NAV-loven er sentral for satsingen (Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen).

De første formelle beskrivelsene av HOLF-prosjektet kommer fra AVdires fattigdoms- og levekårsrapport i 2014, og blir senere en del av regjeringens fattigdomsstrategi for 2015-2017. I AVdires Fattigdoms- og levekårsrapport for 2014 begrunnes HOLF- prosjektet gjennom behov av tiltak for lavinntektsfamilier for å redusere overføring av fattigdom og sosiale problemer mellom generasjoner (NAV, 2014). I Regjeringens fattigdomsstrategi (2015 - 2017) formuleres prosjektet som oppfølgingsprogram for lavinntektsfamilier ved NAV-kontor med formål om å bedre familienes velferd og hindre at fattigdom går i arv. Her poengteres også at foreldrene og barna skal følges opp samtidig, på flere målområder og at prosjektet skal evalueres.



Kunnskapsoppsummeringen over tiltak mot barnefattigdom (Fløtten & Grødem, 2014) som ble gjennomført på oppdrag av AVdir er det viktigste bakgrunnsgrunnlaget for HOLF-prosjektet. En konklusjon fra rapporten er at det finnes enkelte mindre, og regionalt forankrede, tiltak som kan anses som helhetlige, men at disse ikke er blitt systematisk effektevaluert. Det mangler derfor kunnskap om hvilke tiltak som har effekt og hva ved tiltakene som virker. Noen elementer og virkemidler fra de eksisterende familieprosjektene er likevel fremhevet som viktige. Disse er tett oppfølging (koordinerende kontaktperson), brukermedvirkning, kompetanse og egnethet hos de ansatte, koordinering og samarbeid på tjenestesiden, samt at helheten i modellen er viktigere enn enkeltdelene det består av. Kunnskapsoppsummeringen kan leses som en etterlysning av en eksperimentelt basert effektforskning når det gjelder helhetlige tiltak mot barnefattigdom. Samtidig er den også kritisk til potensialet ved slike intervensjoner og formidler gjennomgående betydningen av rettighetsbaserte (hovedsakelig økonomiske) overføringer.

NAVs veiledningsplattform (NOU, 2016:7) har også vært en ramme for HOLF-modellen, der veiledningen står som en sentral del av kompetanseutviklingen. Tanken er at HOLF-modellen skal bygge på kompetansen veiledningsplattformen fremmer. Veiledningsplattformen ble besluttet å innføre i NAV fra 2014, etter at den var blitt pilotert og evaluert internt i 2013 (NAV, 2013). Målet med veiledningsplattformen er å styrke ferdighetene i veiledning og samhandling med bruker, arbeidsgiver og andre aktører og skape lokale arenaer for ferdighetstrening i veiledning. Veiledningsplattformen har et læringssystem, der brukerne er i sentrum og veiledningen forstås som en livslang karriereveiledning for forskjellige brukergrupper, snarere enn veiledning for å støtte kompetanseutviklingen til profesjonsutøverne i NAV.

Også AVdirs tidligere utviklings- og forskningsprosjekter har vært sentrale, spesielt Helhetlig Prinsippstyrt, Metodisk, Tilnærming (HPMT). I dette prosjektet implementerte AVdir en helhetlig oppfølgingsmodell i ni NAV-kontorer. Programmet inneholdt elementer som er inkludert i HOLF-modellen: HPMT var helhetlig og prinsippstyrt og KVP-veilederne lærte seg forskjellige verktøy for å heve kvaliteten i oppfølgingsarbeidet. Videre anvender HOLF-modellen samme type oppfølgingsskjemaer (FGE/FE-skjemaer) som HPMT. Enkelte verktøy

(f.eks. IIMA, UTU) er også tilstede i både HPMT og HOLF. Oppfølgingskonteksten er likevel ulik. Mens fokuset i HPMT var den individuelle brukeren, er fokuset i HOLF hele familien.

## ***1.2 Hensikt og forskningsspørsmål***

OsloMet – Storbyuniversitetet har evaluert HOLF-prosjektet gjennom en grupperandomisert studie. Totalt 29 NAV-kontorer deltar i eksperimentet, som har pågått fra 2016 til 2019. Ved prosjektstart ansatte de 29 kontorene to familiekoordinatorer hver<sup>1</sup>. Disse skulle 1) bistå familiene innenfor de fire målområdene arbeid, økonomi, bolig og barnas sosiale situasjon, 2) bistå alle familiemedlemmene og 3) koordinere tjenestene i kommunen til familienes beste. OsloMet trakk ut 15 kontorer som i tillegg skulle prøve ut HOLF-modellen. Ved disse kontorene (heretter omtalt som tiltakskontorer) skulle familiekoordinatorene benytte HOLF-modellen. Ved de øvrige 14 kontorene (heretter omtalt som sammenligningskontorer) fikk familiekoordinatorene selv bestemme metodikk.

I denne studien undersøker vi effektene av familiekoordinator og HOLF-modellen, og vi følger familiene i opptil 30 måneder. Dette er det eneste randomiserte eksperimentet i Norge hvor effekter av disse faktorene er blitt undersøkt, og det eneste i verden (så vidt vi vet) hvor disse effektene kan skilles fra hverandre. Det vil si at det er mulig å skille mellom hva som er effekten av å innføre en familiekoordinatorfunksjon, og hva er som er tilleggseffekten av å la familiekoordinatorene jobbe etter en bestemt modell, HOLF-modellen. På kort sikt er målet med HOLF-modellen å bidra til at foreldrene får arbeid, at familien får bedre økonomi og boligsituasjon, og at barnas situasjon forbedres. Målet på lang sikt er å redusere faren for at barn som vokser opp i lavinntektsfamilier, blir økonomisk og sosialt marginalisert som voksne.

I prosjektet er det en forventning om at en helhetlig oppfølging vil gi bedre utvikling for familiene. Dette er et begrep som har flere dimensjoner. For det første innebærer helhetlig

---

<sup>1</sup> Finansieringen fra Avdir omfattet 1,5 stillinger og kontorene finansierte 0,5 stillinger internt. Det hadde vært ønskelig at en stilling hadde vært i statlig regi og en i kommunal regi, men det fikk prosjektet ikke til.

oppfølging at man skal se familien som helhet, ikke bare den eller de som henvender seg til NAV. For det andre innebærer det å se målområdene i sammenheng. Det er ikke tilstrekkelig å jobbe for at foreldrene skal få arbeid; man må også optimalisere familiens økonomi og boligsituasjon og barnas sosiale og materielle situasjon. For det tredje innebærer helhetlig oppfølging koordinerte tjenester. Familiene har komplekse behov og trenger oppfølging fra flere instanser i hjelpeapparatet samtidig, både fra forskjellige deler av NAV og fra ulike instanser utenfor NAV. De har derfor behov for at situasjonen deres vurderes med et helhetlig blikk, og for at noen «guider» dem i velferdssystemet.

Studien er sentrert rundt to forskningsspørsmål: Kan familier få bedre og mer helhetlig oppfølging dersom NAV innfører en familiekoordinatorfunksjon? Og vil i så fall denne funksjonen gi enda bedre resultater dersom familiekoordinatorne benytter HOLF-modellen? For å besvare disse spørsmålene har vi benyttet både kvantitative og kvalitative data. De kvantitative dataene er samlet inn fra offentlige registre og gjennom spørreundersøkelser. Spørreundersøkelsene gir informasjon om hvordan familiene selv opplevde situasjonen når de ble rekruttert inn i familieoppfølgingen, og 12 måneder senere. Registerdata gir mer objektiv informasjon om familienes situasjon. Her har vi også flere og tettere observasjoner. I flere tilfeller kan vi følge familiene i opptil 30 måneder etter at eksperimentet startet.

Målgruppen i studien er langtidsmottakere av sosialhjelp med ett til fire barn under 18 år.<sup>2</sup> Hvor mange familier dette dreide seg om, varierte mellom de 29 kontorene, men i mange tilfeller var det langt flere enn det var realistisk for de to familiekoordinatorne å følge opp. Avdir og forskerne satte en norm på 21 familier per kontor; det vil si at de to familiekoordinatorne til enhver tid skulle ha 21 familier i oppfølging. Dette var et resultat av styrkeberegninger forskerne gjennomført. For at familiekoordinatorne skulle gjøre en rettfærdig utvelgelse, bestemte Avdir at familiene skulle trekkes. Dette innebærer at blant familiene i målgruppen er det helt tilfeldig hvem som er trukket ut til å få oppfølging fra en

---

<sup>2</sup> Familier som skulle delta i studien, kunne ikke allerede delta i helhetlig oppfølging, og foreldrene kunne ikke være i behandling for alvorlige rusproblemer eller psykiske problemer. I tillegg kunne ikke barn i familiene være under barnevernets omsorg eller i prosess for omsorgsovertakelse.

familiekoordinator. Denne trekkingen gir oss også mulighet til å svare på spørsmål om hvorvidt oppfølging fra en familiekoordinator – uavhengig av arbeidsmetodikken – i seg selv gir bedre resultater for familiene enn ordinær oppfølging i NAV.

I forskningsprosjektet har vi undersøkt om familiekoordinator og den spesifikke HOLF-modellen fører til at<sup>3</sup>

- 6) foreldrene får arbeid
- 7) familiens inntekt øker
- 8) familien får bedre bosituasjon
- 9) familien får bedre økonomi
- 10) barna i større grad deltar og er sosialt inkludert i barnehage, skole, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter

I tillegg til effektevalueringen har vi gjennomført en prosessevaluering. Her har vi undersøkt om definerte aktiviteter er gjennomført som forutsatt (omfang og kvalitet), og hvilken betydning ulike aktiviteter, slik som lederoppfølging, veiledning og seminarer, har i implementeringen. Har disse aktivitetene påvirket anvendelsen av HOLF-modellen? Og på hvilken måte endrer HOLF-modellen oppfølgingen? Hva er forskjellen på oppfølging fra en familiekoordinator med og uten HOLF-modellen? For å belyse disse spørsmålene har vi benyttet både kvalitative og kvantitative data.

Dette er sluttrapporten i HOLF-prosjektet. Første underveisrapport, (Malmberg-Heimonen m. fl., 2016a), beskriver status og erfaringer fra utviklingsfasen av prosjektet, forskningsdesign og HOLF-modellen. I tillegg presenterer rapporten programteorien, det vil si ideer om hvorfor og hvordan HOLF-modellen kan skape effekter. Rapporten beskriver også utviklingsarbeidet og erfaringer fra utviklingskontorene. Andre underveisrapport, (Malmberg-Heimonen m .fl., 2018b), gir en oversikt over familier og familiekoordinatorer som deltar i prosjektet, og beskriver implementeringserfaringer og foreløpige effektfunn for familiekoordinatorer.

---

<sup>3</sup> Forskningsspørsmålene 1 og 2 er rettet mot effekter av HOLF-modellen og effekter av koordinator. Forskningsspørsmålene 3 til 5 er rettet mot effekter av HOLF-modellen.

Andre underveisrapport viser at det var mange elementer som var like på tvers av tiltaks- og sammenligningskontorer. Familiekoordinatorene hadde lignende ferdigheter og tilnærminger til oppfølgingsarbeidet uavhengig av om de benyttet HOLF-modellen eller ikke. Det viste seg til og med at en del familiekoordinatorer ved sammenligningskontorer hadde utviklet skjemaer og verktøy som ligner dem vi finner i HOLF-modellen. Funnet indikerer at de fleste elementene i HOLF-modellen er generelle; de er elementer som familiekoordinatorene kommer frem til uten å benytte HOLF-modellen. Det er likevel noen elementer som er spesifikke for HOLF-modellen, blant annet et såkalt aksjonsnettverk som skal koordinere tjenester mellom ulike tjenesteytere, og et skjema for forberedelse og etter-refleksjon som familiekoordinatorene benytter før, under og etter møter med familier og samarbeidspartnere (Tøge m. fl., 2019). Disse er ikke benyttet av familiekoordinatorer ved sammenligningskontorene.

Rapporten begynner med en gjennomgang av tidligere forskning om oppfølging av lavinntektsfamilier (kapittel 2). I kapittel 3 presenterer vi forskningsdesignet og de tre formene for oppfølging familiene kan få, nemlig oppfølging fra familiekoordinator med HOLF-modell, oppfølging fra familiekoordinator uten HOLF-modell, og ordinær oppfølging i NAV. I kapittel 4 presenterer vi dataene som er samlet inn i løpet av prosjektet, mens vi i kapittel 5 presenterer implementeringen av HOLF-modellen og analyserer hvor godt den er implementert. I kapittel 6 studerer vi arbeidsrelasjonen mellom foreldre og familiekoordinatorer. I kapittel 7 studerer vi hvordan og i hvilken grad det ble brukt tolketjenester, og hvilke kvalifikasjoner tolkene hadde. I kapittel 8 beskriver vi hvordan familiekoordinatorene forholder seg til at en stor andel av familiene som deltar i HOLF-prosjektet, har minoritetsetnisk bakgrunn, og hvorvidt dette påvirker hvordan de arbeider med familiene. I kapittel 9 beskriver vi hvordan familiekoordinatorene forholder seg til barn og barns situasjon. I kapitlene 10, 11 og 12 undersøker vi familiekoordinatorrollen, den systemorienterte innsatsen og ledernes rolle i implementeringen. I kapittel 13 gjør vi kontekstuelle analyser basert på fire kontorer. I kapittel 14 beskriver vi effekter av HOLF-modellen for familiekoordinatorene, mens vi i kapitlene 15

og 16 beskriver effekter for familiene. I kapittel 17 oppsummerer og diskuterer vi funnene, samt gir våre anbefalinger<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Dette andre opplaget av rapporten er identisk med første opplag, med to unntak: I kapittel 16 er analysemodellen beskrevet og begrunnet i større detalj enn tidligere. Dessuten er kapittel 17 noe omarbeidet og utvidet, slik at det nå rapporterer på alle problemstillingene i rapporten og bedre kan leses på selvstendig grunnlag.

## 2 Begrenset kunnskap om virkningene av helhetlig oppfølging

Bakgrunnen for HOLF-prosjektet er at det er en økende andel lavinntektsfamilier i Norge. Denne tendensen finner man også i andre europeiske land (Redd Barna, 2014), og i enkelte land er det utviklet helhetsorienterte modeller for å bistå disse familiene. Modellene har mange fellestrekk, og i det store og det hele bygger de på følgende prinsipper, slik også kunnskapsoppsummeringen i forkant av HOLF-prosjektet finner (Fløtten og Grødem, 2014):

- 1) Man må kartlegge og følge opp familien som en helhet, ikke avgrense seg til en av de voksne i familien.
- 2) Man må arbeide mot flere målområder samtidig, inkludert arbeid, bolig, inntekt og barnas situasjon. Det kan også være andre målområder, som å forebygge kriminalitet eller at barn og unge avbryter utdanning.
- 3) Man må koordinere tjenester, både innad i organisasjonen og mellom egne og eksterne organisasjoner. Vanligvis omtales den koordinerende rollen som «familiekoordinator».
- 4) Man må ha tettere kontakt med familien enn det som er mulig i ordinært oppfølgingsarbeid.

I første underveisrapport redegjorde vi for forskning om familieprosjekter, og vi la da vekt på prosjektenes utforming. Her går vi ett steg videre og redegjør for mulige effekter. Vi tar for oss både kvantitative og kvalitative studier, men ingen av dem har et forskningsdesign som kan gi sikker kunnskap om effekter. Derfor understreker vi at det her er snakk om *mulige* effekter.

### 2.1 Evalueringer fra Danmark og Storbritannia

I Danmark er det nylig prøvd ut en modell som skal gi mer helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (Deloitte, 2017; Hjelmar, Pedersen, Bolvig & Wulff, 2017). Modellen er svært lik HOLF-modellen. Den legger for eksempel vekt på koordinering av tjenester, en familiekoordinator som følger opp familiene, og oppfølging av hele familien. Hovedevalueringen, som er gjennomført av Deloitte (2017), er basert på utprøvingen i ti kommuner, men gir lite ny kunnskap. Evalueringen av Deloitte (2017) gir ikke klare svar på de mest

åpenbare spørsmålene: Virker helhetlig oppfølging, og i så fall for hvem? I én av de ti kommunene har imidlertid Hjelmar m. fl. (2017) gjennomført en mer detaljert evaluering. Denne viser at familiene stort sett hadde positive erfaringer. Riktignok var det enkelte familier som mente samarbeidet med kommunen og familiekoordinatoren ble vanskelig. I disse tilfellene hadde gjerne familiene utfordringer relatert til psykiatri eller rus.

Hjelmar m. fl., (2017) tegner et bilde av motiverte familiekoordinatorer som har stor tro på betydningen av oppfølgingsarbeidet, men som tidvis finner familiekoordinatorrollen utfordrende. Intervjuer med familiekoordinatorer viser at forholdet mellom koordinering og saksbehandling kan være problematisk, og at familiekoordinatorrollen er vanskelig å avgrense (Hjelmar m.fl., 2017). Dette har vi også observert i HOLF-prosjektet, hvor flere familiekoordinatorer brukte tid på å definere hvilke oppgaver de skulle ta på seg og ikke (Malmberg-Heimonen m. fl., 2018b).

Hverken Deloitte (2017) eller Hjelmar m. fl. (2017) kan med sikkerhet fastslå effektene av den danske modellen, men for å finne noen indikasjoner på effekt konstruerer Hjelmar m. fl., (2017) en kontrollgruppe bestående av familier som fikk ordinær oppfølging i det danske velferdssystemet. Resultatene tyder ikke på at helhetlig oppfølging bidrar til økt arbeidsdeltakelse blant foreldrene. Derimot ser det ut til at slik oppfølging bidrar til en økning i de økonomiske overføringene til familiene. Når man i tillegg tar med driftskostnadene ved modellen, blir det tydelig at de offentlige utgiftene øker. De danske forskerne påpeker imidlertid at helhetlig innsats kan ha positive effekter på lengre sikt. Hjelmar m. fl., (2017) mener det er nødvendig å følge familiene i minst fem til ti år for å kunne si noe sikkert om hvilke konsekvenser oppfølgingen har.

I Storbritannia har man prøvd ut to nasjonale program som begge ligner på det norske HOLF-prosjektet. Det første er «Family Intervention Projects» (2007 til 2011), mens det andre er «Troubled Families Initiative» (2012 til 2020). Samleevalueringen fra «Family Intervention Projects» viser at prosjektet bidro til mindre kriminalitet, bedre relasjoner i familien og redusert rusmisbruk. For disse utfallene opplevde cirka halvparten av familiene en positiv utvikling i de elleve månedene prosjektet pågikk. Den svakeste utviklingen gjaldt imidlertid arbeidsdeltakelse: Kun 20 prosent av familiene fikk arbeid i løpet av prosjektperioden (Lloyd, Wollny, White, Gowland & Purdon, 2011). Denne studien hadde ingen



sammenligningsgruppe. Vi kan derfor ikke utelukke at familiene som deltok, ville hatt samme utvikling uten prosjektet.

«Troubled Families Initiative» er en storsatsing som har til hensikt å forbedre situasjonen for de 120 000 fattigste familiene i Storbritannia. Også dette programmet kjennetegnes av at familiene har en kontaktperson som holder tett kontakt og følger opp hele familien. Den første evalueringen av «Troubled Families Initiative» (2012 til 2015) viste at koordinering var vanskelig, at det var varierende lokale praksiser, og at det ikke var mulig å beholde like høy implementeringskvalitet i ordinær drift. Analyser av familienes situasjon 12–18 måneder etter oppstart viste hverken effekter for foreldrenes arbeidssituasjon og trygdemottak, for barnas skoledeltakelse eller for kontakt med barnevern. I etterkant av evalueringen ble det store diskusjoner om resultatene. Forskerne som gjennomførte evalueringen, mente at de manglende effektfunnene ikke ble tatt alvorlig (Cook, 2016). Den britiske regjeringen har i stedet tatt initiativ til en ny evaluering av det samme tiltaket, nå med et sterkere design og datagrunnlag (Ministry of Housing Communities & Local Government, 2017). Resultatene fra denne studien er ventet i 2020.

Oppsummert kan man si at kvantitative data tyder på at de britiske familieprosjektene ikke har effekter, mens kvalitative data tyder på at familiene og de ansatte likevel er fornøyde med oppfølgingen (Parr, 2008). En evaluering av 53 familieprosjekter viser at de ansatte mener oppfølgingsarbeidet holder en høy faglig standard, noe de blant annet begrunner med at de er tilgjengelige for familien (White, Warrenner, Reeves & La Valle, 2008).

HOLF-modellen ligner modellene i familieprosjektene i Danmark og Storbritannia. I alle prosjektene inngår familiekoordinator, oppfølging av hele familien, arbeid med flere målområder og koordinering av tjenester. Men det er også noen forskjeller. Den definerte målgruppen for HOLF-prosjektet består av 78 prosent innvandrere, mens innvandrere bare utgjør 14 prosent av befolkningen. I den nasjonale britiske satsingen «Troubled Families Initiative» er andelen innvandrere den samme som i befolkningen generelt i Storbritannia, det vil si i underkant av 20 prosent (Department for Communities and Local Government, 2017). I det danske familieprosjektet er det uklart hvor mange som var innvandrere, men andelen innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn var 30 prosent (Hjelmar m. fl., 2017).

En annen forskjell gjelder hva som skal til for at en familie er aktuell for prosjektet. I Storbritannia benyttes adferdsrelaterte kriterier, som kriminalitet og asosial adferd. Flere er kritiske til å benytte slike kriterier, fordi det kan være stigmatiserende, og fordi det kan føre til individualisering av strukturelle problemer som fattigdom eller arbeidsledighet (Ball m. fl., 2015; Boddy, Statham, Warwick, Hollingworth & Spencer, 2016; Sayer, 2017). I HOLF-prosjektet benyttes ikke adferdsrelaterte kriterier. I stedet identifiseres familiene gjennom vedvarende lav inntekt og sosialhjelp, men også disse kriteriene kan virke stigmatiserende.

## **2.2 *Hvordan forstå evalueringer av familieprosjekter***

Evalueringer av familieprosjekter viser at prosjektene ikke gir kortsiktige effekter på inntekt eller arbeid (Day, Bryson & White, 2016). Denne mangelen på effekter er gjerne forklart med dårlig datakvalitet og svake forskningsdesign, blant annet fordi det ikke finnes gode sammenligningsgrupper (Batty & Flint, 2012; White m. fl., 2008). Det er riktig at flere av disse studiene har forskningsdesign som er uegnet til å svare på spørsmål om effekter, men det er ikke sikkert forskningsdesignet er den eneste forklaringen på fraværet av positive effekter. Det er mulig å tenke seg minst to andre forklaringer: 1) at modellene ikke har noen effekt, og 2) at det tar tid å oppnå de ønskede effektene.

Dersom tiltaket ikke har noen effekt, kan man tenke seg at innholdet ikke er nyttig for deltakerne. Når det gjelder effekt på arbeid, kan man også tenke seg at tiltaket orienterer deltakerne bort fra aktiv jobbsøking, og at de derfor har lavere sannsynlighet for å komme i arbeid. Dette fenomenet omtales gjerne som «innelukkings effekter» (Joona & Nekby, 2012; Maibom, Rosholm & Svarer, 2012). Innelukkings effekter kan være kortvarige eller langvarige, avhengig av hvor lenge tiltaket varer, og hvor sterk innelukkings effekt det har.

Resultatene fra den danske evalueringen tyder på at modellen som er brukt i Danmark, gir en innelukkings effekt, muligens drevet av omfattende kartlegginger (Hjelmar m. fl., 2017). Men det er ikke gjennomført oppfølgingsstudier som kan bekrefte eller avkrefte om det faktisk er snakk om en innelukkings effekt, hvorvidt denne er drevet av omfattende kartlegginger, eller hvor langvarig den eventuelt kan være. En metastudie av arbeidsmarkedstiltak gjennomført av Card, Kluge og Weber (2010) tyder på at tiltak som har innelukkings effekter på kort sikt,

har positive effekter på arbeid etter 2–3 år. Kortsiktige innelukkings-effekter kan gi langsiktige positive effekter dersom deltakerne sjeldnere søker arbeid mens de deltar på tiltaket, tiltaket gir kunnskap og kompetanse som er etterspurt i markedet, og deltakerne bruker mer tid på å søke arbeid etter at tiltaket er fullført. Det er ikke gjennomført tilsvarende metastudier av familieprosjekter.

Samlet sett mangler vi studier som kan si noe sikkert om effekten av familiekoordinator og modeller for helhetlig oppfølging for lavinntektsfamilier. Denne studien vil bidra med kunnskap om slike effekter ved at den tester effekten av familiekoordinator og HOLF-modellen i et randomisert forsøk.

### **3 Forskningsdesign**

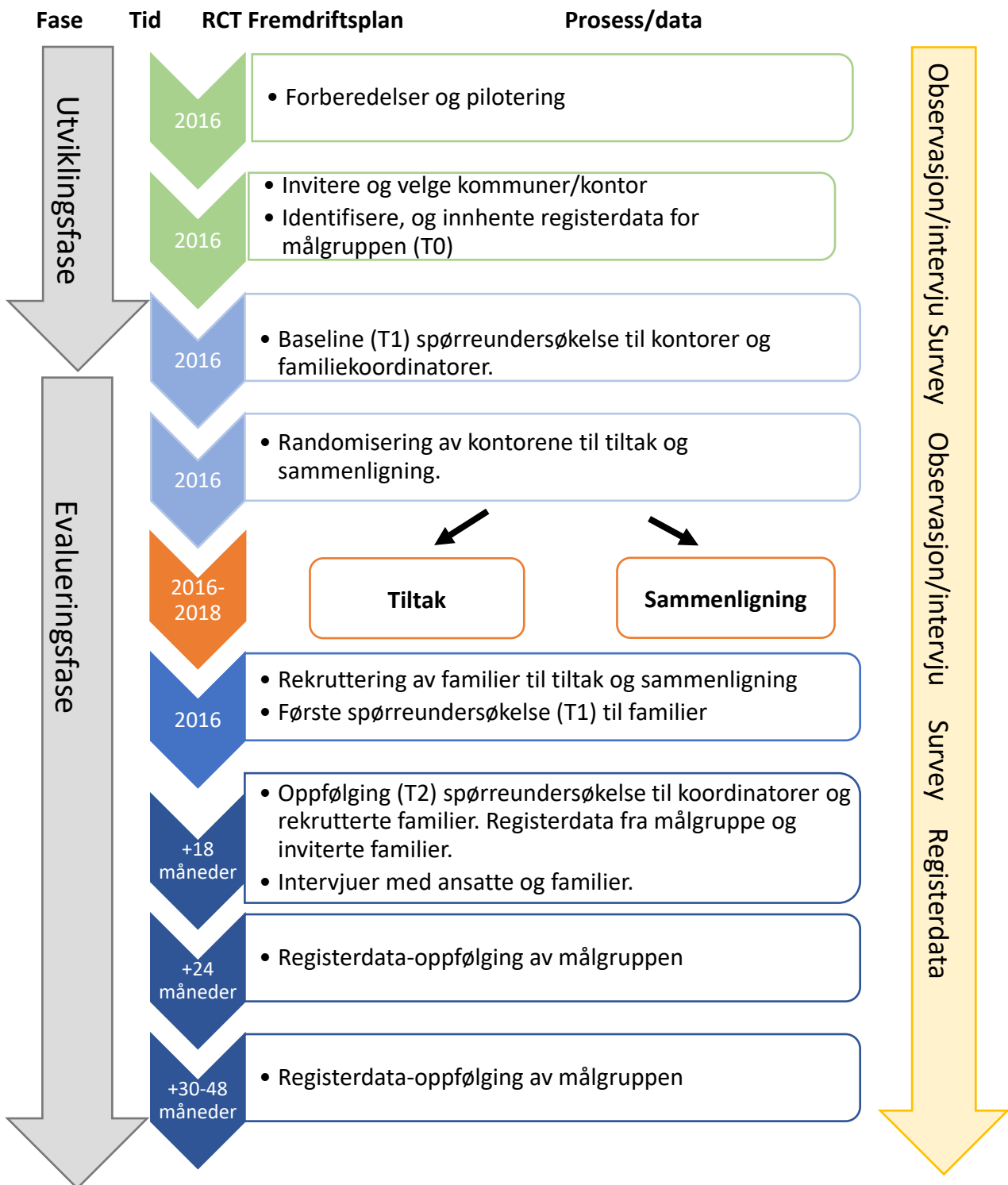
#### ***3.1 Forskningsdesign og praktisk gjennomføring av prosjektet***

HOLF-modellen er evaluert gjennom et grupperandomisert design. Ideen med randomiserte eksperimenter er å skape to ekvivalente grupper, det vil si to grupper av kontorer der brukere og ansatte er likest mulig, for eksempel hva gjelder kvinner, lik aldersfordeling, lik erfaring med NAV osv. Da har man mulighet til å gjøre en kontrafaktisk sammenligning av gruppene, altså hva vil skje dersom gruppen utsettes for et tiltak sammenlignet med om den ikke gjør det. I eksperimenter innenfor det sosiale feltet er det vanlig at sammenligningsgruppen mottar «ordinær oppfølging», det vil si den type oppfølging som familien ville fått dersom den ikke deltok i prosjektet. I HOLF-prosjektet er imidlertid denne sammenligningen noe annerledes, her sammenligner vi HOLF-modellen med lokalt utviklede familieprosjekter. I kapittel 16 gjør vi riktignok en sammenligning mellom det å ha en koordinator, og ordinær oppfølging i NAV.

I prosjektet skiller det mellom en utviklings- og evalueringsfase, og forskernes rolle har vært forskjellig i disse fasene. I utviklingsfasen (FASE 1) utviklet AVdir, i samarbeid med tre utviklingskontor, HOLF-modellen. Forskerne har bistått til denne utviklingen gjennom diskusjoner og notater om programteori og relevant forskningslitteratur, samt ved å samle inn og systematisere materiale fra AVdirs interne arbeidsprosesser og fra utviklingsarbeidet som gjennomførtes i samarbeid med utviklingskontorene. Formålet var å forberede prosessene for evalueringsfasen (FASE 2).

I evalueringsfase som pågått mellom 2016-2019 har modellen blitt implementert og evaluert. Implementeringen har vært AVdirs ansvar, mens evalueringen har vært forskernes ansvar. Ved en RCT er detaljert planlegging avgjørende for gjennomføringen. Dette innebærer konkrete tidsplaner for alle oppgaver som inngår i prosjektet. Vi henviser til figur 3.1 for overordnet forskningsdesign.

Figur 3.1: Forskningsdesign for gruppe-randomisert evaluering av HOLF-modellen



Evalueringfasen begynte med forberedelser for implementering samt forberedelser til evalueringen. Rekrutteringsprosessen startet med at familier i målgruppen ble identifisert ved

deltakende kontorer. Dette ble gjort likt i alle kontor og basert på fastsatte kriterier. Denne identifiseringen skjedde før kontorene ble randomisert til tiltaks- og sammenligningskontor. Deltakere til familieprosjekter ble trukket tilfeldig fra målgruppen. Så snart familiekoordinatorene var ansatt, men før randomisering, gjennomførte forskerne en baseline spørreundersøkelse (T1) blant familiekoordinatorene og ledere ved kontorene (01.10.2016 - 14.10.2016). Ved den første spørreundersøkelsen visste familiekoordinatorene eller lederne ikke hvorvidt deres kontor var i tiltaks- eller sammenligningsgruppe.

Randomiseringen av kontorer ble gjennomført 14.10.2016. Av 29 kontorer ble 15 tilfeldig valgt til tiltakskontorer, resterende 14 ble sammenligningskontorer. Etter dette begynte tiltakskontorene implementeringen av HOLF-modellen, mens sammenligningskontorene utarbeidet lokale familieprosjekter. Familiekoordinatorene trakk tilfeldig familier fra målgruppen, som fikk invitasjon til å delta i oppfølgingen, ga sitt samtykke og fylte ut den første spørreundersøkelsen.

T2 oppfølgingen ble gjennomført + 18 måneder etter T1 spørreskjema for ledere og familiekoordinatorer og + 12 måneder etter første spørreundersøkelse for foreldre.

Oppfølging av familier ved hjelp av registerdata opptil 30 måneder etter oppstart gir oss informasjon om blant annet arbeidstilknytning, stønads- og trygdemottak, utdanning og inntekt.

I tillegg til de kvantitative dataene har vi samlet inn omfattende kvalitative data. I kapittel 4 beskriver vi nærmere dataene som er samlet inn.

### **3.2 Tre sammenlignbare grupper av familier**

I evalueringen har vi tre sammenlignbare grupper: familier som får oppfølging fra en familiekoordinator som benytter HOLF-modellen, familier som får oppfølging fra en familiekoordinator som benytter lokal oppfølgingsmetodikk i linje med prosjekter finansiert av tilskudsforvaltningen, og familier som får ordinær oppfølging i NAV.

Ved tiltakskontorer benytter familiekoordinatorene HOLF-modellen. Disse koordinatorene omtaler vi derfor gjerne som familiekoordinatorer med HOLF-modell. At en

familiekoordinator arbeider etter HOLF-modellen, innebærer at hun eller han benytter standardiserte skjemaer og verktøy for oppfølgingsarbeidet og et aksjonsnettverk for å hjelpe seg i arbeidet med systemet rundt familien. Familiekoordinatorer som arbeider etter HOLF-modellen, får dessuten regelmessig og systematisk veiledning.<sup>5</sup>

Familiekoordinatorer ved sammenligningskontorene – som vi gjerne omtaler som familiekoordinatorer uten HOLF-modell – benytter selvvalgt oppfølgingsmetodikk innen gitte rammer. Dette innebærer at de ikke har fått noen forhåndsdefinert oppfølgingsmodell. I stedet har de utarbeidet egne prosjektskisser for oppfølgingen (disse beskrives i Malmberg-Heimonen m. fl., 2018b). Dermed arbeider de mer etter hva som er ordinær tilskudsforvaltning, der prosjekter blir finansiert med gitte rammer.

Ordinær oppfølging i NAV innebærer at minst én av foreldrene har en NAV-veileder og får den oppfølgingen som dette innebærer. Disse foreldrene kan naturligvis delta i ulike typer tiltak, men de deltar ikke i familieprosjekter som tilbyr tilsvarende oppfølging som familiekoordinator eller HOLF-modellen.<sup>6</sup> Tabell 3.1 illustrerer hovedforskjellene mellom de tre formene for oppfølging.

---

<sup>5</sup> Avdir har fulgt opp implementeringen av HOLF-modellen gjennom hele prosjektperioden. Selv om oppfølgingen av implementeringen ikke er en integrert del av HOLF-modellen, vil oppmerksomhet, veiledning og engasjement fra Avdir kunne bidra til effekter.

<sup>6</sup> Familier som mottok koordinert og helhetlig oppfølging, ble ekskludert før eksperimentet startet.

Tabell 3.1 Forenklet sammenligning av de ulike formene for oppfølging i forsøket

	Koordinator + HOLF-modell	Koordinator	Ordinær oppfølging i NAV
Nav-veileder	Ja	Ja	Ja
Familiekoordinator	Ja	Ja	Nei
Planer og målsettinger	Ja	Ja	Nei
Manualer	Ja	Nei	Nei
Standardiserte skjemaer	Ja	Nei	Nei
Aksjonsnettverk	Ja	Nei	Nei
Veiledning med stram struktur	Ja	Nei	Nei
Oppfølging fra Avdir	Ja	Nei	Nei

### 3.3 Familiekoordinator med HOLF-modellen

Vi har beskrevet HOLF-modellen inngående i første og andre underveisrapport og i prosjektprotokollen samt i flere internasjonale publikasjoner (Malmberg-Heimonen m. fl., 2016a; Malmberg-Heimonen, Tøge & Fossetøl, 2018a; Malmberg-Heimonen m. fl., 2017a; Malmberg-Heimonen m. fl., 2017b; Malmberg-Heimonen m. fl., 2018b; Tøge m. fl., 2019). Vi vil likevel gi en kort beskrivelse her.

HOLF-modellen består av innsatser på to ulike nivåer, familie- og tjenestenivå. På *familienivået* dreier det seg om å styrke familien gjennom systematisk dialog og samhandling. Tanken er at dette skal bidra til at man når målene familiekoordinator setter for og sammen med familien. Det å arbeide med hele familien er forskjellig fra å gi en individuelt orientert oppfølging, som er mer vanlig i NAV-sammenheng. I HOLF-modellen arbeider man i hovedsak med foreldrene i familien, og gjennom foreldrene med barnas situasjon. På *tjenestenivået* er tanken at en koordinerende innsats vil føre til samordning og målretting av de offentlige tjenestene, både innad i NAV og mellom NAV og andre tjenester i kommunen. Den koordinerende innsatsen har to formål. Det første er å bidra til best mulig tverrprofesjonelt



samarbeid for den enkelte familien. Det andre er å fjerne barrierer for samarbeid, noe som muligens også vil være til nytte for familier som ikke får oppfølging av familiekoordinator.

En implementeringsveileder og en prosessveileder skal styre implementeringen av HOLF-modellen i tiltakskontorene. Implementeringsveilederen (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016a) viser hvordan HOLF-modellen skal implementeres på NAV-kontoret, inkludert NAV-leders ansvar i dette arbeidet, mens prosessveilederen (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016b) beskriver hvordan familiekoordinatorerne skal følge opp familiene.

Tre skjemaer er sentrale i HOLF-modellen: familiekartleggingsskjema, familieplan og FGE-skjema<sup>7</sup>. Familiekartleggingsskjemaet gir et overordnet bilde av hva som er familiens situasjon, og angir mål for endring på de fire målområdene. Dette skjemaet benyttes både til kartlegging og til oppfølging (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016b). Hensikten med skjemaet er å gi familiekoordinatoren en oversikt over familiens situasjon og hvilke ønsker familien har når det gjelder arbeid, økonomi, bolig og barnas situasjon. Behovene som familiekoordinatorerne dokumenterer i samtale med familien og noterer i familiekartleggingsskjemaet, skal være styrende for hvilke aktiviteter som avtales i familieplanen. Familieplanen er et skjema der familien og familiekoordinatoren i samarbeid skriver inn familiemedlemmenes mål, hvilke aktiviteter de skal gjennomføre for å nå målene, og når målene er nådd. Familieplanen gir dermed oversikt over forestående, gjenværende og gjennomførte aktiviteter/oppgaver. FGE-skjemaet skal bidra til at familiekoordinatorerne forbereder seg til og gjennomfører bruker- og samarbeidsmøter på en systematisk måte. Skjemaet skal brukes i alle faser av oppfølgingsarbeidet og i samarbeidsmøter der familiekoordinatorer er møteledere. FGE-skjemaet brukes også til å evaluere møter og til etter-refleksjon og er koblet til HOLF-modellens læringsstruktur og veiledningsprosesser.

HOLF-modellen inneholder også verktøy som hjelper familiekoordinatorerne med hvordan de kan gå frem i forskjellige deler av arbeidet. Det er særlig tre slike verktøy som er sentrale:

---

<sup>7</sup> FGE står for forberedelse, gjennomføring og etter-refleksjon.

IIMA, Meny Agenda og UTU. IIMA (informere, involvere, mobilisere og ansvarliggjøre) beskriver hvordan kommunikasjonen med samarbeidspartnere skal foregå for å få alle til å bidra best mulig i samarbeidet. Sentralt er å informere, involvere og mobilisere samarbeidspartnere og å ansvarliggjøre dem underveis i arbeidet. Meny Agenda skal ivareta brukermedvirkning. Foreldrene og familiekoordinatoren skriver ned sine forslag til temaer for møtet og blir enige om hva som skal prioriteres, og hvor mye tid som skal settes av til hvert tema. UTU (utforske–tilføy–utforske) dreier seg om at familiekoordinatorene skal utforske hvilken informasjon som trengs, tilføy ny informasjonen som behøves, og utforske om brukeren har forstått informasjonen. I tillegg skal koordinatorene stille åpne spørsmål og gjøre oppsummeringer. De ulike skjemaene og verktøyene og hvordan familiekoordinatorene anvender dem i familiearbeidet, er beskrevet i andre underveisrapport (Malmberg-Heimonen m. fl., 2018b). I denne rapporten, og i to internasjonale vitenskapelige publikasjoner (Malmberg-Heimonen m. fl., 2018a; Tøge m. fl., 2019), diskuterer vi også hvordan skjemaene fremmer HOLF-modellens grunnleggende verktøy og prinsipper.

Familiekoordinatorene møtes tre ganger i halvåret i veiledningsgrupper som består av familiekoordinatorer ved tre kontorer. Veiledningen handler om familieoppfølgingen og tar utgangspunkt i konkrete erfaringer og problemstillinger. Samtidig rettes søkelyset mot hvordan familiekoordinatorene kan anvende HOLF-modellens metodiske verktøy og prinsipper i oppfølgingsarbeidet. Veiledningen gjennomføres etter modellen «veiledning med stram struktur», som er hentet fra NAVs veiledningsplattform. Forberedelsen til veiledningen skjer ved at veilederen (den som skal veiledes) fyller ut et skjema hvor hun/han beskriver saken som skal diskuteres, og en konkret problemstilling. Forberedelsen til og gjennomføringen av veiledning med stram struktur er beskrevet i andre underveisrapport, og der diskuterer vi også hvordan prinsippene i HOLF-metodikken tydeliggjøres i veiledningen samt læringsstrukturen med tilbakemeldinger fra Avdir til opplæringsstøtter og videre til familiekoordinatorer (Malmberg-Heimonen m. fl., 2018b).

HOLF-modellen vektlegger også veiledningsprinsippene fra NAVs veiledningsplattform. Siden disse prinsippene gjelder i hele NAV, er de ikke noe distinkt og kontrasterende element ved

HOLF-modellen. Men de utgjør muligens en doseforskjell: HOLF-modellen kan forsterke bruken av disse veiledningsprinsippene.

### **3.4 Familiekoordinator uten HOLF-modellen**

Ved sammenligningskontorene ble det også ansatt familiekoordinatorer. De fikk altså de samme ressursene i form av familiekoordinatorstillinger. I tillegg fikk de de samme rammene og målene for prosjektet. Det vil si at hvert familiekoordinator-par til enhver tid skulle ha 21 familier i oppfølging, at disse skulle koordinere tjenestene for familien, og at de skulle ha som mål å få flere i arbeid, øke familiens inntekt, bedre boligsituasjonen og forbedre barnas situasjon.

Målområdene, det vil si arbeid, økonomi, boligsituasjon og barnas situasjon, styrer familiekoordinatorene mot en helhetlig oppfølging av familiene, men uten å fortelle dem nøyaktig hvordan. Det lave antallet familier gjør at familiekoordinatorene uten HOLF-modell også kan gi tett oppfølging. Forventningen om at tjenestene skal koordineres, er innebygd i tittelen «familiekoordinator».

I likhet med familiekoordinatorene som jobber etter HOLF-modellen, har også familiekoordinatorene uten HOLF-modellen planer for oppfølgingsarbeidet. Forskjellen er at de har laget disse planene selv. Planene er påfallende like dem som inngår i HOLF-modellen. Antakelig skyldes dette at sammenligningskontorene ble bedt av Avdir om å utvikle en plan med lignende innhold. Blant annet skulle også familiekoordinatorene ved sammenligningskontorene arbeide med fire målområder, koordinere innsats og følge opp hele familien. I tillegg skulle de ivareta brukermedvirkning. Samtidig viste evalueringen av utviklingsfasen at HOLF-modellen også hadde spesifikke elementer, skjemaer og verktøy, veiledning og læringsstruktur som ikke var en del av ordinær oppfølging ved NAV eller virksomheten i sammenligningskontorene.

Intervjuer med familiekoordinatorene presentert i andre underveisrapport viser riktignok at det er noen forskjeller mellom familiekoordinatorer med og uten HOLF-modellen. Familiekoordinatorene med HOLF-modellen opplever i mindre grad forventninger om å utføre saksbehandling og fatte vedtak, og de har oftere en mer koordinerende funksjon. Det er altså

en tendens til at familiekoordinatorer uten HOLF-modellen oftere overtar andres oppgaver. Enkelte av familiekoordinatorerne som jobbet uten HOLF-modellen, så på «helhetlig oppfølging» som synonymt med at de skulle følge opp alt i saken uten å delegerer ansvar til andre ved NAV-kontoret. Selv om det finnes lignende tilfeller blant familiekoordinatorerne med HOLF-modellen, ser tendensen ut til å være sterkere blant dem som jobber uten modellen.

En annen forskjell mellom gruppene er at familiekoordinatorerne ved tiltakskontorene, altså de som skulle jobbe i tråd med HOLF-modellen, ble fulgt tett opp av prosjektledelsen i Avdir og opplæringsstøtter, gjennom veiledning, samlinger og dialog. Tilsvarende er ikke tilfellet for familiekoordinatorerne uten HOLF-modell. Disse familiekoordinatorerne har ikke fått oppfølging av prosjektledelsen, men vært behandlet som et ordinært tilskuddsprosjekt med oppfølging av Fylkesmannen. I praksis har de i stor grad vært overlatt til seg selv. Noen sammenligningskontorer har arrangert felles møter der de har diskutert oppfølgingsarbeid og utvekslet erfaringer. Fylkesmannen ble bedt om å følge opp familiekoordinatorerne i sammenligningsgruppen på samme måte som de følger opp andre prosjekter, men denne oppfølgingen er på langt nær så omfattende som den Avdir har gitt familiekoordinatorerne ved tiltakskontorene. Oppfølging og opplæring fra Avdir kan virke både ansvarliggjørende og inspirerende, og det kan styrke familiekoordinatorernes kompetanse i arbeidet.

Grunnen til at vi presiserer likheter og forskjeller mellom familiekoordinator med og uten HOLF-modellen, er at eventuelle observerte effekter av HOLF-modellen må skyldes elementer som er forskjellige mellom familiekoordinator med og uten HOLF-modellen. Det er disse forskjellene vi måler effekten av når vi sammenligner familier som har fått oppfølging av familiekoordinator henholdsvis med og uten HOLF-modell. Andre underveisrapport gir en mer utfyllende beskrivelse av likheter og forskjeller mellom oppfølging fra familiekoordinator med og uten HOLF-modellen.

### **3.5 Ordinær NAV oppfølging**

Omkring halvparten av familiene i studien ble ikke tilbudt oppfølging av familiekoordinator. Siden det bare er to familiekoordinatorer ved hvert kontor og målgruppen kunne være

forholdsvis stor, var det ikke mulig å tilby oppfølging fra familiekoordinator til alle familier. For å løse dette problemet trakk familiekoordinatorne tilfeldige familier fra målgruppen. De som ikke ble trukket ut, fikk ordinær NAV-oppfølging. Innholdet i og omfanget av denne oppfølgingen varierer, men minst én forelder i hver familie har en NAV-veileder.

## 4 Dataene i prosess- og effektevalueringen

For å analysere implementeringsprosesser og effekter av familiekoordinator og HOLF-modellen har vi benyttet en kombinasjon av kvalitative og kvantitative data, og dataene ble innhentet både før og etter at kontorene ble randomisert.

Vi har benyttet fire typer data: intervjuer, observasjoner, spørreundersøkelser og registerdata. I tillegg har vi kodet og analysert familiekoordinatorenes bruk av HOLF-modellens skjemaer. Tabell 4.1 og 4.2 gir en mer detaljert oversikt. De kvalitative og de kvantitative dataene er samlet inn parallelt, men for å gi et mer oversiktlig bilde viser vi dem her i hver sin tabell. I tillegg beskriver vi dataene kort i rapportens resultatkapitler. Vi har allerede gjennomført analyser av noen av disse dataene, og disse analysene er presentert i tidligere rapporter. I denne rapporten presenterer vi analyser av tilgjengelige data frem til og med april 2019. Vi har konsesjon til å innhente registerdata frem til juni 2021, og vi vil innhente og analysere disse i årene som kommer.

### 4.1 *De kvalitative dataene*

Tabell 4.1 viser kvalitative data samlet inn i prosjektet. Vi har intervjuet koordinatorene og ledere flere ganger underveis i prosjektet. I tillegg har vi valgt ut og studert fire kontorer fra tiltaksgruppen og fire fra sammenligningsgruppen nærmere. Disse definerer vi som casekontorer.

Intervjuene er kodet i Nvivo, som er et program for å systematisere og analysere kvalitative data. Intervjuene ble først grovkodet inn i deskriptive kategorier. Deretter leste vi gjennom hver kategori som var relevant for det vi skulle undersøke, og syntetiserte meningsinnholdet i egne ord. Hver gang det dukket opp en variasjon over et tema, ble dette tilføyet. På den måten har vi sikret å få med variasjonen i datamaterialet. Vi har valgt ut sitater som på gode vis illustrerer poengene.

Når vi siterer fra intervjuer, har vi renskrevet sitatene. Det vil si at vi har tatt bort ufullstendige setninger og fyllord, og noen ganger rettet opp grammatikk eller lignende for å gjøre teksten

mer leservennlig. Dersom vi har utelatt noe mer substansielt i et sitat, for eksempel fordi en person snakker om et annet tema, og deretter vender tilbake til temaet vi ønsker å belyse, er dette markert med (...).

*Tabell 4.1 Oversikt over de kvalitative dataene i prosjektet og tidspunktet for datainnsamlingen*

Datakilde	År	Informant	Beskrivelse	Analyser av
Observasjon av veiledningsgrupper	2016–2018	Familiekoordinator med HOLF-modell (tiltakskontor)		Implementering
Observasjon av videokonferanser	2016	Veiledningsgrupper og direktorat		Implementering
Intervjuer	2016–2018	Prosjektledelsen	Intervjuene omhandlet arbeidet med å utvikle HOLF-modellen, tilpasninger underveis og ledelsens tanker rundt de ulike elementene.	HOLF-modellen, overordnet
Intervjuer	2016 og 2017	Familiekoordinator med HOLF-modell (opplæringsstøtter) ved utviklingskontorene	Intervjuene omhandlet erfaringer fra utviklingsfasen og rollen som veileder og opplæringsstøtte blant koordinatorene ved utviklingskontorene.	Koordinator og organisasjon
Intervjuer	Vår 2017	Familiekoordinator og ledere uten HOLF-modell	Intervjuene omhandlet hvordan familiekoordinatorene utviklet lokale prosjekter, arbeidet med familiene og samarbeidet internt og eksternt.	Koordinator og organisasjon
Casebesøk til kontorer	Høst 2017	Ledere, familiekoordinator, mellomledere, samarbeidspartnere kommuneledelse	Intervjuene omhandlet familiearbeidet, samarbeid internt og eksternt, betydningen av ledelse og	Koordinator og organisasjon

---

			organisering ved kontorene.	
Intervjuer	Vår 2018	Familiekoordinator med HOLF-modell (tiltakskontorer)	Intervjuene omhandlet familiearbeidet, samarbeid internt og eksternt, betydningen av ledelse og organisering ved kontorene.	Koordinator og organisasjon
Analyse av skjemaer brukt i oppfølgingen	Vår 2018	Et utvalg av familier fra hvert casekontor	All dokumentasjon om familiene ble gjennomgått.	Familieoppfølging med skjema
Observasjon av lederforankringsmøter	Vår 2017	Direktoratet, NAV-leder, familiekoordinator og ledere i kommunale etater	Møter ble avholdt for å informere ledere i kommunen om HOLF-modellen og etablere et aksjonsnettverk i kommunen.	Samarbeid eksternt
Fokusgruppeintervjuer	Sep. 2017	Familiekoordinator med HOLF-modell (tiltakskontorer)	Intervjuene omhandlet familiearbeidet, samarbeid internt og eksternt, betydningen av ledelse og organisering ved kontorene.	Familiekoordinator og organisasjon
Observasjoner	Høst 2017–2018	Observasjon av samtaler med minoritetsspråklige familier, med og uten tolk, ved seks kontorer	Observasjonene omhandlet familiekoordinatorenes oppfølging av familier med hjelp av tolk.	Bruk av tolk i oppfølgingsarbeidet
Intervjuer	2017 og 2018	Familiekoordinator med og uten HOLF-modell	Intervjuene omhandlet familiekoordinatorenes beslutninger om når tolk skal brukes, og erfaringer med tolkebruk.	Kommunikasjon med familiene
Casebesøk til åtte kontorer	Høst 2018	Familiekoordinator og ledere, med og uten HOLF-modell	Intervjuene omhandlet familiearbeidet, samarbeid internt og eksternt, betydningen av ledelse og organisering ved kontorene.	Familiekoordinator og organisasjon

---



Intervjuer	Høst 2018	Ledere i kontor med HOLF-modell	Intervjuene omhandlet lederoppfølging, organisatorisk innplassering og internt og eksternt samarbeid.	Ledere
Intervjuer	Høst 2018	Familiekoordinator uten HOLF-modell	Intervjuene omhandlet familiearbeidet, samarbeid internt og eksternt, betydningen av ledelse og organisering ved kontorene.	Familieoppfølgingen, samarbeid internt og eksternt
Intervjuer	Høst 2018	Familier som har fått oppfølging av koordinator med og uten HOLF-modell	Intervjuene omhandlet opplevelser av helhetlig oppfølging.	Deltakelse i familieoppfølging
Fokusgruppe-intervjuer	Vår 2018	Ledere i kontor med HOLF-modell	Intervjuene omhandlet lederoppfølging, organisatorisk innplassering og internt og eksternt samarbeid.	Ledere
Intervjuer	2018	Åtte familier som hadde fått oppfølging av koordinator med eller uten HOLF-modell	Intervjuene omhandlet familienes kommunikasjon med familiekoordinator.	Familiearbeid, bruk av tolk
Fokusgruppe-intervjuer	Vinter 2018	Familiekoordinator i kontor med HOLF-modell	Intervjuene omhandlet familiearbeidet, samarbeid internt og eksternt, betydningen av ledelse og organisering ved kontorene.	Familier, koordinator og organisasjon

#### 4.2 De kvantitative dataene

De kvantitative dataene omfatter spørreundersøkelser blant ledere, familiekoordinatorer og familier samt informasjon om foreldrene fra offentlige registre. Tabell 4.2 viser de kvantitative dataene i prosjektet.

Familiekoordinatorenes bruk av FGE-skjema utgjør en betydelig datakilde. Nå har vi kodet 968 skjemaer fra 45 familier fra de 15 tiltakskontorene. Systematisk analyse av disse skjemaene gir informasjon om hvilke deler av HOLF-modellen familiekoordinatorene vektlegger.

Spørreundersøkelser blant ledere og familiekoordinatorer omfatter alle i disse stillingene før kontorene ble randomisert (høsten 2016), og 18 måneder senere. Dataene herfra har vi benyttet til å analysere både effekt og implementeringskvalitet. I kombinasjon med de kvalitative dataene og FGE-skjemaene bidrar data fra spørreundersøkelsene blant ledere og familiekoordinatorer til å gi et helhetlig bilde av HOLF-modellens implementering.

Spørreundersøkelser blant familier omfatter alle foreldre som ble rekruttert og takket ja til oppfølging fra familiekoordinator, og de ble gjennomført ved rekrutteringstidspunktet og gjentatt ett år senere. Gjennom spørreundersøkelsene har vi målt tilstanden på alle målområder og på tilgrensende områder som sosial støtte og helse.

Vi har analysert registerdata. Disse dataene omfatter alle familier som ble inkludert i målgruppen høsten 2016. Vi følger disse familiene i tiden før og etter prosjektstart for å undersøke om familiekoordinator og HOLF-modellen fører til endringer i utviklingsmønstre. I vårt datagrunnlag består målgruppen av 4195 foreldre i 3033 familier. Da har vi ekskludert de 141 familiene som reservert seg for deltakelse høsten 2016.

*Tabell 4.2 Oversikt over de kvantitative dataene i prosjektet og tidspunktet for datainnsamlingen*

Datakilde	År	Informant	Beskrivelse	Analysenivå
Spørreundersøkelse	Høsten 2016, våren 2018	Familiekoordinatorer, 58 første runde, 57 andre runde	Familieoppfølging, implementering av HOLF-modellen og lokale familieprosjekt	Effekter av HOLF-modellen, implementeringskvalitet
Spørreundersøkelse	Høsten 2016, våren 2018	Ledere, 37 første runde, 32 andre runde	Organisering av NAV-kontoret, implementering av HOLF-modellen og lokale familieprosjekt	Implementeringskvalitet

---

Spørreundersøkelse	Høsten 2016 til høsten 2017, høsten 2017 til høsten 2018	Familier, 653 første runde, 561 andre runde	Status målområder, helsesituasjon, sosialt nettverk, erfaringer med NAV-oppfølging	Effekter av HOLF-modellen
Spørreundersøkelse	Høsten 2018	Familiekoordinatorer, 59 (tidligere og nåværende)	Implementeringskvalitet, HOLF-modellen og lokale familieprosjekter	Implementeringskvalitet
Registerdata	2013 (i noen tilfeller 2015) til våren 2019	3033 familier: 1439 ordinær NAV-oppfølging, 824 oppfølging av familiekoordinator med HOLF-modell, 770 oppfølging av koordinator uten HOLF-modell	Arbeid, inntekt, deltakelse i tiltak, sosialhjelp og andre ytelser	Effekt av familiekoordinator og HOLF-modellen sammenlignet med ordinær NAV-oppfølging
Skjemaer fra oppfølgingen	Høsten 2016 til og med 2018	Samtlige familiers skjemaer ved tiltakskontorer	Familiekartlegging, FGE-skjema, oppgaveskjema	Implementeringskvalitet, HOLF-modellen
Data om bruk av tolk i prosjektet	2018	24 kontorer	Informasjon om tolkebruk, tolkenes kvalifikasjoner	Bruk av tolk

---

## 5. Implementeringen av HOLF-modellen

Dette kapitlet beskriver hvordan HOLF-modellen er implementert, det vil si hvorvidt og i hvilken grad familiekoordinatorene har brukt HOLF-modellens prinsipper, skjemaer og verktøy som hjelper familiekoordinatorene med hvordan de kan gå frem i forskjellige deler av arbeidet. Vi legger vekt på elementer i HOLF-modellen som vi mener er spesifikke for den, og som Avdir har beskrevet i prosessveilederen. HOLF-modellen inneholder også elementer som er av generell karakter, slik som tett oppfølging, oppfølging av hele familien og flere målområder i henhold til kriterier fra kunnskapsoppsummeringen av Fløtten og Grødem (2014). Slike generelle elementer vil være til stede i både tiltaks- og sammenligningskontorene og er ikke analysert her.

For å undersøke implementeringen av HOLF-spesifikke elementer har vi benyttet data innhentet gjennom spørreundersøkelser og gjennom FGE-skjemaet som benyttes i HOLF-modellen. Spørreundersøkelsen ble gjennomført høsten 2018 og kun blant familiekoordinatorene ved tiltakskontorene, det vil si blant koordinatorene som benytter HOLF-modellen. Det var ikke relevant å stille de samme spørsmålene til familiekoordinatorene ved sammenligningskontorene, fordi disse ikke har fått opplæring i, og tilgang til, de HOLF-spesifikke elementene. Alle de 31 familiekoordinatorene besvarte spørreundersøkelsen.<sup>8</sup>

FGE-skjemaer produseres kontinuerlig. For hver planlagt samtale mellom familiekoordinatoren og familien skal det finnes et FGE-skjema. I denne delen av undersøkelsen har vi benyttet skjemaer fra 45 familier (3 tilfeldig trukne familier fra hvert av de 15 tiltakskontorene). Analysen omfatter i alt 968 FGE-skjemaer. Disse skjemaene inneholder informasjon om hvert planlagt møte, hvem familiekoordinatoren møtte, hva som var temaet for møtet, hvilke verktøy og prinsipper som skulle benyttes, og en evaluering av hvordan møtet ble gjennomført.

---

<sup>8</sup> Ved to kontorer har tre familiekoordinatører besvart. Dette er kontorer der en familiekoordinator nylig har sluttet, mens en annen har begynt. Ved ett kontor er det kun én familiekoordinator som har besvart. Årsaken var at dette kontoret hadde kun én familiekoordinator høsten 2018 da spørreundersøkelsen ble sendt ut.

I tillegg til å gjennomføre en generell analyse av hvordan HOLF-modellen er implementert, har vi undersøkt variasjonen mellom kontorer i bruk av de ulike elementene. Siden det kun er to familiekoordinatorer per kontor og kontorspesifikke resultater derfor lett kan knyttes til identifiserbare personer, beskriver vi variasjonen mellom kontorer uten å identifisere enkeltkontorer.

### **5.1 Implementeringskvalitet**

Det overordnede spørsmålet i evalueringen er om HOLF-modellen fører til en bedre situasjon for familiene. Da må vi være sikre på at det er nettopp HOLF-modellen som implementeres. En vanlig forståelse av implementeringskvalitet er graden av overenstemmelse mellom beskrivelse i manualer og faktisk implementering. Noen ganger avviker den faktiske implementeringen helt eller delvis fra modellen slik den er beskrevet. En viktig del av evalueringen er å finne ut hvorvidt manglende implementering kan forklare at vi ikke finner effekter av HOLF-modellen (se kapittel 15 og 16). Dersom et tiltak ikke viser effekter, men heller ikke er implementert, kan mangel på observerte effekter like gjerne skyldes manglende implementering som at tiltaket ikke virker. Dersom et tiltak ikke viser effekter, men er implementert, må det bety at tiltaket ikke virker slik man tror. Teorien bak tiltaket er feil, og tiltaket gir derfor ikke effekt (Funnell & Rogers, 2011). Det er viktig, men også vanskelig, å skille mellom disse mekanismene i empiriske analyser.

For å vurdere om en modell er implementert, må kravene til vellykket implementering være avklart, og de må kunne måles. Det beste er definerte vurderingskriterier og grenseverdier for hvert modellelement, altså klare mål på hva som skal implementeres, og hvor stor «dosen» må være for at implementeringen kan anses som tilstrekkelig. Utover skjema bruk har familiekoordinatorene stor frihet i hvordan de jobber innenfor modellen (Malmberg-Heimonen m. fl., 2018b). For eksempel krever ikke HOLF-modellen at familiekoordinatorene skal bruke bestemte verktøy i bestemte situasjoner, men tilbyr heller et bredt utvalg av verktøy som koordinatorene selv kan vurdere om og når de vil benytte. Dette gjør det vanskelig å definere vurderingskriterier for implementeringen. Man kan for eksempel ikke si at alle familiekoordinatorer skal bruke UTU; de står fritt til å velge andre verktøy. Noen

elementer i HOLF-modellen er imidlertid tydeligere, for eksempel kravet om å bruke FGE-skjema, kartleggings skjema og familieplan i møter og i familieoppfølgingen. Her er det likevel vanskelig å fastsette grenseverdier. Det er for eksempel et krav at familiekoordinatorene skal bruke FGE-skjema i møter med familier og samarbeidspartnere. Vi vet hvor mange skjemaer hver familiekoordinator har brukt, men vi vet ikke hvorvidt familiekoordinatorene hatt møter med familier utover dem vi har skjemaer på. Dermed kan vi ikke med sikkerhet si hvor flittig familiekoordinatorene benytter FGE-skjema. Når det gjelder kartleggings skjema vet vi hva som er fylt ut, men der det ikke er fylt ut, vet vi ikke om det skyldes at rubrikken ikke var relevant, eller at familiekoordinatoren ikke kartla dette området. I familieplanen kan vi se vi hvor mange planer som er inngått, men vi vet ikke om alle planer er skrevet ned, eller hvor hyppig de er fulgt opp. Vi kan derfor vanskelig sette en klar grense for hva som er tilstrekkelig implementering av HOLF-modellen, basert på skjemaene. Derfor bruker vi her FGE-, kartleggings- og familieplanskjema til å måle nivå, uten at vi definerer hva som er tilstrekkelig.

## **5.2 Elementer i HOLF-modellen**

HOLF-modellens implementeringsveileder og prosessveileder er grunnlaget for å vurdere hvorvidt og i hvilken grad HOLF-modellen er blitt implementert. Ifølge Avdir's implementeringsveileder (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016a) skal familiekoordinatorene

- 1) delta på opplærings samlinger og i veiledning,
- 2) utføre familiearbeidet og anvende metoder og verktøy i samsvar med prosessveilederen,
- 3) i samarbeid med NAV-lederen sette opp et aktørkart og skaffe seg oversikt over lokale instanser/personer som skal inngå i aksjonsnettverket,
- 4) informere sine ledere om arbeidet med familiene, og
- 5) fremme saker fra familiearbeidet til ledernivå når saken ikke kan løses på aksjonsnivået, samt informere og dele erfaringer med Avdir's ressursgruppe.

I prosessveilederen beskrives veiledningsprinsipper, skjemaer og verktøy som familiekoordinatorene skal bruke. Vi har delt disse inn i elementer og delelementer. Tabell 5.1

gir en oversikt over elementer og delementer, og vår forståelse av vurderingskriterier og minimumskrav til implementeringskvalitet.

Tabell 5.1 Spesifikke elementer i HOLF-modellen og vår forståelse av vurderingskriterier og minimumskrav til implementeringskvalitet

<b>SEMINARER OG VEILEDNING MED STRAM STRUKTUR</b>		
Delement	Vurderingskriterier	Minimumskrav
Seminarer arrangert av Avdir	Seks seminarer for å støtte implementeringen av HOLF-modellen	Familiekoordinatorer har deltatt på seminarene.
Veiledning med stram struktur	Veiledningsgrupper drevet av opplæringsstøttene, veiledning på skjema og metodiske verktøy. Læringsstruktur der Avdir har veiledet opplæringsstøtter som har veiledet familiekoordinatorer.	Familiekoordinatorer har deltatt i veiledningsgrupper og fått oppfølging av opplæringsstøttene.
<b>SKJEMAER</b>		
Delement	Vurderingskriterier	Minimumskrav
FGE	Skjema for forberedelse, gjennomføring og etter-refleksjon	Skjemaet brukes for å forberede møter med familier, ledere og samarbeidspartnere.
Familiekartlegging	Skjemaet gir en samlet oversikt over familiens situasjon på de fire målområdene.	Skjemaet brukes i oppfølgingen av familiene.
Familieplan	I skjemaet beskrives mål og delmål, hvem som gjør hva og når.	Familieplanen brukes i oppfølgingen av familiene.
<b>VERKTØY</b>		
Delement	Vurderingskriterier	Minimumskrav
Informere, involvere, mobilisere, og ansvarliggjøre (IIMA)	IIMA beskriver hvordan kommunikasjonen skal foregå med samarbeidspartnere for å få alle til å bidra best mulig i samarbeidet. Sentralt er å gi informasjon, involvere og mobilisere samarbeidspartnere og å ansvarliggjøre dem underveis i arbeidet.	Familiekoordinatorer bruker IIMA i møter med samarbeidspartnere.
Meny Agenda	Ivaretar brukermedvirkning. Brukere og familiekoordinatorer fyller inn hver sitt forslag til temaer for møte, og blir enige om hva som skal prioriteres, og hvor mye tid som skal settes av for hvert tema.	Meny Agenda brukes i møter med familier.
UTU – utforske–tilføy–utforske	Utforske hvilken informasjon som trengs, tilføy informasjonen som trengs, og utforske om brukeren har forstått informasjonen.	UTU brukes i møter med familiene.
<b>VEILEDNINGSPRINSIPPENE</b>		
Delement	Vurderingskriterier	Minimumskrav
Anerkjenne brukerens/lederens/samarbeidspartnerens situasjon og behov	Familiekoordinatorer anerkjenner.	Ikke mulig å definere

Avklare roller og gjensidige forventninger	Familiekoordinatorene avklarer.	Ikke mulig å definere
Gi tilstrekkelig og relevant informasjon	Familiekoordinatorene informerer.	Ikke mulig å definere
Fremme brukerens/lederens/samarbeidspartnerens ressurser og muligheter	Familiekoordinatorene fremmer ressurser og muligheter.	Ikke mulig å definere
Bidra til å sette mål og støtte brukeren/lederen/samarbeidspartneren i prosessen mot målet	Familiekoordinatorene bidrar til å sette mål og støtter arbeidet mot målet.	Ikke mulig å definere
<b>SYSTEMORIENTERT INNSATS</b>		
Delelement	Vurderingskriterier	Minimumskrav
Aksjonsnettverk	Dette er et nettverk av samarbeidspartnere som er viktige i familieoppfølgingen. Nettverket skal bidra til rask avklaring av roller og ansvar.	Aktørliste og aksjonsnettverk er etablert og brukes av familiekoordinatorer.
Aktivitetsskjema for ledere	Omhandler samhandling mellom familiekoordinator og leder, samt samhandling internt på NAV-kontoret og i kommunen for øvrig	Ikke vurdert

### **5.3 Deltakelse på seminarer og veiledning**

HOLF-modellen har omfattet fem seminarer som er blitt gjennomført i løpet av prosjektperioden. Tabell 5.2 viser temaene for seminarene og andelen familiekoordinatorer som har deltatt. Deltakelsen er høy. Over 90 prosent av familiekoordinatorene deltok på de to siste seminarene. En noe lavere andel deltok på de tidligere seminarene. Forklaringen på den økende deltakelsen er at nye familiekoordinatorer er rekruttert inn i prosjektet underveis. Disse har naturlig nok ikke deltatt på de tidligste seminarene.



Tabell 5.2 Andel familiekoordinatorer som har deltatt på seminarene arrangert av Avdir

Samling	Tema	Andel som deltatt (%)
Oktober 2016	HOLF-modellen: bakgrunn og metodikk	77,4
Februar 2017	Målområdene arbeid og barnas situasjon	80,6
September 2017	Målområdene bolig og økonomi	80,6
Februar 2018	Samarbeid, veiledning og brukere med flerkulturell bakgrunn	93,5
Juni 2018	Formidling av andre underveisrapport	90,3

I tillegg skal familiekoordinatorene delta i organiserte veiledningsgrupper omkring seks ganger i året. Vi har fulgt arbeidet i veiledningsgruppene og funnet at familiekoordinatorene har deltatt i veiledningsgruppene.

#### **5.4 HOLF-modellens skjemaer**

Som beskrevet i kapittel 3 er det tre skjemaer som er spesifikke for oppfølgingsarbeidet etter HOLF-modellen: FGE-skjemaet, familiekartleggingsskjemaet og familieplanen. Kravene som er nedfelt i veilederne, er at familiekoordinatorene skal bruke skjemaene i møter med familier, ledere og samarbeidspartnere.

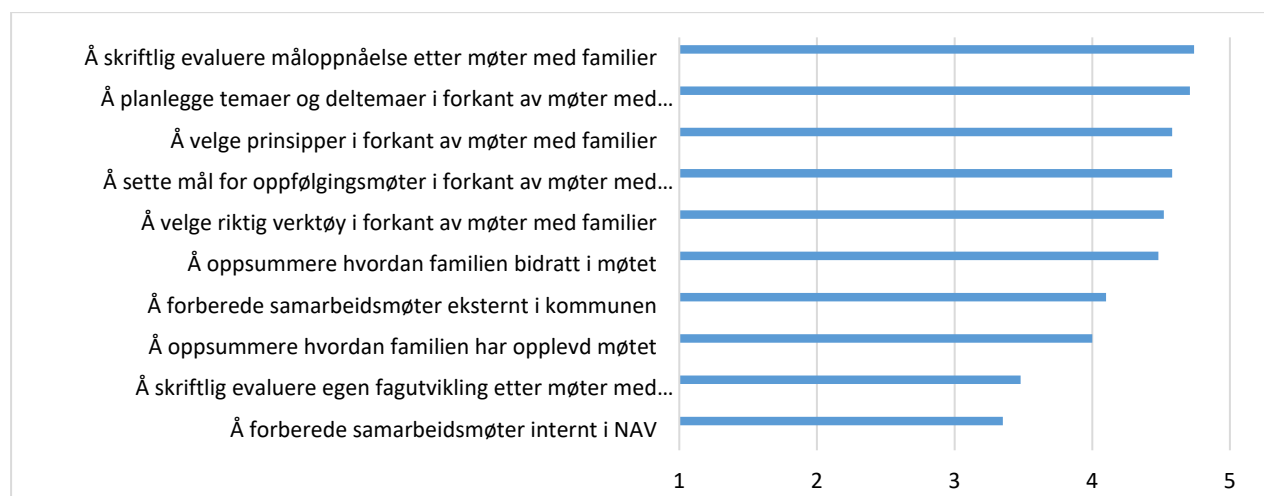
##### *FGE-skjemaet*

FGE-skjemaet er et skjema for forberedelse, gjennomføring og etter-refleksjon, og familiekoordinatorene bruker dette i forberedelse til møter med familier, samarbeidspartnere og ledere. Figur 5.2 viser hvor ofte familiekoordinatorene bruker FGE-skjemaet til henholdsvis planlegging, gjennomføring og etter-refleksjon. Svaralternativene var «aldri» (1), «sjelden» (2), «noen ganger» (3), «ofte» (4), «alltid» (5). Generelt tyder resultatene på at familiekoordinatorene bruker FGE-skjemaet flittig, og spesielt ser de ut til å bruke det til å

evaluere måloppnåelse etter møter med familier, til å planlegge temaer, til å velge prinsipper og verktøy, til å sette mål for oppfølgingsmøter i forkant av møter med familier og til å oppsummere hvordan familien har bidratt i møtet. For alle disse måtene å bruke FGE-skjemaer på oppgir over 90 prosent av familiekoordinatorene «ofte» eller «alltid», og gjennomsnittet ligger derfor mellom disse svaralternativene.

Familiekoordinatorene bruker skjemaet noe sjeldnere til å forberede eventuelle samarbeidsmøter de har eksternt i kommunen, og til å oppsummere hvordan familiene har opplevd møtene de gjennomfører med dem. Blant de definerte bruksområdene blir FGE-skjemaet sjeldnest brukt til å evaluere egen fagutvikling, forberede møter med leder og forberede interne samarbeidsmøter i NAV.

Figur 5.2 Familiekoordinatorenes bruk av FGE-skjema



Vi har også studert hvordan bruken av FGE-skjemaer varierer mellom kontorer. Når vi sammenligner kontorene, ser vi på familiekoordinatorenes gjennomsnittsskår for alle oppgavene. Det er betydelig variasjon mellom kontorene når det gjelder hvor ofte familiekoordinatorene bruker skjemaet. Kontorene som skårer lavest, har et gjennomsnitt på mellom 3 og 4, mens kontoret som skårer høyest, har skår tett opp mot 5, som tilsvarer «alltid» på skalaen.

### Familiekartleggings- og oppfølgingsskjemaet

I HOLF-modellens familiekartleggings- og oppfølgingsskjema skal familiekoordinatoren registrere familiens situasjon og ressurser på hvert målområde. Familiekoordinatorene benytter gjerne flere av de første møtene med familien til å kartlegge familiens situasjon gjennom dette skjemaet. I spørreundersøkelsen ba vi familiekoordinatorene oppgi hvor ofte de brukte familiekartleggings- og oppfølgingsskjemaet til bestemte aktiviteter, og resultatene er fremstilt i figur 5.3. Vi ser at familiekoordinatorene ofte benytter skjemaet til å sette mål, til å registrere områder familien ønsker å prioritere og til å definere aktiviteter. De benytter skjemaet noe sjeldnere til å klargjøre familiens rettigheter og til å skrive ned endringer familien har nådd innenfor de ulike målområdene.

Figur 5.3 Familiekoordinatorenes bruk av oppfølgings- og familiekartleggings skjema

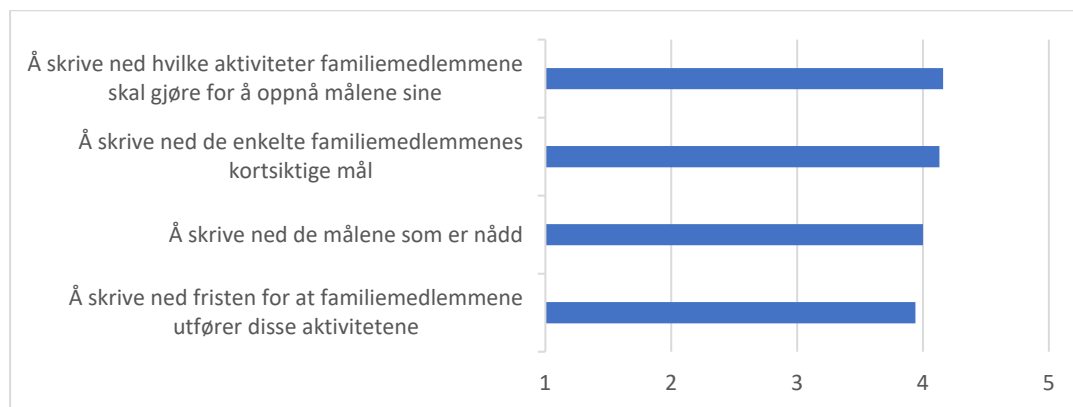


Når vi sammenligner kontorene, ser vi på familiekoordinatorenes gjennomsnittsskår for alle oppgavene. Når vi sammenligner kontorer, gir vi også her hver familiekoordinator en verdi som tilsvarer et gjennomsnitt av skårene på de enkelte oppgavene. Det er betydelig variasjon mellom kontorene. Kontoret med den høyeste skåren har en verdi på 4,4, som tilsvarer et sted mellom «ofte» og «alltid» på skalaen, mens kontorene med de laveste skårene ligger på 3,0 og 2,9, som tilsvarer «noen ganger».

## Familieplanen

I familieplanen noterer familiekoordinatoren og familiemedlemmer oppgavene de skal gjøre til neste møte. Familiekoordinatoren skal holde skjemaet oppdatert, slik at det viser progresjonen i de ulike aktivitetene. I spørreundersøkelsen ba vi familiekoordinatorene angi hva de bruker skjemaet til. Figur 5.4 viser at familiekoordinatorene svarer i gjennomsnitt 4, som tilsvarer «ofte» på skalaen.

Figur 5.4 Familiekoordinatorenes bruk av familieplan



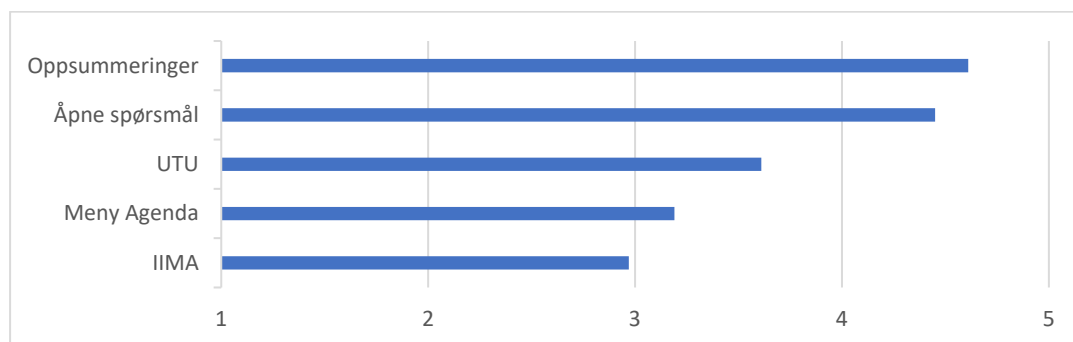
Vi har også studert variasjon mellom kontorene i bruk av familieplanen. Det er betydelig variasjon mellom de ulike kontorene. Kontorene med de høyeste skårene har verdier tett opp mot 5 (alltid), mens kontorene med de laveste skårene har et gjennomsnitt på 3,4.

## 5.5 HOLF-modellens verktøy

I HOLF-modellen inngår verktøyene åpne spørsmål, oppsummeringer, Meny Agenda, UTU og IIMA. I spørreundersøkelsen ba vi familiekoordinatorene oppgi hvor ofte de bruker disse verktøyene i møter med familiene (se figur 5.5). Svaralternativene var «ikke i noen møter» (1), «i mindre enn halvparten av møtene» (2), «i omtrent halvparten av møtene» (3), «i mer en halvpart av møtene» (4) og «i alle møter» (5). I gjennomsnitt skårer familiekoordinatorene mellom 4 og 5 (i over halvparten av møtene og i alle møter) på bruk av oppsummeringer og

åpne spørsmål, mens de skårer lavere på de andre verktøyene. Omkring 4 av 10 familiekoordinatorer oppgir at de sjelden eller aldri benytter IIMA, og en tilsvarende andel oppgir at de sjelden eller aldri benytter Meny Agenda.

Figur 5.5 Familiekoordinatorenes bruk av HOLF-modellens verktøy



Vi har også undersøkt forskjeller mellom kontorene når det gjelder familiekoordinatorenes bruk av verktøy. Skårene kan variere fra 1 (aldri) til 5 (alltid) på en samlet skala for alle verktøy. Det er betydelig variasjon mellom kontorene. Mens ett kontor oppgir at de bruker verktøyene i HOLF-modellen i nærmest alle møter, oppgir to andre kontorer at de bruker verktøyene i cirka halvparten av møtene.

Det er vanskelig å vurdere hvorvidt disse resultatene indikerer høy eller lav implementeringskvalitet, fordi prosessveilederen ikke angir klare krav til hvordan de ulike verktøyene skal brukes. Selv om prosessveilederen for eksempel beskriver Meny Agenda som «et enkelt hjelpemiddel som brukes i starten av et familiemøte», har det ikke vært et krav om at Meny Agenda skal brukes i starten av hvert familiemøte. Dermed er det ikke riktig å si at Meny Agenda er svakt implementert. Det vi derimot kan si, er at HOLF-modellen ser ut til å ha inneholdt mange åpne spørsmål og oppsummeringer, og dette er noe som er utbredt innenfor sosialt arbeid. Sammenlignet med åpne spørsmål og oppsummeringer er de mer HOLF-spesifikke verktøyene (UTU, IIMA og Meny Agenda) mindre fremtredende.

## 5.6 Veiledningsprinsippene

I HOLF-modellen skal familiekoordinatorene jobbe i tråd med veiledningsprinsipper for møter og arbeid med familiene. Veiledningsprinsippene som inngår i HOLF-modellen, er hentet fra NAVs veiledningsplattform, og de ligger dermed også til grunn for NAVs ordinære veiledningsarbeid.

Disse veiledningsprinsippene er:

- 1 Anerkjenn brukers situasjon og behov
- 2 Gi tilstrekkelig og relevant informasjon
- 3 Fremme brukers ressurser og muligheter
- 4 Bidra til å sette mål og støtte bruker i prosessen mot målet
- 5 Avklare roller og gjensidige forventninger

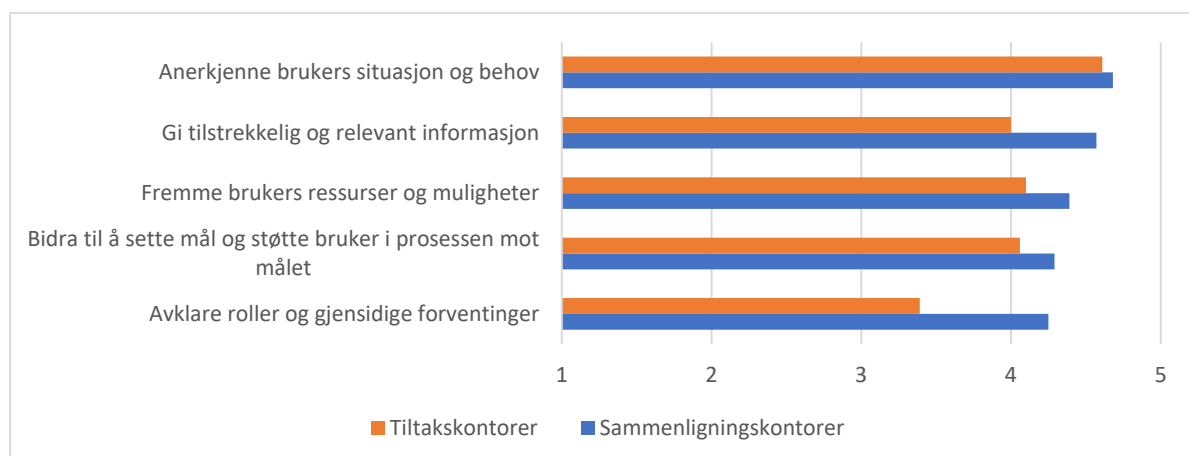
I prosessveilederen står det at prinsippene skal ligge til grunn for familieoppfølgingen, og at de skal bevist og ligge til grunn for refleksjon både før og etter møter med familier og samarbeidspartnere. I tråd med HOLF-modellens veiledere skal disse brukes bevisst i hver samtale med bruker. Det er imidlertid vanskelig å definere nøyaktig hva det innebærer å jobbe i tråd med de ulike prinsippene, for eksempel hva det vil si å anerkjenne brukerens situasjon og behov.

Ettersom disse prinsippene for oppfølgingsarbeid ligger til grunn for NAVs ordinære veiledningsarbeid og har sin bakgrunn i veiledningsplattformen, har vi også spurt familiekoordinatorene ved sammenligningskontorer hvor ofte de har brukt de samme fem prinsippene. Verdiene i skalaen er: 1 (ikke i noen møter), 2 (i mindre enn halvparten av møtene), 3 (i omtrent halvparten av møtene), 4 (i over halvparten av møtene) og 5 (i alle møter). Figur 5.1 viser gjennomsnitt for henholdsvis tiltaks- og sammenligningskontor. Resultatet er overraskende. Familiekoordinatorene ved sammenligningskontorer skårer høyere på alle påstandene, med statistisk signifikante forskjeller på det å avklare roller og forventninger ( $p = 0,000$ ), det å gi tilstrekkelig og relevant informasjon ( $p = 0,001$ ) og det å fremme brukerens ressurser og muligheter ( $p = 0,044$ ). Familiekoordinatorene ved

sammenligningskontorene skårer også høyere på den totale skalaen, med en skår på 4,44 mot tiltakskontorenes 4,03. Forskjellen mellom gruppene på totalskåren er statistisk signifikant ( $p = 0,001$ ).

Her er det viktig å påpeke at vi ikke har målt forekomst før implementering av familiekoordinator og HOLF-modellen. Vi kan dermed ikke avgjøre om forskjellen mellom tiltaks- og sammenligningskontorer skyldes at familiekoordinatorer ved sammenligningskontorene jobbet mer i tråd med prinsippene allerede før implementeringen. En mulig forklaring er at familiekoordinatorer uten HOLF-modell vil legge seg tettere opp mot NAVs generelle oppfølgingsmetodikk, der veiledningsplattformen og prinsippene er sentrale. Vi kan heller ikke utelukke en ytterligere forklaring, nemlig at familiekoordinatorenes rapportering ikke representerer realiteten. Det er for eksempel mulig å tenke seg at inklusjon av veiledningsprinsipper i HOLF-modellen har ført til at familiekoordinatorene har reflektert mer over hva det vil si å jobbe i tråd med disse prinsippene, som igjen kan ha ført til at familiekoordinatorene ved tiltakskontorene er mer konservative i vurderingen av hvor ofte de jobber i tråd med prinsippene.

*Figur 5.1 Familiekoordinatorenes bruk av prinsipper, gjennomsnitt for henholdsvis tiltaks- og sammenligningskontorer*



Familiekoordinatorene jobber oftest i tråd med prinsippet om å anerkjenne brukerens situasjon og behov. Her har familiekoordinatorene ved tiltakskontorene et gjennomsnitt på 4,6; det vil si at de følger prinsippet i nærmest alle sine møter. Familiekoordinatorene mener de gir tilstrekkelig og relevant informasjon i over halvparten av møtene. Det samme gjelder det å fremme brukerens ressurser og muligheter og det å bidra til å sette mål og støtte brukeren i prosessen mot målet. Familiekoordinatorene mener at de avklarer roller og forventninger i omtrent halvparten av møtene.

Vi har også undersøkt variasjon mellom tiltakskontorene. På en skala fra 1 (ikke i noen møter) til 5 (i alle møter) varierer skårene fra 3,60 til 4,40. Det er altså samlet sett relativt små forskjeller mellom kontorene når det gjelder hvor ofte familiekoordinatorene jobber i tråd med veiledningsprinsippene.

### **5.7 Implementeringskvalitet gjennom analyse av FGE-skjemaer**

Spørreundersøkelsen ble sendt ut i september 2018 og gir dermed et bilde av familiekoordinatorenes vurderinger på dette tidspunktet. Her vil data fra brukte FGE-skjemaer være utfyllende, siden disse er benyttet gjennom hele prosjektperioden. I FGE-skjemaene registrerer familiekoordinatorene informasjon om møtene og hvilke målområder de skal diskutere med familien i møtet, og de registrerer hvilke verktøy de har planlagt å bruke i møtet, og hvilke prinsipper som ligger til grunn. Dette skjemaet skal familiekoordinatorene benytte i tilknytning til hvert eneste møte med familiene. I det følgende analyserer vi 968 FGE-skjemaer som er benyttet i møter med 45 familier, nærmere bestemt 3 familier fra hvert av de 15 tiltakskontorene. Familiene er trukket ut tilfeldig. Antall skjemaer per familie varierer fra 5 til 46. Årsaken til at antallet varierer, er at noen familier har deltatt lenger i oppfølging enn andre. Det vanlige er at familiene har 15 til 20 FGE-skjemaer.

I 99,7 prosent av FGE-skjemaene har familiekoordinator satt et mål for møtet. Tabell 5.3 viser hva slags møter de ulike skjemaene er brukt i. Oppfølging er den vanligste møtetypen, deretter følger kartlegging, informasjonsmøte, samarbeidsmøte, hjemmebesøk, annet møte og spørreundersøkelse. Det er naturlig med lav andel informasjonsmøter og møter for



spørreundersøkelser, siden disse kun gjennomføres i begynnelsen av oppfølgingsarbeidet. Oppfølgingsmøter vil derimot familiekoordinatorene ha gjennom hele oppfølgingsperioden.

Tabell 5.3 *Typen av møter registrert i FGE-skjemaet*

Type møte	N	%
Spørreundersøkelse	13	1,3
Infomøte	62	6,4
Kartleggingsmøte	194	20,0
Hjemmebesøk	20	2,1
Oppfølgingsmøte	606	62,6
Samarbeidsmøte	53	5,3
Annet møte	20	2,1
Totalt antall skjemaer	968	100

I FGE-skjemaene registrerer familiekoordinatorene målområdene møtene skal omhandle. Tabell 5.4 viser frekvensfordelingen av de fire målområdene arbeid, økonomi, bolig og barnas situasjon. I tillegg ble også kategoriene helse, nettverk, utdanning og annet registrert i skjemaene. Det var mulig å registrere flere målområder til møtene, og i gjennomsnitt har familiekoordinatorene registrert to målområder per møte. Arbeid er oppgitt som målområde i 55,8 prosent av skjemaene, økonomi i 45,9 prosent, bolig i 30,3 prosent, og barnas situasjon i 38 prosent. Helse er registrert som tema i 13,1 prosent av skjemaene, nettverk i 1,5 prosent, utdanning i 5 prosent og annet i 10,9 prosent. I 233 skjemaer (24,1 prosent) har familiekoordinatorene ikke registrert noe tema til møtet. Dette innebærer at arbeid står for 28 prosent av alle planlagte temaer, økonomi for 23 prosent, bolig for 15 prosent og barnas

situasjon for 19 prosent. De øvrige temaene utgjorde til sammen 15 prosent, noe som er naturlig ettersom de fire første er definert som målområder i HOLF-modellen.

Tabell 5.4 Målområder registrert for møte

Målområde	N	Andel møter med dette målområdet, %
Arbeid	410	55,8
Økonomi	337	45,9
Bolig	223	30,3
Barnas situasjon	279	38,0
Helse	96	13,1
Nettverk	11	1,5
Utdanning	37	5,0
Annet	80	10,9
Totalt	1473	200,5

I FGE-skjemaene skal familiekoordinatorene registrere verktøy de har planlagt å bruke i møter. Verktøy som er listet opp i FGE-skjemaet er Meny Agenda, UTU, IIMA, åpne spørsmål og oppsummeringer.

Tabell 5.5 viser frekvensfordelingen av de ulike verktøyene. Totalt har familiekoordinatorene registrert i gjennomsnitt 2,8 verktøy per møte. Vi kan se at åpne spørsmål og oppsummeringer er registrert som verktøy i 80 prosent av møtene og UTU i over halvparten av møtene, mens

Meny Agenda og IIMA er registrert i færre møter. Når vi tar utgangspunkt i alle oppgitte verktøy, finner vi at Meny Agenda utgjør 14 prosent av verktøyene, UTU 20 prosent, IIMA 9,4 prosent, åpne spørsmål 28,4 prosent og oppsummeringer 28,2 prosent. I tillegg er det 22 skjemaer, eller 2,6 prosent av alle skjemaene, som mangler informasjon om hvilke verktøy familiekoordinatoren har brukt.

*Tabell 5.5 Verktøy familiekoordinatorene har planlagt å bruke i møter med familiene*

Verktøy	N	Andel av møter, %
Meny Agenda	372	39,4
UTU	531	56,3
IIMA	250	26,5
Åpne spørsmål	756	80,2
Oppsummeringer	751	79,6
Totalt	2660	282

Familiekoordinatorer skal også jobbe etter prinsippene som er nedfelt i NAVs veiledningsplattform. Tabell 5.6 viser hvor ofte de ulike prinsippene er angitt i FGE-skjemaene. Familiekoordinatorene kan ha planer om å jobbe etter flere prinsipper i et enkelt møte, og de har i gjennomsnitt oppgitt 2,4 prinsipper per møte. Avklare roller og gjensidige forventninger er oppgitt som prinsipper i 28,1 prosent av skjemaene, gi tilstrekkelig og relevant informasjon i 47,8 prosent, fremme brukers ressurser og muligheter i 49,3 prosent, bidra til å sette mål og støtte bruker i prosessen mot målet i 50,3 prosent og anerkjenne brukers situasjon og behov i 64,3 prosent. Det ser altså ut til å være en nokså jevn fordeling, med unntak av noe hyppigere bruk av anerkjennelse og noe sjeldnere bruk av avklaring av roller og forventninger. Det er kun 10 skjemaer hvor familiekoordinatoren ikke har oppgitt noe prinsipper for møtet.

Tabell 5.6 Prinsipper familiekoordinatorene har planlagt å jobbe etter i møter

Prinsipp	N	Andel av møter, %
Avklare roller og gjensidige forventninger	269	28,1
Gi tilstrekkelig og relevant informasjon	458	47,8
Fremme brukers ressurser og muligheter	472	49,3
Bidra til å sette mål og støtte bruker i prosessen mot målet	482	50,3
Anerkjenne brukers situasjon og behov	616	64,3
Totalt	2297	239,8

Etter møter skal familiekoordinatorene benytte FGE-skjemaet til å reflektere over egen læring og hvorvidt det de lærte, er aktuelt å ta med til veiledning med kollega. Her blir familiekoordinatorene bedt om å vurdere hvordan møtet gikk, hvilke prinsipper og verktøy de brukte, og hva disse hadde å si for resultatet av møtet. De skal også vurdere på hvilken måte foreldrene bidro i samtalen, og foreldrenes opplevelse av møtet. I 92 prosent av skjemaene er det skrevet en tekst om hva familiekoordinatoren lærte i møtet, og i 52 prosent er det notert hva som er aktuelt for veiledning med kollegaer. I etter-refleksjonen beskriver familiekoordinatorene for eksempel hvordan de brukte verktøy og prinsipper, og om de nådde målene de hadde satt seg. Etter-refleksjonen er som regel utførlig skrevet.

## 5.8 Aksjonsnettverket

Som vist tabell 5.1 er aksjonsnettverket et av de viktigste elementene i den systemorienterte innsatsen i HOLF-modellen, og det utgjør en av de tydeligste forskjellene mellom tiltaks- og sammenligningskontorer. En tredjedel (32,3 prosent) av familiekoordinatorene oppgir at de ikke har benyttet seg av aksjonsnettverket, mens to tredjedeler (67,7 prosent) oppgir at de har. De som brukte aksjonsnettverket, hadde kontakt med aktørene i nettverket én til fem ganger i

en vanlig måned. De hadde sjelden felles møte, og de kommuniserte ofte per mail eller telefon. Det er også variasjoner mellom kontorene i bruken av aksjonsnettverket. Ved åtte kontorer hadde begge familiekoordinatorene hatt kontakt med aksjonsnettverket, ved fire kontorer hadde den ene hatt det, og ved tre kontorer hadde ingen av dem hatt det. Vi undersøker betydningen av aksjonsnettverket videre i kapittel 11.

### **5.9 Implementeringskvaliteten er høy for enkelte elementer i HOLF-modellen**

Avdir har fulgt opp implementeringen av HOLF-modellen ved tiltakskontorer og har selv bidratt til den gjennom læringsstrukturer, seminarer, oppfølging og veiledningsgrupper. Implementeringskvaliteten er spesielt høy når det gjelder deltakelse i veiledningsgrupper og seminarer, mens den er mer varierende når det gjelder bruken av skjemaer med tilhørende verktøy. En tredjedel av familiekoordinatorene har ikke benyttet seg av aksjonsnettverket. Disse familiekoordinatorene vurderte det dit hen at de ikke hadde behov for det, fordi de allerede hadde kontakt med familiens ulike samarbeidspartnere.

For at HOLF-modellen skal skape effekter, må den skille seg fra ordinær praksis. I denne studien finner vi at familiekoordinatorene fra sammenligningskontorene bruker veiledningsprinsippene i modellen flittigere enn tiltakskontorene, og at de følger opp familiene på måter som ligner metodikken i HOLF-modellen (Malmberg-Heimonen m. fl., 2018b; Tøge m. fl., 2019). I tillegg har vi sett at familiekoordinatorene ved tiltakskontorene benytter til dels samme tilnærming som de gjorde før implementeringen av HOLF-modellen (Tøge m. fl. 2019), og at familiekoordinatorer med og uten HOLF-modell i høy grad følger opp familier på samme måte. Dette til tross for at enkelte elementer i HOLF-modellen er implementert med høy kvalitet.

## **6. Helhetlig oppfølging**

Ved både tiltaks- og sammenligningskontorer følger hvert par av familiekoordinatorer opp 21 familier. Dette gjør at de kan ha hyppige møter og være lett tilgjengelig for familiene. Både ved tiltakskontorer og ved sammenligningskontorer skulle familiekoordinatorene forbedre familienes situasjon innenfor de fire målområdene (arbeid, økonomi, bolig og barnas situasjon) og følge opp hele familien. Vi kan derfor forvente at det praktiseres helhetlig oppfølging i begge grupper. Samlet er det derfor rimelig å forvente at familiekoordinatorrollen vil forbedre relasjonen mellom familiene og NAV. Men så er spørsmålet om selve HOLF-modellen også kan ha innvirkning på relasjonen? Hvis svaret er ja, betyr det i så fall at skjemaer og verktøy som er spesifikke for HOLF-modellen, påvirker relasjonen mellom familiekoordinatoren og foreldrene. I dette kapitlet benytter vi data fra intervjuer og spørreundersøkelser til å undersøke en bestemt side ved denne relasjonen, nemlig arbeidsrelasjonen, og utforsker betydningen av familiekoordinator og HOLF-modellen.

### **6.1 Tid og tilgjengelighet**

I intervjuene gir familiekoordinatorer uttrykk for at rollen gir rom for tett oppfølging, noe de opplever som positivt. Familiekoordinatorrollen og de tilhørende oppgavene har, slik familiekoordinatorene beskriver det, bidratt til sosialfaglig bevisstgjøring. Familiekoordinatorene har bidratt til at familiers liv og hverdag synliggjøres, både gjennom at de tydeligere ser hvordan ulike problemer og utfordringer henger sammen og påvirker hverandre, og ved at familienes ressurser kommer frem og kan mobiliseres. I sosialfaglig teori antas det at tett oppfølging, anerkjennelse og brukermedvirkning leder til gode prosesser som forsterker familienes ressurser og deres muligheter for endring. Lav inntekt kan øke foreldres stressnivå og dermed påvirke deres psykiske og fysiske helse og deres omsorgskapasitet (Hyggen, Brattbakk & Borgeraas, 2018). En teori er derfor at familier som får den oppfølgingen de har behov for, opplever mindre stress og er mer mottakelige for hjelp.

I intervjuene understreker flere familiekoordinatorer betydningen av omfattende og helhetlig oppfølging. En familiekoordinator (sammenligningskontor) forteller om sine erfaringer:

*Forsker: Hvordan tenker du at den måten dere jobber i HOLF-prosjektet skiller seg fra det tidligere arbeidet du har gjort i NAV?*

Jeg tenker at – selvsagt oppfølgingen, den er jo litt mer omfattende nå enn den har vært tidligere – og kanskje vurderingene vi tar i sakene, baserer seg nå på helheten i familien, ikke bare den som har søkt. Det tror jeg.

*Forsker: Og hva gjør det med sakene, eller med problemene at dere fokuserer mer på helheten?*

Jeg tenker at automatisk så frigjør det familien fra veldig mye indre stress – slik jeg ser det. Og da er de mer mottakelige for andre ting rett og slett, fordi målet vårt jo er – ikke sant, vi har jo den arbeidslinjen bak hele tiden. Vi ser at når vi frigjør noen av de bekymringene som kan være rundt økonomi eller barn, da er de mer mottakelige for å jobbe mot å komme ut i jobb, noe som vi tenker at på lang sikt vil være mest lønnsomt for alle parter. At folk kan klare seg selv, også i forhold til barna. At de ser at foreldrene er ute i noe, de gjør noe – det er jo en motivasjon, ikke at de bare sitter hjemme.

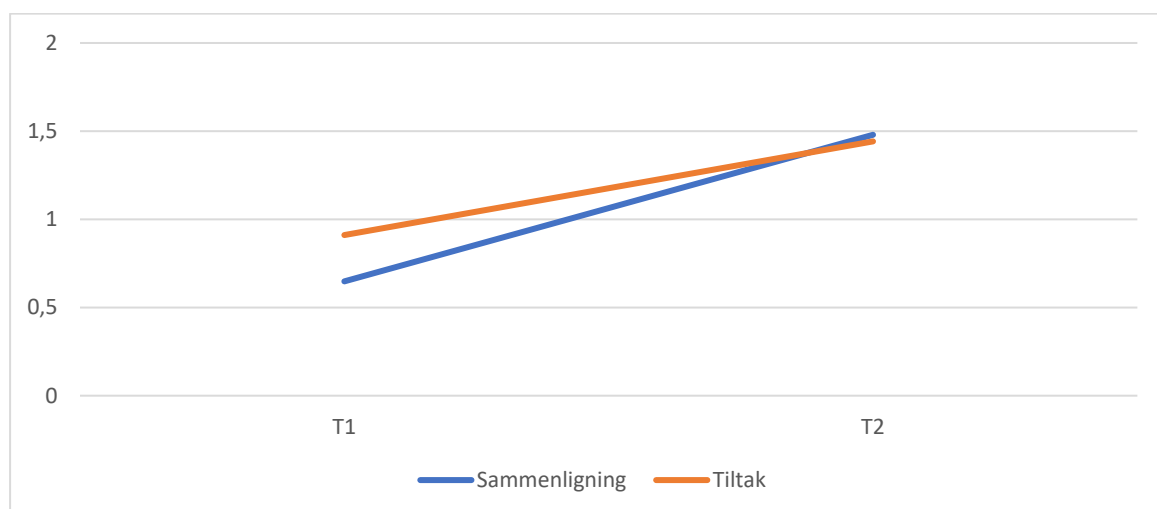
Familiekoordinatorerne er tilgjengelige (blant annet ved at de kan nås direkte på mobiltelefon), har relativt få familier å følge opp, har mulighet til å utøve skjønn og fleksibilitet og kan handle raskt ved behov. Dette er noe familiekoordinatorerne opplever som svært verdifullt, og noen av dem beskriver det som en forutsetning for å lykkes med endringsarbeidet med familiene. De trekker også frem at det er viktig å løfte frem familienes styrker og ressurser i arbeidet. Hjemmebesøk vurderes som særlig verdifullt, med tanke på at det gir grunnlag for å danne seg et godt bilde av familiens situasjon. Under hjemmebesøk får familiekoordinatorerne se foreldre og barn i deres egne omgivelser og får innblikk i familiens boligstandard og -behov: «Det å møte barna og se hele familiesituasjonen [gjør] at vi får tatt en annen type vurdering enn å bare si at du har fire barn», forklarer én familiekoordinator. Å besøke familiene i hjemmet deres gir også koordinatorerne et bedre inntrykk av hele situasjonen, av hvordan de enkelte familiemedlemmene har det, og av familiens samspill.

Familiekoordinatorerne har gjennomgående positive erfaringer fra prosjektperioden. De opplever at de blir godt kjent med og får gode relasjoner til familiene, og at familiene setter pris på den oppfølgingen de får. Familiekoordinatorerne har avdekket og forsøkt å løse problemer som familier kan ha hatt i årevis, men som ingen i NAV har visst om. Ofte har ingen tidligere hatt tid til å undersøke og ta tak i problemene. Familiekoordinatorerne jobber

prosessrettet, noe som innebærer at de sammen med familiene setter små og store mål. Hensikten er å få familiene til å oppleve mestring og å oppnå endring i familiens situasjon. Familiekoordinatorerne er generelt positive til denne arbeidsmåten.

Familiekoordinatorrollen har gitt rom for en tett oppfølging som ellers ikke ville vært mulig. Vi bør derfor forvente at familiene blir mer tilfreds med NAV. I spørreundersøkelser har vi derfor undersøkt utviklingen i familienes erfaringer med NAV. Ved det første tidspunktet (T1) ba vi foreldrene vurdere sin daværende NAV-veileder, og tolv måneder senere (T2) ba vi dem vurdere familiekoordinatoren sin. Figur 6.1 viser at det mellom de to tidspunktene var en betydelig økning i hvor ofte familiene møtte kontaktpersonen sin i NAV. Ved det andre tidspunktet møtte familiene familiekoordinatoren nærmere 1,5 ganger i måneden. Økningen er noe sterkere blant familiene ved sammenligningskontorene, men denne forskjellen er ikke signifikant. Det er dermed ingenting som tyder på at HOLF-modellen fører til hyppigere møter. Den generelle økningen i begge grupper er antakelig et uttrykk for at familiene har fått familiekoordinator, som har tid til hyppigere møter enn det en ordinær veileder i NAV har kapasitet til.

*Figur 6.1 Møtehyppighet den siste måneden ved den første (T1) og den andre (T2) spørreundersøkelsen*





## **6.2 Helhetlig og langsiktig**

Familier forteller familiekoordinatoren at de er fornøyde med at hele familien blir sett, og at familiekoordinatoren også forholder seg til barnas situasjon. En av tilbakemeldingene er at de i større grad enn tidligere opplever å bli sett og forstått av ansatte i NAV. Familiekoordinatorer erfarer at familier har fått et bedre forhold til NAV, og dette bekreftes i intervjuer med familier.

Der de tidligere jobbet med «brannslukking» og arbeidet nærmest «tilfeldig, sporadisk og usystematisk», som en familiekoordinator karakteriserte det, har familiekoordinatorene nå rammer, ressurser og en metodikk som gir dem mulighet til å jobbe mer systematisk og langsiktig. Det at de har blitt bedre kjent med familiene, har også gjort at de har fått et annet syn på situasjonen deres, og de forstår den bedre. Én familiekoordinator uttrykker dette slik:

Vi har oppdaget nye ting med de som vi har jobbet med, som ikke har vært kjent, eller ikke har vært så opp i dagen da, man forstår hvorfor folk har vært på sosialhjelp så lenge, da det er mange ting. Jeg har merket for min egen del at før kunne jeg kanskje vært litt frustrert over klienter, hvorfor kan de ikke bare gjøre som jeg sier, eller hvorfor kan de ikke ta bedre valg? Mens den frustrasjonen som før var rettet mot klienter, nå er nesten fullstendig snudd mot systemet. Og det er både vårt eget system og utdanningssystem, spesialisthelsetjenesten og alt det rundt. Det å gå sammen med så mange familier over to år har gjort at det er veldig lite av den klientfrustrasjonen igjen. (Familiekoordinator, fokusgruppe, sammenligningskontor)

Familiekoordinatorene synes det er en fordel å være to, og mange jobber tett sammen. Det at begge har kjennskap til familiene som følges opp, og det at de kan dele og drøfte erfaringer og videre arbeid, er en styrke og kan gjøre at oppfølgingen blir bedre. Dette kan også være viktig for å støtte hverandre i de tilfellene der en samtale eller situasjonen i en familie oppleves tung og spesielt krevende, og det fungerer i slike sammenhenger som kollegaveiledning. Utover gruppeveiledning for familiekoordinatorene som benytter HOLF-modellen og veiledning fra opplæringsstøttene, får familiekoordinatorene gjennomgående lite systematisk veiledning innad ved kontorene. Det vanligste er at de diskuterer konkrete saker med en gruppe- eller avdelingsleder eller i interne saksmøter i avdelingene de er tilknyttet.

Til tider opplever familiekoordinatorene oppfølgingsarbeidet som tungt og krevende, selv om de har mer tid og ressurser enn en vanlig veileder i NAV. Målgruppen har komplekse

utfordringer. Mange familier står overfor en rekke hindringer som må ryddes av veien før de kan bli selvhjulpne, og mange har erfart å være kasteballer i hjelpeapparatet i årevis. Det kan også være stressende og belastende å komme tett inn på familier med komplekse og alvorlige problemer. Enkelte familiekoordinatorer forteller om situasjoner de ikke klarer å legge fra seg, og at de bekymrer seg slik at de blir liggende å tenke om kvelden og ikke får sove. Familiekoordinatorer som kommer tett inn på familiene, sier at de risikerer å «adoptere» det som er vanskelig, eller følge familienes svingninger. Noen ganger kan vanskelige situasjoner trigge egne erfaringer og følelser, noe enkelte familiekoordinatorer sier at de gjerne skulle ha bearbeidet mer systematisk enn det har vært rom for i HOLF-modellen. Familiekoordinatorene etterlyser blant annet veiledning i å sortere hva som er familiens og hva som er familiekoordinatorens utfordringer, og hjelp til å ivareta egen psykiske helse.

En annen utfordring er å avslutte oppfølgingen av familier. Familiekoordinatorer forteller at det kan være vanskelig å avslutte selv om målene er innfridd. Dette kan skyldes at familiene fremdeles ønsker kontakt fordi familiekoordinatorene representerer en form for trygghet. Det kan også skyldes at familiekoordinatorene har vanskelig for å slippe familiene. De kan være bekymret for om familiene er tilstrekkelig selvstendige, eller at problemene igjen vil overvelde dem.

### **6.3 Mållrettet og systematisk**

Familiekoordinatorene legger vekt på å jobbe mållrettet og systematisk med den enkelte familie, og de som jobber i tråd med HOLF-modellen, mener at modellen har tilrettelagt godt for en slik tilnærming. HOLF-modellens ulike skjemaer, men også tilsvarende skjemaer utviklet av familiekoordinatorer uten HOLF-modellen, har vært gode hjelpemidler for å sette konkrete mål og fremme systematikk og progresjon i arbeidet. Man kan tenke seg at mer systematisk og mållrettet arbeid vil bidra til at familier får mer effektiv hjelp og raskere blir selvhjulpne.

Familiekoordinatorer mener at en grundig kartlegging er et viktig fundament for å jobbe tett med familiene og de enkelte familiemedlemmenes behov og for å samarbeide med andre instanser som har å gjøre med familiene. Selv om familiekartleggingen er tidkrevende, er det

noe de får igjen for senere. Mange familiekoordinatorer som benytter HOLF-modellen, sier at kartleggingsskjema er nyttig. Selv om kartlegging inngår i NAVs ordinære oppfølgingsarbeid, erfarer familiekoordinatorer at den ordinære kartleggingen gjerne blir lite helhetlig, at den kun dreier seg om arbeid og økonomi, og at den ofte er fragmentert eller tilfeldig. Ifølge familiekoordinatorene er det også en tendens til at den samme brukeren kartlegges på nytt hver gang en ny saksbehandler kommer inn i saken.

Familiekoordinatorer som benytter HOLF-modellen, refererer til modellens ulike prinsipper og samtaleverktøy når de forteller om oppfølgingsarbeidet. Ressursperspektivet, brukermedvirkning og anerkjennelse, og motiverende intervju metodikk (MI), med verktøy som åpne spørsmål eller oppsummeringer, ser ut til å være integrert i tilnærmingen deres (Malmberg-Heimonen m. fl., 2018b).

#### **6.4 *Arbeidsrelasjonen mellom familiene og familiekoordinatorer***

I sosialt arbeid er arbeidsrelasjonen mellom profesjonsutøvere og brukere sentral for at man skal lykkes med å oppnå ønskede endringer. Begrepet arbeidsallianse kommer fra psykologien og vektlegger selve arbeidsrelasjonen mellom terapeut og pasient. Bordin (1979) beskriver arbeidsallianse som en interaksjon mellom pasient og terapeut for å oppnå en endring. Begrepet arbeidsallianse har vist seg å være relevant også innen sosialt arbeid (Killian, Forrester, Westlake & Antonopoulou, 2017). Sosialarbeideren fungerer som en endringsagent og tilbyr aktiviteter. Disse aktivitetene, altså det at brukeren inntar en aktiv rolle, skal bidra til endring. For at det skal være mulig å oppnå endring, er det viktig at samarbeidet mellom sosialarbeidere og brukere er tuftet på felles forståelse av og enighet om målet de skal oppnå, og oppgavene de skal løse. Brukeren må ha tiltro til sosialarbeiderens kompetanse og bakenforliggende motiver, mens sosialarbeideren må ha tiltro til at brukeren oppfylder kravene som samfunnet stiller. Hasenfeld (2010) beskriver arbeidsrelasjonen mellom sosialarbeider og brukere som sosialarbeiderens essensielle verktøy. En god arbeidsrelasjon er helt nødvendig for at sosialarbeideren skal kunne kartlegge brukerens behov og finne frem til passende tiltak og oppfølging.

Fordi en god arbeidsrelasjon kan påvirke familienes utvikling, og fordi familiekoordinatoren har potensial til å skape en god arbeidsrelasjon til foreldrene, har vi undersøkt hvordan arbeidsrelasjonen mellom foreldre og kontaktperson i NAV har utviklet seg i prosjektperioden. Ved prosjektstart (høsten 2016) og 18 måneder senere (våren 2018) ba vi familiekoordinatorene om å vurdere arbeidsrelasjonen<sup>9</sup> til brukerne sine. Ved prosjektstart vurderte de relasjonen til brukere generelt, mens 18 måneder senere vurderte de arbeidsrelasjonen med foreldrene i studien. Påstandene de skulle ta stilling til i undersøkelsen, dreide seg for eksempel om hvorvidt man arbeider mot felles mål, hvorvidt man blir enige om oppgaver, og respekterer hverandre. Svaralternativene var «aldri» (1), «sjelden» (2), «en del ganger» (3), «ofte» (4) og «alltid» (5). Figur 6.2 viser at familiekoordinatorenes gjennomsnittlige vurdering av hvor ofte de arbeider i tråd med påstandene, har økt fra «ofte» til et sted mellom «ofte» og «alltid». Ser vi på alle familiekoordinatorene, uavhengig av om de benytter HOLF-modellen, er denne økningen statistisk signifikant ( $p < 0,001$ ). I tillegg finner vi en signifikant sterkere økning for familiekoordinatorene med HOLF-modell enn for dem uten ( $p = 0,021$ ). Resultatene tyder dermed på at HOLF-modellen har forbedret familiekoordinatorenes opplevelse av arbeidsrelasjonen.

Vi har brukt tilsvarende spørsmål for å måle arbeidsrelasjonen fra foreldrenes perspektiv. Undersøkelsene ble gjennomført ved prosjektoppstart og tolv måneder senere. Figur 6.2 viser at det har vært en kraftig forbedring i hvordan foreldrene vurderer relasjonen sin til kontaktpersonen i NAV. Både familier som har fått oppfølging av familiekoordinator *med*

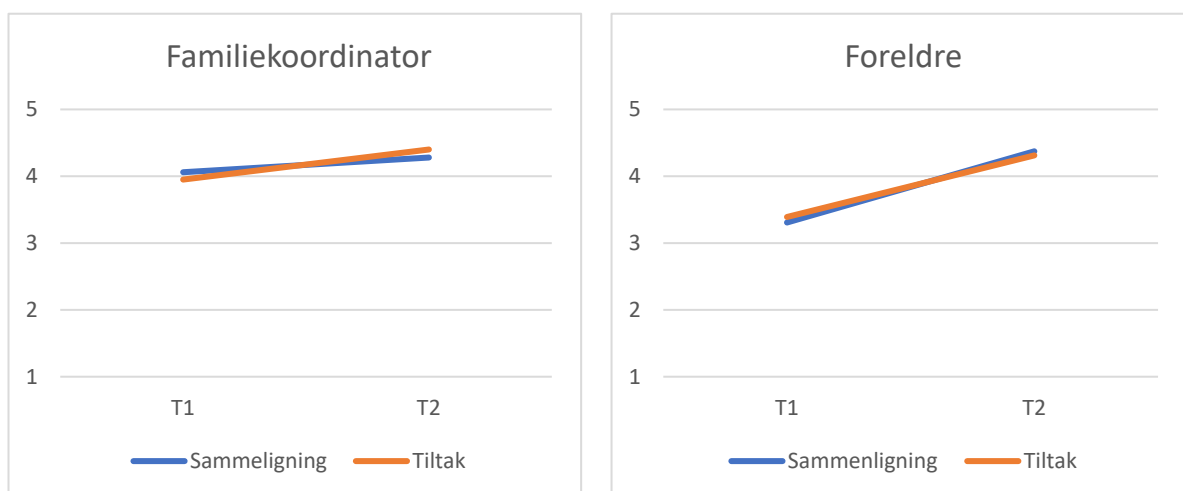
---

<sup>9</sup> Det er utviklet ulike måleinstrumenter for å måle arbeidsallianse, og Working Alliance Inventory (WAI) er et av de mest kjente og brukte (Horvath, 1994, s. 10). Skalaene vi har benyttet overfor henholdsvis familiekoordinatorene og familier, har tilsvarende dimensjoner, men selve måleinstrumentene er noe forskjellige (Hatcher & Gillaspay, 2006). Overfor familiekoordinatorene har vi benyttet Working Alliance Inventory – Short Revised – Therapist (WAI-SRT). Dette instrumentet består av totalt ti påstander om relasjon, målsetting og arbeidsfordeling. Overfor familiene benytter vi Working Alliance Inventory – Short Revised – Client (WAI-SR). Dette består av tolv påstander. I tillegg til at det er forskjell i antall spørsmål, er påstandsformuleringene noe ulike. For det første er selve ordlyden noe ulik avhengig av om den er rettet til familiekoordinator eller familie. For det andre, og kanskje viktigst i denne sammenhengen, svarer familiekoordinatorene på påstander om hvordan hun/han forholder seg til familiene, mens familiene svarer på hvordan de opplever å bli møtt av familiekoordinatorene.

HOLF-modell, og familier som har fått oppfølging av familiekoordinator *uten* HOLF-modell, rapporterer at de har mye bedre relasjon til familiekoordinatoren enn de hadde til sin tidligere veileder eller saksbehandler. Dersom vi ser alle foreldrene under ett, uavhengig av om familiekoordinatoren deres har HOLF-modell eller ikke, har gjennomsnittet økt fra et sted mellom «iblant» og «ofte» til et sted mellom «ofte» og «alltid». Endringen er signifikant. Foreldrene som har fått oppfølging av familiekoordinator, har altså fått betydelig bedre arbeidsallianse med familiekoordinatoren enn de hadde med tidligere veiledere på NAV. Fordi denne økningen ikke er sterkere for familier som har fått oppfølging av familiekoordinator med HOLF-modellen, enn for familier som har fått oppfølging av familiekoordinator uten HOLF-modellen, kan vi konkludere med at HOLF-modellen i seg selv ikke fører til at foreldrene opplever en bedre arbeidsrelasjon med familiekoordinatoren.

Generelt øker foreldrenes skår på arbeidsrelasjon mer enn familiekoordinatorenes. Vi ser også at utgangspunktet var bedre for familiekoordinatorene enn for foreldrene. Ved siste målepunkt er foreldrenes og familiekoordinatorenes skår omtrent like høy, noe som kan tyde på at de er nokså enige om kvaliteten på arbeidsrelasjonen.

Figur 6.2 Familiekoordinatorenes og foreldrenes vurdering av arbeidsalliansen



## **6.5 «De ringer alltid tilbake»**

Som ledd i den kvalitative datainnsamlingen ble 11 familier (til sammen 13 foreldre) ved 7 kontorer (4 tiltaks- og 3 sammenligningskontorer) intervjuet om sine erfaringer med oppfølgingen fra familiekoordinatorene. Av disse hadde 2 majoritetsbakgrunn og 9 minoritetsbakgrunn. Det ble ikke benyttet tolk ved noen av intervjuene. Familiekoordinatorene rekrutterte familiene som ble intervjuet, og hadde vurdert det dit hen at det ikke var behov for tolk. Ved tre av intervjuene var det imidlertid forskernes vurdering at det hadde vært et langt bedre utgangspunkt dersom intervjuet hadde blitt gjennomført med tolk. Det var nemlig vanskelig å vurdere om familiene forsto hva som ble sagt, og vi hadde vansker med å stille spørsmålene vi planlagt.

Hensikten med intervjuene var å få foreldre i tale for å få høre deres erfaringer fra og vurderinger av oppfølgingen. De fleste familiene var svært opptatt av å fortelle om seg selv, om situasjonen sin og om sine problemer og behov. Alle familiene kunne fortelle om langvarige og komplekse sosiale og helsemessige problemer og hvordan dette påvirket deres liv og hverdag. Mange fortalte om konkrete forhold de hadde fått hjelp til gjennom oppfølgingen, som tiltak, økonomisk støtte eller søknad om skole. Det er likevel familienes kontakt og samarbeid med familiekoordinatorene og NAV vi tar utgangspunkt i her, ikke familienes historier som sådan.

De fleste familiene hadde hatt kontakt med NAV i mange år og kunne fortelle om et lite tilgjengelig NAV hvor det var vanskelig å få tak i veilederen sin, hvor det tok lang tid å få svar på søknader, og hvor de hadde opplevd avslag eller manglende oppfølging og adekvate tiltak. De fortalte om hyppige skifter av veileder og om saksbehandlere som ikke fulgte opp, slik at det ble liten kontinuitet i oppfølgingen.

Familiene som ble intervjuet, ga uttrykk for at erfaringene fra oppfølgingen fra familiekoordinator skilte seg fra tidligere oppfølging fra NAV. Familiene var fornøyde med oppfølgingen de fikk fra familiekoordinatorene, og familiekoordinatorene ble beskrevet som tilgjengelige og engasjerte. Familiene understreket at det var positivt at de hadde én person i NAV å forholde seg til, og at dette var en person som kjente helheten i familiens situasjon. De fortalte at de hadde god kontakt med og tillit til familiekoordinatorene, og at de fortalte dem

om ting de aldri hadde fortalt tidligere. Familiene fortalte at familiekoordinatorene lyttet til dem, og at de opplevde at de ble sett, forstått og tatt på alvor. Familiekoordinatorene utøvde dessuten større fleksibilitet og tilpasning enn det de var vant til fra tidligere. Videre hjalp familiekoordinatorene dem med å orientere seg i NAV-systemet og med å skrive søknader. Familiene var fornøyde med at de selv kunne påvirke hva de skulle jobbe med, og hvordan, og de var spesielt fornøyde med at de fikk mobilnummeret til familiekoordinatoren og kunne kommunisere via SMS. Dette ble kontrastert med tidligere erfaringer der det var umulig å komme i kontakt med veilederen per telefon. Familier trakk også frem også hjemmebesøk og at familiekoordinatorene hilste på barna, som noe de likte ved oppfølgingen.

Til tross for at familiene fortalte at de fikk oppfølging av familiekoordinatoren, og hadde fylt ut samtykke til å delta i prosjektet, forsto ikke alle at familiekoordinator kommer i tillegg til veileder og/eller saksbehandler. Flere foreldre snakket om familiekoordinatoren som sin «saksbehandler». Dette gjaldt i hovedsak familier som hadde vanskelig for å uttrykke seg på norsk. Andre familier sa at de ville anbefale familiekoordinator til andre de kjente, og at det er viktig at denne funksjonen videreføres. En mor uttalte: «Når barna får det bra, får foreldrene det bra. Når foreldrene får mindre bekymringer, blir dette positivt for barnas situasjon.»

I neste avsnitt presenterer vi et kasus som viser hvordan en familie og en familiekoordinator samarbeidet for å endre familiens fastlåste situasjon. Beskrivelsen er basert på kvalitative intervjuer med moren og en familiekoordinator som benytter HOLF-modellen. Både moren og familiekoordinatoren beskrev samarbeidsrelasjonen som positiv og tillitsfull og fortalte at de opplevde å ha gjensidig god kontakt og dialog. Kasuset viser hvordan det ble jobbet med de ulike målområdene, og hvordan HOLF-modellen i praksis bidrar til at familiens situasjon endres (for en mer utfyllende analyse av arbeidet i denne familien, se Bergheim, 2019).

### *Beskrivelsen av oppfølgingsarbeid i en familie*

Familien kom til Norge på 1990-tallet etter å ha flyttet mer enn 15 ganger. Familien består av mor og fire barn i alderen 8 til 18, år. Familien har svært sjelden kontakt med faren, som bor et annet sted etter at foreldrene flyttet fra hverandre for flere år siden.

Moren fullførte grunnskolen i 2016, men har ingen arbeidserfaring fra Norge. Hun har imidlertid arbeidserfaring innen pleie og helse fra et annet europeisk land. Her har hun også tatt kurs om helse og pleie. Moren har avbrutt

helsefagarbeiderutdanningen på grunn av store omsorgsoppgaver og bekymringer rundt barna. Dette er hun fortvilet over, fordi hun svært gjerne vil få seg en utdanning som fører til at hun kan få lønnet arbeid.

Familien leier en leilighet i sentrum av en liten by. Både størrelsen og standarden på leiligheten er bra, men den ligger i et belastet område hvor det er mange puber og utesteder med dertil mye fyll og bråk på kveldene. Det er ikke lås inn til gården, og det er vanlig at gjester fra utestedene oppholder seg i oppgangen. Ved flere anledninger har det vært urin og avføring i oppgangen, som moren fjerner så fort som mulig, slik at barna kan ta med venner hjem. Husleien er høy, og utleieren er lite seriøs og følger ikke opp forpliktelsene sine.

Moren har mottatt ulike offentlige stønader siden hun kom til Norge. Hun har problemer med å holde oversikt over økonomien fordi ytelsene kommer på ulike tidspunkt. Moren har en del gjeld, og hun har en gammel bil som krever dyre reparasjoner ofte. Der de bor, er det dårlig utbygd offentlig kommunikasjon, og familien er avhengig av bil for at barna skal kunne være med på fritidsaktiviteter utenfor sentrum.

Det eldste barnet har droppet ut av skolen og har fått diagnosen ADD (*Attention Deficit Disorder*). Barn nummer to er skoleflink og klarer seg bra på skolen. Barn nummer tre lider av angst og blir fulgt opp av Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP). Han har stort fravær fra skolen, er lite selvstendig og klarer ikke å sørge for egen hygiene. Begge barna mobbes på skolen. Det yngste barnet trenger tett oppfølging og leksehjelp for å kunne klare seg på skolen. Han har gått på basketball, men ønsker å gå på fotball. Det er vanskelig å gjennomføre fordi fotballtreningen ligger et stykke utenfor sentrum og morens bil ofte ikke starter.

Da familien ble trukket ut til å få oppfølging av familiekoordinator, sa moren at hun hadde tenkt at nå kunne ikke ting bli verre, og at hun ikke hadde noe å tape på å bli med i prosjektet, som ble presentert med mål om å følge opp henne og familien tett og systematisk. På det tidspunktet opplevde hun situasjonen som helt kaotisk. Hun visste ikke hva som var verst, eller hvilket problem hun skulle ta tak i.

Etter å ha deltatt i familiekartlegging etter HOLF-modellen avtalte moren og familiekoordinatoren et møte for å se på hvilke områder de skulle begynne å arbeide med. I møtet ble verktøyet *Meny Agenda* benyttet, et verktøy som blant annet bidrar til å fremme familiens engasjement, og som skal sikre at deres behov blir ivaretatt (jf. kapittel 3). Moren forteller at det å se de ulike problemområdene skrevet ned på et ark gjorde at hun for første gang ble klar over hvor stor del av bekymringene hennes som var relatert til barna. Hun forsto at hun ikke ville være i stand til å ta tak i de andre problemene før hun hadde fått støtte til å hjelpe barna. Hun sa: «Jeg visste ikke at jeg hadde så mye på hjertet før jeg begynte å snakke med familiekoordinatoren. Jo mer jeg snakket, jo tydeligere ble det hva jeg trengte hjelp til.»

Moren sa at det at hun selv kunne velge hva hun ønsket å prioritere å jobbe med, gjorde at hun fikk tillit til familiekoordinatoren. Hun sa videre at hun følte seg sett, og at familiekoordinatoren virket oppriktig interessert i det hun fortalte. Det at samtalene fokuserte på ressurser og mestring, var også med på å gi moren tro på at hun ville lykkes i å nå de målene hun og familiekoordinatoren satte seg, og det bidro til å etablere et tillitsforhold mellom dem. Det at familiekoordinatoren viste interesse, lot moren få bestemme hva som skulle prioriteres å jobbe med, og aktivt lyttet til bekymringene hennes, var også med på å skape tillit. Når tillit er skapt, er det mulig å begynne med endringsarbeidet.

Sammen ble moren og familiekoordinatoren enige om hvordan de skulle hjelpe de fire barna, hva moren skulle gjøre selv, og hva familiekoordinatorene skulle gjøre. De deltok blant annet i møter sammen på skolen, med helsesøster og med BUP.

Moren avtalte med familiekoordinatoren at hun skulle komme på hjemmebesøk, både for å hilse på barna og for å se på boligen. Barna bekreftet mye av det moren hadde fortalt, og ga uttrykk for at de var glade for at noen endelig så ut til å bry seg om deres situasjon. Moren sa at hun aldri tidligere hadde møtt noen i NAV som hadde vært opptatt av hennes familie. Hun opplevde at måten familiekoordinatoren lyttet og informerte på, og måten hun systematiserte problemene på, gjorde at hun for første gang kunne fortelle hvor bekymret hun var for barna. Det å snakke med noen om bekymringene virket lettende.



### ***Målområde bolig***

I området hvor familien bodde, har det vært vanskelig å skaffe kommunale boliger. Boligen familien bodde i, var ikke kommunal; den hadde høy husleie og en beliggenhet som ikke var egnet for en barnefamilie. Moren har alltid ønsket å eie sin egen bolig, men hadde fått avslag på søknad om startlån fra Husbanken. Etter at familiekoordinatoren hadde vært hjemme hos familien, var hun enig i at familien ikke kunne bo i et så belastet område. Familiekoordinatoren og moren så sammen på boligannonser etter en bolig som kunne egne seg for familien. I tillegg ble det koblet inn en person som hadde byggeteknisk kunnskap og kunne vurdere standarden på boliger. I mellomtiden hjalp familiekoordinatoren moren å klage på avslaget om startlån og var sammen med henne i møte med Husbanken.

### ***Målområde barnas situasjon***

Som ledd i HOLF-modellen var det etablert et tverrprofesjonelt, lederforankret aksjonsnettverk i kommunen. HOLF-modellen var derfor godt kjent i kommunen, noe som gjorde det enklere å etablere samarbeid med instanser det var behov for å samarbeide med. Det eldste barnet begynte å gå til samtaler hos BUP og ble medisinerert for ADD. Dette gjorde at han ble roligere og kunne konsentrere seg bedre på skolen. Han sa selv at livet ble helt forandret da han fikk medisiner og noen å snakke med. Gutten hadde alltid vært flink på skolen og satte seg som mål å fullføre studiespesialisering. Han har fått noen venner på skolen og har skaffet seg deltidsjobb. Det yngre barnet som ble mobbet er snart ferdig med vg2. Det er opprettet samarbeid mellom skolen, moren og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Skolen så alvorlig på mobbingen og satte i gang ulike gruppeaktiviteter for å motarbeide den. Skolen pekte også ut ressurspersoner blant elevene som hadde ansvar for å lede de ulike mobbeforebyggende aktivitetene. Det viste seg at det var flere minoritetsbarn ved skolen som ble mobbet.

Barnet som hadde angst, begynte å gå til samtaler hos BUP. Moren sa at hun merket stor forskjell på barnet. Barnet har blitt mer selvstendig. Hun sa videre at hun ikke var klar over hvor mye barnet hadde bekymret seg for fremtiden og hvorvidt familien ville klare seg økonomisk og på andre måter. Moren fikk hjelp av BUP med hvordan hun kan snakke med og roe ned barnet når det ble urolig. Moren sa at hun hadde fått en helt ny kontakt med barnet etter veiledningen hun hadde fått hos BUP. Selv om ikke alt er løst, er det stor forskjell fra hvordan det var tidligere. Barnet har også fått flere venner på skolen.

Det yngste barnet sluttet på fotball fordi det var vanskelig å komme seg på trening når morens bil ikke startet. Han begynte isteden å spille basketball i en klubb i nærheten av der de bodde, etter at de flyttet. Han sa at han ikke trivdes så godt der, og ville gjerne begynne på fotball igjen. Når moren kan kjøpe seg ny bil og kan kjøre han til trening, har de planlagt at han skal begynne igjen på det gamle fotballaget han gikk på tidligere.

Moren har også vært i kontakt med Frelsesarmeens «skattkiste», hvor de låner ut utstyr til barn og unges fritidsaktiviteter. Dette har vært til stor hjelp slik at flere av barna kan delta i fritidsaktiviteter uten å være bekymret for om moren har råd til utstyret som kreves.

### ***Målområdene arbeid og økonomi***

Under prosessen med å skaffe bolig og med å hjelpe barna til å få et bedre liv var oppmerksomheten hele tiden rettet mot morens ønsker om arbeid og utdanning. Moren fortalte at hun hadde trivdes svært godt på skolen og syntes det var synd at hun måtte slutte på grunn av alle problemene som hadde tårnet seg opp. Hun ville svært gjerne fortsette med utdanningen. Etter råd og veiledning fra en økonomisk rådgiver ved NAV søkte hun lån og stipend som gjorde at hun kunne fortsette helsefagarbeiderutdanningen. Etter hvert fikk hun tilkallingsvakter i hjemmesykepleien, noe hun var svært glad for. Dette viste at utdanningen var nyttig. Hun begynte også å delta i kvalifiseringsprogrammet igjen.

Samarbeid mellom den økonomiske rådgiveren ved NAV, NAV-lederen og lederen for Husbanken resulterte i at NAV garanterte for renter på boliglån og derfor til at Husbanken innvilget startlån. Moren ønsket frivillig forvaltning fra NAV, som betyr at NAV administrerer økonomien hennes. Dette ønsket hun fordi hun syntes det var vanskelig å holde oversikt over inntekter og utgifter. Når økonomien ble oversiktlig, viste det seg at moren

hadde råd til å kjøpe en ny bruktbil. Andre oppsparte midler skulle hun bruke til å nedbetale gjeld. Den økonomiske rådgiveren bisto også moren med nedbetaling av lån.

## **6.6 Den helhetlige oppfølgingen oppleves som positiv**

I dette kapitlet har vi vist hvordan foreldre og familiekoordinatorer opplever arbeidsrelasjonen og oppfølgingen av familier. Familiene trekker frem tilgjengelighet som et viktig aspekt, mens familiekoordinatorene opplever at de har fått mulighet å gi helhetlig oppfølging. En familiekoordinator beskriver denne opplevelsen slik:

Jeg opplever at prosjektet er det jeg egentlig lærte på skolen som sosialt arbeid. Men jeg har aldri fått gjort det i praksis – før nå. Før jeg kom i dette prosjektet. Det er først nå jeg har fått lov til å jobbe som en sosialarbeider slik vi lærte på skolen. Sånn som det sto i bøkene. Sånn som det var meningen at vi skulle jobbe. Når du følger opp mellom 100 og 200 brukere har du ikke kjangs. (...) Men nå får jeg være sosionom! (Familiekoordinator, fokusgruppe, tiltakskontor).

Både kvalitative og kvantitative data tyder på at foreldrene er fornøyde med oppfølgingen fra familiekoordinatoren, uavhengig av om koordinatoren benytter HOLF-modellen eller ikke. Familiekoordinatorene mener at det er god sammenheng mellom det de har lært er – og det de selv anser som – godt sosialt arbeid, og hvordan de arbeider som familiekoordinator. Som en familiekoordinator uttrykker det: «Jeg føler at vi har tatt tilbake sosialt arbeid.» De knytter både helhetsperspektivet og det å følge familier tett til grunnlaget for sosialt arbeid. Brukermedvirkning, etablering av gode og tillitsfulle relasjoner, åpen kommunikasjon, og respekt og anerkjennelse er verdier som preger både sosialt arbeid generelt og familiekoordinatorenes oppfølgingsarbeid. Videre er kartlegging av hvert enkelt familiemedlem og familien som helhet noe som er vektlagt i sosialt arbeid. Det samme er det å ta brukerens situasjon på alvor og det å begynne der brukeren er. Brukerne skal selv definere problemer og hva de trenger hjelp til. Videre beskriver koordinatorene det som viktig å jobbe dynamisk med oppfølging og tiltak tilpasset den enkelte familien og ikke ut fra planer eller mål som skal passe for alle. Vi lar et sitat fra en familiekoordinator oppsummere det mange mener karakteriserer HOLF-prosjektet: «HOLF er sosialt arbeid. Det er normal sosialfaglig oppfølging som alle bare burde gjøre!»

## **7. Erfaringer med og bruk av tolk**

78 prosent av foreldrene som fikk oppfølging av familiekoordinator, er innvandrere. I dette kapitlet skal vi for det første studere samtaler mellom familiekoordinatorer og foreldre, både de som foregikk på norsk, og de som foregikk med tolking mellom norsk og et annet språk. For det andre skal vi undersøke tolkenes kompetanse og kvalifikasjoner.

Det som presenteres her, er basert på observasjoner og intervjuer med brukere og ansatte og på statistikk om bruk av tolk i kontorene. Vi har observert 26 møter/samtaler mellom familiekoordinatorer og foreldre, og vi har intervjuet familiekoordinatorer ved samtlige kontorer. Familiekoordinatorer ved tiltakskontorer har også deltatt i fokusgruppeintervjuer der erfaringer med tolkebruk har vært et tema. Åtte foreldre er intervjuet om tematikken; i alle disse intervjuene ble det brukt tolk. Høsten 2018 sendte vi forespørsler til samtlige kontorer om å få tilsendt oversiktsdata over tolkebruken i prosjektet, og vi kartla antallet samtaler med tolking og tolkenes kvalifikasjoner i disse. Vi har fått inn data fra 24 av kontorene (13 tiltakskontor og 11 sammenligningskontor). 5 av kontorene ønsket ikke, eller var ikke i stand til, å innhente disse opplysningene fra formidlingstjenestene de bestilte tolkeoppdrag fra. Det er lite som tyder på at det har vært noen forskjell mellom tiltaks- og sammenligningskontorer med hensyn til bruk av tolk.

Kapitlet begynner med en kort gjennomgang av tolking i norsk offentlig sektor. Her gjør vi blant annet rede for forvaltningens plikt til å bruke tolk og de offentlig godkjente kvalifiseringsmulighetene som finnes innen tolkefaget. Videre presenterer vi i hvilket omfang hvert av kontorene har gjennomført tolkede samtaler med foreldre, og hvordan samtaler på norsk har gått. Deretter presenterer vi hvilke kvalifikasjoner tolkene har hatt, og hvordan tolkede samtaler har gått.

### **7.1 *Tolking i norsk offentlig sektor: organisering og regulering***

Å tolke innebærer en form for presis og umiddelbar oversettelse av ytringer fra ett språk til et annet. Det som tolkes, kan være muntlig språk, tegnspråk eller skriftspråk (såkalt

skrivetolking). Tolking skiller seg fra skriftlig oversettelse på den måten at det skjer ved at ytringer gjengis umiddelbart og fortløpende på det andre språket, noe som stiller høye krav til tolkens tospråklige kompetanse og kjennskap til aktuell fagterminologi på begge språk. Videre krever tolking spesifikke tolkefaglige ferdigheter i konsentrasjon, hukommelse, fremføring og koordinering av samtaler. At det kan få alvorlige konsekvenser dersom tolken mangler nødvendig språkkompetanse og tolkefaglige ferdigheter, er grundig dokumentert gjennom forskning og utredninger (Nilsen, 2005; NOU 2014: 8; Pöchhacker, 2000; Skaaden, 2013; Skaaden & Felberg, 2012; Sørheim, 2005; Wadensjö, 1998; Wattne, 2006; Ørvig, 2007).

I Norge finnes det i dag kun én offentlig godkjenningsordning for tolker, statsautorisasjonsordningen hvor tolker som består en autorisasjonsprøve og oppfyller enkelte andre krav, kan tildeles bevilling som «statsautorisert tolk» (IMDi, 2014). Statsautorisert tolk er en beskyttet tittel. Personer uten denne tittelen kan imidlertid også ta arbeid som tolk, og det har i en årrekke vært tilbud om en ettårig (30 studiepoeng) tolkeutdanning ved flere norske universiteter og høyskoler. I tillegg finnes det treårig bachelor i tolking for enkelte tolkespråk (norsk tegnspråk og omkring ti av de største tolkespråkene). Tolkeutvalget anbefaler at det offentlige kun unntaksvis tildeler tolkeoppdrag til personer som ikke har bevilling som statsautorisert tolk eller tolkeutdanning fra universitet/høgskole (NOU 2014: 8). Etersom behovet for tolking i norsk offentlig sektor omfatter flere enn de 58 språkene hvor det er tilbud om utdanning/autorisasjon, kan personer med en bestått tospråklig prøve og et orienteringsseminar om tolking også søke om å bli oppført i Nasjonalt tolkeregister. I godkjenningsordningen for tolker anbefaler integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) at disse kun unntaksvis skal tildeles tolkeoppdrag, og da fortrinnsvis på språk hvor det ikke finnes kvalifiserte tolker. Oppføring i registeret er i seg selv ingen godkjenning, men en dokumentasjon på at tolken har de kvalifikasjonene som oppføringen tilsier (IMDi, 2014). Alle tolker som er oppført i Nasjonalt tolkeregister, plikter å rette seg etter «Retningslinjer for god tolkeskikk», og brudd på disse kan medføre at man stenges ute fra registeret. Personer som ikke oppfyller kravene til oppføring i Nasjonalt tolkeregister, har ikke dokumentert at de oppfyller de mest grunnleggende språklige forutsetningene for å kunne utføre tolking, og de har heller ikke dokumentert at de er

orientert om tolkens taushetsplikt, om krav til habilitet, nøytralitet og upartiskhet eller om tolkens ansvarsområde og funksjon i en samtale. I godkjenningsordningen for tolker anbefaler IMDI at personer uten slik dokumentasjon ikke tildeles tolkeoppdrag for offentlige myndigheter og fagpersoner i offentlig sektor.

I skrivende stund er forslag om en «tolkelov» sendt på høring. Lovforslaget gjelder offentlige virksomheters plikt til å bruke kvalifisert tolk i kommunikasjon med personer med begrensede norskkunnskaper i spørsmål som er av betydning for den enkeltes rettssikkerhet og for å kunne få tilgang til likeverdige offentlige tjenester (BLD, 2015). Lovforslaget har bakgrunn i NOU 2014: 8, hvor innføringen av en tolkelov var det enstemmige utvalgets viktigste anbefaling (NOU 2014: 8). Barne- og likestillingsdepartementet skriver følgende om denne offentlige utredningen:

Utredningen om tolking i offentlig sektor, som ble lagt fram 24. september i fjor, viste at bruken av tolk i offentlig sektor er usystematisk, at det brukes for lite tolker og for mange ukvalifiserte tolker. Dette koster samfunnet store ressurser og svekker rettssikkerheten. I ytterste konsekvens kan det gå det ut over liv og helse, konkluderte tolkeutvalget. (BLD, 2015)

I utredningen er det også foreslått at en lovfesting av plikten til å bruke kvalifisert tolk, altså en tolk som er registrert i Nasjonalt tolkeregister, må «følges opp av et eget tilsynsorgan som kan kontrollere at plikten blir overholdt av det enkelte forvaltningsorgan (NOU 2014: 8, s. 170). Forvaltningsloven (1970) inneholder allerede i dag bestemmelser som kan medføre en plikt til å bruke tolk. Ifølge forvaltningsloven § 17 har offentlige tjenestemenn og fagpersoner plikt til å informere, veilede og høre partene før det fattes vedtak i en sak. Plikten innebærer at forvaltningsorganet skal vurdere partens behov for veiledning, og i tilfeller hvor forvaltningen og parten ikke har felles språk, vil dette kunne innebære at forvaltningen har plikt til å bruke tolk. Forvaltningsloven § 11 e gir et forbud mot å bruke barn som tolk.

NAV skriver følgende om retten til tolk i sin informasjon til brukere:

Du har rett til språktolk i en veiledningssamtale med NAV hvis du ikke forstår det som blir sagt og ikke kan formidle hva du trenger. NAV har plikt til å bruke språktolk når det er nødvendig for at du skal kunne kommunisere med NAV og forstå rettighetene dine. Alle har rett til å få vurdert om de trenger språktolk i en veiledningssamtale med NAV. Dette gjelder også deg som er arbeidsinnvandrer fra EØS-området. Det er NAV som har ansvar for å vurdere om du trenger språktolk og bestille tolken. (NAV, 2017)

Tidligere undersøkelser har vist at ansatte i den kommunale delen av NAV oftere har behov for tolk enn ansatte i den statlige delen (IMDi, 2011, s. 4). Familiekoordinatorene fikk ingen spesielle føringer for hvordan de skulle kommunisere med familier som de ikke hadde felles språk med, da de skulle følge ordinær praksis ved hvert kontor for dette. Dette betyr at vår studie kan fungere som kasus for de mer overordnede spørsmål om vurdering av tolkebehov, bruk av tolk og tolkenes kvalifikasjoner i NAV generelt.

## **7.2 Tolkebruk ved NAV-kontorene**

NAV har overordnede retningslinjer for bestilling og bruk av tolk som ligger tilgjengelig for alle ansatte i NAV på etatens intranett, navet (NAV, 2019). Bestemmelsene som regulerer dekning av tolkeutgifter, gjelder kun den statlige delen av NAV. De øvrige bestemmelsene skal imidlertid anvendes av både statlig og kommunal del ettersom det er de samme lovbestemmelsene og faglige anbefalingene som legges til grunn, nemlig forvaltningsloven §§ 11 og 17 og anbefalinger fra IMDi og Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) (Danielsen, 2019). I disse retningslinjene stilles det krav til tolkens kvalifikasjoner som nevnt i tolkeportalen (NAV, 2019, s. 3).

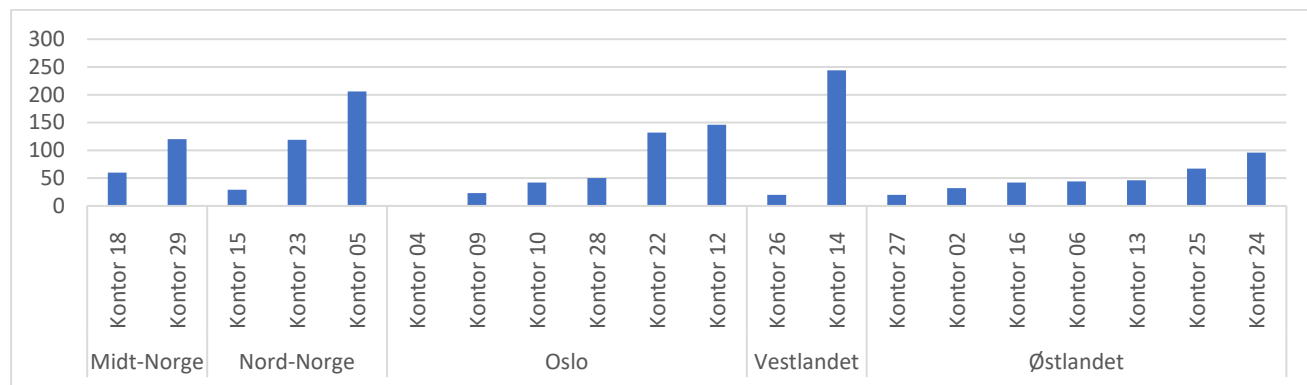
Ved 10 av kontorene ble det benyttet offentlige tolketjenester, nærmere bestemt fem ulike kommunale og interkommunale tjenester. Ved de resterende 19 kontorene ble det benyttet private formidlingsbyråer. Her var det snakk om totalt åtte ulike firmaer. Ved noen kontorer var det ingen formell avtale med konkrete formidlingstjenester, men samtlige familiekoordinatorer som ble intervjuet, hadde til tross for dette oppfatninger om hvilke firmaer de skulle bestille tolk fra, enten ett eller flere i rangert rekkefølge.

De nasjonale retningslinjene fra NAV var ikke kjent for de familiekoordinatorene som ble spurt om dette. Hvert NAV-kontor i prosjektet hadde en intern praksis for bestilling av tolk. Ved alle kontorene var praksis at ansatte kontaktet eksterne tolkeformidlere. Det ble ikke gjort systematiske vurderinger av behovet for tolk, og ved bestilling ble det ikke stilt noen krav til tolkenes kvalifikasjoner/egnethet, som språkbeherskelse, vandel, egne klientforhold eller lignende. Ingen av kontorene hadde rutiner for å sjekke tolkenes kvalifikasjoner i forkant av

tolkede samtaler. Dette samsvarer med funn fra tidligere undersøkelser om rutiner for bruk av tolk i NAV (IMDi, 2011, s. 32).

Når det gjelder hvor ofte det ble brukt tolk i samtaler med familiene, har vi sett på tolkebruken ved kontorene over en toårsperiode (november 2016 til oktober 2018<sup>10</sup>). Vi har innrapporterte data for bruk av tolk fra 24 av kontorene i prosjektet. Fra 4 av disse kontorene var det av ulike årsaker ufullstendige data for det totale antallet oppdrag (for eksempel kunne det skyldes bytte av leverandør eller familiekoordinatorer underveis). Disse er utelatt fra oversikten her. Det er videre slik at antallet familier ved hvert kontor, og andelen foreldre født i Norge, er noe ulikt, så antallet samtaler per kontor er korrigert for dette.<sup>11</sup> Ved de 20 kontorene vi står igjen med etter at 4 er trukket fra, varierer tolkebruken fra ingen møter med tolk til nesten 250 tolkede samtaler/møter (se figur 7.1).

Figur 7.1 Familiekoordinatorenes bruk av tolk per kontor (Antall tolkede møter)

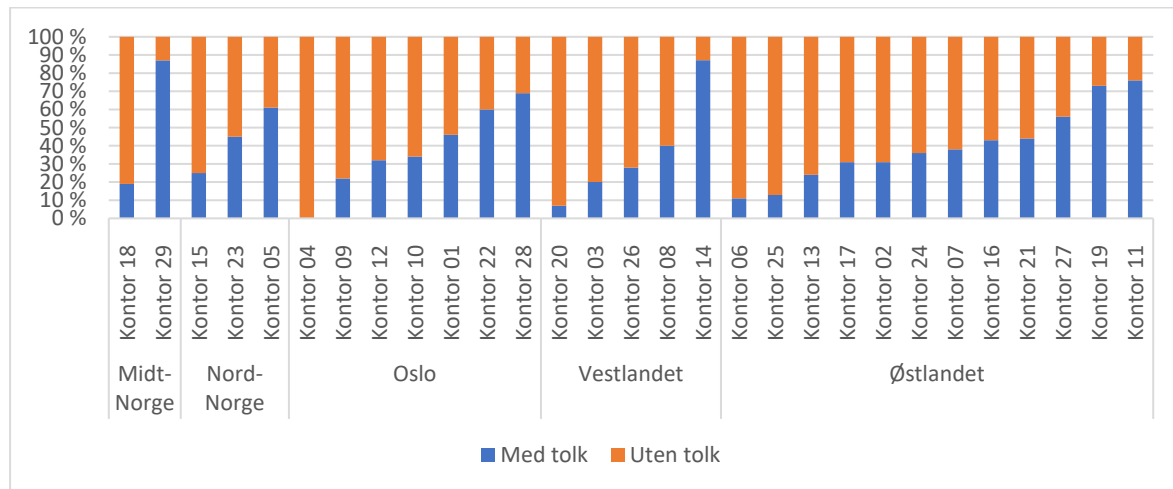


Den samme variasjonen fant vi når det gjelder hvor ofte kontorene brukte tolk når de gjennomførte spørreundersøkelser med familiene (se figur 7.2).

<sup>10</sup> Fra noen kontorer ble det levert statistikk for en kortere eller lengre periode enn 24 måneder. Tallene fra disse kontorene er korrigert for dette (antall oppdrag delt på antall måneder, ganget med 24), slik at tallene skal bli sammenlignbare.

<sup>11</sup> Antallet tolkeoppdrag er delt på antallet innvandrere ved hvert kontor, og deretter ganget med 24 (gjennomsnittlig antall innvandrere) for hvert kontor, slik at tallene skal være sammenlignbare.

Figur 7.2 Bruk av tolk ved gjennomføring av spørreundersøkelse, prosent



Det er altså stor variasjon i hvorvidt samtaler gjennomføres på norsk eller med tolking. Ved noen kontorer har familiekoordinatorene vurdert det dit hen at over 80 prosent av foreldrene kan ha nytte av tolk, mens ved andre kontorer har de vurdert det dit hen at alle eller nesten alle foreldrene kunne gjennomføre både samtaler og spørreundersøkelser på norsk. Da det er kun to ansatte i prosjektet ved hvert kontor, kan vi ikke si noe om dette skyldes forskjeller i praksis mellom ulike kontorer, eller om det er ulike (skjønnsmessige) vurderinger fra hver enkelt ansatt som ligger til grunn for det. I intervjuer har familiekoordinatorer gitt uttrykk for svært ulike syn på nytten av tolking i kommunikasjon med minoritetsspråklige. Noen familiekoordinatorer opplever tolk som svært nyttig, noe følgende sitat illustrerer:

Det som er, det er at våre familier de er ekstremt sårbare, ekstremt ensomme, de har ekstremt lite nettverk og ekstremt liten systemforståelse. Og så er det så mange steder de ikke får tolk, og så er det så utrolig mye de ikke har forstått og ikke har fått med seg. Så vi bruker tolk hele tiden. (Familiekoordinator, sammenligningskontor)

Andre opplever ikke tolkede samtaler som hensiktsmessig:

Vi tenker at det er viktig at de kan klare seg selv, vi ønsker at de skal klare seg selv (...) Så vi prøver at de ikke skal bruke tolk. Særlig hvis vi skal gjøre noe enkelt som at vi skal snakke om et vedtak eller noe sånt som vi har snakket om saken med dem før og så skal de bare få vite vedtaket og grunnen til vedtaket. Med tolk blir det alltid litt sånn 'lost in translation' uansett. (Familiekoordinator, sammenligningskontor)



Våre observasjoner av samtaler viser at det ofte gjennomføres samtaler på norsk med personer som har svært begrensede norskkunnskaper. Følgende utdrag er et eksempel på en slik samtale. Til stede var to minoritetsspråklige foreldre og én familiekoordinator. Én forsker observerte samtalen. Moren snakker noe norsk. Familiekoordinatoren sier i samtalen at faren ikke snakker norsk, men at moren oversetter til han hvis han lurer på noe. Koordinatoren sier også at faren kan spørre hvis det er noe han ikke forstår. Moren oversetter ikke noe underveis. Temaet for denne delen av samtalen er farens søknad om uføretrygd:

*Familiekoordinator:* Men da holder jeg dere løpende orientert, og holder litt i det videre. Og så tenker jeg at vi kan skrive opp at vi etterspør svar fra saksbehandler om hvordan det går med arbeidsevnevurderingen og uføresøknaden, skal vi se hvordan vi skal formulere det, høres det greit ut?

*Familiekoordinator:* Det er jo greit i alle fall å bli holdt orientert, vi håper jo at det skal gå fort. Og så har vi et punkt til, som gjelder deg far, det var å ringe til vitalitetssenteret.

Til spørsmålet her om vitalitetssenteret kommer moren med et lengre utfyllende svar. Familiekoordinatoren stiller en rekke oppfølgingsspørsmål til faren om dette, og moren svarer på alle disse. Faren nikker et par ganger, sier ellers ingenting. Samtalen avsluttes noe senere på denne måten:

Familiekoordinator til far: Har du forstått alt vi har snakket om?

Far: Mm, ja

Familiekoordinator: Det er bra, du må huske å spørre hvis ikke. Så til sist, hva synes dere om møtet?

Mor: Det bra. *Mor:* ja

*Far:* mm

Familiekoordinatoren snakker her om viktige og språklig komplekse temaer som «uføresøknad» og «arbeidsevnevurdering». Ordvalg som «etterspør» og formuleringer som «løpende orientert» er vanskelig tilgjengelige for personer med begrensede norskkunnskaper. En person som ikke snakker norsk, eller snakker svært begrenset norsk, vil derfor ikke ha forutsetninger for å forstå det som sies her. For en person ikke forstår, vil det også være vanskelig å delta med egne innspill eller spørsmål. I forskning på sosialt arbeid med minoritetsspråklige blir en slik praksis med å gjennomføre samtaler i forvaltningen på et språk brukere ikke behersker, beskrevet som problematisk:

I en vanskelig sosial situasjon kan de oppleve at de har bruk for ressursene sine til andre ting enn å huske norske ord. I en følelsesmessig vanskelig situasjon [...] vil det være nedverdiggende og ydmykende å ikke kunne uttrykke seg på et språk man behersker. Derfor vil det i sosialt arbeid også fremover være avgjørende for en kvalifisert innsats at man kan samarbeide med kompetente tolker. (Skytte, 2012, s. 261–262)

Samtlige foreldre som er intervjuet om bruk av tolk, er samstemte i at de opplever det som tryggere å ha tolking i møter med NAV. Blant de intervjuede var det også personer som sjelden eller aldri hadde hatt tolk i samtaler med familiekoordinator. To foreldre, en mann og en kvinne, sier følgende om behovet for tolk:

Ok, det ene, uten tolk, målet til NAV er jo å oppfordre oss til å bli selvstendige og lære språk. Derfor har de mange møter uten tolk. Men når det er viktige ting der man vil få med seg alt, så bør man egentlig få tolk. (mann, tolket intervju)

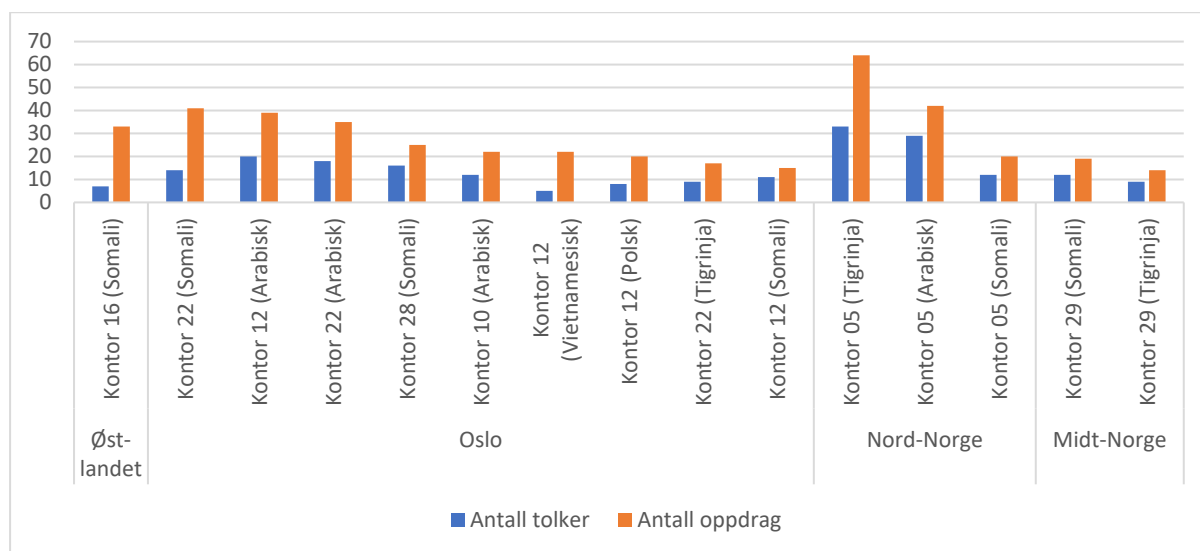
Jeg synes det er hensiktsmessig å bruke tolk siden jeg snakker ikke mye norsk. Jeg foretrekker tolk, spesielt hvis det er viktige ting som her, slik at jeg forstår. (kvinne, tolket intervju)

At det brukes mindre tolk enn foreldrene ønsker eller forventer, kan trolig til dels forklares med at familiekoordinatorer mangler kompetanse i å vurdere brukeres språkferdigheter, og at de undervurderer hvor krevende samtaler er, språklig sett, for foreldrene. I slike samtaler på norsk får brukere med begrensede norskerferdigheter ofte ikke mulighet til å forstå informasjonen som gis, til å stille spørsmål eller til å gi uttrykk for sine synspunkter på en god måte. I observasjoner ser vi at foreldrene deltar lite i samtaler, og de forklarer også selv i intervjuer at de ikke forstår og ikke får gitt uttrykk for sine ønsker.

Gjennomgang av innrapporterte data viser også at familiene nesten alltid møter en ny tolk til hver samtale med koordinatoren sin. Det finnes enkelte unntak hvor familier eller familiekoordinatorer spesifikt har gjort avtaler om at tolkingen skal utføres av navngitte tolker. For de fleste familier og familiekoordinatorer har det imidlertid ikke vært kontinuitet i tjenestene, og både familier og familiekoordinatorer har måttet forholde seg til stadig nye

tolker når de har benyttet tolk. Hvis vi ser på dette for språk som har vært involvert i minimum 14 tolkeoppdrag ved samme kontor,<sup>12</sup> ser det slik ut (figur 7.3):

Figur 7.3 Antall tolker per språk



Her ser vi at det ved samtlige kontorer har vært svært mange tolker på hvert språk i løpet av to år (2016–2018). I gjennomsnitt har tolkene som har utført oppdrag på disse språkene ved disse kontorene, utført 1,9 oppdrag hver i prosjektperioden.

Flere familiekoordinatorer har i intervjuer snakket om problemer knyttet til at det ikke er kontinuitet i tolketjenestene, og én sier følgende:

Hvordan kunne det vært bedre da? Faste tolker kanskje, som man kunne vært trygge på. Sånn som det er nå, får vi jo aldri samme tolk, så det blir veldig mye sånn at vi forklarer og forklarer de samme tingene til en ny tolk hele tiden, og så er vi aldri trygge på om tolken egentlig forstår, eller om tolken bare prøver eller later som. (Familiekoordinator, sammenligningskontor)

<sup>12</sup> Tallene er basert på tilgjengelige data fra 15 av kontorene.

Et element i oppfølgingen ved både tiltaks- og sammenligningskontorer er å opparbeide tillitsfulle relasjoner mellom familiekoordinatorer og familier. Det er grunn til å tro at dette vanskeliggjøres i disse tilfellene hvor det er nye tolker med i hver eneste samtale.

### **7.3 Språkbehov**

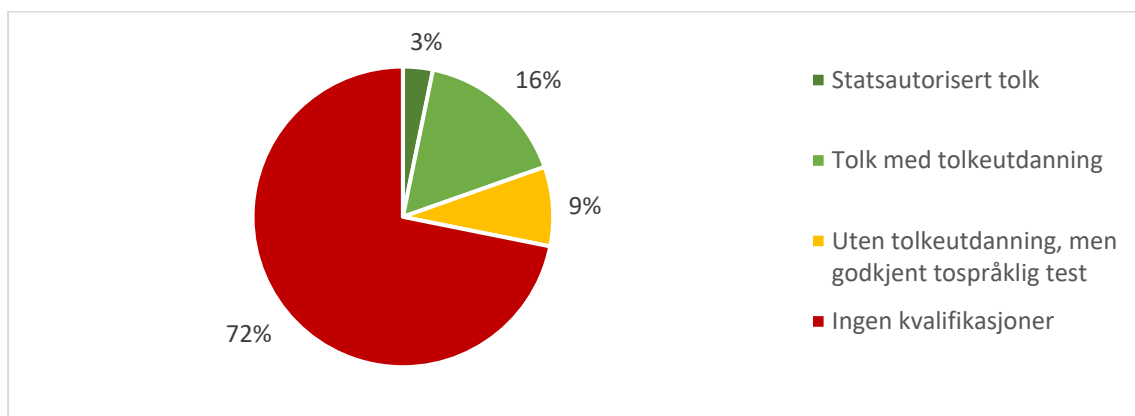
Vi vil nå se nærmere på tolkenes formelle kvalifikasjoner. Som bakgrunn for denne analysen vil vi først gi et overblikk over språkbehov ved NAV-kontorene og hvilke utdanningstilbud som finnes for tolker på disse språkene. For 1071 av tolkeoppdragene leverte kontorene verifiserbare opplysninger om tolkespråk. Disse oppdragene var på somali, arabisk, tigrinja, polsk, vietnamesisk, spansk, burmesisk, nordkurdisk (badini/kurmanji), sørkurdisk (sorani), nepalesisk, litauisk, persisk, thai, albansk, dari og urdu (til sammen 94 prosent av oppdragene) i tillegg til 13 mindre språk hvor det var færre enn 12 oppdrag per språk. 63 prosent av oppdragene var på de 4 språkene med størst oppdragsmengde (somali, arabisk, tigrinja og polsk).

Samtlige oppdrag var på språk hvor det finnes kvalifiserte tolker oppført i nasjonalt tolkeregister, og hvor det er tilbud om både tolkeutdanning og tospråklig test for tolker. For vel et tiår siden var situasjonen en ganske annen. Maria Wattne (Wattne, 2006, s. 5) skrev i en utredning om kjøp og salg av tolketjenester at «kun et fåtall aktive aktører [...] har klart statsautorisasjonsprøven, og utdanningstilbudet for tolker står ikke i forhold til det reelle behovet i samfunnet». I forsøket med familiekoordinator og HOLF-modell var 89 prosent av oppdragene på språk hvor det finnes både tolkeutdanning og statsautorisasjonsprøve i tolking, og de resterende 11 prosent av oppdragene var alle på språk hvor det er tilbud om tolkeutdanning. Samtlige oppdrag i prosjektet er med andre ord på språk hvor det er god dekning av kvalifiserte tolker i norsk offentlig sektor, og hvor kvalifiserte tolker har rikelig med ledig kapasitet til å ta flere oppdrag enn de har i dag (IMDi, 2018, s. 3–4). Tilbudet står altså i forhold til samfunnets behov.

#### 7.4 Tolkenes kvalifikasjoner

Når det gjelder tolkenes kvalifikasjoner, var det mulig å hente ut verifiserbare opplysninger om dette i statistikken som ble levert fra 19 av de 24 kontorene som data er innhentet fra (totalt 1428 oppdrag).<sup>13</sup> Det viste seg her at i 81 prosent av samtaleene i prosjektet hadde den som utførte tolkingen, ingen tolkeutdanning (jf. figur 7.4).

Figur 7.4 Tolkenes kvalifikasjoner (n=1428 tolkeoppdrag)



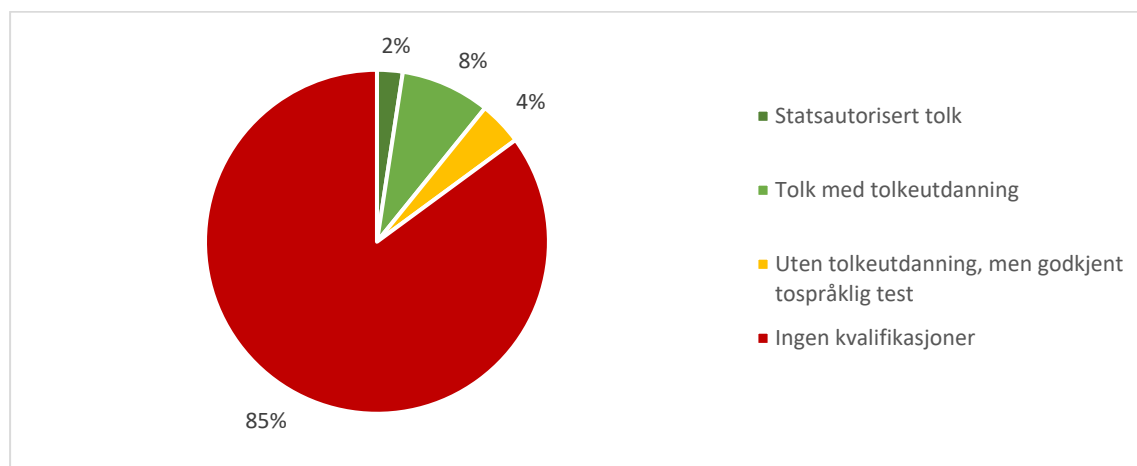
3 prosent av de 1428 oppdragene ble utført av statsautoriserte tolker, 16 prosent av tolker med tolkeutdanning og 9 prosent av andre personer som kvalifiserer til oppføring i Nasjonalt tolkeregister. De øvrige 72 prosentene av oppdragene ble utført av personer helt uten disse kvalifikasjonene. Dette står i kontrast til opplysninger NAV gir til brukerne sine om hvem som utfører tolkeoppdragene for etaten. På NAVs nettsider er det skrevet uten forbehold at «NAV benytter profesjonelle tolker» (NAV, 2017).

---

<sup>13</sup> I materialet fra de 5 øvrige kontorene (av de 24 vi har innhentet opplysninger fra) var det ikke verifiserbare opplysninger om tolkenes kvalifikasjoner.

Det er imidlertid variasjon mellom kontorene. 19 av de 29 kontorene i studien dekker behovet sitt for tolking ved hjelp av private formidlingsbyråer,<sup>14</sup> og fra 11 av disse kontorene har vi opplysninger om tolkens kvalifikasjoner fra totalt 952 samtaler. De private formidlingsbyråene har i all hovedsak dekket oppdragene i prosjektet med personer helt uten tolkefaglige kvalifikasjoner (jf. figur 7.5).

Figur 7.5 Tolkenes kvalifikasjoner ved NAV-kontorer som benyttet private formidlingsbyråer (n=952)



De private formidlingsbyråene tildelte i 2 prosent av tilfellene tolkeoppdragene til statsautoriserte tolker, 8 prosent av oppdragene ble tildelt tolker med tolkeutdanning, og 4 prosent av oppdragene ble utført av andre personer kvalifisert til oppføring i Nasjonalt tolkeregister. I 85 prosent av tilfellene ble oppdragene tildelt personer uten noen slike tolkefaglige eller språklige kvalifikasjoner i norsk og tolkespråket. Dette er tilnærmet likt funnene i en tilsvarende undersøkelse av tolkeoppdrag i helsevesenet i hovedstadsområdet fra 2012. Her viste det seg at 88 prosent av oppdragene ble tildelt personer uten tolkefaglige

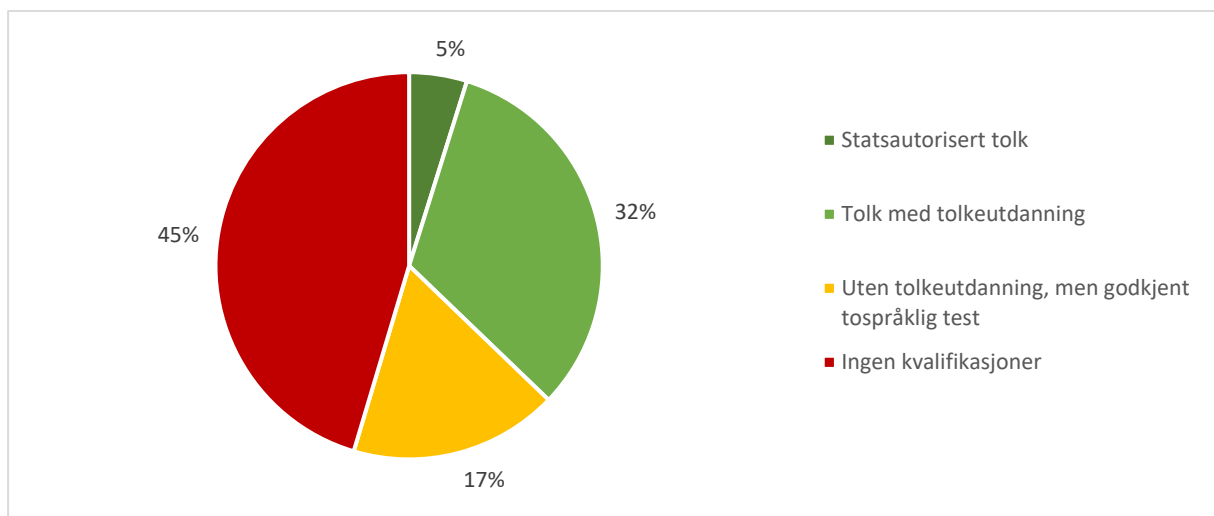
---

<sup>14</sup> Amesto, Easytranslate, JBC, Noricom, Salita, Semantix, Språksenteret og Tolketjenesten AS.

kvalifikasjoner av det private formidlingsbyrået som sykehusene da hadde anbudsavtale med (Linnestad & Buzungu, 2012, s. 22).

Ved NAV-kontorer hvor behovet for tolking ble dekket av kommunale og interkommunale offentlige tolketjenester,<sup>15</sup> ble en klart større andel av oppdragene utført av kvalifiserte tolker (jf. figur 7.6).

Figur 7.6 Tolkenes kvalifikasjoner ved NAV-kontorer som benyttet offentlige tolketjenester (n=476)



476 tolkeoppdrag ble dekket av tolker fra offentlige tolketjenester. De offentlige tolketjenestene tildelte i 5 prosent av tilfellene tolkeoppdragene til statsautoriserte tolker og i 33 prosent av tilfellene til tolker med tolkeutdanning. 17 prosent av oppdragene ble utført av andre personer som kvalifiserer til oppføring i Nasjonalt tolkeregister. 45 prosent av oppdragene ble utført av personer uten noen slike kvalifikasjoner. Dette er klart bedre enn for de private formidlingsbyråene, men også her er det en svært stor andel av oppdragene som utføres av personer uten tolkeutdanning.

---

<sup>15</sup> Tolketjenesten i Bergen, Tolketjenesten i Larvik, Tolketjenesten i Oslo, Tolketjenesten for Rælingen, Skedsmo og Lørenskog, og Tolketjenesten i Trondheim.

På spørsmål om behovet for utdanning/kvalifikasjoner uttrykte flere av familiekoordinatorene at de opplevde at tolkene manglet kompetanse, noe følgende intervjuutdrag illustrerer:

*Forsker: Noe mer du vil legge til før vi ...?*

Ja én ting, dette går på systemnivå. På systemnivå synes jeg det må være klarere informasjon om nivåinndeling på en tolketjeneste. Hva kan forventes på de ulike nivåene sånn at NAV-veileder bestiller på rett nivå. For å tolke på NAV-kontor er ikke det samme som å tolke på legekontor!

*Forsker: Hvordan da? At det er lettere å tolke på NAV?*

Nei, virkelig ikke, det er jo så komplisert, vi jobber jo med veldig komplisert regelverk og veldig komplekst med relasjonelle ferdigheter, med holdninger og om holdninger og følelser hindrer deg i å få jobb. Og da snakker du ikke om diagnoser og behandling, du snakker om holdninger og verdensbilde, kanskje bitterhet på samfunnet og egen historikk, ting det til og med er vanskelig å snakke med venninner om. Det enkleste i tolking hos NAV er jo egentlig regelverket og støtteordningene som finnes, det kompliserte er jo hvordan jeg bruker alle de andre verktøyene jeg har for å få til endringsarbeid med bruker. For det er ikke lett for dem når de bare møter motstand og slik som dette samfunnet behandler dem og møter dem. Det er veldig vanskelig for dem i Norge, folk forstår ikke det. (Familiekoordinator, sammenligningskontor)

Våre observasjoner av samtalene sammenfaller med familiekoordinatorens beskrivelse. Det er komplekse samtaler hvor det blir tatt opp en rekke temaer hver gang, og samtalene berører ofte vanskelige erfaringer og refleksjoner rundt livet og fremtiden for brukerne. Figur 7.5 viser at 81 prosent av tolkeoppdragene i prosjektet ble utført av personer uten tolkefaglige kvalifikasjoner og dermed også uten forutsetninger for å løse den krevende tolkeoppgaven disse samtalene utgjør. Dette har medført at familiekoordinatorer har hatt en rekke opplevelser med tolkede samtaler hvor kommunikasjonen er svært dårlig, noe som igjen har gjort at mange familiekoordinatorer ikke har tillitt til at tolking kan være en god løsning ved språkbarrierer. Det er god grunn til å tro at disse tallene er representative for NAV som helhet. Blant forskere er det bred enighet om at kvalifiserte tolker er en nødvendighet i sosial- og velferdstjenestene, og at «kvalitetsutvikling i sosialt arbeid med etniske minoritetsborgere er avhengig av en faglig solid utdanning av tolker» (Skytte, 2012, s. 261). En slik faglig kvalifiseringsordning finnes i Norge i dag for de aller fleste språk hvor NAV har behov for tolking. En kvalifiseringsordning i seg selv er dessverre til liten nytte for ansatte og brukere all den tid det ikke er de kvalifiserte tolkene som tildeles tolkeoppdragene i NAV.



## **7.5 Bruk av telefontolking**

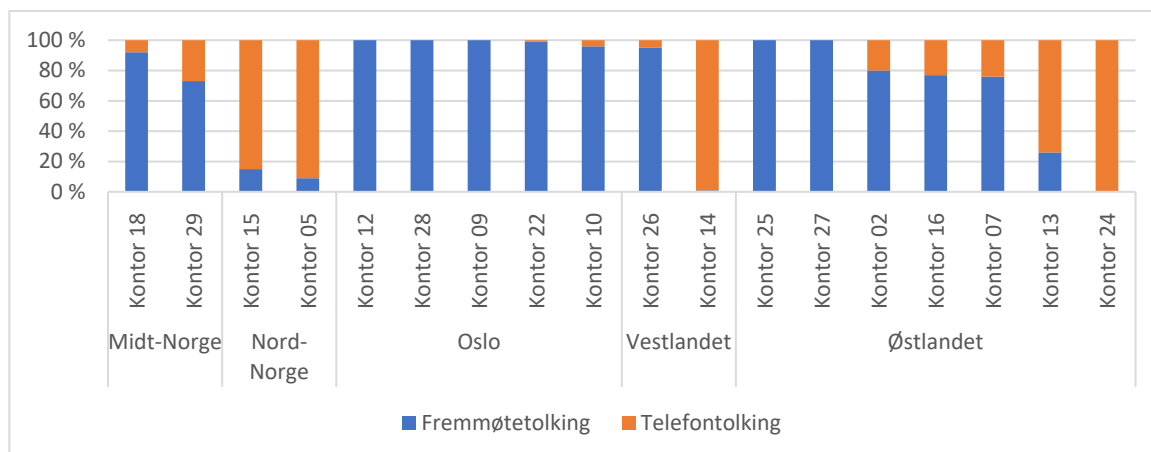
Telefontolking er en tolkeform som byr på tolketekniske utfordringer, fordi mediet setter klare begrensninger for tolkens oppfattelses- og koordineringsmuligheter (Skaaden, 2013). At tolken ikke kan se samtalepartene og dessuten har redusert mulighet til å styre replikk lengden, gjør arbeidsforholdene ved telefontolking vanskelige for tolken. Tolker som har vært på innføringskurs i IMDi, rapporterer at de ofte bare får tolket halvparten av det som blir sagt under telefontolking, og at de har begrenset mulighet til å si fra om hva som glipper (NOU 2014: 8).

Tolkeutvalget konkluderte følgende om telefontolking:

En forutsetning for at telefontolking skal være forsvarlig er både at forholdene er tilrettelagt for tolking og at tolken og fagpersonen som leder situasjonen har opplæring i telefontolking. Fagpersonen som skal lede en samtale hvor tolken er til stede på telefon, må selv være godt forberedt tematisk og ha god struktur på samtalen. Samtidig bør sikkerhetsmessige aspekter være ivaretatt for å gjøre utvekslingen av sensitiv informasjon trygg. IMDi anbefaler at telefontolking som regel bare bør benyttes til kortere samtaler, og for å gi konkrete beskjeder. [...] Telefontolking har kvalitetsmessige begrensninger som brukere av tolketjenester bør være bevisste på. Utvalget mener likevel at telefontolking ikke kan utelukkes som kommunikasjonsform. I mange tilfeller vil dette være den eneste måten å kommunisere på når det er en språkbarriere mellom offentlig tjenesteyter og bruker. Imidlertid bør det påses at både de involverte tolkene og fagpersonene kjenner begrensningene ved telefontolking. (NOU 2014: 8, s. 151)

Som vist i figur 7.7 har noen av kontorene i prosjektet nesten utelukkende brukt fremmøtetolking; det vil si at tolken er til stede i rommet sammen med familiekoordinatoren og brukeren/brukerne. Ved andre kontorer har de i all hovedsak brukt telefontolking, mens noen kontorer har variert mellom fremmøtetolking og telefontolking. Fremmøtetolking benyttes i hovedsak på kontorene i og rundt Oslo og dessuten ved noen av kontorene i Bergen og Trondheim, mens telefontolking er mest utbredt utenfor disse byene. Fremmøtetolking er mest utbredt ved de kontorene som får dekket tolkebehovet av offentlige tolketjenester, mens de private formidlingsbyråene i større grad leverer telefontolking.

Figur 7.7 Andel fremmøte- og telefontolking



Når det gjelder valg av telefontolking fremfor fremmøtetolking, er det kun én familiekoordinator som begrunner dette med at det gir kvalitativt bedre samtaler, men vedkommende nyanserer dette samtidig:

Jeg liker bedre telefontolk, for da blir det ikke sånn at tolken gjør så mye ut av seg i samtalen (...) det er mye bedre, for da blir ikke tolken en person, tolken blir bare en stemme og det er jo sånn det skal være egentlig. Ellers så blir det så mye høflighet og at det blir en egen relasjon mellom tolk og bruker.

*Forsker: Ok, så mener du at hvis det er på telefon så får du en mer direkte relasjon til brukeren?*

Nei egentlig ikke det heller, for det blir jo veldig sånn at brukeren sitter der og ser på telefonen og snakker til telefonen. Så det fungerer jo ikke bra sånn på telefon heller, man vil jo helst klare seg uten. (Familiekoordinator, tiltakskontor)

Bruk av telefontolking begrunnes av de øvrige familiekoordinatorerne i all hovedsak med økonomi, og dette blir gjerne sett i sammenheng med at det er liten tilgang til tolker i nærområdet og dermed lang reisevei og store reisekostnader forbundet med fremmøtetolking. Flere opplever spesifikke utfordringer med telefontolking:

Så alt måtte gå over telefon. Og når det da spraker i linjen i tillegg, og så prøver vi å si at tolken er forpliktet til å være på et rom som sikrer taushetsplikten – og så hører vi unger som løper i bakgrunnen og kasseroller som flyr og en kjerring som står og ... (...) vi måtte bare: «Vi forstår at du er i en hjemmesituasjon, men vi ønsker at du lukker døren og at det ikke skal være noen forstyrrelser. Du har taushetsplikt», og det ble jo litt ubehagelig i samtalen, for da følte jo ikke brukeren seg trygg igjen. Og da blir det litt ... det spolerer litte grann den delen der. (Familiekoordinator, tiltakskontor, fokusgruppeintervju)

En annen uttrykker at det ønskelige er å benytte oppmøtetolk:

Kommunikasjonen blir bedre, tolken opptrer mer profesjonelt når de er til stede. Jeg brukte mye det på [et annet kontor], og jeg likte det mye bedre. Og hvis det kunne vært så enkelt at NAV hadde lister med egne tolker vi kunne brukt, så hadde jo det vært fantastisk. Da hadde vi kunnet kvalitetssikre at vi fikk en profesjonell tolk som var stødig i språket, for nå blir det jo helt sjansespill. Vi må bare ta den tolken vi får, og håpe at tolken er flink. (Familiekoordinator, tiltakskontor)

Under forskernes observasjoner av telefontolkede samtaler i regi av familiekoordinator har kvaliteten i kommunikasjonen vært lite betryggende. Det har forekommet at tolkene har utelatt mye i gjengivelsene sine (både til norsk og til tolkespråket). Videre har det har forekommet at tolking er utført fra offentlige steder, og at det åpenbart har vært andre personer til stede sammen med tolken der hvor tolkingen har blitt utført. Telefontolkingen har nesten uten unntak blitt utført over usikret mobilnett.

Telefontolking har også blitt benyttet til forskningsintervjuer med foreldrene i prosjektet. Tolkingen har da blitt utført av statsautoriserte tolker med tolkeutdanning som har vært orientert om samtalens tema på forhånd, og spørsmålene har vært korte og relativt få. Forskeren som gjennomførte intervjuene, ga ved behov signal til foreldrene om å slippe tolken til for å tolke, slik at sekvensene for tolkene ikke ble for lange. Samtalene hadde en begrenset varighet på 30–45 minutter. Under disse forholdene var forskerens vurdering at telefontolkingen fungerte forsvarlig, selv om fremmøtetolking ville vært å foretrekke dersom samtalene skulle vært mer nærgående eller de skulle vart lenger. Telefontolking i seg selv er med andre ord ikke en uforsvarlig kommunikasjonsform, men det er en kommunikasjonsform som stiller større krav til kompetanse både hos tolken og hos de som deltar i samtalen. Når vi vet at tolkingen i regi av familiekoordinatorer i all hovedsak er utført av personer uten dokumenterte språklige og tolkefaglige kvalifikasjoner, er det grunn til bekymring for kvaliteten i de tolkede samtalene ved NAV.

## **7.6 Andre løsninger ved språkbarrierer**

I intervjuer med familiekoordinatorer har det kommet frem at de noen ganger bruker tospråklige ansatte i NAV til å tolke. I tillegg forteller familiekoordinatorer at de bruker

familiemedlemmer eller venner og bekjente av foreldrene til tolking. I NAVs retningslinjer står det følgende: «Familie, naboer eller andre tilfeldige personer skal ikke brukes som tolk med mindre det foreligger en nødssituasjon eller det dreier seg om helt generelle opplysninger. I mange situasjoner vil vedkommende være inhabil» (NAV, 2019, s. 4). NAV skriver også i informasjon til brukere at «NAV benytter profesjonelle tolker. Familie, bekjente og barn kan ikke være språktolker» (NAV, 2017). Det ser altså ut til at NAV-kontorer har en annen praksis enn det NAV sentralt legger til grunn.

Når det gjelder bruk av tospråklige ansatte til tolking, har familiekoordinatorer som har erfaringer med dette, positive holdninger til det. Tospråklige ansatte ser imidlertid ut til å uttrykke at en slik dobbeltrolle kan være problematisk:

Vi har en som jobber her fra Syria, han snakker arabisk, så han blir jo brukt på jobbsenteret for det som skal ut ganske fort hvor det ikke er veldig personlige vanskelige ting. Men han får nok en del innsyn i ting som han opplever som krevende for han får vite en del på NAV-kontoret og så får han vite ting ute i miljøet, og jeg tror han synes det er krevende. Særlig når det blir sosialkontor og sånt. (Familiekoordinator, sammenligningskontor)

Når det gjelder samtaler som gjennomføres på norsk med par hvor den ene snakker norsk og den andre ikke, viser observasjoner av slike samtaler at det i svært liten grad foregår tolking. I all hovedsak foregår samtalen på norsk. Enkelte direkte spørsmål til den som ikke behersker norsk, blir noen ganger oversatt av ektefellen, mens andre ganger blir de besvart direkte av den som behersker norsk. Mange av familiekoordinatorene hadde erfaringer med slike samtaler, men hadde ulike syn på denne praksisen. Noen synes samtalene blir enklere, og at det er greit at den forelderen som kan norsk best, fører samtalen og oversetter for den andre. Andre synes det er mer problematisk, og stiller spørsmål ved hvorvidt begge foreldrenes synspunkter ivaretas, noe følgende sitat illustrerer:

I starten lot jeg far tolke for mor, han hadde jobbet som tolk, men når det er din egen ektefelle, så tenker du kanskje at det holder med noen bruddstykker. Jeg fikk inntrykk av at han ikke delte all informasjon videre. Men så fikk han jobb, og da kunne jeg ha samtaler med mor alene med tolk. Så det løste seg veldig fint. (Familiekoordinator, tiltakskontor)

I juni 2016, det vil si før familiekoordinatorene begynte med oppfølgingsarbeidet, ble det ved lovendring forbudt å bruke barn til tolking i forvaltningsaker, jf. forvaltningsloven § 11 e. Undersøkelser fra før lovforbudet om bruk av barn til tolking ble innført, har vist at bruk av

barn som tolk forekom i både planlagte og ikke planlagte møter i NAV. I en undersøkning av IMDi i 2011 kom det frem at 30 prosent av ansatte i NAV benyttet brukeres barn til å tolke i ikke planlagte møter (IMDi, 2011, s. 5). Intervjuene våre med familiekoordinatorer tyder på at koordinatorerne i studien i liten grad har brukt barn til tolking. Familiekoordinatorerne ønsker å unngå at barn skal tolke samtaler. I tilfellene der barn brukes til tolking, er det oftest snakk om myndige barn, som i følgende eksempel:

Vi har også brukt mye familiemedlemmer, voksne barn og sånt. Det har vært veldig bra. Det er jo den enkleste løsningen for mor og far. Det er voksne barn, da slapper man jo av på en litt annen måte. Og de snakker jo litt norsk selv, men det er ofte de forstår men de klarer ikke uttrykke så veldig mye, og da er det fint med noen andre familiemedlemmer som tolker. (Familiekoordinator, sammenligningskontor)

Det forekommer altså ofte at en forelder blir bedt om å tolke for ektefellen sin. Noen familiekoordinatorer synes ikke å oppfatte dette som problematisk, mens andre helst vil unngå det. Bruk av foreldrenes egne voksne eller mindreårige barn til tolking oppfattes gjennomgående som mer problematisk av de fleste familiekoordinatorerne, men enkelte synes ikke å ha noen motforestillinger mot dette heller. Etersom dette ikke er i tråd med NAVs retningslinjer, ser det ut til å være behov for å avklare denne praksisen internt for å sikre at retningslinjer som kommuniseres utad, stemmer med praksis ved kontorene.

### **7.7 *Variasjon i bruk av tolk og svak kvalitet i tjenesten***

Det har vært et stort underforbruk av tolketjenester ved de fleste kontorene i studien (se figurene 7.1 og 7.2). En rekke samtaler er gjennomført uten at hverken familiekoordinatorerne eller de foreldrene har hatt forutsetninger for å forstå eller gjøre seg forstått. Det er bred enighet blant politikere og i forvaltningen om at en slik praksis ikke bør forekomme. Statsminister Erna Solberg har uttalt følgende:

Å sørge for at en tjeneste blir gitt likeverdig til alle dreier seg også om at man bruker tolketjenester. Jeg tror faktisk i det lange løp at vi sparer penger i vårt samfunn på at folk med én gang får den hjelpen de trenger, enn at de går i sirkel fordi man ikke helt har skjønnet hva behovet eller hva problemet egentlig er. (NOU 2014: 8, s. 18)

Det er grunn til å tro at flere familier kunne fått mer effektiv hjelp dersom kommunikasjonen hadde vært på et språk de forsto. Når NAV-kontorene i prosjektet har brukt tolking, har den i all hovedsak blitt utført av personer helt uten tolkefaglige kvalifikasjoner. Dette har medført at det har vært store problemer med det språklige innholdet i oversettelsene, og at mange foreldre og familiekoordinatorer har opplevd at den som har tolket for dem, har opptrådt faglig uforsvarlig. Det er grunn til å frykte at det har vært brudd på taushetsplikten, og at uvedkomne har fått kjennskap til sensitive opplysninger, blant annet når telefontolking har vært utført fra et offentlig sted som buss, tog eller offentlig rom og i nærvær av andre personer. Tolkeoppdragene har dessuten vært fordelt på et svært stort antall personer, slik at man ikke kan forvente at tolkene har opparbeidet seg kompetanse på eller kjennskap til koordinatorrollen eller NAV generelt i løpet av perioden. Dette kan ha hatt konsekvenser for om foreldre med begrensede norskkunnskaper har forstått den oppfølgingen de har fått av familiekoordinatorerne.

## 8 Minoritetsperspektivet

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hvordan familiekoordinatorerne forholder seg til at en stor andel av familiene de følger opp, har minoritetsetnisk bakgrunn, og hvorvidt dette påvirker hvordan de arbeider med familiene. Først vil vi diskutere minoritetsfamiliers situasjon i det norske samfunnet. Deretter vil vi gjengi og diskutere hvordan familiekoordinatorerne opplever arbeidet med minoritetsfamilier, og hvordan dette arbeidet skiller seg fra arbeid med majoritetsfamilier. Kapitlet bygger på kvalitative intervjuer med familiekoordinatorer ved tiltaks- og sammenligningskontorer høsten 2017 og 2018 og på fokusgruppeintervjuer med familiekoordinatorer ved tiltakskontorer i 2017 og 2018. Analyser av intervjudataene viser at familiekoordinatorer med og uten HOLF-modell forholder seg likt til minoritetsperspektivet. I dette kapitlet ser vi derfor på hvordan familiekoordinatorer forholder seg til minoritetsfamilier, uten å legge spesiell vekt på om de bruker HOLF-modellen eller ikke.

### 8.1 *Høy andel minoritetsfamilier*

Barnefattigdom er vanligere blant minoritetsetniske familier enn blant andre familier. Blant lavinntektsfamilier i befolkningen har omkring 55 prosent av foreldrene minoritetsbakgrunn (Epland, 2018; SSB, 2017). Hovedårsaken til at det er høyere barnefattigdom blant minoriteter enn i befolkningen for øvrig, er innvandreres svake posisjon på arbeidsmarkedet (Kirkeberg & Epland, 2016). Arbeidsløsheten blant innvandrere var i 2017 5,6 prosent, mot 2,3 prosent i totalbefolkningen. Høyest var den blant innvandrere fra afrikanske land, hvor 9,6 prosent var arbeidsledige (Dzamarija, 2017).

Om lag 78 prosent av foreldrene som får oppfølging av familiekoordinator er innvandrere. På landsbasis anslår man at 38 prosent av barn med innvandrerbakgrunn tilhørte en husholdning med vedvarende lavinntekt i 2017 (Epland og Normann, 2019). Til tross for at tallene ikke er helt sammenlignbare, tyder de på at andelen innvandrerforeldre er overrepresentert i denne studien. Årsaken til dette kan være eksklusjonskriteriene i prosjektet. Det er for eksempel mulig at de norskfødte foreldrene i målgruppen oftere får en form for helhetlig oppfølging

uansett, at de oftere har oppfølging fra barnevernet, eller at de oftere er i behandling for psykiske problemer eller rus.

I utgangspunktet har ikke familiekoordinatorene fått beskjed om å vektlegge familienes minoritetsetniske bakgrunn. Den kartlegges ikke eksplisitt i grunnlagsdokumenter, kanskje bortsett fra når familiekoordinatoren krysser av for behov for tolk i familiekartleggingskjemaet. Før uttak av familielister, eksklusjonsprosedyrer, randomisering og trekking av familier hadde hverken Avdir eller forskerne forestilt seg at innvanderandelen ville bli så høy som 78 prosent. Omkring fire av fem av foreldrene er altså født utenfor Norge. I gjennomsnitt har disse vært tolv år i Norge (siden 2005). Det er riktignok noe variasjon, men halvparten kom til Norge mellom 2001 og 2010. Av dem som er født utenfor Norge, er 21 prosent født i Somalia, 14 prosent i Irak, 7 prosent i Eritrea og 6 prosent i Afghanistan. Sammenligner vi denne fordelingen med fordelingen av landbakgrunn i lavinntektsfamilier på landsbasis, ser vi at det er nokså godt samsvar (Epland, 2018; SSB, 2017).<sup>16</sup> Det er også verdt å merke seg at for disse befolkningsgruppene er det en relativt høy andel som har lav inntekt selv etter å ha bodd lenge i Norge (Epland, 2018).

## **8.2 Minoritetsfamiliers sosioøkonomiske situasjon**

Avhengig av botid i landet, årsaken til migrasjon og selve migrasjons- og integrasjonsprosessen kan minoritetsfamilier ha andre utfordringer enn majoritetsfamilier (Rugkåsa m. fl., 2017; Skytte, 2012; Varvin, 2015). Noen av disse familiene mottar sosialhjelp i lang tid blant annet på grunn av språkproblemer, mangel på arbeid, vanskelig bosituasjon, helseproblemer eller manglende trygderettigheter.

---

<sup>16</sup> Familier fra Pakistan og Polen utgjør imidlertid en forholdsmessig liten andel i dette prosjektet (henholdsvis to og én prosent), til tross for at de utgjør omkring seks prosent av alle barn i lavinntektsfamilier i Norge (Epland, 2018; SSB, 2017).



Innvandrergruppene som ligger øverst i fattigdomsstatistikken, er grupper med lav deltakelse i inntektsgivende arbeid, lav inntekt og store familier (Fløtten, Hansen, Grødem, Grønningsæter & Nielsen, 2011). Fløtten m. fl. (2011) peker på fire forklaringer til at barn med innvandrerbakgrunn er overrepresentert i fattigdomsstatistikken. For det første er sysselsettingsraten i en del innvandrergrupper lav. Dette gjelder særlig sysselsetting blant kvinner i gruppene med høyest fattigdomsrisiko (Østby, 2016). For det andre er mange innvandrere sysselsatt i den nederste delen av inntektsfordelingen. De har relativt lav inntekt og tjener ikke nok til å komme over lavinntektsgrensen. Ifølge Fløtten m. fl. (2011) tyder dette på at sysselsetting ikke har like stor effekt på fattigdomsrisikoen for innvandrere som for andre, og dette har sammenheng med hvilke jobber innvandrere ansettes i. For det tredje har store hushold større risiko for å falle under lavinntektsgrensen. Kvinner fra såkalte «ikke-vestlige» land har i snitt flere barn enn norske kvinner, og desto flere som forsørges gjennom husholdets inntekt, desto større er risikoen for at inntekten ligger under fattigdomsgrensen. For det fjerde kan det tenkes at innvandrere fra disse landene har dårligere helse enn befolkningen for øvrig. Det er dokumentert i flere undersøkelser at innvandrere har flere fysiske og psykiske helseproblemer enn majoritetsbefolkningen (Blom, 2008, i Fløtten m. fl., 2011; Tronstad, Nygaard & Bask, 2018). Dette har implikasjoner for hvorvidt foreldrene greier å være i inntektsgivende arbeid.

Minoritetsbefolkningen har også gjennomgående dårligere boforhold med høyere grad av trangboddhet, usikre leieforhold og lavere boligstandard enn majoritetsbefolkningen. I tillegg opplever barn i minoritetsfamilier større ulemper og mer negativ påvirkning fra bo- og nærmiljø enn barn i majoritetsfamilier. De bor i større grad i belastede områder, og de er overrepresentert i kriminalstatistikken (Hyggen m. fl., 2018).

Sosial mobilitet for etterkommere av innvandrere i Norge er relativt høy (Hermansen, 2017; Hyggen m. fl., 2018). Analyser av utdanningsmønstre blant etterkommere tyder på at deres fremtidige økonomiske situasjon er bedre enn foreldregenerasjonens (Olsen, 2018). Når det gjelder sysselsetting, bedrer situasjonen i innvandrerbefolkningen seg kraftig fra den ene generasjonen til den neste. Det vil si at norskfødte med innvandrerforeldre har høyere

sysselsetting enn foreldregenerasjonen sin (Østby, 2016). Arbeidsledigheten blant norskfødte med innvandrerforeldre er omtrent på samme nivå som blant andre unge i Norge (Olsen, 2018; Østby, 2016). Mens innvandrere i gjennomsnitt har betydelig lavere utdanning enn majoritetsbefolkningen, er denne forskjellen betydelig redusert om man ser på etterkommere sammenlignet med andre unge nordmenn (Hermansen, 2016). Unge med minoritetsbakgrunn velger dessuten i større grad enn majoriteten prestisjetunge utdanningsløp (Støren, 2011). I følge statistikk fra SSB gjør norskfødte barn av innvandrerforeldre også det bra på boligområdet (Dzamarija, 2017). De flytter ut fra foreldrehjemmet noe senere, men blir like ofte eiere av bolig som voksne i majoritetsbefolkningen (Normann, 2017).

Nasjonal og internasjonal forskning viser at de som har innvandret, er en gruppe som har ressurser som ikke alltid fanges opp gjennom målbare levekårsindikatorer. Eksempler på dette er utdanning eller arbeidserfaring fra hjemlandet, som kan være vanskelig å omsette til norske forhold (Hyggen m. fl., 2018). Dette er imidlertid ressurser som kan påvirke barna og deres fremtidige muligheter positivt. Kort botid kombinert med hindringer som manglende språkkompetanse i et nytt samfunn kan imidlertid gjøre at mange foreldre ikke får omsatt ressursene sine på utdannings-, bolig- eller arbeidsmarkedet (Hyggen m. fl., 2018). Det er blant annet dokumentert at innvandrernes medbrakte kompetanse ofte ikke er etterspurt i det norske arbeidsmarkedet (Rogstad & Solbrække, 2012; Søholt, Tronstad & Vestby, 2015), og at mange opplever etnisk diskriminering og rasisme når de søker jobb (Midtbøen, 2015; Midtbøen & Rogstad, 2012).

Barn i lavinntektsfamilier ser ut til å klare seg bedre enn deres sosioøkonomiske status skulle tilsi. Hyggen m. fl. (2018, s. 180) skriver: «Et viktig spørsmål blir om konsekvensene av oppvekst i lavinntekt for barn med innvandrerbakgrunn ligner på konsekvensene av oppvekst i lavinntekt for barn uten innvandrerbakgrunn.» Hyggen m. fl., 2018 påpeker at til tross for omfattende forskning på sammenhengen mellom oppvekst i lavinntektsfamilier og uheldige utfall senere i livet finnes det lite forskning som undersøker om erfaringer blant og konsekvenser for barn av innvandrere som vokser opp i lavinntekt, skiller seg fra majoritetens.

Frem til nå har vi diskutert noen sider ved minoritetsfamiliers situasjon i det norske samfunnet. I det følgende vil vi komme nærmere inn på hvordan familiekoordinatorer beskriver arbeidet med minoritetsfamiliene, og hvordan de forholder seg til deres minoritetsposisjon.

### **8.3 Familiekoordinatorernes erfaringer fra arbeid med etniske minoritetsfamilier**

Følgende utdrag fra et fokusgruppeintervju med NAV-ledere fra tiltakskontorer oppsummerer noen sentrale problemstillinger som mange sosialarbeidere/profesjonsutøvere har erfaring med fra familiarbeid med minoritetsetniske brukere:

Det er en ekstra utfordring med folk som ikke er født og oppvokst i Norge når det gjelder familiarbeid, synes jeg. Fordi at jeg opplever at mange av våre familier har med seg en familiesetting fra sitt hjemland, og så ruller de ut den måten å være familie på i Norge, og så krasjer det med norske normer. Og blant våre familier er det 90 prosent av foreldrene som ikke har vokst opp i Norge. Og jeg synes vi savner noen verktøy i forhold til det. Det mangler så mye på språk. Det mangler så mye på yrkeserfaring i Norge. De har – og jeg tenker på det, hvis bare det å være analfabet og det å tenke, og det å kommunisere og å ha et refleksjonsnivå når man ikke kan lese og skrive, er mye vanskeligere. Og det å reflektere over hvordan det er å være forelder i en norsk setting, er ganske vanskelig for mange. Og jeg snakker ikke om at de ikke har omsorgsevne, men det er noe, – jeg vet ikke hva jeg skal kalle det heller. Og så er de fattige, og så lever de trangt, og så har de alle de andre tingene som er med på å gjøre at man lever fra hånd til munn, eller fra dag til dag på en måte. Så det savner jeg, jeg savner mer verktøy for den delen av jobben for oss.

(...) Det som jeg har forstått, er at det er andre utfordringer som handler mye om språk og analfabetisme, og vet du at om du skal komme deg i jobb, så er det så innmari langt fram. Men så er det noen fordeler fordi en del av dem har ikke den sosiale arven. Det er en forskjell, som koordinatorene sier. De norske som har vært inne, har vært brukere av tjenestene våre siden de ble opprettet, i verste fall, og det har gått mange generasjoner. Det er klart at de som kommer fra et annet sted, gjerne kan være ressurssterke, og det å ha landet i en annen kultur gir deg en haug med hindringer i stedet. Det er forskjellig selv om situasjonen er den samme. De har ikke jobb, og lite penger, og de har barn. Det er utgangspunktet, men det som har fått deg dit, det er egentlig helt forskjellige ting.

I dette utdraget synliggjøres det at det kan være krevende både for familier og for NAV å skulle samhandle med og hjelpe familier som har liten eller ingen skolebakgrunn, som ikke behersker godt skriftlig og muntlig norsk, som kan ha andre verdier og normer for familieliv, og som har

vansker med å komme i arbeid fordi de ikke har de kvalifikasjonene som etterspørres på arbeidsmarkedet. Selv om det her kommer frem at minoritetsfamilier kan være i en kompleks og vanskelig situasjon, beskrives de som familier som har et annet utgangspunkt enn familier som har vært brukere av NAVs tjenester over generasjoner. At minoritetsfamiliene ikke har den samme «sosiale arven» som mange av majoritetsfamiliene, er det også flere familiekoordinatorer som trekker frem, og de sier at det ikke gir mening å snakke om «sosial arv» i minoritetsfamilier på samme måte som i majoritetsfamilier. Minoritetsfamiliene har gjerne vært kortere i NAV-systemet enn majoritetsfamiliene, som kan ha hatt kontakt over generasjoner. I slike familier var foreldrene til dem som er i systemet i dag, ikke i inntektsgivende arbeid, men ofte var de uføretrygdet.

### **8.3.1 Språk, arbeidserfaring og systemforståelse**

Familiekoordinatorer forteller at innvandrerfamiliene ofte har vært i arbeid i sine opprinnelsesland og har en annen holdning til arbeid enn de norskfødte familiene. De sier at majoritetsfamiliene i større grad har en belastet bakgrunn med dårlige oppvekstvilkår ofte preget av rus og psykiatri, og at mange har erfaring fra barnevernet. Majoritetsfamilienes bakgrunn er generelt mer kompleks med problemer på en rekke områder, mens minoritetsfamilienes situasjon er dominert av manglende formell kompetanse, norskkunnskaper og arbeidserfaring.

Familiekoordinatorer forteller at de i liten grad jobber annerledes med minoritetsfamilier enn med majoritetsfamilier, og at alle familier er forskjellige uavhengig av etnisk bakgrunn. De gir uttrykk for at deres grunnleggende veilednings- og sosialfaglige kompetanse i utgangspunktet er tilstrekkelig i arbeid med minoritetsfamilier på samme måte som i annet familiearbeid. I den grad arbeidet med minoritetsfamiliene beskrives som annerledes enn arbeid med majoritetsfamilier, er det vanligvis språkbarrierer og kommunikasjon som trekkes frem som særlig utfordrende. Dette gjør at familiekoordinatorer gjerne trenger mer tid i hvert møte, og at minoritetsfamilier noen ganger trenger hjelp til andre ting enn mange majoritetsfamilier.

Ifølge familiekoordinatorene har gjerne familier som kommer fra samfunn med begrenset hjelpeapparat og velferdssystem, lite «systemforståelse». Det at foreldrene har bakgrunn fra land der de ikke har kunnet ha tillit til myndighetene, slik man vanligvis har i Norge, trekkes av familiekoordinatorene frem som noe som kan gjøre det vanskeligere å bygge tillitsfulle og respektfylte arbeidsrelasjoner (Halvorsen, 2008). Familier kan derfor særlig bli usikre eller utrygge i kartleggingsfasen, der de stilles mange spørsmål, og hvor de ikke kjenner familiekoordinatoren godt eller helt forstår hensikten med kartleggingen. Familiekoordinatorer ved tiltakskontorer understreker også at det kan være vanskelig å bruke skjemaene i HOLF-modellen dersom foreldrene har begrenset norsk språkforståelse (Malmberg-Heimonen m. fl., 2018b). Familiekoordinatorene sier videre at kanalstrategien der kommunikasjon med NAV i hovedsak skal være digital, også kan være vanskelig å forholde seg til for brukere med lav systemforståelse og svake norskkunnskaper.

Familiekoordinatorene sier at analfabetisme, ingen eller liten utdanning, svake norskkunnskaper, lav kompetanse i bruk av digitale verktøy, eller en annen allmennkunnskap enn den som vanligvis tas for gitt i det norske samfunnet, kan gjøre samarbeidet krevende. Noen familier trenger for eksempel hjelp til å ta en telefon til offentlige myndigheter eller til å bruke nettbaserte tjenester. Familiekoordinatorer sier også at det kan se ut til at mange familier ikke fikk god nok eller riktig hjelp de første årene de bodde i Norge. Videre kritiserer de mangelfull eller dårlig tilrettelagt norskundervisning, manglende mulighet til å få støtte til utdanning som grunnskole og videregående skole og mangel på relevante og tilrettelagte arbeidsmarkedstiltak. Familiekoordinatorer tar til orde for at det i NAV i større grad bør tilrettelegges for at de som ikke har fullført grunnskole og/eller videregående skole, kan få støtte til dette, og de mener at det vil gi økonomisk gevinst i et langsiktig perspektiv.

I oppfølgingsarbeid der familiene ikke behersker norsk godt nok til å gjennomføre en samtale med familiekoordinatorene, varierer det om det benyttes tolk, eller om samtalene gjennomføres på norsk. Familiekoordinatorene rapporterer om utfordringer med kvaliteten på tolking og tolketjenester.

### **8.3.2 Migrasjonsbelastning**

Mange minoritetsfamilier kan være preget av migrasjonserfaringer og -belastninger, som tap og savn etter det de har forlatt, eller erfaringer og traumer de har opplevd i krig eller under flukt. Slike hendelser kan gjøre at mange har ubearbeidede erfaringer som kan hindre dem i å orientere og integrere seg i et nytt samfunn. Familiekoordinatorer sier at en del familier har ubehandlede fysiske og psykiske helseproblemer, mens de sier at andre familier har mindre helseutfordringer enn majoriteten. Som vist i andre underveisrapport, Malmberg-Heimonen m. fl., (2018b), har foreldrene betydelig dårligere helse enn resten av befolkningen

### **8.3.3 Kulturelle og sosiale normer**

Mange innvandrerfamilier har et lite sosialt nettverk, noe som i mange situasjoner kan gjøre dem ekstra sårbare, for eksempel når det gjelder støtte til barneomsorg og barneoppdragelse. I flere av familiene gir familiekoordinatorer veiledning i spørsmål om oppdragelse av barn i Norge, for eksempel hva de bør gi barn lov eller ikke lov til å gjøre. Noen trekker frem at religiøse og kulturelle normer kan være en utfordring dersom en bruker ikke ønsker å arbeide et sted der de kan komme i kontakt med alkohol eller svin. Kjønnroller som innebærer at det vurderes som naturlig at kvinner er hjemme med barn og har ansvar for husarbeid, blir også i noen tilfeller beskrevet som en utfordring som kan gjøre det vanskelig å motivere familiene til at mødre skal kvalifisere seg til arbeidslivet. Å være mor og hustru beskrives som en sentral del av mange kvinners identitet, og for noen kan det være en omstillingsprosess å skulle se seg selv som en arbeidssøker (Rugkåsa, 2009). Etter familiekoordinatorenes erfaring er minoritetsfamiliene svært opptatt av at barna skal gjøre det godt på skolen og få seg utdanning, noe som også er påpekt i andre studier (Leirvik, 2010). Familiekoordinatorer sier at særlig mødre setter barna i første rekke og er opptatt av å gi dem det de trenger, og at de i mindre grad prioriterer sine egne behov eller sin egen arbeidskarriere.

### **8.3.4 Vanskelig å få innpass på arbeids- og boligmarked**

Ifølge familiekoordinatorer er det at de «står langt fra arbeid» hovedforklaringen på at mange minoritetsfamilier blir lenge i NAV. Rasisme og diskriminering på bolig- og arbeidsmarked trekkes også frem som hindringer som påvirker familienes situasjon og familiearbeidet. Arbeidsgivere vil ofte ikke ansette dem etter endt praksisplass. Videre pekes det på mangler ved NAVs tiltaksapparat for brukere som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper eller formell kompetanse (Elgvin & Friberg, 2014). NAV støtter for eksempel nesten aldri at voksne tar grunnskoleopplæring. Familiekoordinatorer kritiserer også norskopplæringen for ikke å være av god nok kvalitet.

### **8.4 Hvilken betydning tillegges kulturelle forskjeller i oppfølgingsarbeidet?**

Kunnskap om hvilke særskilte utfordringer familiene har, både når det gjelder deres tidligere erfaringer og hvordan de møtes på ulike arenaer i majoritetssamfunnet, bidrar til at familiekoordinatorer forstår situasjonen deres og møter dem på en best mulig måte. I arbeid med minoritetsfamilier kan denne forståelsen i tillegg innebære å være oppmerksom på om det er noen spesielle forhold eller utfordringer det kan være nødvendig å ta hensyn til (Rugkåsa & Ylvisaker, 2018). I sosialt arbeid med etniske minoriteter vil det alltid være en balanse mellom å ta for mye og å ta for lite hensyn til kulturelle forskjeller (Bredal, 2009). Å legge for stor vekt på kulturelle forskjeller kan gjøre at enkeltpersoners situasjon usynliggjøres, og at de i liten grad forstås som mennesker med individuelle særtrekk og behov (Dean, 2001; Lee & Farrell, 2006; Rugkåsa & Ylvisaker, 2018). Å legge for liten vekt på kulturelle verdier og praksiser kan gjøre at mennesker ikke opplever å bli forstått eller anerkjent som den de er, og hvordan de ønsker å leve. Det er nettopp gjennom erfaringer i møte med brukere at sosialarbeidere kan erkjenne og ta hensyn til det unike ved hvert enkelt individ og hver enkel situasjon (Kohli, Huber & Faul, 2010).

Både i intervjuer der familiekoordinatorer har snakket om minoritetsfamilier, og i veiledningsgrupper der kasus har vært minoritetsetniske familier, har særskilte utfordringer relatert til familienes minoritetsposisjon blitt diskutert. Slike utfordringer har imidlertid ikke

blitt tatt opp som konkrete problemstillinger i veiledningsgruppene i regi av tiltakskontorene, der familiekoordinatorene benytter HOLF-modellen (Malmberg-Heimonen m. fl., 2018b). Slik vi har observert det, har de i stedet inngått som en del av en helhetlig kartlegging og oppfølging i tråd med HOLF-modellen. Familiekoordinatorene, både med og uten HOLF-modellen, har i liten grad tilnærmet seg familiene med utgangspunktet i en forforståelse av at minoritetsfamilier har andre behov på grunn av sin minoritetsstatus. Dette betyr ikke at de ikke også ser at sosiale, psykiske eller helsemessige problemer kan være migrasjonsrelaterte, som manglende nettverk, psykiske lidelser som traumer påført som følge av krig og flukt, eller manglende norskspråklig kompetanse. Vi har i liten grad funnet at familiekoordinatorene har forklart familiers problemer med utgangspunkt i kulturelle forskjeller. Annen forskning fra nordiske land har imidlertid dokumentert at sosiale problemer i Norden ofte forstås og forklares med utgangspunkt i slike forskjeller (Eliassi, 2015; Križ & Skivenes, 2010; Rugkåsa m. fl., 2017). Det er derfor interessant at vi i så liten grad har sett denne tendensen blant familiekoordinatorene.

Familiekoordinatorene arbeider ved NAV-kontorer der en stor andel av brukerne har minoritetsetnisk bakgrunn, og det må derfor antas at de har mye erfaring med å jobbe med mennesker med minoritetsbakgrunn. Familiekoordinatorene synes å ha en bevissthet om kultur- og migrasjonsspesifikke forhold, men uten at dette er en inngang til arbeidet. Det er snarere noe som inngår i en helhetlig kartlegging og vurdering. Forskning viser at sosialarbeidere med mye erfaring fra arbeid med etniske minoriteter er mindre usikre og problematiserer kulturforskjeller langt mindre enn sosialarbeidere som har liten erfaring med minoriteter (Berg m. fl., 2017; Rugkåsa & Angell, 1998). Nærhet til og erfaring med arbeid med etniske minoriteter kan derfor bidra til at betydningen av kulturforskjeller tones ned. Kulturforskjeller synes først å bli gitt oppmerksomhet dersom familiekoordinatorene vurderer at det kan være relevant i konkrete situasjoner, for eksempel ved språkvansker (Malmberg-Heimonen et.al., 2016).

Det kan være andre grunner enn kulturforskjeller til at innvandrere blir gående lenger på sosialhjelp enn majoritetsbefolkningen. Større barrierer på arbeids- og boligmarkedet, språkbarrierer, manglende systemforståelse og mangel på kompetanse som etterspørres i



majoritetssamfunnet, er forhold som særlig rammer minoritetsfamiliene. I tillegg kan migrasjonsrelaterte belastninger og det å leve som minoritet i samfunnet påvirke og prege familiers helse og sosiale situasjon. I oppfølgingsarbeidet synes familiekoordinatorene å ta hensyn til kultur- og migrasjonsspesifikke forhold, uten at dette blir et utgangspunkt for forståelse av familiene. Mange av de strukturelle barrierene som minoritetsfamilier møter, er utenfor familiekoordinatorenes kontroll, slik som manglende muligheter på arbeids- og boligmarkedet og mangel på relevante kvalifiseringstiltak.

## 9 Barneperspektivet

Jeg tenker at det med å ha fokus på ungene i den jobbingen vi gjør – for det blir veldig lett å se de foreldrene, og at de foreldrene ikke har gjort det de skulle gjøre, at de har gjort gale prioriteringer. Men det å tenke på – hva gjør dette med ungene i det? Hva gjør det med ungene at foreldrene ikke klarer å ivareta økonomien sin, for eksempel? Det synes jeg er litt viktig. Vi prøver i hvert fall å ha fokuset på ungene ved å spørre i hvert møte nesten: «Hvordan går det med ungene? Er det noe som ungene trenger?» Så jeg tenker det er veldig bra at dette prosjektet er, og har dette barneperspektivet så pass langt fremme. (Familiekoordinator, tiltakskontor)

Familiekoordinatorerne, uavhengig av om de bruker HOLF-modellen eller ikke, skal ha fire målområder for arbeidet sitt med familiene. Ett av disse er å forbedre den sosiale situasjonen for barna. I dette kapitlet gjengir vi familiekoordinatorers beskrivelse av hvordan de forholder seg til barn og barns situasjon. Vi diskuterer også hvordan barneperspektivet er integrert i familiekoordinatorenes oppfølgingsarbeid, og mulige effekter av at barnas situasjon er et selvstendig målområde. Kapitlet bygger på data fra intervjuer med familiekoordinatorer i tiltaks- og sammenligningskontorer høsten 2017 og 2018 og data fra fokusgruppeintervjuer med familiekoordinatorer i tiltakskontorer i 2017 og 2018. Det er liten forskjell i hvordan familiekoordinatorerne med og uten HOLF-modell forholder seg til barna og deres situasjon i oppfølgingsarbeidet.

### 9.1 Oppfølging av barna

I lov om sosiale tjenester i NAV § 1-1 står det at dersom en tjenestemottaker har barn, skal det tas særlige hensyn til barnas behov i alle vurderinger som foretas. Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og ha mulighet til å delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomi. Loven skal sikre at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Til tross for at familieperspektivet er sentralt i lovverket, har det vært lite helhetlig familiearbeid i NAV, med unntak av enkelte lokale familieprosjekter (Fløtten & Grødem, 2014). NAV har i for stor grad prioritert de voksnes behov (Olsen & Jentoft, 2013), barnas situasjon blir sjelden kartlagt, og det blir i liten grad fremmet løsninger for hele familien.

I Avdires fattigdoms- og levekårsrapport fra 2014, og i regjeringens fattigdomsstrategi for 2015–2017, defineres det å følge opp foreldre og barn samtidig som en sentral del av NAVs oppgave. Avdires intensjon har derfor vært at familiekoordinatorene skal bidra til at barnas situasjon blir systematisk kartlagt og fulgt opp. Regjeringen og Avdir har imidlertid i liten grad konkretisert hvordan barna skal følges opp, og det mest konkrete som er angitt i disse dokumentene er at barna skal følges opp med hensyn til deltakelse på sosiale arenaer som barnehage, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter, i tillegg til skolearbeid. Arbeids- og velferdsdirektoratet har understreket at det å jobbe med barnas situasjon gjennom foreldrene er i overensstemmelse med NAVs mandat. I sosialtjenesteloven og rundskrivet er det ikke eksplisitt henvist til barns medvirkning eller deltakelse, til tross for at dette er eksplisitt understreket, blant annet i Barnekonvensjonen, Grunnloven og Barneloven. I rundskriv til sosialtjenesteloven står det at dersom det er bekymring for barns eller unges livssituasjon skal dette undersøkes nærmere gjennom samtale med foreldrene, og at NAV sammen med foreldrene skal bidra til å finne løsninger (Rundskriv 35, 5.45.2.1). Videre understrekes det i rundskrivet at NAV skal samarbeide med instanser som arbeider med barn vedrørende barns problemer.

Familiekoordinatorene som deltok i utviklingsfasen, sa i veiledning og i intervju med forskerne at de i liten grad snakket med barn, og at de var usikre på hvordan de skulle håndtere barneperspektivet (Malmberg-Heimonen m. fl., 2016a; Malmberg-Heimonen m. fl., 2018b). I den grad familiekoordinatorene ved utviklingskontorene møtte barna, var dette på hjemmebesøk og da sammen med foreldrene. Samtalene med barna besto stort sett i hverdagslig småsnakk, og de spurte i liten grad barna om hvordan de opplevde situasjonen sin, eller hvilke ønsker de hadde for familien og for fremtiden. Familiekoordinatorene sa at når barna var til stede, påvirket dette hva de kunne snakke om, og de var mindre direkte i dialogen med foreldrene. De fortalte at årsaken til at de i liten grad snakket med barn om vanskelige ting, var at de ville beskytte dem.

Etter utviklingsfasen besluttet prosjektledelsen ved Avdir at HOLF-modellen innebærer at familiekoordinatorene skal jobbe med barnas situasjon gjennom foreldrene (Malmberg-

Heimonen m. fl., 2016a). Prosessveilederen beskriver på følgende måte hvordan familiekoordinatorene skal forholde seg til barna i oppfølgingen:

Kartleggingen av barnas situasjon skal hovedsakelig bygge på informasjon fra foreldrene (...) Modellen legger ikke opp til at familiekoordinatoren skal jobbe direkte med barna (...) Dersom barna har særlige utfordringer, er familiekoordinatorens oppgave å bistå foreldrene med å sikre at de får det tilbudet de trenger og har krav på. Hvis barna er 11 år eller eldre, kan det være nyttig å høre hvordan de selv opplever situasjonen, hva de er gode på, hva de sliter med og hva de ønsker skulle være annerledes. Familiekoordinatoren må da i forkant av samtalen avklare med foreldrene om barna skal involveres, hvem som skal være til stede og hva det er aktuelt å snakke om. (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016b, s. 9)

HOLF-modellen legger altså ikke opp til at familiekoordinatoren skal jobbe direkte med barna, og kartleggingen av barnas situasjon skal hovedsakelig bygge på informasjon fra foreldrene. Barna skal først og fremst sikres økonomisk og følges opp med hensyn til deltakelse på sosiale arenaer som barnehage, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter, i tillegg til skolearbeid. Dessuten skal familiekoordinatorene bistå familiene ved å koordinere tjenestene som er inne i forbindelse med barna.

## **9.2 Familiekoordinatorenes erfaringer fra arbeid rettet mot barna**

En familiekoordinator forteller slik:

Vi jobber jo via foreldrene. Men det at vi har det fokuset på barna, gjør jo at vi lettere også klarer å fange opp der det er noen utfordringer rundt barna. Og vi ser jo at veldig ofte påvirker jo barnas situasjon foreldrenes situasjon. Og ved å ha den forståelsen for at barnas situasjon preger foreldrenes situasjon, klarer vi kanskje oftere å løse foreldrenes situasjon som igjen liksom vil – altså det blir jo veldig ringvirkninger; de går jo veldig i hverandre. Nå jobber vi jo tett opp mot skoler, helsestasjon, barnevern, som igjen ivaretar barna. Vi sikrer at familiene forstår beskjeder fra skolen, at det er kommunikasjon. For det er jo den kommunikasjonen som må på plass, ikke nødvendigvis kommunikasjon mellom oss og skolen. (Familiekoordinator, tiltakskontor)

Familiekoordinatorene, både de med og de uten HOLF-modellen, arbeider i hovedsak indirekte med barna gjennom foreldrene. Deres utgangspunkt er at barn vil få en bedre situasjon som følge av at foreldrenes situasjon bedres. I intervjuer med familier bekrefter

foreldrene dette, og de sier at dersom de som foreldre får hjelp til å løse sine problemer, vil dette gjøre at også barna får det bedre.

Før oppstart hadde familiekoordinatorer forventninger om at de skulle jobbe mer med barn. Noen uttrykker skuffelse over at de i så liten utstrekning får gjøre dette. Andre sier at de ikke ser hensikten med å komme tett inn på barna og jobbe direkte med dem, og at de ser det som bedre å jobbe indirekte med barnas situasjon gjennom foreldrene. Familiekoordinatorer sier at i familier der andre institusjoner er inne, som barnevern, skole eller helsetjenester, kan det være mer naturlig at det er disse instansene som snakker med barna, og at NAV holder seg i bakgrunnen og heller samarbeider med disse institusjonene om å støtte foreldrene. De understreker at det kan bli for mange voksne for barn å forholde seg til.

### **9.2.1 Foreldres vilje til å snakke om barna**

Foreldrene som får oppfølging av en familiekoordinator, er vanligvis svært opptatt av barna sine og forteller stolt om dem. Likevel har familiekoordinatorer erfart at de kan være tilbakeholdne med å snakke om barna, særlig i begynnelsen. Etter hvert kan de åpne for å fortelle om hva barna strever med, som lesevansker eller andre problemer på skolen, at de ikke har mulighet til å være med på fotball, eller om barn som blir mobbet. Dette varierer imidlertid fra familie til familie. Selv om foreldrene er opptatt av barna sine, er det ikke alle som ser hva de har behov for, sier familiekoordinatorene. Familiekoordinatorer forteller videre at de har oppdaget barn med store omsorgsbehov som NAV tidligere ikke har vært kjent med. Dette kan vise hvordan tettere oppfølging og samarbeid med andre instanser kan gi mer utfyllende informasjon om familiene.

Familiekoordinatorer sier at de ofte velger å være tilbakeholdne med å snakke med barn som er til stede ved familiesamtaler. Dette gjelder særlig i begynnelsen når de skal bli kjent med familiene. Etter hvert som de blir bedre kjent, kan det bli mer naturlig å snakke med barna. Sitatet nedenfor illustrerer dette og viser hvordan moren, etter hvert som hun ble kjent med familiekoordinatoren, åpnet for at de kunne snakke med barnet. Dette ga

familiekoordinatoren bedre innsikt i familiens problemer og gjorde at hun kunne bistå med nødvendig hjelp:

Vi har en familie der moren hele tiden sa at det går veldig bra med barnet. Men så fikk vi møte barnet, og da opplevde jeg at han fortalte oss noe. Jeg snakket med moren i etterkant og spurte om hvordan gutten egentlig har det på skolen, går det egentlig så bra? Da kom det fram at gutten ikke hadde det så bra på skolen. Han ble mobbet og hadde mye sinne. På bakgrunn av dette fikk vi moren med oss, og vi fikk henvist gutten til kommunepsykolog. Moren fikk også oppfølging der med råd og veiledning. Dette eksemplet viser hvordan vi kan bidra til å fange opp problemer. Jeg tenker derfor at det er kjempeviktig å møte ungene, å få se dem. Hvordan har de det hjemme på rommet sitt liksom. Har de sengetøy på sengen sin? Har de noen leker hjemme? Sånne ting, det kan vi se, og vi kan nødvendigvis ta det opp der og da når vi er hjemme, og vi kan snakke med foreldrene om det. (Familiekoordinator, tiltaks kontor)

Noen familiekoordinatorer knytter foreldrenes reservasjon mot å snakke om barna til en mulig frykt for barnevernet eller til at foreldrene ikke forstår hensikten med at NAV skal snakke med eller ha informasjon om barna. Foreldrene har aldri tidligere erfart at saksbehandlere har snakket med dem om barna deres. Mange familiekoordinatorer har meldt bekymring til barnevernet. Det er varierende hvordan samarbeidet med barnevernet har vært. Ved noen kontorer har de fått et godt samarbeid, og det er lav terskel for å ta kontakt. Familiekoordinatorer kan i slike tilfeller drøfte med barnevernet bekymringer for barns situasjon og hvorvidt de skal sende bekymringsmelding eller ikke, eller de kan oppfordre familier til å søke hjelp hos barnevernet. Ved andre kontorer hvor det har vært et vanskelig forhold, har familiekoordinatorer opplevd at barnevernet ikke ønsker å samarbeide og «skjuler» seg bak taushetsplikten. Familiekoordinatorene forteller også at det har vært diskusjon om hvem som skal betale utgifter i forbindelse med barn – NAV eller

barnevernstjenesten<sup>17</sup>. Familiekoordinatorer ser en sammenheng mellom utfordringene med samarbeid og presset barnevernet er utsatt for.

Familiekoordinatorer har erfart at når de spør foreldrene om barnas situasjon og viser at de tar barnas situasjon på alvor, har dette gitt foreldrene mulighet til å reflektere over hva de vet om barna sine, og hvordan de forholder seg til dem. I familier hvor familiekoordinatorer snakker mye med foreldrene om barna, kan de veilede om barneoppdragelse eller andre forhold foreldrene trenger støtte til når det gjelder barna. På denne måten sier familiekoordinatorer at de forsøker å lære foreldrene å være gode rollemodeller for barna, blant annet gjennom å understreke betydningen av å komme seg i aktivitet og arbeid.

### **9.2.2 Ønske om å beskytte barn fra problemene**

I samtaler der barn er til stede, påvirker dette hva de snakker med foreldrene om, forteller familiekoordinatorer. De sier at de ønsker å beskytte barna for økonomiske eller andre bekymringer, og at de derfor vegrer seg for å snakke om dette når barn er til stede – selv om de sier at mange barn sikkert vet at foreldrene har økonomiske eller andre problemer. Familiekoordinatorer sier videre at mange barn ønsker å beskytte foreldrene og derfor ikke sier hva de egentlig ønsker seg eller trenger, fordi de vet at det er vanskelig å innfri. Mange barn aksepterer en slik situasjon:

---

<sup>17</sup> Avdir og Bufdir har laget retningslinjer for samarbeid mellom NAV og barnevernet. <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/For+kommunen/Relatert+informasjon/Retningslinjer-samarbeid-barnevern-NAV?kap=454594>

Ungene har en enorm tilpasningsevne. Det har vi sett gjennom dette prosjektet. De påvirkes jo selvfølgelig av at de ikke får være med på fotballtrening, og at de ikke får den maten de kanskje kunne fått hvis foreldrene hadde hatt jobb, men jeg har inntrykk av at de bare forstår det. Veldig ofte gjør ikke ungene noe nummer ut av det, de bare vet det. Uten at jeg har noen dypere forklaring på det. (Familiekoordinator, tiltakskontor)

Familiekoordinatorer sier at mange foreldre er åpne overfor barna om familiens økonomi, og at de forklarer hva de har råd til eller ikke. Mange barn forstår og tilpasser seg dette ved ikke å spørre om å få noe de vet familien ikke har råd til.

Noen familiekoordinatorer uttrykker ønske om å ha tettere kontakt og jobbe mer direkte med barna enn det HOLF-modellen legger opp til. De sier at det er vanskelig å få et ordentlig bilde av barnas situasjon når de ikke snakker direkte med dem. Siden barnas situasjon er et selvstendig målområde, burde det være et kriterium at de skulle snakke med barna, hevdes det. Én familiekoordinator sier at en fare ved å jobbe indirekte med barna gjennom foreldrene er «risiken at man ikke helt får med seg barna sin situasjon i dette prosjektet». En annen sier: «Jeg tenker at mer direkte kontakt med de barna det gjelder, kan gjøre det lettere å hjelpe dem når man får en delaktighet.»

### **9.2.3 Barns tilstedeværelse påvirker**

Familiekoordinatorer forteller at i situasjoner der det har vært barn til stede, har dette gjort at de har fått en annen informasjon og et annet innblikk i hvordan familiene har det, fordi barna deltok i samtalen. De to følgende eksemplene er fra hjemmebesøk og illustrerer dette:

Vi hadde en – det var egentlig tilfeldig, men jeg synes det ble veldig fint – vi hadde den ene ressurskartleggingen, så var plutselig en ni år gammel jente hjemme, men da var det ganske artig å se den familiedynamikken og hva som skjedde da vi spurte: «Hva er det beste med familien?» Og det at hun jenta da kunne fortelle: «Det beste med mamma og pappa er når de spiller volleyball eller kanonball med meg inne. Og når pappa finner frem tromma si, fra sitt hjemland», og så fikk vi et helt annet bilde av den familien enn hvis mor og far skulle ha fortalt det. Og så ble det trommespill, og så løp datteren og hentet ting mor hadde lagd, så hun fikk vist frem hvor stolt hun var av mor, og det tror jeg var fint for foreldrene, at de fikk lov å vise seg frem på en helt annen måte enn det de vanligvis får for oss på NAV. (Familiekoordinator, fokusgruppe, tiltakskontor)



Barn er impulsive. Sånne ting som foreldrene ikke sier, det kan barn si. Så at foreldrene sier «Nei, det er ikke noe problem med klær», så bryter barnet inn: «Mamma, skoene mine er for små!» (Familiekoordinator, fokusgruppe tiltakskontorer)

Familiekoordinatorer sier at det kan være vanskelig å vite hvordan de skal forholde seg i situasjoner der det barn sier, ikke samsvarer med hva foreldrene har sagt. Én familiekoordinator sier følgende:

Og så har vi jo sett at når vi har snakket med litt eldre barn da, at foreldrene kanskje kan si at barna ikke vil på en aktivitet, men når vi snakker med barna, så vil de det kanskje egentlig, men at de ...

*Forsker: Ja. Hva er grunnen til at foreldrene ikke vet om det?*

Da kan det være at foreldrene ikke har spurt, eller at det handler om penger – at barna ikke vil si det til foreldrene fordi de vet at foreldrene ikke har penger til det. Eller at foreldrene ikke spør, fordi de egentlig ikke vil at barna skal si at de vil gå på noe.

#### **9.2.4 Familiekoordinatorer synliggjør barn i NAV**

Familiekoordinatorer sier at de retter mer oppmerksomhet mot barnas situasjon og møter flere barn enn de andre ansatte i NAV, og at dette er en styrke ved denne typen oppfølgingsarbeid. Familiekoordinatorer som jobber etter HOLF-modellen, understreker at det at det er en egen rubrikk for hvert barn i kartleggingskjemaet, er positivt og sikrer at de gir dette tilstrekkelig oppmerksomhet (Malmberg-Heimonen m. fl., 2018b). Enkelte kontorer har en ansatt som er «barneansvarlig». Noen NAV-kontorer har hatt tilsyn fra fylkesmannen og har i ettertid etablert rutiner for å regelmessig kartlegge hvordan barnas situasjon synliggjøres ved kontoret. Familiekoordinatorer mener at de bidrar til at barn generelt har blitt satt mer på agendaen ved NAV-kontorer, blant annet ved at flere kontorer har begynt å kartlegge forhold som gjelder barn, i familier de kommer i kontakt med, mer systematisk. En familiekoordinator sier: «Jeg får inntrykk av at fordi HOLF er såpass tett med familiene, så får også saksbehandleren et annet perspektiv og et annet bilde av familien. Så dermed tar de en veldig individuell vurdering av familien.» Både familiekoordinatorer og ledere sier at familiekoordinatorenes arbeid generelt sett har bidratt til et tydeligere barneperspektiv ved

NAV-kontorene. Én NAV-leder uttaler at hun tror at et tydeligere barneperspektiv i NAV kan være en varig effekt.

### **9.3    *Direkte eller indirekte arbeid med barn***

Jeg tenker ikke ungene skal være nødt til å bære byrden til foreldrene på sine skuldre, men jeg tror de aller fleste ungene gjør det. Det kommer vi ikke forbi. Jeg tror at når foreldrene har en veldig dårlig økonomi, så skinner det gjennom at barna også bærer dette på sine skuldre. Det er min erfaring gjennom dette prosjektet og gjennom tidligere arbeid i barnevernet. Jeg tenker derfor at det er viktig å snakke med barna, men vi skal ikke snakke om problemer med ungene. Vi skal heller bare bli kjent med dem, få fram hva de kan, og om det er noe de kan tenke seg å være med på av fritidsaktiviteter for eksempel. (Familiekoordinator, tiltakskontor)

Som vi ser i sitatet ovenfor, snakker familiekoordinatorerne i liten grad med barn. Mange er usikre når det gjelder det å samtale med barn. I den grad familiekoordinatorerne har møtt barn, har dette gjerne vært på hjemmebesøk sammen med foreldrene, og samtalene har stort sett bestått i hverdagslig småsnakk. Når barn har vært til stede, har dette påvirket hva familiekoordinatorerne har kunnet snakke om, og de har blitt mindre direkte i sin dialog med foreldrene. Siden barnas situasjon kartlegges gjennom foreldrene, vet familiekoordinatorerne lite om hvordan barna selv opplever situasjonen sin, og hvilke behov og ønsker de har for familien og for fremtiden.

En begrunnelse mange familiekoordinatorer gir for at de reserverer seg mot å snakke med barn, er at barn er sårbare, og at de ønsker å beskytte dem mot familiens problemer. Forskning viser imidlertid at barn i lavinntektsfamilier oftest er klar over familiens økonomiske vansker. De har blant annet erfaringer med hva de får eller ikke får av materielle goder, eller hva de får eller ikke får delta på av aktiviteter sammen med andre (Hansen, 2010). Undersøkelser viser videre at barn ofte skjuler sine behov og ønsker når det gjelder materielle goder, for foreldrene (f.eks. Thorød, 2008). Foreldre, på sin side, forsøker ofte å skåne barna ved å forsøke å skjule den økonomiske situasjonen for dem (Hjelmtveit, 2008; Thorød, 2008). Når familiekoordinatorerne unngår å snakke med barn om slike forhold, kan dette muligens handle mer om deres eget ubehag og behov for å beskytte seg selv enn om å ivareta barna. Men for mange barn kan det tvert imot være befriende at noen setter ord på problemene og lar dem

snakke om livet sitt og om hvordan de har det. Barn har kunnskap om seg selv og sitt eget liv som ingen andre har (jf. barnekonvensjonens artikkel 12, barnelovens § 31). En illustrasjon på dette er eksemplet ovenfor om barnet som protesterte og sa at skoene var for små, da foreldrene fortalte at barnet ikke trengte noe nytt utstyr. I samtaler med barn ønsker barn selv å ha mulighet til å fortelle om hverdagen sin, gi verdifull informasjon om hvordan de har det, hva slags behov og ønsker de har, og hvilken støtte eller oppfølging de trenger. Dette kan gi et mer helhetlig bilde av barnas og *hele* familiens situasjon. Det må imidlertid understrekes at det er viktig å ha en bevisst holdning til hva man vil oppnå gjennom samtaler med barn, og hvordan samtalen gjennomføres, for at ikke barnet skal påføres skade (Hennum, 2010, 2011).

Avdir la noen grunnleggende føringer for alle familiekoordinatorer. De skulle ha et helhetsperspektiv og følge opp *hele* familien, og inkludering av barna er et av de fire målområdene. Oppfølgingsarbeidet dreier seg i praksis i stor grad om de voksne og hvordan de kan hjelpes for å bedre familiens og barnas situasjon. Det at familiekoordinatorer sjelden snakker med barn, gjør at barna i liten grad fremstår som selvstendige subjekter. Barneperspektivet slik det inkluderes i HOLF-modellen, blir derfor *voksnes* perspektiv på barnas situasjon og ikke *barnas* perspektiv på deres egen situasjon. Distinksjonen mellom disse to perspektivene dreier seg om forskjellen mellom det å ha barn i fokus og det å få tak i barns egne perspektiver. *Barneperspektiv* er et utenfra-blikk – det vil si voksnes blikk på barn – og refererer til det å rette oppmerksomhet mot barns erfaringer og meninger. *Barnets perspektiv*, derimot, refererer til et innenfra-blikk og representerer barns subjektive erfaringer, meninger og syn på tilværelsen (Sommer, Samuelsson & Hundeide, 2009). Barneperspektivet i HOLF-modellen, som innebærer at familiekoordinatorer primært skal arbeide med barnas situasjon gjennom foreldrene, kan derfor føre til et begrenset helhetsperspektiv, i betydningen at alle familiemedlemmenes situasjon skal synliggjøres fra den enkeltes posisjon og kontekst. En barnesentrert praksis krever at man har et reflektert forhold til hva som er barnets perspektiv, og hva som er de voksnes perspektiv på barnas situasjon (Aadnanes, 2017).

Internasjonale studier av barnefattigdom og konsekvenser av fattigdom for barns utvikling dreier seg i stor grad om fremtidige konsekvenser (Sarti, Dedding & Bunders, 2018). Det handler mer om hva barn skal bli, enn om hvordan de har det her og nå. Barns hverdags erfaringer blir derfor ofte oversett eller ikke fanget opp (Upricharde m. fl., 2008, i Sarti m. fl., 2018). Det er derfor vesentlig å la barn representere seg selv, for på denne måten å gjøre det mulig å forstå deres hverdag og kontekst slik de selv ser den. Å spørre og å lytte til hva barn forteller er betydningsfullt i livet deres, kan gi kunnskap om og forståelse for hvordan barna opplever hverdagen. Å ta det barn forteller, på alvor i familiearbeidet kan på denne måten gi et bedre utgangspunkt for å bistå barn og foreldre (Sarti m. fl., 2018).

En litteraturstudie i regi av Unicef (Redmond, 2008) tar utgangspunkt i ni studier hvor barn i alderen 5–17 år har blitt intervjuet om sine erfaringer med og synspunkter på det å vokse opp under vanskelige sosioøkonomiske kår. I litteraturstudien og forskningen som den bygger på, understrekes det at det å etterspørre og å få tak i barns perspektiver er viktig for å få kunnskap om barns situasjon, slik at man kan utvikle en politikk som svarer på utfordringene barn representerer. Det gjelder blant annet å spørre barn direkte om hvordan de samhandler med familie, venner og offentlige institusjoner, og om deres erfaringer og behov. I litteraturstudien tas det til orde for at barn må behandles som aktive aktører og ikke som passive ofre for familiens situasjon. Barn må møtes som dem de er her og nå med sine egne perspektiver, og ikke bare som fremtidige voksne (Qvortrup, 1994 i Redmond, 2008). Barn har ressurser, og de responderer på situasjonen sin gjennom hvordan de fortolker omgivelsene sine, og de tar valg som kan påvirke både deres egen og familiens situasjon (Redmond, 2008).

#### **9.4 Behov for mer kunnskap om barnas situasjon og behov**

Offentlige institusjoner som skole, barnehage og helsetjenester vet ofte lite om familiers sosioøkonomiske situasjon og tematiserer det sjelden (Fernqvist, 2013). Selv barnevernet, som møter mange familier i utsatte situasjoner, har generelt lite oppmerksomhet på økonomisk situasjon og levekår (Andenæs, 2004; Kojan & Fauske, 2011; Rugkåsa m. fl., 2017). Fattigdom kan være stigmatiserende å snakke om, og både barn og foreldre kan

underkommunisere økonomiske vansker. Fattigdom gir konsekvenser utover det rent materielle. Sosial isolasjon, ensomhet, mobbing og svake skoleprestasjoner er vanligere blant lavinntektsfamilier enn blant andre familier (Hyggen m. fl., 2018). Familier som er langtidsmottakere av sosiale tjenester, blant annet familiene i målgruppen for denne studien, er spesielt utsatte. Selv om NAV kartlegger barnas situasjon systematisk gjennom foreldrene, resulterer det likevel ikke i at NAV får kunnskap om barnas situasjon slik barn selv erfarer den. Målet er å sikre barns sosiale og psykiske og helsemessige situasjon – her og nå og i fremtiden –, og det å snakke direkte med dem kan gi kunnskap fra et innenfra-perspektiv som muligens kan bidra til dette på en bedre tilpasset måte.

HOLF-modellens tilnærming, der barnas situasjon er et sentralt målområde, kan – til tross for at det ikke legges opp til direkte samtaler og arbeid med barn – tilrettelegge for at familiekoordinatorer og NAV får et bedre utgangspunkt for å tilegne seg kunnskap om barns situasjon og behov. Den systematiske kartleggingen av barnas situasjon kan bidra til at både foreldre og ansatte i NAV i blir mer oppmerksomme på barna og deres behov, og til at de i større grad tar hensyn til dette. På denne måten kan en familiekoordinatorfunksjon være et skritt på veien til et tydeligere barneperspektiv i NAV. Likevel: Ideelt sett må et helhetlig familieperspektiv også omfatte barnas perspektiv. Dette kan først oppnås når NAV-ansatte også snakker *med* barn, og ikke bare *om* dem med foreldre!

Vi vil avslutningsvis sitere professor Mona Sandbæk (2004, s. 107) om nødvendigheten av å samtidig se barn som kompetente og sårbare:

Når det gjelder barns kontakt med hjelpetjenestene, er det behov for videre utforskning av hva barn selv opplever som problematisk i livene sine, og hvordan de selv ønsker å få hjelp til å håndtere dem. En utforskning av det problematiske, bør imidlertid gå hånd i hånd med også å spørre hva de synes er bra, hva de får til og hva som fungerer (...). Utfordringen, både for praksis og i forskning, er å legge til rette slik at barn kan framstå som aktører på en måte som anerkjenner deres kompetanse, men som også ivaretar og respekterer barns sårbarhet og behov for omsorg.

## **10 Koordinering og internt samarbeid**

En sentral oppgave for familiekoordinatorene er å koordinere oppfølgingsarbeidet internt på NAV-kontoret. I prosessveilederen for HOLF-modellen står det at familiekoordinatorene ikke skal overta oppgaver eller formelt saksansvar som ligger til andre roller og tjenester. Videre skal familiekoordinatorene informere om HOLF-modellen på kontoret og bidra til at andre får informasjon om arbeidsmetoder fra prosjektet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016b). I det følgende beskriver vi primært situasjonen ved tiltakskontorene, der familiekoordinatorene skal jobbe i tråd med HOLF-modellen, før vi mot slutten av kapitlet trekker frem noen likheter og forskjeller mellom tiltaks- og sammenligningskontorene, basert på data fra spørreundersøkelsene.

### **10.1 Koordinatorrollen og samarbeid ved tiltakskontorene**

Slik vi beskrev i andre underveisrapport, kunne det i begynnelsen være krevende for koordinatorene å forstå hva som lå i familiekoordinatorrollen, og å tydeliggjøre rollen overfor seg selv, kollegaer og ledelsen. De opplevde at det kunne være vanskelig å vite i hvor stor grad de skulle ta over ansvar for familienes oppgaver, i motsetning til å innta en koordinerende rolle. Flere beskrev at de i starten gikk mer inn og løste konkrete oppgaver, mens de etter hvert ble flinkere til å overlate ansvar til andre veiledere og i stedet følge opp og koordinere. Følgende sitat illustrerer dette:

Jeg tenker at nå har vi en mer bevisst tankegang rundt det å involvere kollegaene våre i større grad i sakene: Å spille ball med og samarbeid og fordele oppgaver i stedet for å ta alt selv – som er veldig fort gjort å gjøre! (Koordinator, tiltakskontor)

Samarbeidet ble enklere over tid når familiekoordinatorene tydeliggjorde sin rolle og de andre veilederne ble kjent med dem og så nytteverdien i arbeidet. Flere koordinatører nevnte at skepsisen var størst blant kollegaer som ikke hadde samarbeidet med dem om en konkret familie, fordi de ikke helt forsto hva familiekoordinatorene bidro med. De forsto heller ikke alltid måten familiekoordinatorene jobbet på.

Det er mye variasjon i hvordan familiekoordinatorene beskriver samarbeidet med kollegaer. Mange forteller at samarbeidet er ukomplisert og godt. Likevel er et slående funn fra intervjuene at familiekoordinatorene jevnt over beskriver samarbeid og koordinering internt ved NAV-kontorene som mer krevende enn det eksterne samarbeidet, slik dette sitatet illustrerer:

Det har vært så lett å få gjennomslag hos rådmannens ledergruppe og hos kommunalsjefene og hos alle disse lederne rundt i kommunen – og så har det vært dønn umulig å få gjennomslag hos veiledere på vårt eget kontor, og få dem til å respektere og ta hensyn til våre vurderinger. (Familiekoordinator, tiltakskontor, fokusgruppeintervju)

Som vi skal komme tilbake til i kapittelet om eksternt samarbeid, kan lederforankringsmøtet i kommunen være en av årsakene til at det eksterne samarbeidet blir beskrevet som godt. En årsak til utfordringer i det interne samarbeidet kan sannsynligvis føres tilbake til at familiekoordinatorene hadde andre arbeidsbetingelser enn mange av kollegaene ved NAV-kontoret. Koordinatorere fulgte opp betydelig færre brukere enn en gjennomsnittlig NAV-veileder. De var på mange måter fristilt fra systemkravene som kollegaene deres arbeider under, selv om de ble ansvarliggjort gjennom prosjektet. Når familiekoordinatorene på den ene siden hadde færre brukere, og på den andre siden var avhengig av samarbeid med andre ved NAV-kontoret for å følge opp familiene, kunne det skape spenninger.

Et tema som gikk igjen i intervjuene, er at en del veiledere antok at familiekoordinatorene skulle ta over alle oppgaver i familiene, inkludert saksbehandling og vedtaksfatting. De forventet at familiekoordinatorene skulle avlaste dem i deres arbeid. Det kunne være vanskelig å forstå at familiekoordinatorene skulle følge opp såpass få brukere, særlig når de ikke tok seg av alle oppgavene knyttet til vedtaksfatting og saksbehandling. Et par av koordinatorene sa at en del av kollegaene så på HOLF som «kosearbeid», et «luksusprosjekt». Dette bildet var likevel ikke entydig. Andre vi intervjuet fortalte om kollegaer som var takknemlige for at familiekoordinatorene bidro med råd, kunnskap og avlastning når de kom inn i arbeidet med en familie.

Noen av familiekoordinatorene syntes det var ubehagelig å be andre veiledere om å gjøre ting – gjerne litt raskt – på vegne av familiene, særlig fordi familiekoordinatorene visste at kollegaene hadde en stor arbeidsbelastning. Ved ett kontor fikk familiekoordinatorene kritikk

fra en avdelingsleder for å gjøre «alle saker til hastesaker» og for å «mase» for mye på andre veiledere. For noen av veilederne opplevdes samarbeid med koordinatorene som merarbeid i en situasjon hvor de følte seg presset for tid og ressurser. En familiekoordinator beskrev situasjonen slik:

Jeg kan få litt dårlig samvittighet for at jeg blir veldig masete på noen av saksbehandlerne. Og jeg kommer snikende: «Unnskyld, jeg skal bare spørre om ...» Fordi jeg vet at de har vanvittig mye å gjøre, og hvorfor skal de prioritere bare fordi jeg er med? De har jo tusen andre familier også, så hvorfor skal akkurat denne familien jeg kommer og spør om, få sin sak behandlet raskere bare fordi jeg spør om den. (Koordinator, tiltakskontor)

Ulikheten i arbeidsbetingelser mellom koordinatorene og en vanlig saksbehandler i NAV kunne også føre til at andre opplevde familiekoordinatorenes arbeid som mindre relevant, fordi metoden og oppfølgingen ble ansett for å være så tidkrevende at den ikke passer inn i en vanlig NAV-hverdag. Det høye arbeidspresset blant kollegaer med store saksporteføljer kunne også gjøre det vanskelig å få gehør for nye arbeidsmåter, ikke nødvendigvis fordi kollegaene ikke var interesserte, men fordi de hadde begrenset med tid.

## **10.2 Koordinatorene avdekker familienes behov**

Den tette oppfølgingen og grundige kartleggingen av familiene gjorde at koordinatorene avdekket ting som vanligvis ikke ble synlige. Som en leder uttrykte det: «Nå har jo HOLF valgt ut saker tilfeldig, og så ser vi jo at kompleksiteten i mange av de familiene er voldsom. Så jeg begynner å tenke at det er egentlig sånn det ser ut». Når familiekoordinatorene ble godt kjent med familienes behov, forpliktet det på en annen måte:

Og så ser vi at jo mer du jobber med en sak, jo mer arbeid blir det. For jo mer du ser, jo mer du avdekker, jo mer forplikter du deg til å eventuelt følge opp også. Og det ser vi også i HOLF-sakene. (Avdelingsleder, tiltakskontor)

Dette innblikket i familienes situasjon gjorde at familiekoordinatorene ofte hadde tydelige tanker om hva familiene hadde krav på. De inntok en rolle som talspersoner for familiene innad ved NAV-kontoret. Mange fortalte at de måtte bruke mye tid og energi på å argumentere grundig for at familiene skulle få dekket behovene sine. Dette var spesielt synlig



ved tiltakskontorene, fordi familiekoordinatorene ikke skulle ha ansvar for saksbehandling og vedtaksfatting. Dermed var de mer avhengig av kollegaene rundt seg for å få løst familienes utfordringer. Det kunne være krevende til tider:

Du må nesten være på med hele brystkassen for å få gjennomslag for det du ser; og vi kartlegger familiene så grundig, jeg tenker at vi ser behovene hos den enkelte familien mye bedre enn de veilederne som sitter i NAV og de som skal beslutte vedtakene og alt dette. Så vi har jo snakket om at vi synes den vanskeligste arenaen vi jobber på, er innad i NAV, rett og slett. (Familiekoordinator, tiltakskontor)

Flere familiekoordinatorer fortalte at de opplevde at det kunne være tungt å få gjennomslag for vurderingene sine blant besluttere og andre som satt med vedtaksmyndighet. Noen av koordinatorene beskrev at denne motstanden var spesielt stor i sosialhjelpavdelingene, blant veiledere som fattet vedtak på økonomisk sosialhjelp. Som en koordinator uttrykte det: «Vi opplever at det har vært veldig tungrodd på vårt kontor og at vi har prøvd å få til mye, men så stopper det hos besluttere, det stopper i avdelingene» (familiekoordinator, tiltakskontor). Noen av koordinatorene forklarte at disse hindringene gjorde at de ville ha foretrukket å ta over saksbehandling og vedtaksfatting «for å få fortgang i ting» og for å kunne fatte beslutninger i tråd med det de anså for å være familienes beste. Noen av koordinatorene hadde i enkelttilfeller tatt på seg saksbehandling og vedtaksfatting. De fleste var likevel av den oppfatning at det var bedre for relasjonen med brukere at de *ikke* hadde ansvar for å ta beslutninger om økonomi. Flere påpekte også at dersom de hadde hatt det, ville det ha tatt uforholdsmessig mye tid og gått ut over koordineringsansvaret.

### **10.3    *Utfordrer etablert praksis***

I en del tilfeller opplevde familiekoordinatorene at kollegaer kunne holde fast ved en praksis som ikke nødvendigvis var begrunnet i lovverk eller i hensynet til brukernes beste, men i tradisjoner og kulturer ved kontoret. Når familiekoordinatorene utfordret slike praksiser, eller påpekte feil og mangler ved vedtak, kunne de bli oppfattet som «brysomme». Familiekoordinatorene beskrev tilfeller hvor de kjempet for å få gjennomslag for relativt små ting, som et ekstra busskort eller penger til et par gardiner. Dette var saker som ikke innebar

store kostnader, men som tydeliggjorde opplevelsen av at det var klare, interne normer for hvor mye man kunne innvilge i konkrete saker:

Jeg opplever at det er veldig mange som låser seg inn i det her med at vi har rammene og reglene og vi skal ikke tenke utenfor den boksen. Men vi har jo et skjønn som er et hav stort. Som er langt utenfor den tradisjonelle boksen. Så det kommer helt an på om de ser begrensninger eller løsninger. Jeg synes min rolle er veldig vanskelig der. Jeg føler meg mange ganger som «stygg på ryggen». (Fokusgruppe, familiekoordinatorer, tiltakskontor)

Som en leder uttrykte det, hadde familiekoordinatorerne og andre veiledere i en del tilfeller «ulik forståelse av brukernes behov, hva som er mulig å få til og viljen til å gå inn i sakene». Det sistnevnte, «viljen til å gå inn i sakene», kan igjen handle om tid og ressurser. Det kan være vanskelig å få økt innsikt i brukernes situasjon om man ikke samtidig har en opplevelse av at man har et handlingsrom. I en presset arbeidssituasjon kan det være mer krevende å gjøre skjønnsmessige vurderinger enn å følge klare normer. Skjønn kan lett bli omgjort til lokale regler for hvordan saker skal behandles, og disse kan etter hvert oppleves som mer bindende enn de i realiteten er. En koordinator beskrev det slik: «[Kollegaene har] egne 'håndbøker' for hva som kan innvilges, hva de kan gjøre, og de sier at de er bundet på hender og føtter» (fokusgruppe, familiekoordinatorer). Når familiekoordinatorerne påpekte at skjønnrommet kan benyttes i mer fleksibel og generøs retning, kunne det gjøre at en del veiledere opplevde at de brøt med normene for likebehandling av saker ved kontoret. Noen ga uttrykk for at de syntes det var feil at noen familier ble prioritert foran andre brukere – både med tanke på hvor fort sakene skulle behandles, og med tanke på hva de skulle få innvilget, slik dette sitatet viser:

Men det er klart at vi liksom har fått høre noen ganger, for det er én familie som vi har gjort veldig mye i, som har KVP [Kvalifiseringsprogrammet] og det liksom går veldig bra – og der er det sånn «jammen, hvorfor skal absolutt hun få alt det her, da?» Og det er jo fordi jeg er i en posisjon til å se de tingene hun trenger, og jobbe med helheten. Den har vi fått høre et par ganger! «Det skal ikke være så spesielt fordi man er i HOLF'.» (Familiekoordinator, tiltakskontor)

Når familiekoordinatorerne utfordrer den vanlige praksisen gjennom å kreve mer på vegne av familiene, kan det lett bli oppfattet som særbehandling. På den andre siden kan dette bruddet utgjøre en mulighet for å revurdere etablerte praksiser, nettopp fordi det ofte kan være større

rom for skjønn enn det som kommer til syne når lokale normer har blitt etablert over tid. Samtidig er det, som en del koordinatører gir uttrykk for, en tung oppgave for to personer å skulle utfordre disse normene. Det så ut til at ledere sjelden bidro i disse diskusjonene. Familiekoordinatorene sto altså relativt alene i disse diskusjonene om fordeling av ressurser, tidsbruk og skjønnsetning.

#### **10.4 Organisatorisk innplassering ved kontoret**

Tiltaks- og sammenligningskontorene sto fritt til å bestemme i hvilken avdeling koordinatorene skulle plasseres. Det er ingen tydelige forskjeller mellom kontorgruppene, altså mellom de med og de uten HOLF-modellen, hverken når vi ser på hvordan koordinatorene er plassert, eller hva de fortalte om plasseringen under intervjuene. De fleste koordinatorene er enten plassert i en avdeling som jobber etter lov for sosiale tjenester, eller i en avdeling for brukere som har behov for tett individuell oppfølging. For eksempel jobber flere av koordinatorene i samme avdeling som veiledere i kvalifiseringsprogrammet, jobbspesialister eller lignende. Ved et par kontorer er koordinatorene plassert i stab eller i en egen utviklingsavdeling som jobber tett opp mot lederen. I noen tilfeller ble også koordinatorene plassert i en ungdoms- og/eller familieavdeling. Det er mulig at arbeidet kunne kommet flere veiledere til gode dersom koordinatorene ble plassert i en avdeling som jobbet mer på tvers, snarere enn i en avdeling for sosiale tjenester.

Intervjuene tyder på at koordinatorene sjelden hadde vært med på diskusjonen om hvilken avdeling de skulle tilhøre. Det var ledere som tok disse beslutningene, som ofte var basert på praktiske og strategiske hensyn. Praktiske hensyn dreide seg om størrelsen på avdelingen, hvor mye personalansvar hver enkelt avdelingsleder hadde, kontorplasser og lignende. Strategiske hensyn handlet for eksempel om at koordinatorene ble plassert i en avdeling som lederen antok var faglig relevant, hvor familiene hadde veiledere fra før av, eller hvor veiledere hadde mye samarbeid med relevante samarbeidspartnere (som boligkontor, flykningstjenesten e.l.). Ved noen kontorer ble koordinatorene plassert i hver sin avdeling ut fra et ønske om at prosjektet skulle få bredest mulig nedslagsfelt ved kontoret. En leder

fortalte at han hadde plassert koordinatorene i oppfølgingsavdelingen i stedet for i en forvaltningsavdeling for å unngå at det skulle legges for mye vekt på drift, penger og vedtak, og at de ikke skulle «drukne i travelhet». Ved et annet kontor var lederen bevisst på å plassere koordinatorene i en avdeling hvor arbeidslinja var tydelig, for at de skulle opprettholde oppmerksomheten på dette målområdet. En av lederne som hadde valgt å plassere koordinatorene direkte under seg, fortalte at hun hadde gjort det på bakgrunn av direktoratets ønske om tett lederoppfølging. Selv om hun syntes det hadde fungert godt, mente hun at det ville være en fordel at koordinatorene ble knyttet til en avdeling.

Mange av familiekoordinatorene ga uttrykk for at de stort sett var fornøyde med plasseringen. Noen av dem som jobbet i avdelinger hvor det ble lagt mest vekt på sosialhjelpsvedtak, opplevde at de savnet å jobbe nærmere dem som fulgte opp brukere. Men dette var ikke en entydig oppfatning; ved ett kontor fortalte koordinatorene at de heller ville ha sittet i avdelingen hvor vedtakene ble fattet, slik at de i større grad kunne påvirke beslutningene. Ved de to kontorene hvor koordinatorene ble plassert rett under NAV-lederen, var erfaringene blandet. I det ene tilfellet syntes koordinatorene at dette fungerte svært godt, i det andre tilfellet opplevde de at det gjorde at de ble isolert fra resten av kontoret.

Noen koordinatører fortalte at det var lettere å få til samarbeid med kollegaer som jobbet ut fra lignende perspektiver, det vil si veiledere som drev med tett oppfølging, hadde sosialfaglig bakgrunn, var vant til å arbeide med familier og ikke bare ensidig var opptatt av arbeidsmålet. For eksempel fortalte én koordinator at de ved kontoret allerede hadde «familieteam» som jobbet helhetlig. Ved dette kontoret jobbet familiekoordinatorene tett med familieteamet, «vi har familiene sammen», var måten de beskrev det på. Denne tankegangen så dessuten ut til å være utbredt i kommunen, hvor det var en forståelse av at disse brukerne var et felles ansvar.

I andre tilfeller kunne det virke som om veiledere som i prinsippet skulle jobbe tettere på familiene, kunne oppleve det som at familiekoordinatorene i større grad tråkket i deres bed. Disse veilederne kunne også være mer sårbare for kritikk av egne arbeidsmåter som de kanskje ikke var så tilfreds med selv, men som det var vanskelig å endre i en situasjon med stort arbeidspress. I noen tilfeller så det ut til at sterke sosialfaglige avdelinger eller team i liten grad så merverdien av HOLF-modellen, fordi de allerede jobbet etter lignende metoder.

I tillegg til formell innplassering ved kontoret var det to andre organisatoriske faktorer som var viktige for samhandlingen ved kontoret: Tilgang til møter og fysisk plassering.

Mange av koordinatorene fortalte at de sto relativt fritt til å delta på møter i sin egen avdeling. I tillegg hadde flere koordinatorene mulighet til å delta i team- og avdelingsmøter ved andre avdelinger. Slik tilgang kunne kompensere for eventuelle begrensninger i den organisatoriske plasseringen. Det bidro også til at koordinatorene styrket sin kompetanse på ytelser og tjenester på tvers av kontoret. I noen tilfeller opplevde koordinatorene at de ønsket å delta i møter, men ikke følte seg velkomne. Som nevnt kunne det skyldes at andre veiledere var vare for kritikk, eller at avdelingsledere mente at koordinatorene kunne bli en ekstra belastning for andre veiledere som var presset for tid.

Den fysiske plasseringen ved kontoret kunne være av vel så stor betydning som den organisatoriske tilhørigheten til en avdeling. For eksempel fortalte koordinatorene ved et av kontorene der de var plassert direkte under NAV-lederen, at de satt fysisk plassert midt i kontoret, og at de dermed hadde mye dialog med veiledere:

Jeg tror at én av suksessfaktorene for [oss] er at vi sitter midt i første etasje. Så vi sitter midt i gangen der alle går forbi. Og det gjør jo at det er veldig mange som kommer innom oss, og de kan ta opp alt mulig med oss. (Familiekoordinator, tiltakskontor)

Tilsvarende fortalte andre om at de opplevde at det var problematisk å sitte i en del av kontoret som var langt unna andre veiledere. Dette illustreres av utsagn som «Vi blir litt usynlige» (Familiekoordinator, tiltakskontor) og «Det er noe annet med det du ser» (Familiekoordinator, tiltakskontor). Denne avstanden hadde betydning, selv om den var kort, rent fysisk, slik dette sitatet viser: «Det er ikke noe langt å gå. Det er noen meter – men det er helt utrolig hva det kan utgjøre noen ganger, altså!». (Leder, tiltakskontor)

### **10.5 Sammenligningskontorene – likheter og forskjeller**

Det er mange likhetstrekk mellom det familiekoordinatorene ved henholdsvis tiltaks- og sammenligningskontorer forteller om samarbeidet internt. Mye av det vi har presentert over,

finner vi lignende beskrivelser av i intervjuene med familiekoordinatorer ved sammenligningskontorene. En av de største forskjellene mellom gruppene er at flere av familiekoordinatorene ved sammenligningskontorene tok over ansvar for saksbehandling og vedtaksfatting i familiene. I spørreundersøkelsen sier 29 prosent av familiekoordinatorene ved sammenligningskontorene at de alltid tok ansvar for saksbehandling, og 21 prosent sier at de alltid tok ansvar for vedtaksfatting. Tilsvarende sier ingen av familiekoordinatorene fra tiltakskontorene at de alltid tok seg av saksbehandling eller vedtaksfatting. Tvert imot sier flertallet at de ikke hadde ansvar for disse oppgavene, mens noen få sier at de gjorde det iblant.

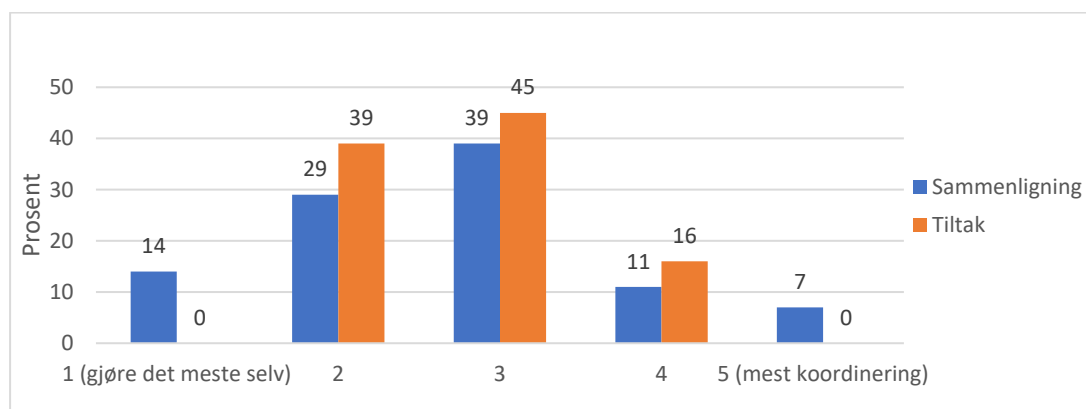
Når familiekoordinatorene tar på seg dette ansvaret, gjør det at de er mindre avhengige av å samarbeide med andre på kontoret. De kan fatte vedtak raskere og gjøre det i tråd med sine egne oppfatninger av familienes behov. Man kan for eksempel se for seg at en konsekvens kan være at de bidrar til en raskere bedring i familienes økonomiske situasjon, og at de bruker mindre tid og krefter på å argumentere på vegne av familiene overfor andre saksbehandlere. På den andre siden bruker de tid på administrative oppgaver som de ellers kunne ha brukt på oppfølgingsarbeid. Som nevnt er det også flere av koordinatorene som mener at det å ha ansvar for beslutninger om økonomiske ytelser kan være negativt for relasjonen til brukerne.

Dette funnet, i kombinasjon med funn fra det kvalitative materialet, kan tyde på at koordinatorene ved tiltakskontorene har hatt en tydeligere forståelse enn sine kollegaer ved sammenligningskontorene av at hovedoppgaven deres er å koordinere, snarere enn å ta over, arbeidsoppgavene til andre ved kontoret. Det innebærer at det var noe mer variasjon i hvordan koordinatorrollen ble utformet, ved sammenligningskontorene. Ved ett sammenligningskontor tok familiekoordinatorene over alt ansvar for oppfølging, saksbehandling og vedtaksfatting, slik at de i praksis nesten ikke behøvde å samarbeide med andre i det hele tatt. Ved et annet kontor gjorde familiekoordinatorene svært lite av oppfølgingsarbeidet knyttet til familiene. De kartla familiene grundig og anså familiene for å være «informanter» som de kunne lære av for å forbedre systemet internt, for eksempel gjennom å systematisere barneperspektivet i malene som veiledere brukte.

Denne variasjonen blir gjenspeilet i spørreundersøkelsen. Her ble familiekoordinatorene spurt om å vurdere hvor mye de koordinerer andres arbeid, eller gjør ting selv, på en skala fra 1

(gjøre det meste selv) til 5 (mest koordinering). I det følgende bruker vi prosentandeler for å gjøre det enklere for leseren å følge resonnetet. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at antallet respondenter er lavt, og at prosentandelene derfor må tolkes med varsomhet. Det er små forskjeller mellom gruppene her, men som figur 10.1 viser, er spredningen på skalaen noe større blant koordinatorene ved sammenligningskontorene. Mens *ingen* av koordinatorene fra tiltakskontorene svarer enten at de gjør det meste selv, eller at de koordinerer mest, svarer henholdsvis 14 og 7 prosent av koordinatorene fra sammenligningskontorene at de gjør det.

Figur 10.1 Svarfordeling på spørsmål til koordinatorene om de først og fremst koordinerer andres arbeid eller gjør ting selv.<sup>18</sup>



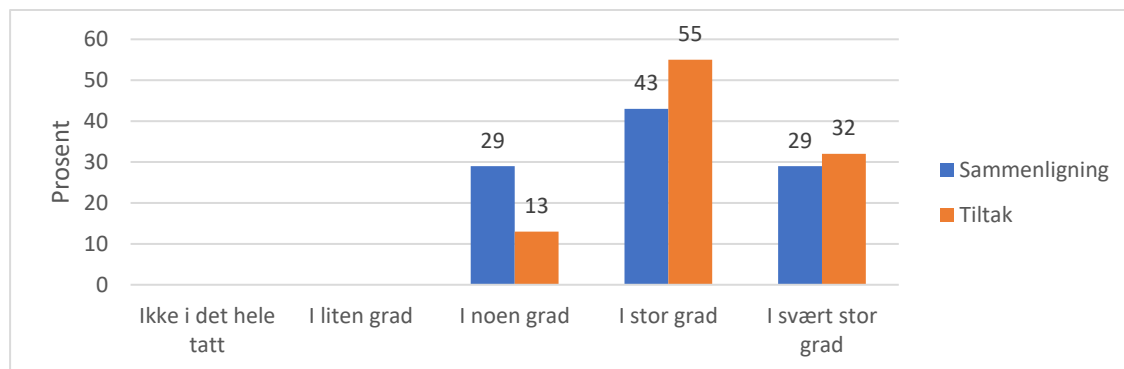
Den største prosentandelen i begge grupper angir at de ligger på 3 på skalaen – det vil si midt imellom å gjøre det meste selv og å koordinere mest. Det kan altså se ut til at mange familiekoordinatorer i begge grupper *både* har drevet en god del med koordinering og har tatt seg av mange oppgaver selv. Ut ifra mandatet om å være koordinator, som er tydeligere ved

<sup>18</sup> Spørsmålet i spørreundersøkelsen ble formulert slik: «Koordinere andres arbeid eller gjøre ting selv? Dette er et dilemma mange koordinatorene står overfor. Tenk på din arbeidshverdag. Hvor befinner du deg på en skala fra koordinering til å ta over andres oppgaver? 1 (Gjør det meste selv) – 5 (Mest koordinering).

tiltakskontorene enn ved sammenligningskontorene, kunne man kanskje ha forventet at flere ved tiltakskontorene hadde brukt den øvre delen av skalaen (4–5).

Siden familiekoordinatorene ved sammenligningskontorene i større grad tar over saksbehandling og vedtaksfatting, kunne man forvente at de jevnt over samarbeider mindre med andre ved NAV-kontoret enn familiekoordinatorer ved tiltakskontorene. Som tabell 10.2 under viser, er likevel forskjellen mellom gruppene små. Vi ser at 87 prosent av koordinatorene ved tiltakskontorene sier at de samarbeider i «stor» eller «svært stor» grad, mens tilsvarende andel for koordinatorene ved sammenligningskontorene er 72 prosent. Samtidig er det interessant å merke seg at ingen av familiekoordinatorene i noen av gruppene sier at de ikke samarbeider i det hele tatt eller samarbeider i liten grad. Det er altså ikke slik at noen familiekoordinatorer arbeider helt isolert fra resten av arbeidskollektivet på NAV-kontoret.

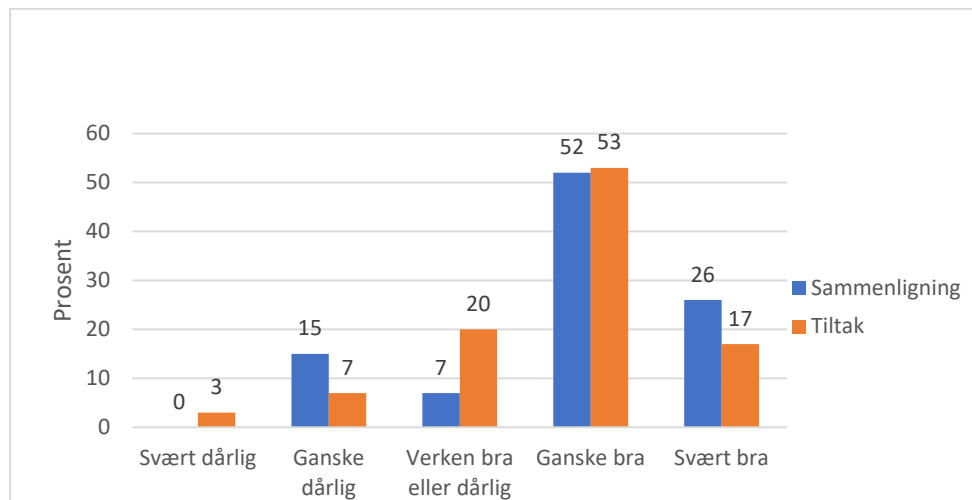
Figur 10.2 I hvor stor grad samarbeider du med andre veiledere ved ditt NAV-kontor



Familiekoordinatorene ble også spurt om hvor godt det interne samarbeidet om brukere ved NAV-kontoret fungerer (jf. figur 10.3). Av koordinatorene svarte 78 prosent fra sammenligningskontorer og 70 prosent fra tiltakskontorer at samarbeidet om brukere ved kontoret gikk «ganske bra» eller «svært bra». Forskjellene er altså små, selv om det er noen flere koordinatorene ved sammenligningskontorene som rapporterer at samarbeidet er «svært bra».

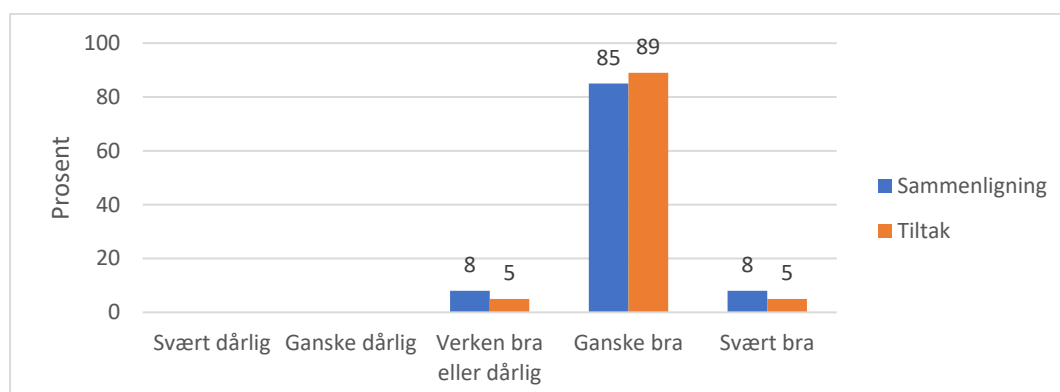


Figur 10.3 Hvor godt fungerer det interne samarbeidet om brukere ved ditt NAV-kontor?



Når ledere fikk det samme spørsmålet, ser vi at det heller ikke her er store forskjeller mellom kontorgruppene (jf. figur 10.4). En interessant forskjell mellom ledernes og familiekoordinatorenes syn er imidlertid at ledere ofte oppgir at samarbeidet går «ganske bra», mens familiekoordinatorene i større grad benytter ytterkantene av skalaen. De oppgir i liten grad at samarbeidet enten går dårlig eller svært bra.

Figur 10.4 Svarfordeling blant ledere på spørsmålet «Hvor godt fungerer det interne samarbeidet om brukere ved ditt NAV-kontor?»



### **10.6 Det interne samarbeidet har til tider vært krevende**

I dette kapitlet har vi diskutert hvordan koordinatorene opplevde rollen sin og samarbeidet med kollegaer internt ved NAV-kontoret. Selv om mange rapporterer at samarbeidet har vært godt, forteller også flere at 1) det har tatt tid og krefter å finne ut av og etablere rollen som koordinator, og 2) at det interne samarbeidet til tider har vært krevende. Oppsummert dreier det seg om at familiekoordinatorene har hatt andre arbeidsbetingelser enn sine kollegaer, og at de gjennom grundig kartlegging og relasjonsarbeid har avdekket familienes behov og har hatt klare tanker om hva som skal til for å hjelpe dem. Og så kan disse tankene stå i motsetning til etablert praksis ved kontoret. Det er mange likhetstrekk i denne interne dynamikken ved tiltaks- og sammenligningskontorene. Basert på det kvalitative materialet ser det ut til at det var større variasjon ved sammenligningskontorene enn ved tiltakskontorene i måten familiekoordinatorene utformet arbeidet sitt på, selv om det er få forskjeller mellom kontorene når vi ser på spørreundersøkelsen. Den største forskjellen er at en del familiekoordinatorer ved sammenligningskontorene også tok på seg saksbehandling og vedtaksfatting for familiene. Fordi familiekoordinatorene ved tiltakskontorene ikke gjorde det, var de mer avhengige av å samarbeide med andre ved kontorene. Selv om en familiekoordinatorrolle som innebærer mye samarbeid og kontakt med alle deler av organisasjonen, kan være krevende, kan den også – potensielt – få større ringvirkninger på sikt og dermed større betydning for hva kontoret som helhet kan lære av prosjektet.

## **11 Eksternt samarbeid**

En av familiekoordinatorenes hovedoppgaver har vært å følge opp og koordinere tverrprofesjonell innsats rundt familiene. Familiekoordinatorene skal, sammen med ledere, fungere som «drivere» for å få andre med seg og skape et godt samarbeid (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016b, s. 16). Ved tiltakskontorene, der familiekoordinatorene skal benytte HOLF-modellen, er det primært to aktiviteter som har skullet bidra til eksternt samarbeid, nemlig et lederforankringsmøte med kommunale ledere og et aksjonsnettverk som ved behov skal samle tjenesteytere for å løse familienes utfordringer. Vi vil diskutere hvorvidt disse aktivitetene har hatt betydning for det eksterne samarbeidet, og hvordan dette samarbeidet har fungert. Vi kommer fokuserer på tiltakskontorene i hoveddelen av kapittelet, men avslutningsvis vil vi ta for oss noen likheter og forskjeller mellom tiltaks- og sammenligningskontorene.

### ***11.1 Lederforankring i kommunen og NAV-lederens rolle i det eksterne samarbeidet***

I oppstartsfasen i prosjektet inviterte Avdir og tiltakskontorene alle relevante ledere i kommunen til et lederforankringsmøte for å bidra til at HOLF-modellen ble kjent blant ledere for relevante tjenester i kommunen. Møtene fulgte et fast oppsett. Lederen for NAV-kontoret ønsket velkommen. Deretter forklarte Avdir bakgrunnen, målsettingene og familiekoordinatorenes mandat. Etter det fulgte en presentasjon fra familiekoordinatorene hvor de informerte om lavinntektsfamilier i kommunen/bydelen og presenterte noen historier om familier i prosjektet som illustrerte utfordringene deres og hvordan koordinatorene jobbet med dem. Til slutt ble lederne bedt om å gi tilbakemelding om hvordan de syntes prosjektet passet inn i deres eget arbeid og deres egne målsettinger. De ble også bedt om å peke ut en person i sin organisasjon som kunne sitte i et aksjonsnettverk som familiekoordinatorene kunne bruke som ressurs i arbeidet.

I intervjuene både med lederne og med familiekoordinatorene mente flere at lederforankringsmøtet spilte en viktig rolle i å legge grunnlaget for et godt samarbeid mellom familiekoordinatorer og andre aktører i kommunen. Noen ledere ga uttrykk for at møtet bidro til omdømmebygging for NAV og «goodwill» i kommunen. Som lederen i sitatet under påpeker, kan det ha vært av betydning at de øverste lederne i kommunen visste om prosjektet, fordi det sender signaler nedover i etatene:

Vi tror [lederforankringsmøtet] har en stor betydning. Det at alt fra rådmannen til kommunaldirektører har vist entusiasme for prosjektet og hatt et ønske om at det skal vi få til, at de synes det har vært nyttig. Det er viktige signaler videre til enhetsledere og veiledere. (Leder, tiltakskontor)

Alle familiekoordinatorene rapporterte om at de hadde informert ulike aktører i kommunen om rollen sin og hvilke oppgaver den innebar. Selv om de ofte tok initiativet selv, ser det ut til at lederforankringsmøtet fungerte som en døråpner som gjorde at de ble invitert inn mange steder. Følgende sitat illustrerer hvor viktig det har vært at prosjektet ble presentert i ulike eksterne fora:

Det jeg synes er positivt med HOLF, er at de [familiekoordinatorene] har kunnet koordinere tjenestene i bydelen mye bedre enn jeg har opplevd tidligere. Fordi de har blitt presentert for ledergruppa, altså bydelsdirektør, for ledergruppen i bydelen, for bydelspolitikere, for bydelsutvalget (...) Og det tror jeg er en veldig viktig forankring for da blir det til at når de kommer inn så vet folk at «OK, de er fra det her prosjektet». (Leder, tiltakskontor)

Det at prosjektet ble forankret blant ledere ved NAV-kontoret kan også ha hatt betydning for ledernes innsats på den eksterne arenaen. Lederne ser ut til å ha spilt en viktig rolle som «ambassadører» for prosjektet eksternt i kommunen. Som én leder uttrykte det: «Det er liksom min rolle å spre det gode budskap» (leder, tiltakskontor). Flere NAV-ledere har jobbet bevisst opp mot politisk nivå for å skape oppmerksomhet rundt prosjektet. Mange ledere rapporterte om at de jevnlig fortalte om prosjektet i diverse fora og på det viset bidro til å rette oppmerksomhet mot familiekoordinatorenes innsats og interessen for samarbeid med andre. For eksempel sa flere ledere at de sørget for å formidle informasjon om familiekoordinatorenes rolle og mandat til rådmannen, til ledere i kommunen, i

partnerskapsmøtene og til kommunestyret. At lederes innsats også ble verdsatt av familiekoordinatorer, illustreres av følgende sitat:

Jeg synes [leder] følger veldig godt opp overfor kommunen. Hun er veldig tydelig på at hun synes jobben vi gjør, er viktig. Jeg opplever i hvert fall at hun kjemper for oss ute i kommunen. Det er vel kanskje den viktigste oppgaven hun har også i prosjektet. (Familiekoordinator, tiltakskontor)

Oftest fungerte ledere som døråpnere for koordinatorer inn til ulike fora, ved at de satte prosjektet på dagsordenen og deretter inviterte koordinatorer inn for å fortelle om familiearbeidet.

I enkelte tilfeller har også NAV-lederen gått inn og hjulpet familiekoordinatorer med å løse en vanskelig samarbeidssituasjon med eksterne samarbeidspartnere eller med å etablere samarbeid. I ett tilfelle ble for eksempel familiekoordinatorer ikke innkalt til møter mellom en familie og barnevernet, men etter at lederen kommuniserte med barnevernet, endret situasjonen seg. I en annen sak bistod lederen med å koble på kommunelegen. En annen leder fortalte at samarbeidet med boligkontoret var krevende, men at de hadde greid å få til positiv bevegelse på den fronten. I det følgende sitatet beskriver lederen hvordan samarbeidet med boligkontoret var krevende, og hvordan hun jobbet sammen med familiekoordinatorer for å «bryte noen murer» i kommunen:

Vi skulle rett og slett *bryte* noen murer her i kommunen, altså! Og det er klart at der var vi viktige alle sammen – ikke minst jeg, da som er medlem i rådmannens ledergruppe, som liksom kunne bringe dette videre. (Leder, tiltakskontor)

Selv om 42 prosent av lederne i spørreundersøkelsen rapporterer at de har deltatt aktivt for å løse en bestemt sak, tilhørte det likevel unntakene at de kom med slike eksempler under intervjuene. Det gjaldt både når vi snakket om det interne samarbeidet, og når vi snakket om det eksterne samarbeidet. Det ser altså ut til at ledere har bidratt til samarbeidet primært gjennom å være døråpnere og ambassadører og mindre gjennom å involvere seg i konkrete saker.

## **11.2 Aksjonsnettverket spilte en annen rolle enn antatt**

I implementeringsveilederen for HOLF-modellen står det at samarbeidet skal «bygge på eksisterende samarbeidsstrukturer», men familiekoordinatorene skal også delta i et «aksjonsnettverk» hvor viktige tjenesteytere og samarbeidspartnere i kommunen inngår. Som nevnt ble ledere på lederforankringsmøtet bedt om å utpeke en person i sin etat som kunne være med i aksjonsnettverket. Implementeringsveilederen beskriver tanken bak aksjonsnettverket slik: «Hovedprinsippet og bakgrunnen for å etablere et 'aksjonsnettverk' er å løse saker på laveste, effektive, operative nivå. Dette forutsetter erfarne, myndiggjorte medarbeidere og klare, tydelige rammer for hver enkelt deltagers oppgaver og ansvar.»

(Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016a).

Ved behov skulle familiekoordinatorene innkalle personer fra aksjonsnettverket til samarbeidsmøte. For å sikre at møtene ble mest mulig effektive og relevante for deltakerne, skulle familiekoordinatoren begrense antall temaer og bare inkludere relevante instanser. Familiene skulle fortrinnsvis være med på møtene. Ved å holde antallet møtedeltakere lavt skulle man sikre familien en sentral plass i dialogen. Målet var at familiene skulle oppleve at representanter fra NAV og samarbeidende instanser inkluderte dem som reelle deltakere i møtet. Dersom det oppsto uklarheter eller uenigheter, skulle familiekoordinatoren løfte problemstillingen til ledernivå (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016a). Prosess- og implementeringsveilederne beskriver primært aksjonsnettverket som møter mellom flere tjenesteytere, men på lederforankringsmøtene ga Avdir uttrykk for at nettverket også kunne fungere som en «kontaktliste» i tilfeller hvor familien ikke hadde noen kontakt inn i en tjeneste. Nettverket skulle altså ikke bare benyttes for å samle flere tjenesteytere, men kunne også være til hjelp for å bedre en-til-en-samarbeid mellom NAV og andre tjenester.

I spørreundersøkelsen svarer 68 prosent av koordinatorene fra tiltakskontorene at de har benyttet seg av aktører i aksjonsnettverket. Av koordinatorene svarer 53 prosent at de syntes aksjonsnettverket fungerte enten «ganske bra» eller «veldig bra». 14 prosent svarer at det fungerte «ganske dårlig». 33 prosent forholder seg nøytrale og svarer at nettverket fungerte «verken bra eller dårlig». I intervjumaterialet og i de åpne spørsmålene i spørreundersøkelsen

er det noen av lederne og koordinatorene fra tiltakskontorene som forteller om positive erfaringer med aksjonsnettverket, slik følgende sitat illustrerer:

Det som er veldig bra med aksjonsnettverket, det er jo at vi har fått et felles forankringspunkt, eller felles forståelse av hva vi driver på med, og en felles glød om noe i kommunen. (Leder, tiltakskontor)

Hovedintrykket er likevel at aksjonsnettverket har vært brukt i mindre grad enn forutsatt i de fleste kommuner, at det i liten grad har vært behov for større møter med mange tjenesteytere på en gang, og at møtene som har vært i aksjonsnettverket, mange steder har vært på ledernivå og ikke på operativt nivå. På spørsmål under intervjuene om aksjonsnettverket svarer flere at «det ikke har vært behov for det». Den samme begrunnelsen gikk igjen i spørreundersøkelsen.

Det er flere mulige forklaringer. For det første kan det i de fleste tilfeller virke som om relevante samarbeidspartnere allerede var inne i familiene. Da var det, naturlig nok, mest nærliggende å ta kontakt med dem og ikke gå via aksjonsnettverket. Når relevante kontaktpersoner ofte ser ut til å være inne i bildet allerede, kan det være et tegn på at familiene har gått mindre «under radaren» enn man kanskje hadde forventet. Samtidig er det slående at til tross for at relevante parter har vært inne, så er familiene fremdeles i en krevende situasjon, og de har ikke nødvendigvis fått den hjelpen de har behov for. Familiekoordinatorene har i stor grad vært pådrivere for å få bevegelse i sakene, også blant de eksterne samarbeidspartnerne.

For det andre hadde mange av familiekoordinatorene allerede opparbeidet seg et godt nettverk i kommunen, og de benyttet dette når de hadde behov for kontakter inn i andre instanser. Utfordringen med denne typen samarbeid er at det kan bli nokså personavhengig, fordi man ikke skaper noen formelle strukturer rundt det.

For det tredje kan det virke som om mye av kontakten primært har vært med én tjenesteyter av gangen, uten at det har vært behov for å kalle inn til samarbeidsmøter med flere tjenesteytere av gangen: «Det har vært mer én-til-én-samarbeid, og jeg har ikke hørt at det har vært store møter der de har hatt behov for å innkalle mange samtidig» (leder). Denne forklaringen går igjen i spørreundersøkelsen. Koordinatorene ble bedt om å oppgi hvor mange

ganger i løpet av en vanlig måned de hadde samlet tjenesteytere til felles møte. Med et par unntak svarte de at de hadde gjort det enten ingen ganger eller én gang. Flere oppga at mye av kontakten hadde vært per telefon. Koordinatorene fra tiltakskontorene ble også spurt om de som regel samarbeider med én samarbeidspartner i stedet for å involvere flere. På spørsmålet svarte 45 prosent av koordinatorene ved tiltakskontorene at de i «noen grad», «i stor grad» eller «i svært stor grad» gjorde det. Informasjonen vi har, tyder altså på at samarbeidet primært foregår én-til-én, og at det relativt sjelden oppleves å være behov for å samles til felles møter – selv om flere tjenesteytere er inne i bildet av gangen.

For det fjerde kan det være at seleksjonskriteriene for utvalg av familier i prosjektet har ført til at den eksterne koordineringsrollen har vært noe mindre fremtredende. Kriteriene for inklusjon og eksklusjon førte til at en større andel av familiene enn man hadde forventet, har minoritetsbakgrunn. Det betyr at det kan være andre årsaker til at de har lav inntekt, enn for familier med majoritetsbakgrunn. Dersom man i prosjektet hadde arbeidet med en annen gruppe lavinntektsfamilier – hvor for eksempel sosial arv var mer fremtredende – kan det være at det også hadde vært mer behov for koordinering av tjenester.

For det femte kan det virke som om det i en del kommuner ikke er behov for aksjonsnettverket. Én leder fortalte for eksempel at det finnes en rekke fora for samarbeid i kommunen allerede, og disse konkurrerer til en viss grad med hverandre:

*Forsker: Er det noen sånne strukturer lokalt, uavhengig av HOLF-modellen, hvor man jobber for å få bedre samarbeid?*

Ja, det er masse. Det er hele tida. Det er veldig sånn, og det det er ikke den ting det ikke er en møtearena for i forhold til samarbeid, så vi er jo nødt til å plukke ut det som er relevant for den jobben vi gjør. (...) Jeg kunne sittet i møter hele dagen med tverrfaglig team og med innsatsteam og med oppfølgingstjeneste og med ...

*Forsker: Ja, får dere noe ut av det, da?*

Nei. Det er jo helt vilt. Altså, vi går inn på de møtene der vi ser at vi kan bruke det i forhold til planen for våre brukere. Og det å få avklart det, det er det viktigste for oss. Derfor har vi silt veldig mye på det. (leder, tiltakskontor)

Det ligger som nevnt i HOLF-modellen at man skal bygge på eksisterende samarbeidsstrukturer; når aksjonsnettverket har blitt tatt lite i bruk, kan det i noen tilfeller være nettopp fordi nettverket oppleves som overflødig.



Det kan altså virke som om det har vært mindre behov for koordinering rundt familiene enn man først antok, dersom man tenker på «koordinering» som behovet for å få mange tjenesteytere til å møtes og samhandle på en gang. Når det i enkelte tilfeller har vært behov for det, ser det ut til å gjelde barn som har vært syke, eller som har spesielt store utfordringer. I disse sakene kan det til gjengjeld virke som om familiekoordinatorene, lederforankringen og aksjonsnettverket sammen har spilt en avgjørende rolle, slik dette sitatet illustrerer:

En konkret familie med fire–, fem barn hvor ett av barna, det eldste barnet har hatt store, jeg vet ikke om det tidlig ble satt en diagnose, men et barn som har en veldig spesiell sykdom, en kombinasjon av psykiske vansker og kognitive vansker og det er nok en sånn arvelig ting her, hvor også den minste broren kan ha noe av det samme, så det er en familie som har to barn med veldig store behov og det tredje barnet har en del utfordringer, og det er ett barn som ikke har utfordringer. Og så er det en far som prøver å gjøre så godt han kan, og en mor som også har nedsatte kognitive evner. Og denne familien har alle kjent i alle år, og det var først når den kom inn i HOLF, at det ble gjort noe helt konkret i den familien med at dette barnet måtte tas ut og få behandling og nå bor i en barnebolig. Og hvordan vi nå holder på å jobbe med resten av familien, og da var det dette aksjonsnettverket, og så måtte vi ha bydelsdirektør og alle direktørene inne, fordi det var rett og slett helt uforsvarlig for oss andre å sitte og ha ansvaret i den saken uten at noen kunne bestemme at det skulle tas et grep, og kjøpe et veldig dyrt tiltak til det det barnet. Så uten den systematikken i jobbinga fra HOLF, måten [familiekoordinator] liksom leda hele den saken på, og involveringen av aksjonsnettverk, så tør ikke jeg å tenke på hvordan den familien skulle hatt det i dag. (Leder, tiltakskontor)

Det virker også som om aksjonsnettverket i en del tilfeller har blitt organisert og brukt på andre måter enn det som var intensjonen. Avdir understreket på lederforankringsmøtene at medlemmene i aksjonsnettverket skulle være «handlekraftige, erfarne myndiggjorte og løsningsorienterte personer», som kjente tjenestetilbudet, hadde vide fullmakter, og kunne bidra til konkret problemløsning i familiene. Meningen var at medlemmene i nettverket primært skulle være på operativt nivå, og at bare relevante parter skulle samles ved behov for å diskutere en konkret problemstilling sammen med koordinatorene og familien. Ledere skulle involveres dersom en utfordring ikke kunne løses på det operative nivået. I flere tilfeller ser det likevel ut til at det har vært *ledere* som har vært representert i nettverket, i stedet for førstelinjenivået, og at nettverksmøtene har fungert mer som et overordnet diskusjonsforum hvor man ikke diskuterer konkrete familier. På møtene har familiekoordinatorene for eksempel gitt oppdateringer om prosjektet, eller deltakerne har utvekslet erfaringer og diskutert samarbeid generelt. I de følgende sitatene beskriver en familiekoordinator dette:

*Forsker: Er det nyttig for dere, med det aksjonsnettverket?*

Nei, det er der vi kanskje ikke synes at det har vært så nyttig, vi har heller vært på individnivå i forhold til hvem det er som faktisk jobber med familien, og tatt direkte kontakt der så vi liksom føler at det aksjonsnettverket er litt sånn ... [sukker]. Ja, på litt overordnet nivå, og det er ikke der vi trenger. Vi trenger ikke å ha kontakt med de som er på overordnet nivå, vi trenger å ha de som er i operativ tjeneste, som kjenner familiene og vet mer (...) Det aksjonsnettverket, det var jo meningen av de ulike instansene skulle peke ut personer nedover i systemet sitt, men de fleste setter seg selv, som leder, som kontaktperson, og da mister det litt hensikten, synes jeg. (Familiekoordinator, tiltakskontor)

Aksjonsnettverket, det har liksom ikke vi fått dreisen på, for at det var egentlig leder som skulle lage det, og det ble bare sånn på enhetsledernivå, det ble altfor høyt oppe. Så vi har egentlig løst ting greit på vårt eget nivå (...) Så det aksjonsnettverket det har vært litt sånn «waste» for vår del. (Familiekoordinator, tiltakskontor)

Noen av familiekoordinatorene ga uttrykk for at nettverk på ledernivå var lite nyttig, selv om man kan tenke seg at samarbeid på ledernivå kan bidra til å skape en formell struktur rundt samarbeidet og dermed gjøre det mindre personavhengig.

### **11.3 Pådrivere eller koordinatore?**

Som diskusjonen om aksjonsnettverket indikerer, kan det være at *koordinering* ikke er det beste ordet for å beskrive det eksterne samarbeidet. Man kan kanskje si at familiekoordinatorene ofte har fungert mer som *pådrivere* eller *loser* enn som koordinatore: De har fungert som loser for familiene i det kommunale tjenesteapparatet, de har jobbet for å engasjere andre tjenesteytere på familienes vegne, og de har kjempet for å få fortgang i søknadsprosesser. For eksempel fortalte en familiekoordinator at «vi bruker mye tid på å mase på andre» (Familiekoordinator, tiltakskontor). Dette gjorde familiekoordinatorene fordi de så at systemene fungerer «veldig stykkevis og delt», «[s]å hvis ikke foreldrene selv er veldig flinke til å ringe og mase og purre, er det stor sjanse for at ting bare glipper» (Familiekoordinator, tiltakskontor). Koordinatorene har jobbet mye med å gi familiene informasjon om hvor de kan henvende seg, og hva slags tjenester og ytelser de kan søke, og de har vært med familiene i møter med andre tjenesteytere:

Det ligger noe litt mer enn bare å koordinere. Du må fysisk hjelpe dem – til tannlege, lege, søke på ting som er vanskelig. Koordinere også. Du er jo med i møter, samarbeidsmøter. Ja,

jeg ser mer og mer at rollen som koordinator ikke bare er den ... Det er denne støtten, fysiske støtten som du er for familien. (Familiekoordinator, tiltakskontor)

En annen koordinator beskrev det som at de «veiledet» familiene rundt i systemet, ikke bare i NAV, men også i andre kommunale systemer (Familiekoordinator, tiltakskontor). Disse aktivitetene har kanskje vært spesielt viktige fordi mange av deltakerne er innvandrere og derfor har språklige utfordringer i tillegg til å ha begrenset kunnskap om det norske systemet.

En viktig del av «pådriverrollen» er også å skape økt forståelse for familienes situasjon og kompleksiteten i utfordringene de står overfor, som kan være vanskelig å forstå for andre som ikke er tett på familiene:

[J]eg tror at folk som ikke jobber i et system som det vi gjør, ikke egentlig forstår hvor vanskelig livet kan være for en del familier. HOLF har hjulpet oss til å synliggjøre den kompleksiteten på en helt annen måte enn før. Folk snakker i store bokstaver om levekårsutsatte familier, men hvem er egentlig det? Og gjennom de 23 familiene, så tror jeg, eller vet, at direktørene i denne bydelen og bydelsdirektøren på en annen måte forstår hva vi snakker om. Det er ikke hvem som helst vi snakker om her (...). [Koordinatorene] skal jobbe med dem som har størst utfordring, og som er avhengig av for eksempel økonomisk sosialhjelp. Og hva betyr det for folk å være det over tid? Hva betyr det at du ikke kan flytte noen steder uten at det er vi som sier «ja» eller «nei»? Ikke sant? Du er bundet fra helt, avhengig av et system ... altså, du er ikke fri på noe som helst vis. Og hva betyr det for unge å vokse opp i det, og hva betyr det for de voksne å leve i en sånn situasjon? Og det har HOLF vært med på å vise frem på en helt annen måte enn det vi har klart før alene. (Leder, tiltakskontor)

Når familiene blir synliggjort gjennom prosjektet, kan det også bidra til at koordinatorene får andre med seg i arbeidet rettet mot å bedre deres livsbetingelser. Slik kan pådriverrollen handle mye om ett av verktøyene i HOLF-modellen som familiekoordinatorene jobber ut ifra, nemlig det å informere, involvere, mobilisere og ansvarliggjøre (IIMA).

#### **11.4 Erfaringer med eksternt samarbeid**

Det var en forventning til HOLF-modellen om at det ville være stort behov for koordinering eksternt, og at samarbeidet med andre aktører kom til å være krevende. Aksjonsnettverket og lederforankringsmøtet ble dannet som et svar på denne utfordringen. En interessant

observasjon er derfor at familiekoordinatorene rapporterer at samarbeidet med eksterne aktører hovedsakelig har fungert godt ved både tiltaks- og sammenligningskontor. Det er noe overraskende, med tanke på hvor mye diskusjon det er om vanskelig og mangelfullt samarbeid, både fra akademisk og fra politisk hold (se f.eks. Willumsen & Ødegård, 2016).

Flere koordinatorene ga uttrykk for at det eksterne samarbeidet hadde vært betydelig lettere enn det interne samarbeidet på NAV-kontoret, slik for eksempel følgende sitat beskriver: «Jeg har opplevd veldig mye godt samarbeid med eksterne aktører, at det har vært lettere å få dem i et godt samarbeid enn det har vært innad på kontoret» (koordinator, tiltakskontor). Flere ledere forteller at samarbeidet i kommunen generelt har blitt mye bedre det siste årene, og at samhandling har vært høyt prioritert. Det tyder altså på at HOLF-prosjektet går inn i en kontekst hvor det allerede skjer mye positivt på samarbeidsfronten.

Flere familiekoordinatorene fortalte at de i begynnelsen av prosjektet brukte mye tid på å dra rundt til aktuelle instanser i kommunen og informere om HOLF. Mange familiekoordinatorene rapporterte at de opplevde at HOLF-prosjektet blir møtt med stor velvilje, og responsen og samarbeidet har ifølge koordinatorene vært «veldig bra», «har fungert veldig godt», «møtt med veldig optimisme og glede» og så videre. Det følgende sitatet beskriver dette samarbeidet mer utfyllende:

Vi finner at de er positivt overrasket over veldig gode samarbeidspartnere. Det er sjeldent de får nei med mindre man ikke finner et tidspunkt som passer for å ha en samtale eller avtale med eksterne samarbeidspartnere. Men det viser at de får stort sett positiv tilbakemelding fra de de henvender seg til. Om det er offentlige instanser, om det er skoler, barnehager, eller arbeidsgivere, så det ser ut som at det er stort sett godt samarbeid. (Leder, tiltakskontor)

Det kan være at et godt samarbeid rett og slett handler mye om tid, ressurser, og tilgjengelighet – og, ikke minst, at samarbeidet er en helt klar del av målsettingen til tjenesteyterne, slik det er i HOLF-prosjektet. Flere fortalte også at mange instanser ble positivt overrasket over at NAV-ansatte jobber slik de gjør i HOLF-prosjektet. Koordinatorene opplevde at de ble kontaktet og bedt om å ta inn familier som hadde behov for ekstra oppfølging. En leder sa at hun for eksempel hadde hørt andre si «dette er en HOLF-sak» (leder). Selv om de har måttet takke nei på grunn av utvalgsriterier i forskningsprosjektet,

tolket flere det som en anerkjennelse av at det var behov for dem, og som et tegn på at andre opplevde arbeidet de gjorde, som viktig for familiene.

Blant erfaringene var det også enkelte historier om krevende samarbeid. Barnevernet var den institusjonen som ble nevnt oftest i den forbindelse. En årsak til det kan være at familiekoordinatorene ofte har behov for samarbeid med barnevernet – da er det også naturlig at uoverensstemmelser oppstår der. En annen grunn som flere trekker frem, er at barnevernet har knappe ressurser og er underbemannet.

En familiekoordinator fortalte at barnevernet var motvillig til å gå inn i saker, med mindre det var veldig alvorlig, og at de ikke ønsket å ta på seg noe som kunne føre til ekstra utgifter. Samtidig fortalte andre om at når familiekoordinatorene hadde bidratt til å få økonomi og bolig på plass, så hadde det også påvirket hvordan barnevernet vurderte situasjonen, slik at omsorgsovertakelser i emning hadde blitt stanset:

Vi har jo også samarbeidet med barnevernet. Jeg vet også det har vært en til to saker der. Det var nesten vurdert at barnet måtte ut av familien, men når ting kom på plass med bolig og økonomi og den biten, har det roet situasjonen og med oppfølgingen av familiekoordinatorene, altså de hadde snudd sakene. Så barnevernet i [stedsnavn] er veldig positiv til den jobben som familiekoordinatorene gjør (Leder, tiltakskontor)

Andre nevnte at samarbeid rundt bolig har vært et utfordrende område. Det var ofte uenighet om tildelinger og avslag. Andre igjen fortalte at samarbeidet med boligkontoret har vært godt, men at det var strukturelle årsaker til utfordringene – for eksempel at det var få ledige boliger, at boligprisene på det private markedet var høyere enn det NAV kunne dekke, eller at det var diskriminering mot familier med innvandrerbakgrunn, slik at de hadde problemer med å få komme på visning.

### **11.5 Likheter og forskjeller mellom tiltaks- og sammenligningskontorer**

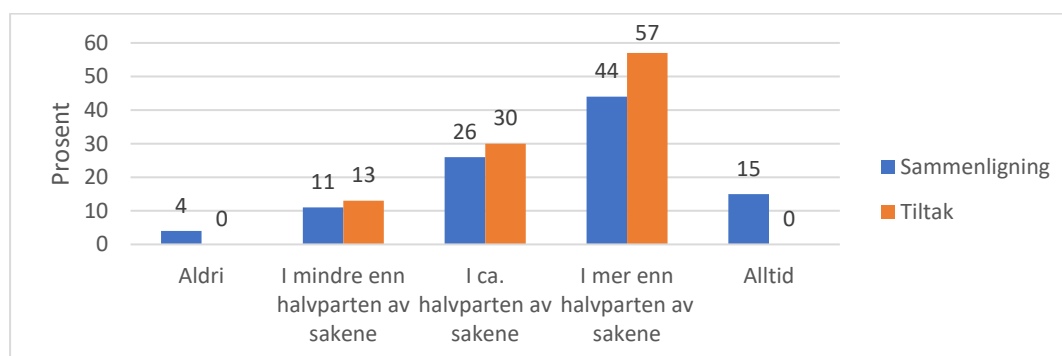
Det var en tydelig målsetting også for sammenligningskontorene at de skulle samordne tjenester i kommunen på vegne av familiene. Tiltakskontorene fikk gjennom HOLF-modellen noen instruksjoner for hvordan dette skal gjøres, mens familiekoordinatorene ved

sammenligningskontorene sto fritt til å organisere dette arbeidet. Det var betydelige likhetstrekk i måten sammenligningskontorene organiserte samarbeidet på, med unntak av at de ikke hadde et lederforankringsmøte innledningsvis. Den viktigste formen for samarbeid ved sammenligningskontorene var, som ved tiltakskontorene, kontakt med de enkelte tjenesteyterne som hadde en rolle i familien. I tillegg organiserte noen samarbeid på tjenestenivå gjennom prosjektgrupper eller team som møttes jevnlig, og i noen kommuner ble det også etablert samarbeid på ledernivå. Mange av familiekoordinatorerne brukte tid på å få oversikt over aktører i kommunen og lagde en liste over personer som kunne kontaktes ved behov. Flere reiste også rundt og informerte ulike aktører. Dette gjaldt både familiekoordinatorer fra tiltaks- og sammenligningskontor. Selv om de ikke har hatt et formelt «aksjonsnettverk», har det blitt skapt lignende fora i flere av kommunene.

De kvantitative dataene viser også mange likheter mellom tiltaks- og sammenligningskontorer, men her finner vi også noen forskjeller som tyder på at det eksterne samarbeidet har fungert noe bedre ved tiltakskontorene. I det følgende bruker vi prosentandeler for å gjøre det enklere for leseren å følge resonnetet. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at antallet respondenter er lavt, og at prosentandelene derfor må tolkes med varsomhet.

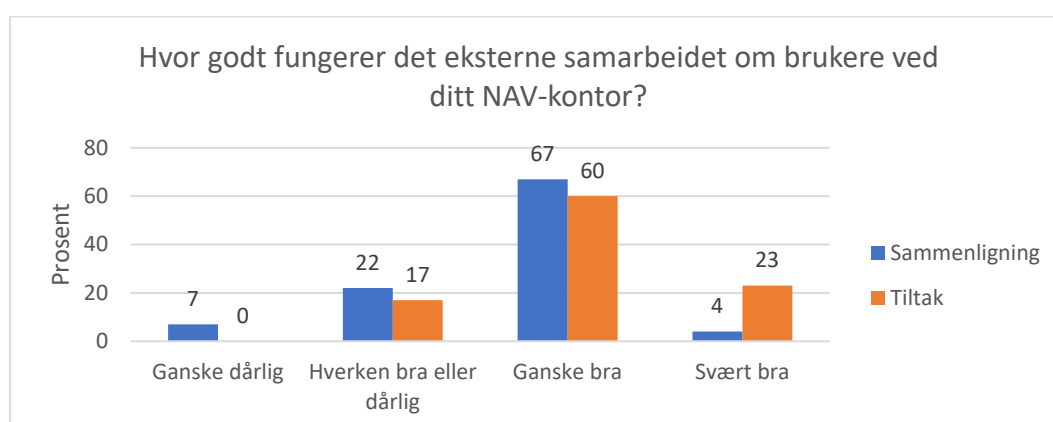
Det er ingen store forskjeller mellom kontorgruppene når det gjelder hvor mye de samarbeider med ulike aktører om konkrete brukere. Av koordinatorerne svarer 57 prosent fra tiltakskontorene og 44 prosent fra sammenligningskontorene at de samarbeider med andre aktører om brukere i mer enn halvparten av sakene (figur 11.1). Samtidig oppgir 15 prosent av koordinatorerne i sammenligningsgruppen at de «alltid» samarbeider med andre aktører, mot ingen i tiltak. Det er imidlertid verdt å merke seg at 15 prosent her tilsvarer fire koordinatorer. Når antallet respondenter er så lavt, er det vanskelig å si om dette er betydelige forskjeller.

Figur 11.1 I hvor mange av sakene gjør du følgende aktiviteter? Jeg samarbeider med andre aktører (f.eks. barnevern, skole, barnehage, PPT, boligkonsulent, lege, private nettverk) om konkrete brukere.



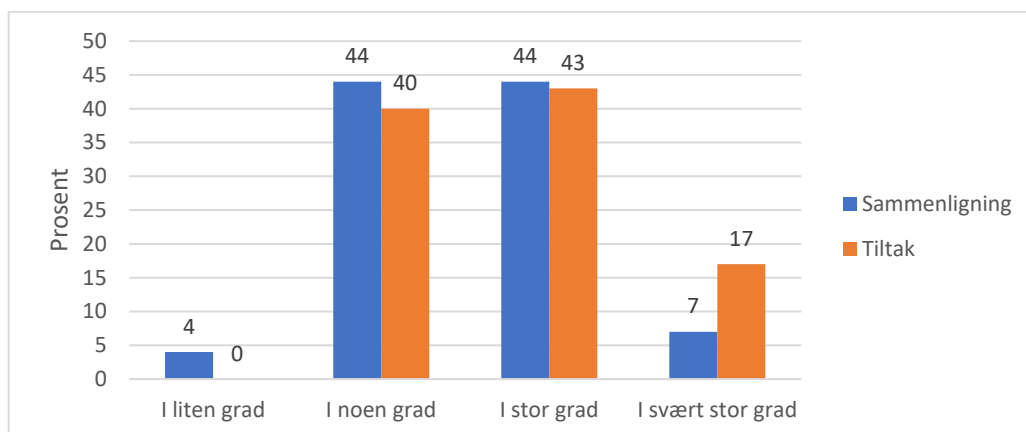
I tråd med de kvalitative dataene som viser at det eksterne samarbeidet i stor grad har fungert, svarer 83 prosent i tiltaksgruppen og 71 prosent i sammenligningsgruppen at samarbeidet eksternt om brukere fungerer «ganske bra» eller «svært bra» (figur 11.2). Noe flere fra tiltakskontorene svarer positivt. Om man ser på tallene i den øverste enden av skalaen, nemlig hvor mange som mener at samarbeidet er «svært bra», blir forskjellen enda tydeligere: 23 prosent av koordinatorene ved tiltakskontorene oppgir dette svaret, sammenlignet med bare 4 prosent ved sammenligningskontorene. Tilsvarende er det i motsatt ende av skalaen: Her er det ingen ved tiltakskontorene som svarer at det eksterne samarbeidet er «ganske dårlig», mens 7 prosent i sammenligningsgruppen svarer at det er tilfellet.

Figur 11.2 Familiekoordinatorenes vurderinger av det eksterne samarbeidet



Når det gjelder tilgjengeligheten av samarbeidspartnere, svarer 44 prosent av koordinatorene ved sammenligningskontorer og 43 prosent av koordinatorene ved tiltakskontorer at de «i stor grad» opplever at de lett får kontakt med andre tjenesteytere (figur 11.3). Her er det ikke forskjell mellom kontorgruppene. Om man derimot ser på hvor mange som «i svært stor grad» oppgir at de lett får kontakt med andre tjenesteytere, er forskjellene større – her oppgir 17 prosent av koordinatorene ved tiltakskontorene dette, mot 7 prosent ved sammenligningskontorene. Igjen er det imidlertid viktig å påpeke at antall personer som svarer er svært lavt, slik at svaret til en enkelt koordinator kan få stort utslag på prosentandelen.

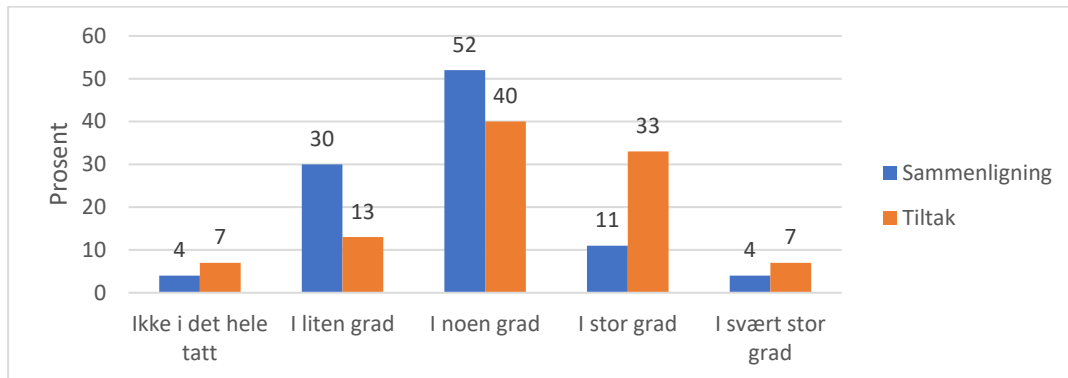
Figur 11.3 Andel familiekoordinatorer som er enige i påstanden «Vi får lett kontakt med andre tjenesteytere»



En interessant forskjell mellom tiltaks- og sammenligningsgruppen finner vi i spørsmålet «Vi har arenaer som skaper dialog med eksterne samarbeidspartnere» (figur 11.4). Her svarer 40 prosent av koordinatorene ved tiltakskontorene at det stemmer i «stor grad» eller i «svært stor grad», mot bare 15 prosent ved sammenligningskontorene. Selv om aksjonsnettverket ser ut til å ha blitt benyttet i mindre grad enn antatt, kan det likevel være at vissheten om at det var tilgjengelig, bidrar til denne forskjellen mellom gruppene.

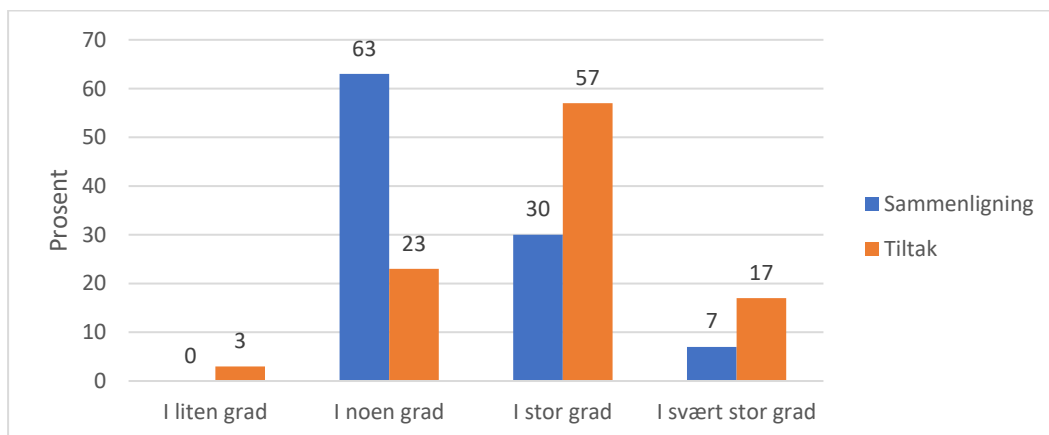


Figur 11.4 Andelen enighet i påstand om «Vi har arenaer som skaper dialog med eksterne samarbeidspartnere»



Det er også en tendens til at koordinatorene ved tiltakskontorene opplever at de møter mer interesse for samarbeid blant eksterne tjenesteytere (figur 11.5). På spørsmålet «Eksterne tjenesteytere er interessert i samarbeid med oss» svarer 74 prosent av koordinatorene ved tiltakskontorene og 37 prosent av koordinatorene ved sammenligningskontorene at det stemmer i «stor grad» eller i «svært stor grad».

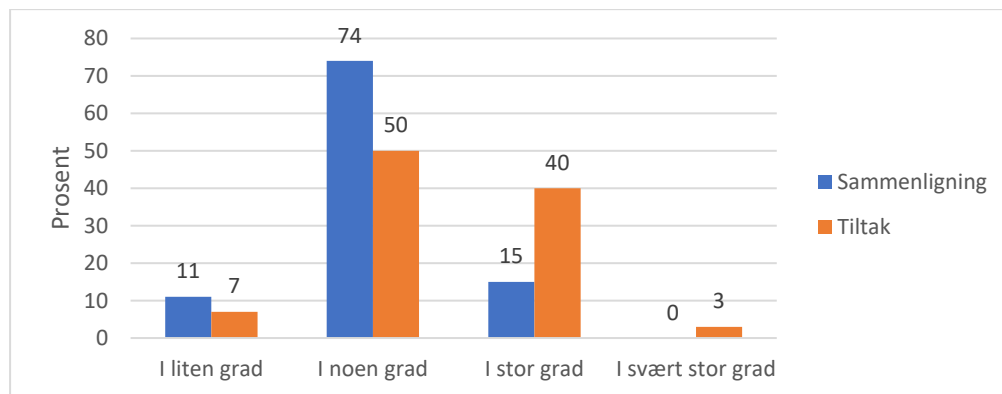
Figur 11.5 Andelen enighet i påstand om «Eksterne tjenesteytere er interessert i samarbeid med oss»



Koordinatorer fra tiltakskontorene opplever også i større grad enn koordinatorene fra sammenligningskontorene at eksterne tjenesteytere har tid og ressurser til samarbeid med

dem. Fra tiltakskontorene svarer 43 prosent at påstanden stemmer i «stor» eller «svært stor» grad, mens bare 15 prosent fra sammenligningskontorene oppgir det samme (figur 11.6).

Figur 11.6 Andelen enighet i påstand om «Eksterne tjenesteytere har tid og ressurser til samarbeid»



### 11.6 Det eksterne samarbeidet har stort sett fungert godt

Oppsummert ser det ut til at samarbeidet med eksterne aktører i hovedsak har fungert godt. Flere koordinatore ga uttrykk for at det har vært enklere å etablere gode samarbeidsrelasjoner eksternt enn internt på kontoret. Til tross for at sammenligningskontorene hadde frihet til å organisere samarbeidet slik de ønsket, benyttet mange lignende løsninger for å styrke det eksterne samarbeidet som de vi finner ved tiltakskontorene. Den viktigste forskjellen mellom kontorgruppene er at det ved tiltakskontorene ble arrangert et lederforankringsmøte med tjenesteledere i kommunen. De kvalitative intervjuene tyder på at lederforankringsmøtene kan ha lagt til rette for gode samarbeidsrelasjoner mellom familiekoordinatorene fra tiltakskontorer og andre aktører i kommunen. I tillegg kan den tydelige forankringen av prosjektet hos NAV-lederen ved tiltakskontorene ha bidratt til å styrke lederens rolle som «ambassadør» for prosjektet utad i kommunen.

En annen forskjell er at det ved alle tiltakskontorene ble dannet et såkalt «aksjonsnettverk». Selv om en del sammenligningskontorer skapte lignende fora, ble dette gjort mindre

systematisk. Aksjonsnettverkene ved tiltakskontorene ser likevel ut til å ha spilt mindre rolle i det eksterne samarbeidet enn forventet. Det er flere årsaker til dette: I mange tilfeller hadde allerede familien en kontaktperson inn til relevante etater, samarbeidet foregikk oftest én-til-én, det var mindre behov for å ha møter med flere aktører på en gang, koordinatorene hadde allerede et nettverk i kommunen de benyttet seg av, og gruppen av lavinntektsfamilier som ble inkludert i prosjektet, hadde andre ulike utfordringer enn forventet. Snarere enn at familiekoordinatorene inntok en rolle som koordinatører i det eksterne samarbeidet, er det kanskje mer treffende å beskrive HOLF-medarbeiderne som pådrivere som jobbet for å få andre tjenester til å bidra for å bedre familienes situasjon.

## **12 Lederens rolle og oppfølging fra Avdir**

I dette kapitlet vil vi ta for oss lederens rolle i HOLF-modellen og hvordan ledere har opplevd oppfølgingen av prosjektet fra Avdirs side. NAV-lederen er «lokal prosjekteier» for implementeringen av HOLF-modellen ved tiltakskontorene, og tydelig forankring hos ledelsen er et sentralt element. Lederforankring har flere betydninger. For det første dreier det seg om hvordan lederen følger opp familiekoordinatorene, og hvorvidt de får støtte fra NAV-lederen. For det andre handler det om forankring på avdelingsledernivå, noe som har betydning for hvor lett det er å samarbeide med veiledere og saksbehandlere på tvers av avdelinger. For det tredje dreier det seg om forankring blant ledere av andre etater i kommunen.

Som i det foregående kapitlet vil vi i hoveddelen fokusere på tiltakskontorene, og komme tilbake til likheter og forskjeller med sammenligningskontorene i den siste delen.

### ***12.1 Lederforankring ved tiltakskontorene***

Ved tiltakskontorene har Avdir spilt en aktiv rolle i lederforankringen av HOLF-modellen gjennom at de har invitert ledere til samlinger sammen med koordinatorene. I tillegg har direktoratet hatt jevnlig dialogmøter (omkring hver sjettede måned) med alle NAV-lederne. I disse møtene har lederne blitt bedt om å rapportere om hvilke resultater de ser i familiene, på alle de fire målområdene. De har også blitt spurt om temaer som samhandlingen internt ved kontoret og samarbeid eksternt i kommunen. Oppfølgingen av ledere fra Avdirs side er viktig for å sikre implementeringskvalitet, men den er også et element som skiller familiekoordinatorer med og uten HOLF-modellen.

Ifølge implementeringsveileder skal NAV-lederen kalle familiekoordinatorene inn til møter månedlig. Selv om de fleste ledere delegerte personalansvar for koordinatorene til mellomledernivå, møtte de likevel familiekoordinatorene hyppig. I spørreundersøkelsen oppga 90 prosent av familiekoordinatorene at de hadde møter med NAV-lederen minst en gang i måneden. I de kvalitative intervjuene fremkom det at noen av familiekoordinatorene hadde møter med NAV-leder hver fjortende dag, og ofte ved flere uformelle kontaktpunkter.

Flere ledere sa at de hadde en «åpen dør» for familiekoordinatorene. Noen ledere fortalte at de hadde hyppigere møter i begynnelsen av prosjektperioden, for å sikre at prosjektet kom godt i gang: «Det må man hver gang man skal dra opp noe nytt – da må leder være tett på» (leder). Én leder fortalte at regelmessige møter var lagt inn i kalenderen, og at den tette dialogen gjorde henne trygg på prosjektet på en slik måte at det var lettere å videreformidle kunnskap om det. Hyppige møter har gjort at lederen har opplevd å ha eierskap til prosjektet. Som den første setningen i dette sitatet tyder på, spilte også forventningen fra Avdir en rolle for den tette dialogen:

Det var et ønske ifra direktoratet at vi skulle gjøre det sånn, og da valgte jeg å gjøre det, og jeg er veldig glad for at jeg har gjort det. For det har vært en vitamininnsprøytning også for meg å få det engasjementet, og høre om de familiene. For jeg skal også formidle utad, så jeg har kjent meg veldig trygg på prosjektet, trygg på retning. Og så det med de perspektivene i prosjektet som er så viktig for oss internt i NAV, at vi har fokus på flere områder samtidig for å lykkes i oppdragene våre. Det at jeg har vært her, har gjort at jeg har kunnskap. Og det gjør at når jeg skal formidle internt, så gjør jeg jo det med trygghet. Fordi jeg vet. Også er jeg òg trygg, for skjer det noe under meg så de trenger min bistand, så er de veldig åpne i forhold til det, altså det er kort vei inn til meg. (Leder, tiltakskontor)

NAV-lederen i følgende sitat gir uttrykk for lignende erfaringer og for at dialogen med Avdir og jevnlig møter med familiekoordinatorene har vært viktige for å «holde fast» på prosjektet:

Ja, det var jo vektlagt i begynnelsen at NAV-ledere skulle være tett på. Så jeg har faste møter med familiekoordinatorene der de er veldig flinke til å informere om status og de er godt forberedt, og jeg kan spørre og komme tett på. Og jeg har vært litt bekymret til å begynne med: Klarer jeg å holde dette fast? Og det har jeg klart å gjøre, og det har vært en sånn boost av energi også for meg i det her. Og det at de er veldig selvgående, og de er veldig engasjerte. (Leder, tiltakskontor, fokusgruppeintervju)

I tillegg til møter med NAV-lederen hadde mange av koordinatorene mye kontakt med sin nærmeste leder på avdelingsnivå. Den daglige dialogen om faglige spørsmål, brukere og samarbeid foregikk som regel med en mellomleder, bortsett fra i tilfeller hvor koordinatorene var innplassert i stab, direkte under lederen.

I intervjuene legger familiekoordinatorene stor vekt på at det er viktig for prosjektet med engasjerte og støttende ledere. Jevnt over kan det virke som om de fleste

familiekoordinatorene opplevde god støtte fra lederen, selv om det var noe variasjon, slik de følgende avsnittene vil vise.

Flere ledere var bevisste på at det de rettet oppmerksomheten sin mot, også fikk oppmerksomhet nedover i organisasjonen, slik dette sitatet illustrerer: «Alt det som lederne viser frem som viktig, det får jo en gjenklang i organisasjonen. Så derfor er jeg veldig opptatt av å holde den fanen» (leder, tiltakskontor). For å bidra til dette sa flere ledere at de snakket ofte om HOLF-modellen på kontormøter og sendte ut informasjon om prosjektet i nyhetsbrev og lignende. Et sitat fra en av familiekoordinatorene gjenspeiler en slik positiv oppmerksomhet fra lederens side: «Vi har regelmessige møter, og vi har stor støtte fra toppen. [Lederen] synes dette er et veldig bra prosjekt og skryter av oss og drar frem positive ting til enhver tid» (Familiekoordinator, tiltakskontor).

Lederforankring handler derfor mye om å skape engasjement blant ledere i de ulike avdelingene. Med tanke på at det er meningen at koordinatorene skal jobbe på tvers av avdelinger internt i NAV, er dette sentralt. Noen NAV-ledere sa at de inviterte familiekoordinatorene jevnlig inn i ledermøter for at alle avdelingslederne ved kontoret skulle være godt informert om prosjektet. Men det hendte også at koordinatorene møtte motstand på mellomledernivå, noe som illustrerer hvor viktig det er å forankre prosjektet på alle nivåer i organisasjonen. «Du må ha god lederstøtte ganske sånn bredt på toppen i alle sidestilte avdelinger. Det har ikke vi hatt, og det merker vi veldig godt» (Familiekoordinator, tiltakskontor, fokusgruppeintervju). I et par tilfeller fortalte koordinatorene at de hadde fått tydelig beskjed fra ledere i andre avdelinger om at de ikke skulle «forstyrre» travle saksbehandlere, og at de ikke skulle kritisere vedtak som ble fattet av kollegaer. En NAV-leder beskrev holdningen til en av avdelingslederne slik: «Avdelingslederen mente at dette prosjektet burde vi overhodet ikke videreføre. Han mente at det nærmest var en plage» (leder, tiltakskontor). Noen mellomledere ved tiltakskontorene opplevde HOLF som et «luksusprosjekt». Det var imidlertid ingen kontorledere som ga uttrykk for en slik innstilling. Det kan være at mellomledere, som kjenner arbeidspresset hos sine underordnede mer på kroppen, opplever prioritering av oppgaver som mer prekært. Det kan også være at det var lettere for en del kontorledere å se det strategiske potensialet i prosjektet, og at de forsto bedre hva prosjektet innebar, på grunn av den tette kontakten med Avdir.

Noen koordinatorene fortalte at når andre kunne oppfatte det som underlig at de jobbet med et såpass begrenset antall familier, så var det viktig å vite at lederen forsto hvorfor det var slik, og hvordan de jobbet. NAV-lederens innsikt i prosjektet var viktig for at koordinatorene skulle få den støtten de trengte for å lykkes med samarbeidet internt, slik dette sitatet illustrerer:

Vi gruet oss veldig til å skulle samarbeide med de andre på kontoret: «Å, skal jeg spørre den, skal jeg snakke med den?» Men det har faktisk gått veldig bra. Og det er kjempedeilig, men det tror jeg er fordi ledelsen har vært veldig, veldig tydelig på det. (Familiekoordinator, tiltakskontor)

I tilfeller hvor ledere hadde en klar forståelse av hva HOLF-modellen innebar, kunne de hjelpe koordinatorene med å tydeliggjøre sin rolle på kontoret, og på den måten også bidra til å redusere spenningene rundt samarbeid: «Å ha noen som hjelper deg å sette en avgrensning, at ikke leder kommer og sier: «Kan du ta flere familier?» (Familiekoordinator, fokusgruppeintervju, tiltakskontor). Motsatt beskrev noen familiekoordinatorer det som at mellomledere så på prosjektet primært som et tilskudd til ordinær drift, og at de anså det som «luksus» at de fulgte opp såpass få familier. I slike tilfeller måtte familiekoordinatorene selv ta jobben med å forklare og avgrense mandatet sitt, ikke bare overfor kollegaer, men også overfor lederen.

Det følgende sitatet beskriver en lignende innsikt:

Hvis man skulle gjort noe litt annerledes, så tenker jeg jo at både NAV-leder og vår avdelingsleder med fordel kunne visst litt mer om hva vi gjør. Vår avdelingsleder har jo gitt uttrykk for at hun ikke skjønner hva vi driver med, og hva jobbene våre er på en måte? Da får man litt følelse av at man kommer hit og så sitter man her og gjør ingenting, og så får man lønn for det. (Familiekoordinator, tiltakskontor)

Flere familiekoordinatorer forklarte at selv om lederne var engasjerte, involverte de seg i prosjektet primært på mer overordnet, strategisk nivå. For eksempel finnes det ingen historier i intervjumaterialet hvor familiekoordinatorene forteller om situasjoner hvor de ba lederen om å gripe inn i samarbeidet med andre veiledere ved kontoret. Det kan altså virke som om familiekoordinatorene sto relativt alene i sine daglige forhandlinger med andre på kontoret. Støtten fra lederen fungerte mer indirekte. Én leder forklarte at selv om hun ikke hadde mulighet til å følge opp familiekoordinatorene så mye, var hun likevel mye tettere på de to familiekoordinatorene enn på andre ansatte. Hun mente at denne nærheten bidro til å gi

koordinatorene tyngde og myndighet i beslutningssammenhenger, fordi de visste at de hadde hennes støtte i ryggen.

## **12.2 HOLF-modellen: ressurstilførsel eller endringsarbeid?**

Lederens engasjement i implementeringen av HOLF-modellen ser ut til å henge sammen med om lederen så på HOLF primært som et tidsavgrenset prosjekt som tilførte ressurser og bidro til avlastning under prosjektperioden, eller om hun eller han så på det som et prosjekt som over tid kunne bidra til endring og utvikling på kontoret som helhet. Dersom lederen så på HOLF som en anledning til endringsarbeid, ble oppmerksomheten som ble viet til prosjektet, opplevd som meningsfull, til tross for at familiekoordinatorene jobber med et begrenset antall brukere.

Noen kontorledere ga uttrykk for at de var opptatt av å lytte til familiekoordinatorenes erfaringer, slik at kontoret som helhet kunne lære av prosjektet. Én leder sa for eksempel: «Jeg er veldig glad i å ha noen sånne prosjekter å følge med på. Jeg synes jeg lærer veldig, veldig mye av det» (Leder, tiltakskontor). Mange av familiekoordinatorene var tilsvarende opptatt av å formidle erfaringer til ledelsen, fordi de mente at ledernivået var avgjørende for å skape endring.

Jeg tror vi må være tøffe og synliggjøre behovene og utfordringene til ledernivå. For det er der vi har kanalen vår. Det hjelper ikke hvor mye vi sier til veilederne som sitter rundt omkring her, hvis ikke de får det ovenfra og ned. (Familiekoordinator, tiltakskontor)

Noen ledere var bevisste på verdien av denne typen informasjon, mens andre ikke kom familiekoordinatorene like mye i møte. Sitatet nedenfor illustrerer det sistnevnte. Familiekoordinatorene forsøker å gi tilbakemelding på det de opplever som en ukultur visse steder på kontoret, men lederen ønsker ikke eller vil ikke ta imot denne tilbakemeldingen:

Han vil ikke anerkjenne at det er en ukultur på noen måter i noen avdelinger, og at hvis det er en enkeltansatt som ikke gjør en god jobb, er det sånn det er, og det kan man ikke forandre på. Så det har blitt sagt til oss i ulike anledninger. Internt er dette det som er den vriene problemstillingen. Nå har vi nettopp hatt et møte med ledelsen der vi tok opp en del ting som vi tenkte at vi ville si hvordan vi opplevde, sånn at vi kan lære noe av det. At de kan vite om



det for å kunne jobbe med det. Og det han sa, var egentlig at dette jo er gjenkjennbart – men han så ikke at vi får gjort noe mer, for problemet var jo at saksbehandlerne har for mange saker. Så det var jo bare det som kanskje skapte en del problemer. (Familiekoordinator, tiltakskontor)

Lederen avskriver her de utfordringene familiekoordinatorerne peker på som et problem blant enkeltindivider, eller som er et resultat av høyt sakstrykk. Dette argumentet er gjenkjennbart fra diskusjonen over om internt samarbeid: Når andre veiledere har mange brukere og opplever stort arbeidspress, kan familiekoordinatorenes erfaringer bli avskrevet som irrelevante fordi de jobber under andre arbeidsbetingelser. Men det som overses i en slik argumentasjon, er at familiekoordinatorenes arbeid og metodikk kan gjøre at familiekoordinatorenes arbeid og metodikk kan gi innsikter som kan komme kontoret som helhet til gode.

### **12.3 Avdirs rolle sett fra lederens ståsted**

Som vi beskrev tidligere, har Avdir fulgt opp prosjektet ved tiltakskontorene tett. Denne oppfølgingen har sannsynligvis bidratt til høy implementeringskvalitet. Det er altså naturlig å se oppfølgingen fra Avdir som en del av HOLF-modellen, også fordi det representerer en forskjell mellom gruppene. Ledere og familiekoordinatorer ved sammenligningskontorene har ikke hatt tilsvarende oppmerksomhet og oppfølging rundt sitt arbeid. Selv om sammenligningskontorene skulle få tilsvarende oppfølging fra fylkesmannsembetet som andre tilskuddsprosjekter, ble en slik oppfølging i liten grad fremhevet i intervjuene med koordinatorerne, og den var i alle fall mindre omfattende enn oppfølgingen tiltakskontorene fikk fra Avdir.

Flere ledere ga uttrykk for at Avdir var tettere på i HOLF enn det de var vant til fra tidligere prosjekter. Som en leder sa: «Jeg har aldri opplevd noe lignende» (leder, tiltakskontor, fokusgruppeintervju). De fleste lederne opplevde denne styringen, eller «tydelige regien», som positiv. I sin beskrivelse av prosjektledelsen i Avdir brukte de ord som «profesjonelle», «lett tilgjengelige», «på tilbudssiden», «dyktige», «svært engasjerte» og «systematisk positive». Det følgende er et typisk sitat:

[Prosjektledelsen] har jo vært helt fantastisk. De er kunnskapsrike, de er tydelige, de gir tillit. Og jeg vet jo det at hadde det vært noe som hadde vært problematisk, så hadde jeg ikke nølt med å ta kontakt med dem. Og det at det har blitt lagt opp til oppfølging. Det at det har vært samlinger. De har en unik evne til å se folk, og du føler deg veldig ivaretatt. Kontorene må jo føle seg veldig spesielle, de er jo perfekte på den måten. [...] De ønsker man skal lykkes, de har et engasjement og det er klart at det smitter jo, og det at man har erfaring fra utviklingskontorene, det er rigget med veiledning. Man har hatt veldig mye system i det her prosjektet. (Leder, tiltakskontor)

Fagligheten ble av flere omtalt som større enn i en del andre prosjekter, ikke bare på grunn av metodikken, men også på grunn av forskningen på HOLF-modellen. Én leder sammenlignet HOLF med andre prosjekter ved NAV-kontorer, hvor det ofte var mye frihet, men manglende systematikk og kunnskap om hvordan prosjektene kunne bidra i det lange løp.

Oppfølgingen fra Avdir kan ha hatt noe ulik betydning avhengig av størrelsen på kontoret, kontorets beliggenhet og hvor mye kontoret selv har drevet med familierarbeid. Ifølge en leder ved et av de store kontorene, hadde de lite å tjene på styringen fra Avdir, fordi de allerede hadde utviklet gode metoder for oppfølging av familier lokalt. Ved kontorer hvor slikt arbeid er i startgropa, kan imidlertid oppmerksomhet og drahjelpen fra Avdir ha betydd mye. En av de viktigste konsekvensene av den tette oppfølgingen fra Avdirs side har sannsynligvis vært at det har bidratt til at ledere har opprettholdt oppmerksomheten på prosjektet gjennom perioden – for som en leder uttrykte det:

«Man blir hele tiden dratt i alle mulige retninger. Det gjør jo at vi får et fokus på det her, som fra mitt sted blir bedre. Det er en bekjennelse jeg kommer med nå. Det er mange prosjekter som du setter i verk, og du sier noen bevingede ord i starten, og så forsvinner det kanskje inn i driften uten at det blir noe du blir så tett på. Men her forutsettes det mer deltakelse underveis» (Leder, tiltakskontor)

En annen leder ga uttrykk for at HOLF hadde fått noe mer plass enn det kanskje burde ha fått, med tanke på hvor får brukere som ble fulgt opp i prosjektet. Selv om han så det strategiske potensialet i prosjektet – som i den forstand kunne få mer vidtrekkende betydning –, syntes han det var noe vanskelig å rettferdiggjøre ressursene og oppmerksomheten prosjektet har fått, når det er så mange andre viktige temaer og grupper som burde få oppmerksomhet. Samtidig bekreftet han at oppfølgingen fra Avdirs side gjorde at ledelsen ved kontoret hadde opprettholdt oppmerksomheten på prosjektet.

#### **12.4 Lederens rolle – likheter og forskjeller mellom tiltaks- og sammenligningskontorene**

Det er få forskjeller mellom tiltaks- og sammenligningskontorer i beskrivelsene av lederens betydning for arbeidet som familiekoordinator. I begge gruppene blir støtte, oppmerksomhet og tillit fra lederen beskrevet som viktige i arbeidet. Det er også variasjon i begge grupper når det gjelder tilstedeværelsen av disse faktorene – selv om hovedinntrykket er at de fleste familiekoordinatorer er relativt fornøyde med lederens rolle i HOLF-prosjektet.

En viktig forskjell mellom kontorgruppene er imidlertid at ledere ved sammenligningskontorene ikke har fått den samme oppfølgingen fra Avdir som vi beskrev over, og de har heller ikke fått hjelp fra direktoratet til å organisere lederforankringsmøter i kommunen. Lederne ved sammenligningskontorene har altså vært mer overlatt til seg selv, noe som kan tenkes å utgjøre en viktig forskjell.

Som ved tiltakskontorene hadde de færreste (kun tre) av NAV-lederne ved sammenligningskontorene direkte personalansvar for familiekoordinatorer. I spørreundersøkelsen vurderte familiekoordinatorer støtten de fikk fra sin *nærmeste* leder og fra *NAV-lederen*, altså den øverste lederen ved kontoret. Når det gjelder støtte fra nærmeste leder, er det ingen forskjell å snakke om mellom gruppene: 67 prosent av koordinatorer ved tiltakskontorene og 70 prosent ved sammenligningskontorene svarte at NAV-ledere på kontoret støttet jobben deres i stor eller i svært stor grad. Det er imidlertid tendens til en liten forskjell mellom kontorgruppene i opplevd støtte fra øverste NAV-leder ved kontoret: Her svarte 70 prosent av familiekoordinatorer ved tiltakskontorene at de i stor eller i svært stor grad opplevde støtte fra NAV-leder, mens 56 prosent av familiekoordinatorer ved sammenligningskontorene oppga det samme. Forskjellen er liten, så den må tolkes med varsomhet, men det kan tyde på at familiekoordinatorer ved tiltakskontorene opplever noe mer støtte fra NAV-lederen enn det familiekoordinatorer ved sammenligningskontorene gjør. Et lignende mønster gjør seg gjeldende når det gjelder hyppighet i møter mellom øverste NAV-leder og familiekoordinatorer. Her oppga 89 prosent av lederne fra tiltakskontorene at de har møter minst én gang i måneden, mens 62 prosent av lederne fra sammenligningskontorene sa det samme. Disse tallene tyder på at NAV-ledere fra tiltakskontorene er noe tettere på prosjektet enn NAV-ledere fra sammenligningskontorene.

### **12.5 God lederforankring og profesjonell prosjektledelse**

Samlet er det få forskjeller mellom tiltaks- og sammenligningskontorer. I begge gruppene blir støtte, oppmerksomhet og tillit fra lederen beskrevet som viktige i arbeidet. Samtidig har den tette oppfølgingen fra Avdir bidratt til at ledere ved tiltakskontorene har opprettholdt oppmerksomheten på prosjektet over tid, og at de har fått eierskap til og kunnskap om prosjektet. Lederne ved tiltakskontorene ga uttrykk for at det var uvanlig med en såpass jevnlig og tett oppfølging av prosjekter fra sentralt hold. De fleste var generelt svært fornøyde med denne oppfølgingen.

Samtidig kan det virke som om ledernes rolle i prosjektet har vært primært på overordnet, strategisk nivå, og at lederne har involvert seg relativt lite i konkrete utfordringer som familiekoordinatorene har møtt på kontoret. Mens noen ledere har vært lydhøre for familiekoordinatorenes tilbakemeldinger og har sett potensialet i hva prosjektet kan bidra med for å få til endring ved kontoret i bredere forstand, har andre i liten grad benyttet denne muligheten. Ved noen kontorer kan det virke som om forankringen har vært noe svakere på mellomledernivå. Her har nemlig familiekoordinatorene til tider har møtt motstand mot prosjektet. I HOLF-modellen har det vært lagt liten vekt hvordan man skulle sikre forankring på mellomledernivå, samtidig som man kan tenke seg at en slik forankring er sentral for at familiekoordinatorene skal greie å jobbe på tvers av kontoret.

## 13 Hvilken betydning har konteksten?

De kontorspesifikke analysene tyder på at effekten av familiekoordinatorrollen varierer mellom kontorene. Hva kan forklaringene være? I dette kapitlet ser vi spesielt på kjennetegn ved hvordan familiekoordinatorfunksjonen er organisert, og hvordan kontoret tilrettelegger for familiekoordinatorernes arbeid. Eksempler kan være familiekoordinatorernes plassering på kontoret, samarbeid internt og eksternt, støtte fra ledelse og kolleger, og metoder og verktøy familiekoordinatorerne benytter i arbeidet. Kjennetegn ved kontorene, som for eksempel lederforankring, lederens kvalifikasjoner, kommunens ressurser og kontorets organisering kan også tenkes å ha betydning for kontorets evne til å nyttiggjøre seg den ekstra ressursen familiekoordinatorerne (med og uten HOLF-modell) representerer.

### ***13.1 Analyse av fire kontorer***

Vi tar her utgangspunktet i fire kontorer, to tiltaks- og to sammenligningskontorer.<sup>19</sup> Vi ønsket at organisasjonsstrukturen ved disse tiltaks- og sammenligningskontorene skulle være så lik som mulig, slik at vi kunne sammenligne familiekoordinator med og uten HOLF-modell. Generelt ser det ikke ut til å spille noen rolle om familiekoordinatorerne bruker HOLF-modellen eller ei; effektanalysene tyder hverken på positive eller negative effekter. Selve familiekoordinatorrollen ser imidlertid ut til å øke sjansen for at foreldre får arbeid, men arbeidsinntekten forblir upåvirket, og sosialhjelpsutbetalingene øker. Tabell 13.1 oppsummerer effekter av familiekoordinator på inntekt og økonomisk sosialhjelp for de fire kontorene som inngår i denne analysen. Ved begge tiltakskontorene gir familiekoordinator økt økonomisk sosialhjelp sammenlignet med ordinær NAV-oppfølging, mens

---

<sup>19</sup> Vi valgte opprinnelig 8 matchende casekontorer. Ved to mindre kontorer trakk imidlertid familiekoordinatorerne ut absolutt hele målgruppen til oppfølging. Det betyr at disse kontorene ikke har noen kontrollgruppe som får ordinær NAV-oppfølging. Vi har derfor ingen mulighet til å beregne effekter og matche disse fire kontorene (to tiltaks- og to sammenligningskontor), og de er dermed ekskludert fra videre analyser i dette kapitlet.

familiekoordinator gir redusert sosialhjelp ved begge sammenligningskontorene. Familiekoordinator gir økt arbeidsinntekt ved ett av to tiltakskontorer og ved begge sammenligningskontorene.

Tabell 13.1 Effekter av familiekoordinator sammenlignet med ordinær oppfølging i NAV<sup>20</sup>

Kontekst	Tiltakskontor	Sammenligningskontor
Store kontorer, to ledere og omfattende oppgaveportefølje	Kontor 3 Økonomisk sosialhjelp øker. Arbeidsinntekten reduseres.	Kontor 4 Økonomisk sosialhjelp reduseres. Arbeidsinntekten øker.
Mellomstore kontorer, én leder og omfattende oppgaveportefølje	Kontor 13 Økonomisk sosialhjelp øker. Arbeidsinntekten øker.	Kontor 15 Økonomisk sosialhjelp reduseres. Arbeidsinntekten øker.

Vi har besøkt disse kontorene ved to anledninger og gjort en mer omfattende datainnsamling enn ved resten av kontorene. Ved første besøk intervjuet vi leder, avdelingsledere, veiledere, kommunalsjef eller lignende, familiekoordinatorer, og representanter for samarbeidspartnere der dette var mulig. Ved andre besøk intervjuet vi leder og familiekoordinatorer. Her presenterer vi kontorene parvis, med ett tiltaks- og ett sammenligningskontor som ligner på hverandre i ledermodell og størrelse i hvert par. Forskjellen mellom dem er at

---

<sup>20</sup> Når vi skriver at økonomisk sosialhjelp øker eller reduseres, eller at arbeidsinntekten øker eller reduseres, er det sammenlignet med hvor mye den øker eller reduseres i familiene i målgruppen som ikke ble trukket til familieoppfølging. Arbeidsinntekten går altså sannsynligvis ikke ned, men det er en nedgang sammenlignet med om familiene hadde vært i ordinær NAV-oppfølging.

familiekoordinatorene ved tiltakskontoret benytter HOLF-modellen, mens familiekoordinatorene ved sammenligningskontoret står mer fritt i oppfølgingsarbeidet.

### **13.2 Kontor 13**

#### **Om kontoret**

Kontor 13 er et tiltakskontor, som betyr at familiekoordinatorene bruker HOLF-modellen. Kontoret er mellomstort, med om lag 65 ansatte, og det har noen flere kommunalt ansatte enn statlige ansatte. Kommunen forsøker å redusere sosiale kostnader. Satsen for økonomisk sosialhjelp er lavere enn de statlige veiledende retningslinjene, og brukere må søke om tilleggstyelser som medisiner, fritidsaktiviteter og tannbehandling. Kommunens ledelse mener at de ansatte, inkludert sosialarbeiderne, er blant dem som driver utgiftene mest opp. Hver måned rapporterer NAV-lederen sosialhjelpsutgiftene til rådmannen, og hun får ros for å holde budsjettene. En medvirkende årsak til at resultatet er innenfor budsjett, er at NAV har fått folk over på statlige ytelser.

Kontoret er nylig omorganisert og har i dag tre avdelinger: Et mottaks- og veiledningssenter og to oppfølgingsavdelinger. Oppfølgingsavdelingene er delt etter innsatsbehov. Tidligere hadde kontoret et «breddeteam», dvs. at teamet samlet sett skulle ha kompetanse til å bistå brukerne på en adekvat måte. Nå har kontoret gitt veilederne et større ansvar. Det er et mål at hver enkelt veileder skal ha den kompetansen som er nødvendig for å bistå brukerne. Dette betyr at de skal mestre oppgaver på tvers av ansettelsesforhold, dvs. uavhengig av om oppgavene er statlig eller kommunale. Boligkontoret og introduksjonsprogrammet er lagt til NAV-kontoret, og lederen ønsker også at tjenester knyttet til rus og psykisk helse skal integreres i kontoret.

Lederen har sosialfaglig utdanning og betydelig kommunal arbeidserfaring. Hun vektlegger høy kvalitet i det sosialfaglige arbeidet. Lederen er opptatt av å søke tilskudd og få i stand prosjekter for å utvikle kontoret, og hun er gjerne prosjektleder eller er i det minste tett involvert i disse prosjektene. En hovedutfordring er ifølge lederen at veilederne, i et håp om å få sakene raskere unna, har blitt for regelorienterte. Nå forsøker kontoret å legge mer vekt på individuelle skjønnsvurderinger, begrunnelser for forslag til vedtak og konkrete

fremdriftsplaner i forbindelse med sosialhjelpsvedtakene. Enkelte ansatte mener de kommunalt ansatte har lært at sosialfaglig arbeid ikke bare handler om bruk av arbeidsrettede tiltak, men også om metoder og tenkemåter som har konsekvenser for egen arbeidsmåte.

I kommunen er arbeidsledigheten lav, under 1 prosent. Lederen beskriver utdanningsnivået og folkehelseprofilen som dårligere enn i andre lignende kommuner, og kommunen har betydelige sosiale problemer. Kommunen har i lengre tid vært en ROBEK-kommune med dårlig økonomi. Kommunen er organisert i to nivåer, som betyr at den enkelte enhet er lagt direkte under rådmannen.

### **Familiekoordinatorenes organisering**

Etter en omorganisering som tok sikte på å bedre den interne samhandlingen på kontoret, ble familiekoordinatorene plassert i hver sin oppfølgingsavdeling. Lederen for den ene avdelingen er også prosjektleder for familiekoordinatorene. I tillegg bruker NAV-lederen familiekoordinatorene som informanter for å få bedre innblikk i utfordringer på kontoret og for lavinntektsfamilier. NAV-lederen har sett innføringen av familiekoordinatorrollen som en mulighet for å styrke og spre mer systematiske, helhetlige og arbeids- og aktivitetsrettede tenkemåter på kontoret. Begge familiekoordinatorene har lang erfaring fra NAV.

Familiekoordinatorene forbereder sakene og lager forslag til vedtak, men skriver ikke vedtakene selv. De gjør imidlertid andre oppgaver. For eksempel skriver de arbeidsevnevurdering og lager aktivitetsplan. Veilederne ved kontoret beskrives som «et ekstra ledd», selv om familiekoordinatorene samarbeider tett med dem.

Det er spesielt tett samarbeid mellom veilederne i kvalifiseringsprogrammet (KVP) og familiekoordinatorene, noe som ifølge NAV-lederen har styrket arbeidsmålet og arbeidsinkluderingsstenkningen. Aksjonsnettet har ikke vært brukt, fordi familiekoordinatorene mente det var unødvendig. De mente utfordringene i det interne samarbeidet var mer omfattende enn i det eksterne. Utfordringene i det interne samarbeidet innebar at familiekoordinatorene overtok ordinære oppgaver fra NAV-veiledere på kontoret,



slik som forberedelser av vedtak og annen saksbehandling. I enkelte tilfeller skrev de også søknader på vegne av familiene.

### **Resultatoppnåelsen**

Ved dette kontoret er arbeidsbelastningen høy, noe som skulle tilsi at oppfølgingsarbeidet er preget av begrensede oppfølgingsressurser og lite rom for individuelt skjønn. I så fall kunne man forvente at tilføring av familiekoordinatorer ville ha en positiv effekt for foreldrene. Foreldrene får en koordinert og helhetlig oppfølging av en familiekoordinator som benytter sosialfaglig oppfølgingsmetodikk (HOLF-modellen). Antakelsen er at dette vil bidra til at foreldrene får en gradvis overgang til arbeid, og til at de med større sannsynlighet får en stabil arbeidstilknytning.

Forventningen blir delvis bekreftet. Arbeidsinntekten øker for familiene som er blitt fulgt opp av familiekoordinator, noe som kan skyldes at familiekoordinatorer har god mulighet til tett og systematisk oppfølging. I tillegg kan familiekoordinatorenes tette samarbeid med veilederne i KVP og familiekoordinatorenes sterke vektlegging av arbeid ha bidratt til økt arbeidsinntekt.

Samtidig viser effektanalysene at familiekoordinator har gitt økt utbetaling av sosialhjelp. Sosialhjelpsutgiftene går mer opp for familiene som får oppfølging av familiekoordinator, enn for familier med ordinær oppfølging i NAV. En mulig forklaring kan være at HOLF-modellens kartlegging gir økt innsikt i familiens behov. Vi vet også at ved dette kontoret så vektlegger lederen sosialfaglig kvalitet i begrunnelser for vedtak. Dette kan ha medvirket til at sosialhjelpsutgiftene ble høyere for familier med familiekoordinator enn for familier med ordinær oppfølging i NAV. Familiekoordinatorer er erfarne, og deres søknader på vegne av familiene var bedre begrunnet enn søknader fra andre veiledere. Det er derfor mulig at deres søknader fikk større gjennomslag. På den måten kan den faglige ledelsens vektlegging av sosialfaglig kvalitet forklare hvorfor familiekoordinator ga økte sosialhjelpsutbetalinger ved dette kontoret.

### **13.3 Kontor 15**

#### **Om kontoret**

Kontor 15 er et sammenligningskontor. Her har det derfor i større grad vært opp til lederen/kontoret å bestemme hvordan familiekoordinatorene skulle brukes. Kontoret har omtrent 60 ansatte, som også omfatter ansatte ved flyktingetjenesten, introduksjonsprogrammet og boligoppfølging. Lederen er statlig ansatt og har primært arbeidserfaring fra statsforvaltningen. Kontoret består av to oppfølgingsavdelinger, én for brukere som har rett på sykepenger, og én for andre brukere. I tillegg er det et kommunalt jobbsenter i mottaksavdelingen, der brukerne får tettere oppfølging. Her inngår KVP, jobbspesialister, boligsosialt arbeid, og økonomisk sosialhjelp. NAV-kontoret har de senere årene redusert sosialhjelpskostnadene, noe lederen mener skyldes «kompetanseheving» for «å få folk på rett sosial ytelse», for eksempel å få langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp over på arbeidsavklaringspenger (AAP), uføretrygd og statlige tiltak.

Kontoret er nylig omorganisert til en generalistmodell for å øke integrasjonen på kontoret, ta oppmerksomheten bort fra inntektssikring og øke arbeidsrettingen. Det betyr at veilederne innenfor hver avdeling har delt saker på datoer og skal jobbe på tvers av ytelsesområder.

Samarbeid beskrives som en av de største utfordringene ved kontoret. Informanter ved NAV-kontoret mener at manglende samarbeid og ansvarsavklaring med andre kommunale instanser på sikt fører til økte kostnader som NAV vanskelig vil kunne håndtere. Kommunen må derfor ta et større ansvar. Informanter fra andre etater mener på sin side at NAV er et lukket system som det er vanskelig å få kontakt med for andre kommunale instanser, som flyktingetjenesten og rus- og psykiatritjenester.

Kommunen har under 2 prosent arbeidsledighet og investerer tungt i næringsstrukturer rundt oljeindustrien. Kommunen har store sosiale problemer, særlig blant ungdom. De har også særlige problemer med barnefattigdom og integrasjon av flyktinger, som de i noen år har bosatt relativt mange av. Kommunen har et stramt budsjett og forsøker å unngå overskridelser. Nye initiativ forutsetter nedskjæringer på andre områder.

## **Familiekoordinatorenes organisering**

Familiekoordinatorene er plassert i stab, under leder. Tanken var at familiekoordinatorene skulle få ukentlig oppfølging av avdelingslederen, men dette har flere ganger blitt avlyst. Når de har møttes, har temaene stort sett vært rekruttering og måloppnåelse. Familiekoordinatorene har ønsket å være plassert i en av oppfølgingsavdelingene. Den ene familiekoordinatoren sluttet under prosjektperioden, og det ble ikke ansatt en ny, noe som antakelig ikke hadde kunnet skje på et tiltakskontor pga tettere oppfølging fra direktoratet. På kontoret har de samarbeid mest med mottaksavdelingen, hvor jobbsenteret og markedskoordinatorene er plassert.

Familiekoordinatorenes primære mål har vært å jobbe systematisk med å utvikle kartleggingsskjemaer, familieplanskjemaer og vedtaksmaler for å sikre en varig effekt av familiekoordinatorfunksjonen ved kontoret. Familiene har deltatt i utviklingen av skjemaene og gitt familiekoordinatorene tilbakemeldinger på hvordan de har opplevd dem. Det familierettede oppfølgingsarbeidet har derfor fått mindre plass, selv om familiekoordinatorene har gjennomført hjemmebesøk. Familiekoordinatorene overtar derfor i liten grad oppfølgingsoppgaver fra veilederne. Familiekoordinatorene kan imidlertid gjennomføre kartleggingssamtaler og hjemmebesøk og overta oppfølgingsoppgaver hvis brukerne mangler oppfølging. I perioder har familiekoordinatorene gjort forefallende arbeid og blitt en del av «produksjonen». I forbindelse med implementering av skjemaene har de forsøkt å synliggjøre barnas og andre familiemedlemmers behov, og de har forsøkt å rette oppmerksomheten mot flere målområder, ikke bare arbeid. Det har vært vanskelig fordi slike helhetlige perspektiver er krevende å forene med eksisterende fagsystemer og den store arbeidsbelastningen. Disse vanskelighetene ser ut til å gjelde både den kommunale og den statlige siden av kontoret. Enkelte, særlig på kommunal side, oppfattet familiekoordinatorene som «advokater for brukerne», og koordinatorene har derfor vært forsiktige med å «tråkke i andres bedd». Det er for øvrig sterke skiller mellom statlig og kommunal side på kontoret. Statlig side har blant annet betydelig større oppgavebelastning.

Familiene i målgruppen er i hovedsak innvandrerfamilier. Familiekoordinatorene beskriver disse som mulighetsorienterte og som interesserte i å benytte seg av de tilbudene som finnes.

Utdanning og språk er de største utfordringene. Familiekoordinatorene har opplevd at familiene ikke ønsker oppfølging, noe som kan ha sammenheng med at foreldrene allerede er i aktivitet eller tiltak.

En viktig oppgave for familiekoordinatorene har vært å bedre samarbeidet med sentrale eksterne aktører. Dette er et arbeid de har gjort i tett samarbeid med lederen, som i lengre tid har hatt ambisjon om å utvikle samarbeidsavtaler med andre kommunale instanser. Sammen har lederen og familiekoordinatorene kartlagt aktuelle samarbeidsinstanser i kommunen, og familiekoordinatorene har informert ulike aktører om familiekoordinatorfunksjonen. De opplever at det er interesse fra politisk hold. Likevel har samarbeidet med andre kommunale instanser vært vanskelig, særlig samarbeidet med barnevernet.

### **Resultatoppnåelse**

Hvilken betydning kan familiekoordinatorene ha i dette kontoret? Hva kan man forvente at familiekoordinatorene skal kunne få til sammenlignet med ordinære veiledere i NAV? På den ene siden kunne man tenke seg at et kontor der sosiale oppgaver har knappe kår pga av dårlig økonomi og samarbeidet med andre instanser er vanskelig, kunne ha god nytte av familiekoordinatorfunksjonen. Koordinatoren har færre brukere enn ordinære veiledere og kan dermed bruke mer tid på sosiale oppgaver og tilrettelegging av samarbeid. På den andre siden kunne man tenke seg at dårlig økonomi og dårlig samarbeid kunne gjøre det vanskelig å få maksimalt ut av familiekoordinatorfunksjonen. Det er for eksempel mulig at familiekoordinatorene må bruke mye tid og energi på å argumentere for saker internt og eksternt, og at de dermed ikke får så mye bedre resultater enn ordinære veiledere i NAV.

Familiene som får oppfølging av familiekoordinator, reduserer mottaket av økonomisk sosialhjelp og øker arbeidsinntekten sammenlignet med familier som får ordinær oppfølging i NAV. Dette tyder på at familiekoordinatorenes innsats i hovedsak har vært arbeidsrettet og at de til tross for interne og eksterne samarbeidsproblemer har lyktes med å få foreldre i arbeid og redusere sosialhjelpskostnader.

### **13.4 Kontor 3**

#### **Om kontoret**

Kontor 3 er et tiltakskontor, som innebærer at familiekoordinatorene bruker HOLF-modellen. Kontoret har todelt ledelse, dvs. at ledelsen av kontoret er delt i en statlig og en kommunal del., og kommunalt og statlig ansatte sitter fysisk adskilt. Lederen for sosialtjenesten har sosialfaglig bakgrunn, og familiekoordinatorene er plassert i kommunal del. Kontoret har omtrent 75 ansatte på den kommunale siden og 50 på den statlige. Rus- og booppfølging er i den kommunale delen av kontoret, mens introduksjonsprogrammet er i den statlige delen.

Sosialtjenesten består av to like oppfølgingsenheter der brukerne er delt etter fødselsdato, og i tillegg er det en tiltaksavdeling som omfatter KVP, HOLF-prosjektet og jobbkurs for ungdom. Statlig side har to oppfølgingsavdelinger, der brukerne er delt etter om de har rett på sykepengen eller ikke. Ledelsen ved kontoret ønsker å redusere kostnader. Flere informanter beskriver to ulike kulturer i de to kommunale oppfølgingsavdelingene, én med mer erfarne saksbehandlere som har en mer skjønnspreget praksis, og én med mindre erfarne saksbehandlere som er mer opptatt av budsjett disiplin, fagsystemer, effektivitet og regler.

Det er lang tradisjon for å jobbe helhetlig og arbeidsrettet, særlig overfor brukere med rusproblemer. Dette mener ledelsen er den riktige veien å gå, og de mener at de lykkes med dette arbeidet. Både den statlige og den kommunale delen leverer gode resultater på statlige og kommunale styringsindikatorer, og det meste virker å være på stell. Ledelsen mener arbeidsmiljøet ved kontoret er godt. Det er lavt sykefravær og lav turnover, og mange søkere på utlyste stillinger.

Det er generelt vanskelig å få til et samarbeid i kommunen. Det skyldes ifølge flere informanter den nye etatsstyringsmodellen. De mener den har ført til at etatssjefene sitter for langt unna, og til at det er uklart hvem de skal samarbeide med i kommunen, og hvilken myndighet de ulike kommunale samarbeidspartnerne har. Særlig mener informanter fra NAV-kontoret at samarbeidet mellom dem og etat for boligforvaltning er vanskelig, og at grensesnittet mellom instansene er uavklart.

Samtidig mener både ledere og veiledere at det daglige samarbeidet mellom stat og kommune er godt. De samarbeider om enkeltsaker og har tilgang til hverandres systemer, og kommunen

bruker statlige tiltak. Et eksempel på manglende integrasjon er likevel ungdomssatsingen, og hvor ungdom som får sosiale tjenester har mye større oppfølgingsressurser til rådighet, enn ungdom som får statlige tjenester. Det er en diskusjon om ungdom på AAP har samme oppfølgingsbehov som brukere med sosialhjelp.

### **Familiekoordinatorenes organisering**

Familiekoordinatorene er plassert i tiltaksavdelingen, der også kvalifiseringsprogrammet inngår. Kontorledere og avdelingslederen har månedlige møter med familiekoordinatorene. I tillegg har avdelingslederen jevnlige møter med familiekoordinatorene. Disse handler hovedsakelig om fremdrift i prosjektet og rekruttering av familier og dessuten i noen grad om veiledning. Det har vært en diskusjon på kontoret om familiekoordinatorene heller burde være plassert i oppfølgingsavdelingene, hvor de er nærmere avdelingslederne og veilederne.

Den organisatoriske plasseringen av familiekoordinatorene gjør at familiekoordinatorene mener de tidvis fokuserer for mye på den økonomiske sosialhjelpen til brukerne og på å hjelpe brukerne med å søke om ytelser og klage på avgjørelser. Dette resulterer ifølge familiekoordinatorene i at de ikke forholder seg til beslutninger som de tilsynelatende autonome avdelingene har fattet.

Familiekoordinatorene har avdekket betydelige forskjeller mellom avdelinger og veiledere i måten brukerne møtes på, og i hvor generøse tjenester og ytelser de ulike familiene får. Disse forskjellene har tidvis skapt merarbeid for andre veiledere på kontoret, og noen har opplevd det som at de har blitt kikket i kortene. Dette har skapt diskusjoner internt. Noen ansatte opplever at familiekoordinatorene primært opptrer som familienes «advokater» snarere enn å jobbe arbeidsrettet. I samarbeidet om enkeltsaker sier de fleste av våre informanter at det interne samarbeidet går bra. På systemnivå har det imidlertid vært utfordringer. Det har blant annet vært vanskelig å få aksjonsnettverket til å fungere, delvis på grunn av manglende oppmøte.

### **Resultatoppnåelsen**

Til tross for stram økonomi har kommunen brukt mye ressurser på sosiale tjenester. Den sosialfaglige kompetansen er høy, og kommunen har erfaring fra å jobbe arbeidsrettet. Kommunen har et godt samarbeid med staten, og det skulle tilsi at man også kunne benytte

seg av de statlige arbeidsrettede virkemidlene. I en slik sammenheng ville vi forvente at en koordinatorfunksjon ville forsterke de allerede gode resultatene, men at denne effekten sannsynligvis vil være begrenset nettopp fordi kontoret allerede oppnår gode resultater.

Ved dette kontoret har oppfølging fra familiekoordinator ført til økte sosialhjelpsutgifter og reduserte arbeidsinntekter sammenlignet med ordinær oppfølging. At sosialhjelpen øker, kan forklares med at familiekoordinatorne har brukt mye tid på å få gjennomslag for familienes behov ved kontoret. Familiekoordinatorne lykkes med å utløse mer ressurser til sine familier enn det ordinære veiledere gjør.

At arbeidsinntekten er gått ned sammenlignet med inntekten blant dem som får ordinær oppfølging i NAV, er kanskje mer overraskende. En mulig forklaring kan være at kontoret allerede hadde god brukeroppfølging. Koordinatorrollen og HOLF-modellen trenger dermed ikke innebære en substansiell forbedring av selve oppfølgingsarbeidet. HOLF-modellens kartleggingsrutiner er imidlertid av betydelig omfang, sammenlignet med ordinær kartleggingsvirksomhet. Dette kan ha ført til at familiekoordinatorne bruker mer tid på kartlegging og mindre tid på arbeidsrettet oppfølging enn ordinære veiledere i NAV.

### **13.5 Kontor 4**

#### **Om kontoret**

Kontor 4 er et sammenligningskontor, hvor familiekoordinatorne ikke benytter HOLF-modellen. Her har det dermed i større grad vært opp til kontoret å bestemme hvordan familiekoordinatorne skulle brukes.

Kontoret består av en statlig og en kommunal del og har 100 ansatte, 30 i statlig del og 70 i kommunal. Kontoret har én leder. De ansatte fra stat og kommune sitter fysisk atskilt. NAV-kontoret har nylig flyttet inn i nye lokaler, med en egen kvalifiseringsavdeling. Halvparten av disse lokalene disponeres av det kommunale NAV-kontoret, som driver norskopplæring, arbeidsformidling og arbeidsgiverkontakter.

Introduksjonsprogrammet ble tidligere tilbudt gjennom NAV-kontoret, men er nå blitt en del av bydelsadministrasjonen. Kontoret har eget kommunalt mottak, som inkluderer

ungdomssatsingen. Den kommunale delen av NAV består videre av en rus-, psykiatri- og boligavdeling, og en oppfølgingsavdeling bestående av to oppfølgingsteam og ett helseavklaringsteam. Kontoret har også en egen avdeling for kvalifisering og sysselsetting, som blant annet tilbyr «jobbsjansen».

Den kommunale lederen for NAV er sosionom og har lang fartstid i kommunen. Lederen prioriterer utvikling høyt og er opptatt av å søke på eksterne tilskudd. Lederen understreker at tilskudd ikke bør brukes til å saldere budsjetter eller for å få større bemanning, hvis de skal bidra til å utvikle kontoret. De må følges opp tett, og det er viktig å tenke videreføring etter at prosjektet er ferdig. En hovedutfordring for kontoret er ifølge lederen at saksbehandlingen tar overhånd, og at de ansatte blir opptatt av å fatte vedtak og få unna saker.

Det er stort press på å redusere utgifter i bydelen. Kontoret har brukt betydelig mer midler på sosialhjelp enn budsjettet. Høye sosialhjelpsutgifter går på bekostning av andre utgiftsposter i bydelen. Lederen har klart å forhandle frem fire nye stillinger for å få kontroll på sosialhjelpsutgiftene og har argumentert for at denne innsatsen på sikt vil redusere sosialhjelpsutgiftene. Disse stillingene blir blant annet benyttet til å tilby helseavklaring til brukere som ikke har diagnoser eller kontakt med fastlege. Det er gunstig for den kommunale økonomien at brukere går fra kommunale ytelser (som sosialhjelp) til statlige ytelser (som uføretrygd og AAP).

Å få brukerne ut i arbeid har vært det primære målet for kontoret. At veiledere kan dokumentere at en bruker ikke er klar for arbeid, er bra og må ligge til grunn for det videre oppfølgingsarbeidet. Kontoret er forsiktig med aktivitetskrav og vilkårsbruk. Dette skyldes at vilkårsbruken ofte fører til en «bokstenkning» som fremmer en saksbehandling som handler om å få vedtakene unna mer enn å følge opp folk. Det er for eksempel ikke hensiktsmessig å stille krav om jobbsøking til personer som ikke har reelle muligheter på arbeidsmarkedet.

Samarbeidet mellom bydelsdirektøren og lederen for den kommunale delen av NAV-kontoret er tett, og kontoret er involvert i mange prosjekter som krever samarbeid på tvers. Eksempler på dette er Fact-team, som innebærer tett samarbeid med spesialisthelsetjenesten, «Nysirkus», som er et aktivitetstilbud til barn og unge i bydelen, og bo-oppfølging i samarbeid med en enhet for psykisk helse. Flere informanter peker imidlertid på at det utover



prosjektsatsingene er sterke innslag av silotenkning i bydelen. Ifølge disse informantene samarbeider enhetene lite, og de har en tydelig oppgave- og ansvarsfordeling.

Samarbeidet mellom stat og kommune på kontoret beskrives av de ansatte som delt, og som begrenset og tilfeldig. Det er dårlig informasjonsflyt og få møtepunkter, og dette fører til at det blir utfordringer med dobbeltbehandling og med dårlig informasjonsflyt rundt felles brukere og tiltak/satsinger mer generelt. Den kommunale delen av NAV-kontoret har en ungdomssatsing som den statlige delen ikke kjenner til. Familiekoordinatorene var også ukjente inntil nylig. Kontoret har egne åpningstider for sosialhjelpsmottakerne, som i tillegg har direktenummer til veilederne.

### **Familiekoordinatorenes organisering**

Familiekoordinatorene er plassert i oppfølgingsavdelingen, sammen med de to andre oppfølgingsteamene. Ett av disse er et familieoppfølgingsteam, og begge familiekoordinatorene har erfaring fra dette teamet. Dette betyr at familiekoordinatorene allerede kjenner mange av familiene som inngår i prosjektet. Begge familiekoordinatorene er sosionomer. Familiekoordinatorene følges opp av avdelingslederen, men har også møter med kommunal leder. Oppfølgingen fra ledelsen har riktignok blitt mindre i den siste delen av prosjektet på grunn av mange lederskifter. Familiekoordinatorene mener at de jobber veldig selvstendig, som en øy i resten av kontoret. Til forskjell fra andre veiledere på kontoret får familiekoordinatorene anledning til å gi familiene tilpasset og tett oppfølging. Familiekoordinatorene går ofte på hjemmebesøk, og dermed ser de barnas behov med egne øyne. I noen tilfeller snakker de også med barna.

De aller fleste foreldrene er innvandrere; bare et lite mindretall er født i Norge. Familiekoordinatorene har hovedansvaret for oppfølgingen av sine familier. Dette er begrunnet med hensynet til familiene, som skal slippe å måtte levere ut opplysninger flere ganger. Nå leverer familiene opplysninger kun til familiekoordinatorene, som gjør forberedende saksbehandling, men ikke har vedtaksmyndighet. Familiekoordinatorene kan oppleve at den forberedende saksbehandlingen tar tid fra oppfølgingsarbeidet. At familiekoordinatorene har hovedansvar for familiene, betyr at det også er de som følger opp

familiene når det gjelder tiltak, arbeid, leger og så videre, og som er brukernes kontaktpersoner vis-a-vis NAV. De avlaster dermed andre deler av kontoret.

Familiekoordinatorene har utviklet et kartleggingsskjema som de bruker i arbeidet med familiene. Selv om det kalles kartleggingsskjema, benytter familiekoordinatorene det hovedsakelig som et dokumentasjonsverktøy. De har også utviklet en egen kvinnegruppe for mødrene som får oppfølging av familiekoordinator. Den tette oppfølgingen gjør ifølge familiekoordinatorene at foreldrene blir mer motiverte for arbeid, og at det blir mindre behov for å bruke vilkår, for eksempel at det stilles krav til brukerne om bestemte former for egenaktivitet for at økonomisk bistand skal utbetales.

Familiekoordinatorene driver med forberedende saksbehandling og er derfor bare delvis avhengig av andre veiledere på den kommunale delen av NAV. Familiekoordinatorene samarbeider likevel tett med andre veiledere ved kontoret både på statlig og kommunal side. Dette omfatter samarbeid med KVP-veiledere og med den kommunale kvalifiserings- og sysselsettingsavdelingen. Familiekoordinatorene tar initiativ til samarbeid med eksterne aktører når de føler behov for det.

### **Resultatoppnåelsen**

Ved dette kontoret er utviklingen i arbeidsinntekter bedre for familier som får oppfølging av familiekoordinator, enn for dem som får ordinær oppfølging i NAV. Forklaringen kan kanskje være måten familiekoordinatorene følger opp familiene på. Familiekoordinatorene gir tett individuell oppfølging etter behov, de jobber målrettet for at foreldrene skal få arbeid, og de gir personlig oppfølging underveis. For eksempel har de personlig kontakt med foreldre som er i tiltak, og med arbeidsgivere som bidrar med praksisplass og arbeidstrening. Det er naturlig å tro at økt arbeidsinntekt er hovedårsaken til at foreldrene også mottar mindre økonomisk sosialhjelp. Det at familiekoordinatorene har lagt vekt på frivillighet og medvirkning fremfor vilkår, kan ha bidratt til å få foreldrene i arbeid. I tillegg samarbeider familiekoordinatorene tett med KVP-veilederne og med ansatte i de kommunale aktivitetstiltakene, og de synes selv de har en høy bevissthet om arbeidsmålet.

De reduserte sosialhjelpsutgiftene kan virke noe overraskende hvis vi antar at familiekoordinatorene ut fra sin dypere kunnskap om familienes behov klarer å skrive godt begrunnede forberedende vedtak, og ledelsen favoriserer gode begrunnelser. Dersom vi antar at familiene i målgruppen allerede har vært prioritert fra ledelsens side, og koordinatoren har bidratt til økt yrkesaktivitet, er de reduserte sosialhjelpsutgiftene mindre overraskende. Effektene er også i tråd med intensjonen bak prosjektet – færre fattige familier.

### ***13.6 Hvordan kan vi forstå kontorvariasjon?***

Avdir la til grunn at den offentlige innsatsen for å forebygge lavinntekt for barna burde forbedres (jf. første underveisrapport). Veilederne jobbet for individualisert og for lite systematisk og helhetlig. De var oppslukt av daglig drift og saksbehandling som dominerte over god kartlegging og helhetlig oppfølging. Kunne familiekoordinatorer forbedre situasjonen? Og kunne erfaringene som familiekoordinatorene gjorde brukes slik at de bygget generell kompetanse på kontoret, og ville det i så fall avhenge av metoder, lederstøtte og samarbeidsstrukturer? Vår forventning var at familiene som ble fulgt opp av en familiekoordinator (med eller uten HOLF-modell), ville gjøre det bedre enn familier i ordinær NAV-oppfølging.

Resultatene av effektevalueringen viser at våre forventninger må modifieres. Den samlede effektevalueringen tyder ikke på at familiekoordinator har substansielle effekter på arbeid og inntekt, hverken når familiekoordinatoren jobber med HOLF-modell, eller når hun jobber uten. Derimot er det en tendens til at familiekoordinator fører til økt sosialhjelp, en effekt som HOLF-modellen hverken forsterker eller svekker. Samtidig er det noen forskjeller mellom kontorene. Kan analysen vår av de fire kontorene bidra til å forklare dette mønsteret?

Det er flere felles faktorer for de fire kontorene vi har undersøkt, blant annet lav arbeidsledighet i kommunen/bydelen, sterk arbeidsorientering og et mål om å redusere sosiale utgifter. Kontorene er videre preget av omorganiseringer og utfordringer med samarbeid både internt og eksternt, og de mangler ressurser til helhetlig oppfølging internt. I intervjuer bekrefter ledere og ansatte ved kontorene at det er problemer ved den ordinære oppfølgingen av lavinntektsfamiliene. Store porteføljer gjør at veilederne ikke får tid til å drive

tilpasset oppfølging og brukermedvirkning, at ting blir liggende og utsettes og gjøres ad hoc, at familiene har vanskeligheter med å få kontakt med veilederen, at man følger opp individer uavhengig av familienes situasjon, at arbeidsmålet forfølges uavhengig av andre mål for familiene, og at det legges ensidig vekt på regelbasert saksbehandling og vedtak.

Selv om intensjonen med familiekoordinatorfunksjonen er å bidra til at familiene blir selvberget, er det mulig å tenke seg at sosialhjelpsutgiftene på kort sikt kan øke fordi familiekoordinatorene avdekker nye behov. Det betyr ikke nødvendigvis at sosialhjelpsutgiftene vil forbli høye. Man kan for eksempel tenke seg at arbeidsinntekten på sikt ville øke på grunn av tettere og mer helhetlig oppfølging.

Ved de to tiltakskontorene har familiekoordinator riktignok ført til økte utgifter til økonomisk sosialhjelp, mens vi ikke finner det samme mønsteret ved de to sammenligningskontorene. Dette kan skyldes at familiekoordinatorene rettet mer oppmerksomhet mot familienes behov ved tiltakskontorene enn ved sammenligningskontorene. HOLF-modellen innebærer mer omfattende kartlegging av familienes situasjon og behov og dessuten større innsats for internt og eksternt samarbeid. Dette kan ha bidratt til å avdekke behov, noe som igjen kan ført til økt utbetaling av økonomisk sosialhjelp.

Ved disse tiltakskontorene har andre ansatte noen ganger beskrevet familiekoordinatorene som familienes «advokater». En slik rolle kan være spesielt avgjørende når det er snakk om ytelser som er skjønnsbaserte. Denne advokatrollen er ikke en uttrykt del av HOLF-modellen, men det er mulig at familiekoordinatorer som bruker HOLF-modellen, lettere tar på seg en slik rolle. I så fall kan det være en forklaring på hvorfor familiekoordinatorer med HOLF-modellen utløser mer sosialhjelp til sine familier enn familiekoordinatorer som ikke benytter denne modellen. Om dette er riktig, er det kanskje ikke problematisk på kort sikt, men det er naturligvis problematisk hvis det ikke fører til redusert sosialhjelp på lengre sikt.

En ytterligere forklaring på forskjellen mellom disse tiltaks- og sammenligningskontorene kan være transaksjonskostnader ved implementeringen av HOLF-modellen. Familiekoordinatorer som har tatt i bruk modellen, har måttet etablere samarbeid på systemnivå og koordinere samarbeid med veilederne som tradisjonelt har ansvar for familiene. Dermed har

sammenligningskontorene hatt større rom for å prioritere én-til-én-samarbeid om familiene fremfor å etablere formaliserte samarbeidsstrukturer, og familiekoordinatorene har kunnet ta over hele oppfølgingsprosessen fremfor å koordinere oppgaver.

Ved to sammenligningskontorer og ett tiltakskontor har arbeidsinntekten økt blant familiene. Felles for disse kontorene er stram økonomi, streng økonomikontroll og vektlegging av arbeidsmålet. Dette danner grunnlag for å spørre om familiekoordinator, uavhengig av HOLF-modellen, er mest effektivt i kontorer med streng økonomisk kontroll og sterk vektlegging av arbeidsmålet? Det betyr i såfall at kontorets generelle innramming av den ekstra ressursinnsats koordinatorenes arbeid - gjennom begrensninger av skjønnsrommet til veilederne, og et sterkt arbeidsfokus - øker, sannsynligheten for å få foreldrene over i arbeid. Samtidig er det viktig å notere seg at vi her kun har undersøkt fire kontorer, og at vi ikke kan si noe sikkert om mekanismer. Dette gir oss ikke muligheter til å generalisere eller si noe sikkert om hvorfor vi finner ulike mønstre på tvers av kontor. Refleksjon over samspill mellom HOLF-modellen og konteksten kan imidlertid være viktig for å utvikle teorier og hypoteser om hvilke betingelser som må være til stede for å oppnå ønsket effekt.

## 14 Effekter av HOLF-modellen for familiekoordinatorer

I dette kapitlet undersøker vi effekter av HOLF-modellen på familiekoordinatorenes opplevelse av kompetanse i oppfølgingsarbeidet. Vi studerer effekter på sentrale områder: relasjonelle ferdigheter, brukermedvirkning, målrettet og helhetlig oppfølgingsarbeid og koordinering av tjenester. Resultatene fra undersøkelsen utført av Malmberg-Heimonen, Natland, Tøge og Hansen (2016b) tyder på at helhetlige oppfølgingsmodeller kan gi veilederne en opplevelse av kompetanse når de bygger på praksiserfaringer og retter seg mot hele det lokale fagmiljøet. I andre underveisrapport har vi vist at praksiserfaringene også er sentrale for læringsstrukturen i HOLF-modellen, der det å bygge på eksisterende kunnskap snarere enn å konkurrere med ny kunnskap er nøkkelen.

### 14.1 Data og analyse

I den andre underveisrapporten, Malmberg-Heimonen m. fl., (2018b), redegjorde vi for familiekoordinatordataene. Vi henviser til rapporten for en mer detaljert beskrivelse, men gjentar det mest sentrale her. Alle familiekoordinatorene har besvart de to spørreundersøkelsene som ble gjennomført henholdsvis ved prosjektstart (oktober 2016) og cirka 1,5 år senere (april 2018). Svarprosenten er altså 100 ved begge målepunkter. Tabell 9.1 viser at 58 familiekoordinatorer, to fra hvert kontor, ble rekruttert ved prosjektstart. 13 av disse sluttet i jobben underveis i prosjektet, og 12 nye ble rekruttert for å erstatte disse. Dermed har 45 familiekoordinatorer, det vil si 78 prosent, besvart begge undersøkelsene.

Tabell 14.1 Antall familiekoordinatorer som besvarte spørreundersøkelsene (T1 = første måletidspunkt, T2 = andre måletidspunkt)

Målepunkt	Antall	Prosent
Totalt antall familiekoordinatorer ved T1	58	100
T1 og T2	45	78
Kun T1 (sluttet underveis)	13	22
Kun T2 (rekruttert underveis)	12	Ikke relevant

Ved den første spørreundersøkelsen (før randomisering) evaluerte familiekoordinatorene sine tidligere erfaringer med brukere. Ved den andre spørreundersøkelsen svarte de på de samme spørsmålene, men nå evaluerte de familiene de fulgte innenfor rammen for familieprosjektene. Ved begge tidspunktene var det altså slik at de ikke vurderte enkelte brukere eller familier, men gjorde en generell vurdering av oppfølgingsarbeidet sitt. I andre underveisrapport viste vi effekter for familiekoordinatorer gjennom grafer. Nå skal vi studere de samme målene, men også å kontrollere for kontornivå og bruke mer avanserte analysemetoder. Vi skal også mer inngående diskutere hva effektene innebærer.

I samsvar med programteorien i HOLF-modellen har vi undersøkt fem dimensjoner. Dette er relasjonelle ferdigheter, brukermedvirkning, målrettet oppfølgingsarbeid, inkludert struktur og systematikk, helhetlig oppfølgingsarbeid og koordinering av tjenester. For alle dimensjonene har vi formulert spørsmålene på en generell måte slik at de kan besvares både av koordinatorer som jobber med HOLF-modellen, av og de som jobber uten. Vi undersøker familiekoordinatorenes utvikling fra første til andre målepunkt og undersøker om denne utviklingen varierer mellom tiltakskontorer og sammenligningskontorer, altså mellom koordinatorer som jobber henholdsvis med og uten HOLF-modellen.

## **14.2 Måleinstrumentene**

En sentral målsetting med HOLF-modellen er å forbedre kvaliteten i møte med familien. *Relasjonelle ferdigheter* er derfor et sentralt element i HOLF-modellen. For å måle de relasjonelle ferdighetene har vi spurt familiekoordinatorene i hvilken grad de anerkjenner familienes livssituasjon, unngår ja/nei-spørsmål, oppsummerer det brukeren forteller, griper tak i forslag om endringer, fremhever styrker og ressurser, identifiserer hindringer og begrensninger samt oppsummerer informasjon og ber brukeren kommentere informasjon som er gitt. Enkelte spørsmål ligger tett opp mot de vi finner i metodikker for motiverende intervju, som anses å være en klientsentrert måte å samtale på (Miller & Rose, 2009). Vi viser til denne metodikken i prosessveilederen for HOLF-modellen. De ulike spørsmålene som inngår i dette måleinstrumentet har høy intern konsistens (Cronbach alpha = 0,88), hvilket betyr at de ulike spørsmålene måler samme fenomen.

*Brukermedvirkning* er et annet sentralt element i HOLF-modellen. Vi har bedt familiekoordinatorene vurdere ni påstander for å måle hvor aktivt familien deltar i oppfølgingen. Påstander de måtte ta stilling til, dreide seg om hvorvidt familiekoordinatoren og brukeren sammen setter opp ulike valg og diskuterer valgenes konsekvenser, hvorvidt familien er aktiv i utarbeiding av plan og program, hvorvidt familiekoordinatoren vektlegger familiens meninger, hvorvidt familiekoordinatoren lytter til familiens forslag til løsninger og støtter disse, og hvorvidt det er familien eller familiekoordinatoren som tar regien i oppfølgingen når det gjelder bruk av tid og temaer som diskuteres i møter. Måleinstrumentet har høy intern konsistens (Cronbach alpha = 0,83).

Det tredje elementet er *målrettet oppfølgingsarbeid*. I HOLF-modellen arbeider familiekoordinatoren og familien sammen mot de forskjellige målene. For å måle dette elementet ba vi familiekoordinatorene ta stilling til hvorvidt de forbereder seg til samtaler med familier ved å gå igjennom det de ble enige på forrige møte, om de skriver ned avtaler om hvem som gjør hva, og når, og om familiekoordinatoren stiller konkrete krav til frister og progresjon. Måleinstrumentet har tilfredsstillende intern konsistens (Cronbach alpha = 0,74).

Det fjerde elementet er *Helhetlig oppfølgingsarbeid*, som Avdir definerer som arbeid med flere målområder og med alle familiemedlemmer. For å måle dette elementet stilte vi spørsmål som dreide seg om hvor tett familiekoordinatoren følger opp samboerens/ektefellens og barnas situasjon samt andre målområder. Eksempler på spørsmål er hvor ofte familiekoordinatoren diskuterer barnas skole- og barnehagesituasjon med familien, og hvor ofte familiekoordinatoren diskuterer barnas fritid med familien. Måleinstrumentet har svært høy intern konsistens (Cronbach alpha = 0,93).

Det femte elementet er *koordinering av tjenester*, som i HOLF-modellen innebærer samarbeid på tvers av aktører for å finne best mulig løsning for familiene. For å måle dette elementet spurte vi familiekoordinatorene om de samarbeider med andre aktører, og om de ved å samarbeide får til å jobbe mot felles mål. Vi har også spurt om familien har en aktiv rolle i samarbeidsmøter, og om de involverer familienes private nettverk i oppfølgingsarbeidet. Måleinstrumentet har relativt lav intern konsistens (Cronbach alpha = 0,63).

Ved de fleste spørsmålene var svaralternativene 0 = aldri, 1 = i mindre enn halvparten av møtene, 2 = i omtrent halvparten av møtene, 3 = oftere en i halvparten av møtene og 4 =



alltid. Alle skalaene, uansett hvor mange påstander som inngår, er standardisert til å variere fra 0 til 4. I analysen inngår familiekoordinatorer som har besvart begge spørreundersøkelsene og har vært med fra begynnelsen av, mens de nyrekrutterte ikke inngår. Dette er fordi vi ønsker å inkludere familiekoordinatorer som vært med hele prosjektperioden.

Vi regner ut gjennomsnitt (G) og konfidensintervall (KI 95 prosent) for alle utfall. Effektene presenteres gjennom Cohens d, fra endring i gjennomsnittet mellom T1 og T2 ( $\Delta$ ), som betyr forskjellen i endring mellom tiltaks- og sammenligningskontorer delt på standardavviket for endringen (begge grupper). Ettersom vi har randomisert kontorer og ikke familiekoordinatorer, gjennomfører vi en regresjonsanalyse der familiekoordinatorene er gruppert i kontorer. Slike analyser omtales gjerne som tonivåanalyser, og gir oss de endelige resultatene i vurderingen av HOLF-modellens effekter.

### **14.3 Informasjon om familiekoordinatorene**

Ni av ti familiekoordinatorer er kvinner. De er i gjennomsnitt født i 1978 (SA = 10,1). 62 prosent har sosialfaglig utdanning. I tillegg er 14 prosent utdannet innen helse, 9 prosent har pedagogisk utdanning, 7 prosent har samfunnsfaglig utdanning, 5 prosent har utdanning innen økonomi eller administrasjon, og 3 prosent har annen utdanning. 78 prosent arbeidet i NAV året før de ble ansatt som familiekoordinatorer. Flere enn to av tre (72 prosent) hadde tatt kurs som er relevante for sosialt arbeid, og 40 prosent hadde tidligere erfaring med oppfølging av lavinntektsfamilier når de begynte som familiekoordinatorer. Da vi evaluerte ferdighetene deres innenfor de ulike modell-elementene ved T1 (Tabell 14.2), altså ved oppstart av prosjektet, var gjennomsnittet (variasjon mellom 0 og 4) høyest for målrettet oppfølgingsarbeid (G = 3,1) og relasjonelle ferdigheter (G = 3,0). Med et gjennomsnitt på 2,8 ligger brukermedvirkning relativt høyt, mens helhetlig oppfølging (G = 1,9) og koordinering av tjenester (G = 2,0) har relativt lave gjennomsnitt.

Tabell 14.2 viser resultatet fordelt på kontorer som kom til å bli henholdsvis tiltakskontorer og sammenligningskontorer etter randomiseringen. Dataene ble altså samlet inn før randomiseringen; det vil si at på dette tidspunktet visste ikke familiekoordinatorene om de

kom til å havne i tiltaks- eller sammenligningsgruppen. Sammenligningen i Tabell 14.2 viser ingen signifikante forskjeller mellom familiekoordinatorer ved kommende tiltakskontorer og kommende sammenligningskontorer.

*Tabell 14.2 Tiltaks- og sammenligningskontorer. Verdier ved T1*

	Tiltak (N = 30)	Sammenligning (N = 28)	p-verdi
Kvinner, %	93	89	0,591
Sosialfaglig utdanning, %	67	57	0,469
Arbeidet i NAV året før, %	83	71	0,285
Fødeår, G (SA)	1976 (10,4)	1979 (9,7)	0,287
T1 Målrettet oppfølgingsarbeid, G	3,1	3,1	0,983
T1 Relasjonelle ferdigheter, G	3,0	2,9	0,793
T1 Brukermedvirkning, G	2,8	2,7	0,611
T1 Helhetlig oppfølgingsarbeid, G	1,9	1,9	0,993
T1 Koordinering av tjenester, G	2,1	2,0	0,410

Ved oppfølgingen 18 måneder etter den første spørreundersøkelsen hadde 13 familiekoordinatorer sluttet (5 i tiltaksgruppen og 8 i sammenligningsgruppen, 22 prosent totalt). Vi har også studert om de som sluttet, er ulike i tiltaks- og sammenligningsgruppen (resultater ikke vist). Våre analyser av kjønn, alder og arbeidserfaring tyder ikke på dette.

#### **14.4 Utvikling i familiekoordinatorernes kompetanse som følge av HOLF-modellen**

Tabell 14.3 viser gjennomsnitt (G) og konfidensintervall (KI 95 prosent) per oppfølging (T1 og T2) og gruppe, og effektstørrelse (Cohens d) beregnet mellom T1 og T2 ( $\Delta$ ) for alle utfall. Målrettet oppfølgingsarbeid økte fra 3,0 ved T1 til 3,3 ved T2 i tiltaksgruppen. I

sammenligningsgruppen er trenden den motsatte: Målrettet oppfølgingsarbeid minket fra 3,1 ved T1 til 2,6 ved T2. Effektstørrelsen er stor (Cohens  $d = 0,968$ ) og statistisk signifikant ( $p = 0,002$ ). Relasjonelle ferdigheter økte fra 2,9 til 3,2 i tiltaksgruppen, mens den minket fra 3,0 til 2,9 i sammenligningsgruppen. Her er effektstørrelsen middels (Cohens  $d = 0,573$ ), men forskjellen mellom tiltaks- og sammenligningsgruppe er ikke signifikant ( $p = 0,061$ ).

Brukermedvirkning økte fra 2,8 til 3,2 i tiltaksgruppen og fra 2,8 til 3,0 i sammenligningsgruppen. Effektstørrelsen er liten (Cohens  $d = 0,358$ ), og forskjellen mellom gruppene er ikke signifikant ( $p = 0,240$ ). Helhetlig oppfølgingsarbeid økte fra 1,9 ved T1 til 2,5 ved T2 i tiltaksgruppen og fra 2,0 ved T1 til 2,6 ved T2 i sammenligningsgruppen. Effektstørrelsen er nær null (Cohens  $d = 0,099$ ) og ikke signifikant ( $p = 0,743$ ). Her er det altså ingen effekt av HOLF-modellen. Koordinering av tjenester økte fra 2,1 ved T1 til 2,2 ved T2 i tiltaksgruppen og fra 2,0 ved T1 til 2,1 ved T2 i kontrollgruppen. Effektstørrelsen er liten (Cohens  $d = 0,029$ ) og ikke signifikant ( $p=0,923$ ), som betyr at vi ikke finner effekt av HOLF-modellen.

Tabell 14.3 Gjennomsnitt (G), standardavvik (SA) og effektstørrelse (Cohens d) ved T1 og T2 i tiltaks- (N = 20) og sammenligningsgruppe (N = 25)

	Tiltaksgruppe G (KI 95 %)		Sammenligningsgruppe G (KI 95 %)		Cohens d (p-verdi)
	T1	T2	T1	T2	$\Delta$
Målrettet oppfølgingsarbeid	3,0 (2,7–3,3)	3,3 (3,1–3,5)	3,1 (2,8–3,3)	2,6 (2,3–2,9)	0,968 (0,002)
Relasjonelle ferdigheter	2,9 (2,6–3,3)	3,2 (3,1–3,4)	3,0 (2,8–3,2)	2,9 (2,7–3,2)	0,573 (0,061)
Brukermedvirkning	2,8 (2,5–3,0)	3,2 (3,0–3,4)	2,8 (2,5–3,0)	3,0 (2,7–3,3)	0,358 (0,240)
Helhetlig oppfølgingsarbeid	1,9 (1,4–2,3)	2,5 (2,3–2,8)	2,0 (1,6–2,5)	2,6 (2,3–2,9)	0,099 (0,743)
Koordinering av tjenester	2,1 (1,8–2,4)	2,2 (2,0–2,4)	2,0 (1,7–2,3)	2,1 (1,7–2,4)	0,029 (0,923)

For å fastsette de endelige effektene av HOLF-modellen på familiekoordinatornivå har vi gjennomført en tonivåanalyse som ivaretar at familiekoordinatorer er gruppert på kontorer. Resultatene i tabell 14.4 ligner dem vi viste i tabell 14.3. Forskjellene i endring mellom gruppene er signifikante når det gjelder målrettet oppfølgingsarbeid og relasjonelle ferdigheter, mens de ikke er signifikante når det gjelder brukermedvirkning, helhetlig oppfølgingsarbeid og koordinering av tjenester.

Tabell 14.4 To-nivå regresjonsanalyse. Effekt ( $\beta$ ) og p-verdi. Kontroll for T1. N = 45

Variabel	$\beta$ (p-verdi)
Målrettet oppfølgingsarbeid	0,675 (> 0,001)
Relasjonelle ferdigheter	0,318 (0,011)
Brukermedvirkning	0,203 (0,090)
Helhetlig oppfølgingsarbeid	-0,015 (0,939)
Koordinering av tjenester	0,102 (0,582)

#### **14.5 Mer målrettet oppfølgingsarbeid og bedre relasjonelle ferdigheter som effekter av HOLF-modellen**

Hovedfunnet fra målingen av effekter før randomisering av kontorene og 1,5 år etter implementering av modellen er at HOLF-modellen har bidratt til at familiekoordinatorene driver mer målrettet oppfølgingsarbeid og har fått bedre relasjonelle ferdigheter sammenlignet med familiekoordinatorer i sammenligningsgruppen. Familiekoordinatorene fra tiltakskontorene viser en positiv utvikling på målrettet oppfølgingsarbeid og relasjonelle ferdigheter, mens familiekoordinatorene fra sammenligningskontorene hadde en negativ utvikling. Disse effektene av HOLF-modellen er betydelige. For brukermedvirkning, helhetlig

oppfølgingsarbeid og koordinering av tjenester var det positiv utvikling i begge grupper, men ingen effekt av HOLF-modellen. Det er sannsynlig at læringsstrukturen i HOLF-modellen har bidratt til kompetanseøkningen. Denne har vi utførlig beskrevet i andre underveisrapport.

Resultatene viser også at familiekoordinatorene skåret høyt på disse elementene allerede før HOLF-modellen ble implementert, noe vi har problematisert tidligere (Tøge m. fl., 2019). Dette tyder på at koordinatorene allerede før implementeringen hadde mye av den kompetansen HOLF-modellen skulle tilføre. HOLF-modellen bygger på kompetansestrategien i NAV og mobilisering av eksisterende kunnskap er sentral. I utlysningen av familiekoordinatorstillinger søkte NAV-kontorene kompetente medarbeidere med erfaring fra NAV, familiearbeid og koordinering, det vil si flere av de områdene HOLF-modellen er tenkt å virke på for familiekoordinatorene. Resultatene tyder på at NAV ansatte en gruppe kompetente familiekoordinatorer som uavhengig av om de havnet ved tiltaks- eller sammenligningskontorer, gjennomgående vurderer sin kompetanse innen oppfølgingsarbeid som høy (Tøge m. fl., 2019).

## 15 Effekter av HOLF-modellen for familiene

Hensikten med dette kapitlet er å evaluere effekter av HOLF-modellen på de fire målområdene. Spørsmålet vi stiller, er om HOLF-modellen har effekt for familiene. Gjør den foreldre i bedre stand til å forsørge barna og seg selv gjennom arbeid, bidrar den til økt inntekt for familien, bidrar den til stabil bosituasjon for familien, øker den foreldrenes mulighet til å håndtere sin egen økonomi, og bidrar den til barnas deltakelse og sosiale inkludering gjennom barnehage, skole, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter?

For å besvare spørsmålet sammenligner vi utviklingen for familier som har fått oppfølging av familiekoordinatorer som arbeider etter HOLF-modellen, med utviklingen for familier som har fått oppfølging av en familiekoordinator som ikke arbeider etter denne modellen. Tiltaks- og sammenligningskontorer har fått like mye ressurser i form av familiekoordinatorer.<sup>21</sup> Forskningsdesignet gjør dermed at vi kan utelukke at identifiserte effekter er drevet av ressurser og koordinatorfunksjonen i seg selv. Sagt med andre ord: Vi kan undersøke om det er effekter av HOLF-modellen kontrollert for ressurser.

Familiekoordinatorer ved sammenligningskontorer arbeider med de samme målområdene, og alle familiekoordinatorene, både de med og de uten HOLF-modellen, ble gjort kjent med hvilke målområder forskerne ville måle effekter innenfor. Dermed kan vi også utelukke at effektene er drevet av at koordinatorene kjenner til hvilke mål de skal oppnå.

Vi tar her for oss hvert av de fire områdene hvor HOLF-modellen skulle bidra til bedre måloppnåelse: arbeid, økonomi, bolig og barnas situasjon. Vi sammenligner familienes utvikling fra da de ble rekruttert til familieprosjektene, til tolv måneder senere. I analysene bruker vi kvantitative data for å undersøke effekter av HOLF-modellen. Gjennom prosjektperioden har vi i tillegg innhentet rikelig med kvalitative data. Disse benyttes i det

---

<sup>21</sup> Familiekoordinatorene benyttes på samme målgruppe og med samme restriksjoner på arbeidsmengde (21 familier per kontor).

følgende sammen med de kvantitative dataene for å gi en dypere innsikt i familienes utvikling innenfor de ulike målområdene.

### 15.1 Data og analyse

Når vi evaluerer effekten av HOLF-modellen, sammenligner vi familier som får oppfølging av en familiekoordinator som arbeider etter HOLF-modellen, med familier som får oppfølging av en familiekoordinator som arbeider på andre måter. De kvantitative dataene er samlet inn gjennom spørreundersøkelser. Det vil si at informasjonen er selvrapportert.

Spørreundersøkelsene rettet seg mot alle familier som ble fulgt opp av en familiekoordinator. 864 foreldre fra 653 familier besvarte den første spørreundersøkelsen (T1). Ved den andre spørreundersøkelsen (T2) svarte 726 foreldre (84 prosent) fra 561 familier (86 prosent). Dette er en meget høy svarprosent. Tabell 15.1 viser antallet foreldre som har svart på de to spørreundersøkelsene ved henholdsvis tiltaks- og sammenligningskontor. Svarprosenten er signifikant høyere ( $p = 0,36$ ) ved sammenligningskontorer (93 prosent) enn ved tiltakskontorer (75 prosent).

Tabell 15.1 Respondenter. Antall og prosent.

	T1	T2	Svarprosent (T2)
Tiltak	442	333	75,33
Sammenligning	422	393	93,13
Totalt	864	726	84,03

I dette kapitlet undersøker vi endringen for familier over tid. Alle data presenteres deskriptivt og analyseres ved bruk av tonivåmodeller. I de deskriptive figurene viser vi endring i andeler og nivå fra T1 til T2 for familier med oppfølging av familiekoordinator ved henholdsvis tiltaks- og sammenligningskontor. I tonivåmodellene tar vi hensyn til at dataene har en hierarkisk

struktur; det vil si at familiene tilhører ulike kontorer. Dette er den mest konvensjonelle måten å analysere data fra grupperandomiserte studier på. Tonivåmodellene tar hensyn til at observasjoner av familier innad ved hvert kontor kan ha større likheter enn familier fra ulike kontorer. Dette reduserer feilkilder i form av såkalte uobserverte kontoreffekter, altså ukjente eller ikke målbare trekk ved kontorene som påvirker utfall. Vi kan eksemplifisere dette med foreldrenes respons på påstanden «Det er trygt i boligens nærområde». Svaralternativene går fra «ikke i det hele tatt» (1) til «i svært stor grad» (5). Det kan være mange faktorer som påvirker hvor fornøyd en familie som tilhører et bestemt kontor er med boligens nærområde, for eksempel boligsegregering, belysning, hvor tettbygd bydelen eller kommunen er, osv. Tonivåanalyse innebærer ikke at vi kontrollerer for slike forhold, men at vi justerer for mengden variasjon, altså hvor mye variasjon som finnes, på tvers av kontorer.

I alle tonivåanalysene benytter vi lineære modeller. Dette gjelder også når vi analyserer dikotome utfall. Det er to grunner til at vi benytter lineære modeller fremfor logistiske. Den første og viktigste grunnen er at oddsratioer fra logistiske modeller ikke representerer en sikker effektstørrelse. Oddsratioen er påvirket av forhold vi ikke har kontroll på i analysene, og er derfor ikke egnet til å sammenligne effektstørrelser på tvers av statistiske modeller (Mood, 2010). Den andre grunnen er at fortolkningen av oddsratioer er komplisert, mens fortolkningen av koeffisienter fra lineære modeller er forholdsvis intuitiv. Bruk av lineære modeller i analyse av dikotome utfall gjør det dermed mulig for folk uten statistisk kompetanse å forstå og gjøre en kritisk vurdering av de fortolkningene vi gjør av resultatene (Hellevik, 2009). Der signifikanstesten viser resultater i nærheten av grenseverdien (0,05), rapporterer vi også signifikanstest fra logistisk analyse.

Resultatene fra tonivåanalysene presenteres grafisk som standardiserte effektstørrelser med konfidensintervaller. At effektstørrelsene er standardiserte, betyr at de er beregnet som koeffisient dividert med standardavvik ved T2. Dette gir en intuitiv fortolkning mellom (-1) og 1, der 0 er ingen effekt. Vanligvis anses 0,2 som en liten effekt, 0,5 som en medium effekt og 0,8 og høyere som stor effekt (Cohen, 1988). Hvor sikre kan vi være på at effektstørrelsene vi kommer frem til er nøyaktige? Her er konfidensintervallene nyttig. De angir det området vi med 95 prosent sikkerhet kan si at effektstørrelsen befinner seg innenfor. Dersom



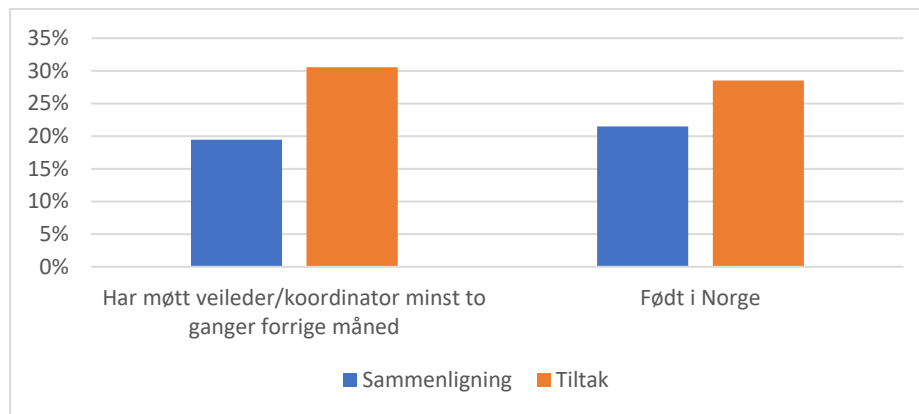
konfidensintervallet krysser null, kan vi altså ikke fastslå om effekten er positiv eller negativ. I slike tilfeller sier man gjerne at effekten ikke er signifikant.

I alle tonivåanalysene kontrollerer vi for utfall ved den første spørreundersøkelsen. Hvis vi holder oss til eksemplet med opplevelse av trygghet i boligens nærområde, så innebærer dette at vi justerer for hva familien mente om boligens nærområde da de ble rekruttert inn i studien. På den måten fanger vi endringer i familiens syn på tryggheten i boligens nærområde og styrker påliteligheten til kausale tolkninger av eventuelle effekter, altså at HOLF-modellen fører til at familiene føler seg tryggere i området rundt egen bolig. I tonivåanalysene kontrollerer vi også for observerte ulikheter mellom tiltaks- og sammenligningskontorer.

Omkring to av tre familier i studien er enslige foreldre. Det betyr at en del familier kun har én respondent. I dataene betyr det at familiene med to foreldre har to «stemmer», mens familier med én forelder har én «stemme». I analysene ønsker vi at alle familiene skal telle like mye, uavhengig av om én eller to foreldre har deltatt i studien. Derfor vekter vi for antall besvarelser fra hver familie. I praksis betyr dette at vi tar utgangspunkt i gjennomsnittet av foreldrenes svar når begge har svart. I eksemplet med påstanden «Det er trygt i boligens nærområde» innebærer dette at i en familie der én forelder svarer «i svært stor grad» (5), mens den andre svarer «i stor grad» (4), så vil verdien for familien være 4,5.

I andre underveisrapport rapporterte vi randomiseringsresultatet for foreldrene, det vil si en sammenligning av observerte faktorer ved tiltaks- og sammenligningskontorer. Totalt testet vi 36 variabler, slik som kjønn, alder, født i Norge, år i Norge, økonomi og materiell deprivasjon, bolig, barnas situasjon, helse, arbeid og aktivitet. Det var ingen signifikante forskjeller mellom gruppene på disse variablene, med unntak av at det ved tiltakskontorer var noe høyere andel familier som hadde møtt NAV-veileder minst to ganger i måneden før de ble rekruttert til å delta ( $p = 0,001$ ), og noe høyere andel som er født i Norge ( $p = 0,039$ ), enn ved sammenligningskontorene (se figur 15.1). Denne forskjellen kan vi kontrollere for i analysene. Utover dette fant vi ingen signifikante forskjeller mellom foreldre fra tiltakskontorer og foreldre fra sammenligningskontorer.

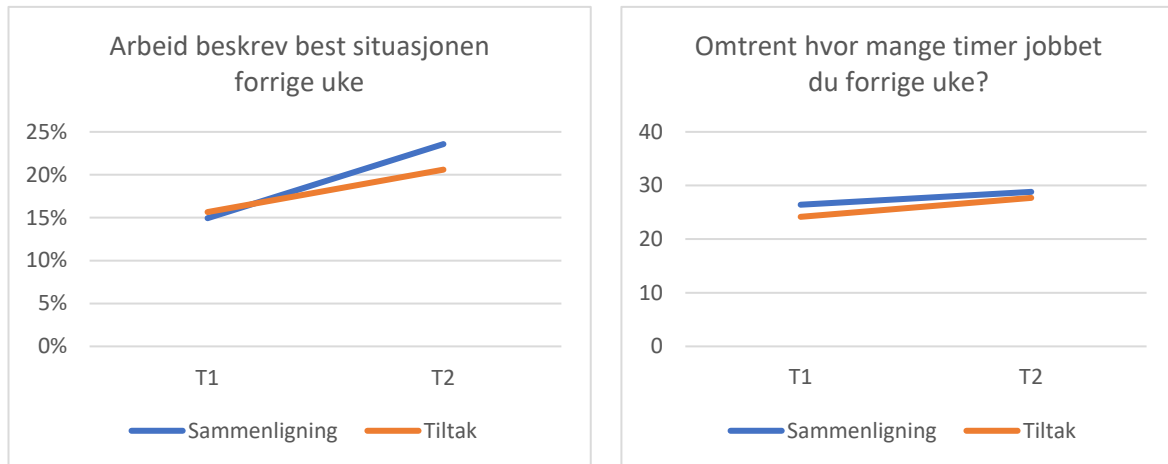
Figur 15.1 Observerte forskjeller mellom tiltaks- og sammenligningsgruppen ved T1



## 15.2 Målområdet arbeid

Vi ba foreldrene oppgi hva som var hovedaktiviteten deres uken før de besvarte spørreundersøkelsen. Her kunne de velge blant ulike aktiviteter, for eksempel arbeid, tiltak, kurs, utdanning, hjemme med barn og sykemeldt. Figur 15.2 viser at omkring 15 prosent av foreldrene var i arbeid da de ble rekruttert inn i studien. I praksis innebar det at 18 prosent av familiene hadde minst én forelder med inntektsgivende arbeid. Ett år senere var andelen foreldre med arbeid steget til 20 prosent i tiltaksgruppen og 24 prosent i sammenligningsgruppen. Det er henholdsvis 5 og 6 prosentpoeng økning i tiltak og sammenligningsgruppen. Selv om det ikke er signifikante effekter av HOLF-modellen, er det en generell tendens til at flere foreldre har tilknytning til arbeid. Andelen familier med minst én forelder med inntektsgivende arbeid var steget til 24 prosent i tiltaksgruppen og 28 prosent i sammenligningsgruppen. Det var altså en økning i begge gruppene, men økningen var størst i sammenligningsgruppen. Tonivåanalysen av arbeid (figur 15.4) viser imidlertid at en eventuell effekt er svært liten og ikke statistisk signifikant.

Figur 15.2 Andel i arbeid og gjennomsnittlig arbeidstid, uken før spørreundersøkelsen



Gjennom intervjuene med familiekoordinatorene har vi fått bredere innsikt i utfordringene familiene står overfor. Familiekoordinatorene ved både tiltaks- og sammenligningskontorer sier at de fleste familiene ønsker seg en jobb. De understreker at det ikke er viljen til å arbeide det kommer an på, men at helse eller andre problemer er til hinder. Mange av familiene i studien har vært uten arbeid i mange år og står langt fra arbeidsmarkedet. Årsakene er gjerne komplekse og kan ha sammenheng med andre problemer, for eksempel lav utdanning, helseproblemer eller norskspråklige utfordringer. Gjennom å arbeide med de fire målområdene får familiekoordinatorene en bedre oversikt over hvordan de samvirker og blant annet påvirker muligheten til å komme i arbeid. Innsats på ett målområde vil påvirke familiens situasjon også på andre områder. Følgende eksempel illustrerer hvordan det at en familie fikk en bedre egnet bolig, medvirket til at faren kom i aktivitet på dagtid:

Jeg hadde en familie hvor de hadde et multifunksjonshemmet barn. De bodde i en leilighet uten heis. Far måtte være hjemme når gutten skulle på skolen. Nå har de fått ny bolig hvor det er heis. Far kan være i fulltidsaktivitet, og gutten har begynt på SFO. Vi holdt på lenge for at foreldrene skulle tørre sende ham til SFO, og det var vanskelig for dem. (Familiekoordinator).

I mange familier påvirker økonomiske problemer, boligforhold, eller barns situasjon og store omsorgsoppgaver foreldrenes mulighet til å komme i arbeid eller tiltak. Familiekoordinatorer sier at de i mange familier derfor jobber først med disse målområdene, for på denne måten å

tilrettelegge for at foreldrene blir i stand til å konsentrere seg om å søke arbeid eller tiltak/arbeidskvalifisering når de basale tingene er på plass. Én familiekoordinator sa for eksempel at det er først nå, våren 2019, at hun ser at ting begynner å falle på plass for en del av familiene. De konsentrerer seg altså først om å endre det som er til hinder for at foreldre kan komme i arbeid. Ofte er veien frem til arbeid lang, men det er viktig å gå frem stegvis og ikke forhaste seg, og at veileder har tro på at målet kan nås. For mange vil det likevel ikke være realistisk å komme full tid i lønnet arbeid. Redusert arbeid eller aktivitet gjennom ulike former for arbeidstiltak vil være det som er mulig å oppnå.

I tillegg til at mange har problemer som gjør det vanskelig å konsentrere seg om å komme i arbeid, er også mangel på passende arbeid et problem. Mange av familiene som deltar i studien, har liten eller ingen formell utdanning og representerer en gruppe ukvalifisert arbeidskraft som i stadig mindre utstrekning etterspørres i det norske arbeidsmarkedet (jf. kapittel 9). Familiekoordinatorene forteller at de strever med å finne relevant arbeid eller praksisplass for mange av foreldrene. Ofte får de kun korte vikariater eller praksisplasser som ikke fører til videre arbeid. Mange går derfor fra tiltak til tiltak, noe som etter hvert oppleves lite tilfredsstillende (Elgvin & Friberg, 2014). De kvalitative dataene viser at for mange av familiene i målgruppen er norskspråklig kompetanse en barriere for arbeidsmarkedet. 78 prosent av foreldrene er innvandrere, og norskkunnskapene er ofte svake.

Til tross for at mange foreldre møter barrierer for å få arbeid, er det likevel mulig at HOLF-modellen kan bidra til økt arbeidstid blant foreldrene som allerede er i arbeid. Vi har derfor spurt foreldrene som er i arbeid, hvor mange timer de jobbet forrige uke. Noen foreldre oppga et usannsynlig høyt antall timer. Disse har vi kodet om til 40 timer. Fra intervjuer med familiekoordinatorer vet vi at mange foreldre jobber i små stillinger. Det kan være snakk om 20-prosentstilling i butikk eller ringevikar på aldershjem, noe som kan skyldes både at det ikke finnes andre jobber, og at foreldre ikke har kapasitet til å jobbe i større stillingsandel. Dette støtter også resultatene fra spørreundersøkelsen. Figur 15.3 viser arbeidstid blant foreldrene som har jobb. Da foreldrene ble rekruttert inn i prosjektet, var gjennomsnittlig arbeidstid per uke for foreldre med jobb 24 timer ved tiltakskontorer og 26 timer ved sammenligningskontorer. Det var ingen forskjell mellom de to gruppene. Ett år senere var gjennomsnittlig arbeidstid per uke for foreldre med jobb 28 timer ved tiltakskontorer og 29

timer ved sammenligningskontorer. Selv om økningen ser ut til å være noe brattere for tiltaksgruppen enn sammenligningsgruppen er ikke effekten signifikant. Det er stor usikkerhet rundt effektestimater. Det skyldes i hovedsak to forhold. For det første er det stor variasjon i foreldrenes arbeidstid. Noen rapporterer så lite som 1 time, andre 40. For det andre er det bare et mindretall av foreldre som har jobb, 108 foreldre ved T1 og 128 ved T2.

Blant dem som har jobb, øker andelen med fulltidsjobb. Da foreldrene ble rekruttert inn i prosjektet, var 38 prosent av dem som hadde jobb, i fulltidsarbeid (35 timer eller mer per uke). Ett år senere var andelen økt til 52 prosent. Det ser dermed ut til at de foreldrene som har jobb, jobber mer. Denne utviklingen er imidlertid ikke mer fremtredende i tiltaksgruppen enn i sammenligningsgruppen, og vi finner dermed ingen effekter av HOLF-modellen på arbeidstid.

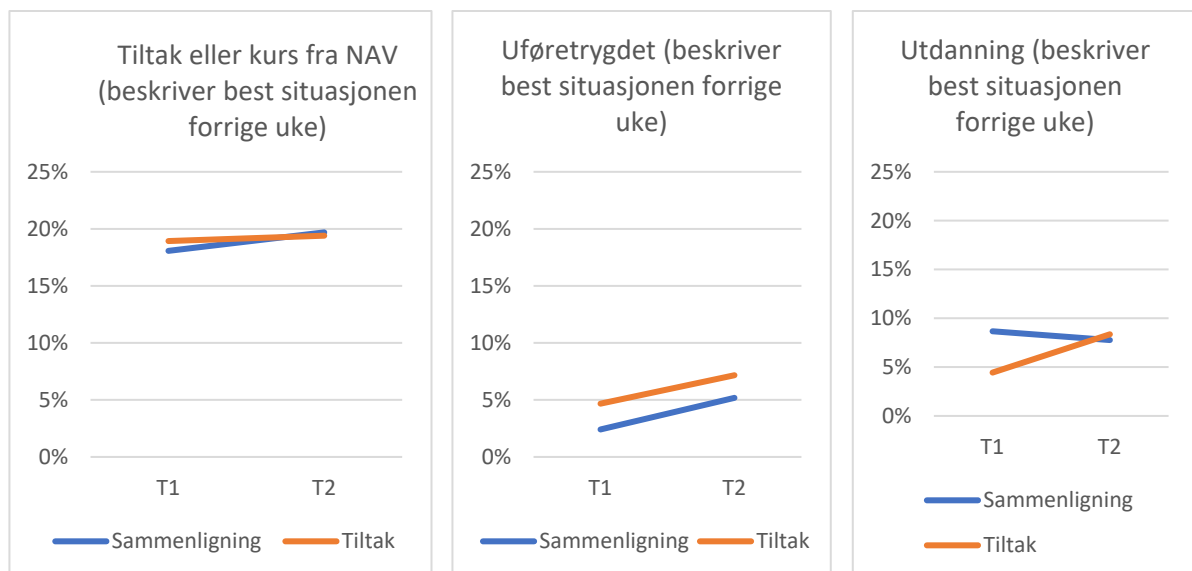
Når vi undersøker andelen som deltar på tiltak eller kurs i NAV, finner vi en svak økning i sammenligningsgruppen, men ingen endring i tiltaksgruppen. Figur 15.3 viser denne utviklingen, og indikerer at HOLF-modellen reduserer sjansen for å gå over i, eller forbli i, tiltak eller kurs. Tonivåanalysen (figur 15.4) viser imidlertid at en slik effekt er svært liten, og ikke statistisk signifikant.

Hvor blir det av foreldrene i tiltaksgruppen som ikke får jobb? Noen går over i utdanning. Her er det en økning fra 5 til 8 prosent i tiltaksgruppen, mens det er en reduksjon fra 9 til 8 prosent i sammenligningsgruppen. Vi har ikke informasjon om hvilken utdanning de går over i. Tonivåanalysen (figur 15.4) viser en forholdsvis stor standardisert effektstørrelse ( $ES = 0,41$ ), altså at HOLF-modellen fører til at flere tar utdanning, men usikkerheten er såpass stor at vi ikke kan være sikker på at effekten er forskjellig fra null. Hovedårsaken til at effekten på utdanning er så usikker, er at andelen som er i utdanning, er veldig lav, både på T1 og T2. En årsak til at relativt få går over i utdanning, er at utdanningsnivået blant foreldrene i utgangspunktet er svært lavt. I mange tilfeller har de ikke fullført grunnskoleopplæring. Det betyr at veien frem til en utdanning eller kvalifisering som sikrer trygg tilknytning til arbeidsmarkedet, kan være svært lang. Et slikt kvalifiseringsløp vil som hovedregel innebære at foreldrene må ta opp studielån og mister rett på sosialhjelp, noe som kan oppleves som både risikabelt og økonomisk krevende. Det er likevel interessant at flere i tiltaks- enn i

sammenligningsgruppen går over i utdanning, og at flere i sammenlignings- enn i tiltaksgruppen går over i NAV-tiltak.

Det kan tyde på at familiekoordinatorene i tiltaksgruppen tenker noe mer langsiktig, kanskje fordi de gjennom skjemaene kartlegger familiene svært grundig og må legge vekt på foreldrenes egne ønsker når de setter opp mål for familiene.

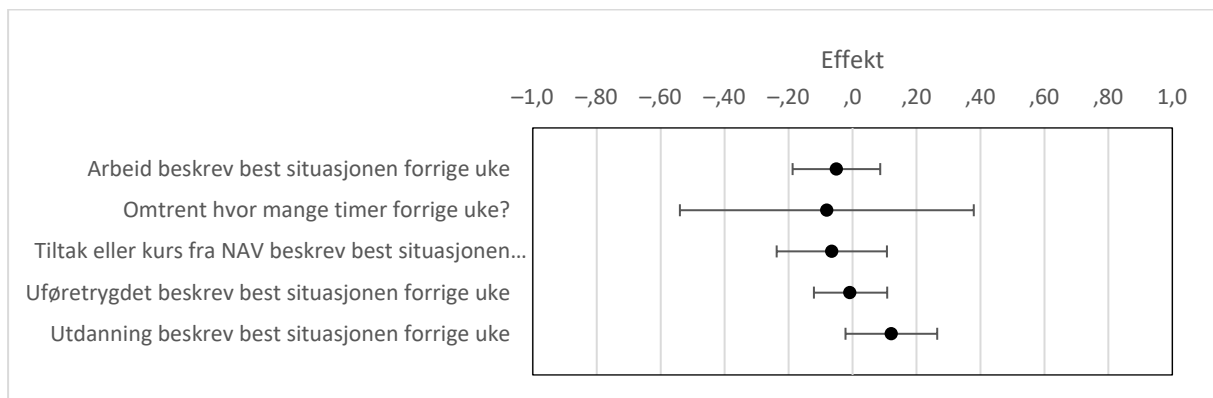
Figur 15.3 Andelen foreldre henholdsvis i tiltak, på uføretrygd og i utdanning



Når det gjelder andelen som mottar uføretrygd, så øker denne i begge grupper. Figur 15.3 viser at andelen som mottok uføretrygd da de ble rekruttert inn i prosjektet, var 2 prosent i sammenligningsgruppen og 5 prosent i tiltaksgruppen. Forskjellen er ikke statistisk signifikant. Ved T2 økte andelen til 5 prosent i sammenligningsgruppen og til 7 prosent i tiltaksgruppen. Prosessen med å søke om uføretrygd kan imidlertid være tidkrevende. Flere familiekoordinatører fortalte at en del av foreldrene fortsatt var i et utredningsløp med tanke på trygd mot slutten av prosjektperioden. Det betyr at det er mulig at andelen som får trygd, kan øke på et senere tidspunkt. Økningen er nokså lik i tiltaks- og sammenligningsgruppen, og

tonivåanalysen (figur 15.4) bekrefter at det ikke er noen effekt av HOLF-modellen på overgang til uføretrygd. Analyser av registerdata (kapittel 16) indikerer det samme: ingen effekt av HOLF-modellen på overgang til uføretrygd.

Figur 15.4 Effekt av HOLF-modellen, sammenlignet med oppfølging av familiekoordinator ved sammenligningskontor. Sammenlignbare effektstørrelser



Den generelle økningen i andelen foreldre som mottar uføretrygd, er tydelig i begge grupper, men den er ikke overraskende. I begge grupper rapporterer foreldre om helseproblemer. I en del familier er det omfattende helseproblematikk, både fysisk og psykisk, og dette er en viktig hindring for å delta i arbeid. Flere av familiene har helseproblemer av diffus art, eller helseproblemene har ikke vært kjent for NAV tidligere og har blitt avdekket gjennom arbeidet i familiene.

I HOLF-modellen har helse ikke vært et selvstendig målområde, men det kartlegges i forbindelse med arbeid. Vi behandler derfor helse under arbeidsmålet i rapporten. Familiekoordinatorene er delte i synet på om dette er mest hensiktsmessig. Noen skulle ønske at det var et selvstendig målområde, mens andre synes det naturlig faller inn under arbeidsmålet og avklaring av arbeidsevne.

Foreldrene ble bedt om å svare på spørsmålet «Hvordan vurderer du din helse?», med svaralternativene svært dårlig, dårlig, hverken god eller dårlig, god og svært god. Vi har

benyttet den vanlige inndelingen, som er at god og svært god helse anses som god helse, mens de øvrige kategoriene anses som dårlig helse. Figur 15.5 viser utviklingen i selvrapportert helse. Andelen med god helse synker i begge grupper, noe som tyder på at familiene opplever økte helseutfordringer. Utviklingen er imidlertid ikke signifikant ( $p = 0,074$ ).

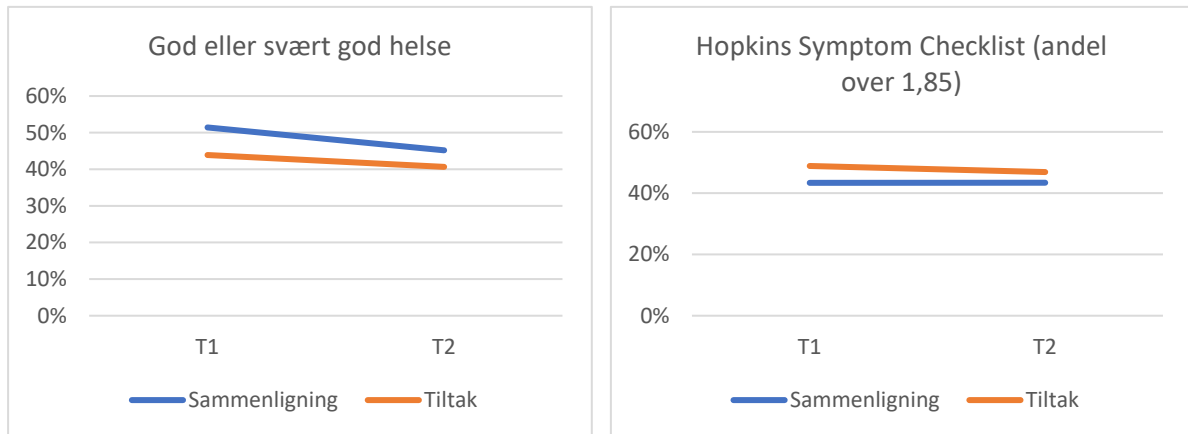
Når det gjelder mental helse, har vi målt denne gjennom det validerte måleinstrumentet Hopkins Symptoms Checklist (HSCL-10). Måleinstrumentet inneholder 10 spørsmål som måler angst og depresjon, slik som opplevelser av å være stadig redd eller engstelig eller av ha en følelse av håpløshet med tanke på fremtiden. Svaralternativene er «ikke plaget», «litt plaget», «ganske plaget» og «veldig plaget». Ut fra verdiene regnes det ut et gjennomsnitt, der 1,85 er en etablert terskel for risiko for psykiske symptomer.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at 43 prosent av foreldrene i sammenligningsgruppen og 49 prosent i tiltaksgruppen hadde verdier over 1,85 på HSCL-10. Studier har vist at omkring halvparten av alle som får verdier over 1,85, får påvist minst én psykisk lidelse i kliniske undersøkelser (Strand, Dalgard, Tambs & Rognerud, 2009). Familiekoordinatorene samarbeider mye med fastleger, men også med helsestasjon, BUP eller spesialisthelsetjenester, for å bistå familiene på dette området.

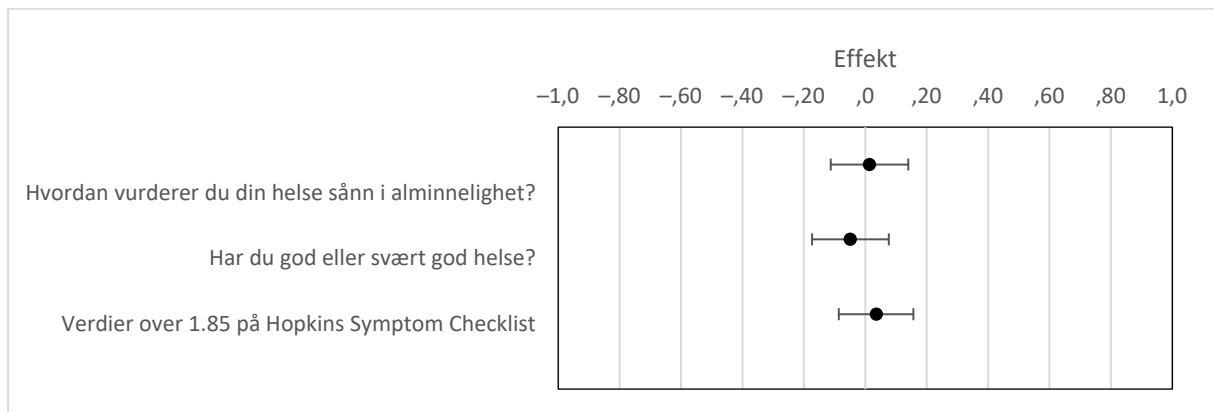
Uavhengig av om familiekoordinatorene arbeider med helse som en del av oppfølgingsområdet arbeid eller som et eget område, tyder våre resultater på at helsen er en utfordring i halvparten av familiene de følger opp. Resultatene tyder også på at foreldrenes vurdering av egen mentale og generelle helse ikke forbedres over tid, men at den er stabil over oppfølgingsperioden på tolv måneder. Tonivåanalysen avdekker ingen statistisk signifikant forskjell i utviklingen mellom tiltaks- og sammenligningsgruppen, hverken når det gjelder psykiske symptomer, eller når det gjelder selvrapportert helse (figur 15.6). Vi finner altså hverken positive eller negative helseeffekter av HOLF-modellen.



Figur 15.5 Selvrappertert helse



Figur 15.6 Effekt av HOLF-modellen, sammenlignet med oppfølging av familiekoordinator ved sammenligningskontor. Sammenlignbare effektstørrelser



### 15.3 Målområdet økonomi

Intervjuer med familiekoordinatorer viser at økonomi er et målområde familiene og familiekoordinatorerne er særlig opptatt av. Hvordan dårlig økonomi over lang tid påvirker folk fysisk, psykisk og sosialt, er noe familiekoordinatorerne reflekterer over i intervjuene. Som en

familiekoordinator sa: «Er ikke økonomien i orden, går alt annet skeis også.» De sier at dårlig økonomi gjør mange frustrerte; foreldrene blir bekymret, og de klarer ikke å konsentrere seg om noe annet. I mange familier var derfor innsatsområdet økonomi det første de begynte å jobbe med. Familiekoordinatorerne forteller at familier kan ha ulike inntektskilder, for eksempel ytelser fra NAV, bostøtte, sosialhjelp og arbeidsinntekt. Ulike ytelser utbetales til forskjellige tider, samtidig som regninger for husleie, strøm og så videre også kommer til ulike tider. Dette kan gjøre det vanskelig å holde oversikt over økonomien og å sikre at inntektene strekker til, sier familiekoordinatorer. Mange familier har dessuten forbrukslån eller annen gjeld. Ved den første spørreundersøkelsen hadde 28 prosent av familiene kredittkortgjeld og/eller forbrukslån. Det å hjelpe familiene med å få oversikt over økonomien og å lage et system slik at de får betalt utgifter i tide, beskrives som viktig og nødvendig. I dette arbeidet trekkes også NAVs økonomiske rådgivere inn. Familiekoordinatorerne har avdekket at mange familier ikke mottar ytelser de har krav på, og bistår dem med å søke disse. At familienes økonomi blir mer oversiktlig, kan bidra til at stressnivået i familiene blir lavere, erfarer familiekoordinatorer. Det kan gjøre at familiene får overskudd til å løse andre utfordringer.

HOLF-modellen skal bidra til en systematisk gjennomgang av familiens økonomiske situasjon. Dette skjer gjennom HOLF-modellens familiekartleggingsskjema. Der dokumenteres familiens økonomiske situasjon og hvilke utfordringer de har. I familieplanen legger familiekoordinatoren og familien også en tidsplan for ønskede endringer. Ved sammenligningskontorene fikk ikke familiekoordinatorerne disse skjemaene, men flere koordinatorene fortalte at de hadde utviklet lignende verktøy.

Figur 15.7 viser utviklingen innenfor målområdet økonomi. Vi ba foreldre oppgi familiens inntekt og ba dem om å ta med all inntekten sin den siste måneden (inkludert arbeidslønn, barnetrygd, kontantstøtte, barnebidrag, bostøtte, sosialhjelp osv.). I fremstillingen og i analyser har vi utelatt alle som har oppgitt en månedsinntekt på under 5000 kroner, fordi vi ikke anser det som mulig. Det samme gjelder månedsinntekter på minst 60 000 ved T1 og minst 90 000 ved T2. Slike ekstremverdier vil ha betydelig innvirkning på resultatet og er derfor ikke tatt med i analysene.

Når det gjelder inntekten den siste måneden før familiene ble rekruttert inn i prosjektet, viser figur 15.7 at tiltaksgruppen hadde en gjennomsnittsinntekt 20 164 kroner og

sammenligningsgruppen en gjennomsnittsinntekt på 21 719 kroner. Ved oppfølgingen tolv måneder senere er gjennomsnittsinntekten 22 810 i tiltaksgruppen og 23 443 i sammenligningsgruppen. Inntekten har økt signifikant i begge grupper, men hverken deskriptive analyser eller tonivåanalyser (figur 15.8) viser signifikant forskjell mellom dem. HOLF-modellen har altså ingen effekt på inntekt etter tolv måneder. Her er det viktig å understreke at dette er selvrapportert inntekt, og spørsmålet var ikke nødvendigvis lett å forstå. Når man mottar penger fra flere kilder, er det ikke lett å vurdere hva som menes med inntekt. Det var riktignok en spesifisering i tilknytning til spørsmålet, men det kan hende at spørsmålet likevel var vanskelig å skjønne. Noen foreldre må ha misforstått spørsmålet, fordi de har oppgitt at deres samlede inntekt var null kroner. Mulige feiltolkninger av spørsmålet er mange. For eksempel kan noen foreldre ha oppfattet det som et spørsmål om hvor mye inntekt de har igjen en måned etter utbetaling.

En tilnærming som gir mer overblikk over familienes økonomiske situasjon, er å spørre familiene direkte: «Hvordan er familiens økonomiske situasjon for tiden?» Foreldrene oppgir hverken inntekt eller utgifter, men gir en vurdering av hvordan de mener familien klarer seg økonomisk. Svaralternativene går fra «svært dårlig» (1) til «svært bra» (5). Dette gir et overordnet bilde av familiens økonomiske situasjon.

Da familiene ble rekruttert til studien, var gjennomsnittet 2,3 i begge grupper, som tilsvarer et sted mellom svaralternativene «ganske dårlig» og «tilfredsstillende». Tolv måneder senere har gjennomsnittet økt til 2,6 i begge grupper, som betyr at nivået er noe nærmere «tilfredsstillende». Økningen er signifikant for begge grupper, men hverken deskriptive analyser eller tonivåanalyser viser noen signifikant forskjell mellom tiltaks- og sammenligningskontorer i dette utviklingsmønsteret. HOLF-modellen har altså ingen effekt på hvordan foreldrene opplever familiens økonomiske situasjon.

Også informasjon om forbrukslån og bruk av kredittkort gir konkret informasjon om familienes økonomiske situasjon. Det er forholdsvis enkelt å ta opp forbrukslån og få kredittkort, men rentene på lån og ubetalt kreditt er høye. Dersom familiene klarer å disponere økonomien sin bedre, bør det innebære at færre har forbrukslån og kredittkortgjeld. Figur 15.7 viser at 8 prosent av familiene i tiltaksgruppen og 10 prosent av familiene i sammenligningsgruppen hadde forbrukslån da de ble rekruttert inn i studien. Ved T2 er andelen 8 prosent i begge

grupper. Det er liten forskjell mellom gruppene, noe som også tonivåanalysen i figur 15.8 bekrefter. Effektstørrelsen er liten, og effekten er ikke statistisk signifikant. Blant familiene som deltar, er kredittkortgjeld betydelig mer utbredt enn forbrukslån. Nesten en fjerdedel (24 prosent) av alle foreldrene oppga at de hadde kredittkortgjeld i den første spørreundersøkelsen. Etter tolv måneder synker andelen til 20 prosent i tiltaksgruppen og til 21 prosent i sammenligningsgruppen, men nedgangen er ikke signifikant for noen av gruppene. Det er også liten forskjell i utvikling mellom tiltaks- og sammenligningsgruppen. Dette bekreftes av tonivåanalysen, som viser at det ikke er signifikant effekt av HOLF-modellen på familienes kredittkortgjeld.

Selv om HOLF-modellen ikke har ført til bedre inntekt, bedre selvrapportert økonomisk situasjon eller mindre forbruks- og kredittkortgjeld, kan HOLF-modellen ha ført til at familiene disponerer de økonomiske midlene sine mer effektivt. Ifølge HOLF-modellen skal familiekoordinatorene veilede familiene i disponering av familiens økonomiske ressurser. Derfor har vi spurt familien om de har mulighet til å

- kjøpe nye møbler når de trenger det
- betale egenandel hos legen
- gå til tannlege når de trenger det
- gå til frisør når de trenger det
- ha hobbyer eller fritidsaktiviteter
- dra på utenlandsferie én gang per år
- gå på kino eller teater en gang iblant
- spise måltid på cafe eller restaurant en gang iblant
- invitere familie eller venner hjem på middag en gang iblant
- kjøpe gaver til nær familie og nære venner ved jul og bursdager
- spise et varmt måltid tre ganger i uken
- spare penger hver måned

Svaralternativene er «ja», «nei, ikke råd» og «nei, trenger ikke». For hver familie har vi beregnet hvor stor andel av disse godene familien *ikke* har råd til. Deskriptiv utvikling er vist i figur 15.7 (delfigur «Materiell deprivasjon»). Ved T1 var gjennomsnittet 58 prosent i både tiltaks- og sammenligningsgruppen. Det tilsvarer at familiene ikke hadde råd til syv av disse tolv godene. Ved T2 var andelen goder familiene ikke har råd til, redusert til 51 prosent i tiltaksgruppen og 50 prosent i sammenligningsgruppen. Det tilsvarer at familiene ikke hadde råd til seks av tolv goder. Familiene i begge grupper har altså råd til flere goder over tid, men

utviklingen varierer ikke mellom tiltaks- og sammenligningsgruppe. Det er derfor ikke noe effekt av HOLF-modellen, noe som også bekreftes av tonivåanalysen (figur 15.8).

Disse godene er generelle, og retter seg enten mot hele husholdet eller mot foreldrene. Fordi ett av de fire innsatsområdene i HOLF-modellen er barnas situasjon, kan det tenkes at HOLF-modellen fører til at foreldrene i større grad prioriterer økonomiske goder som retter seg mot barna. Derfor har vi spurt om familiens eldste barn har

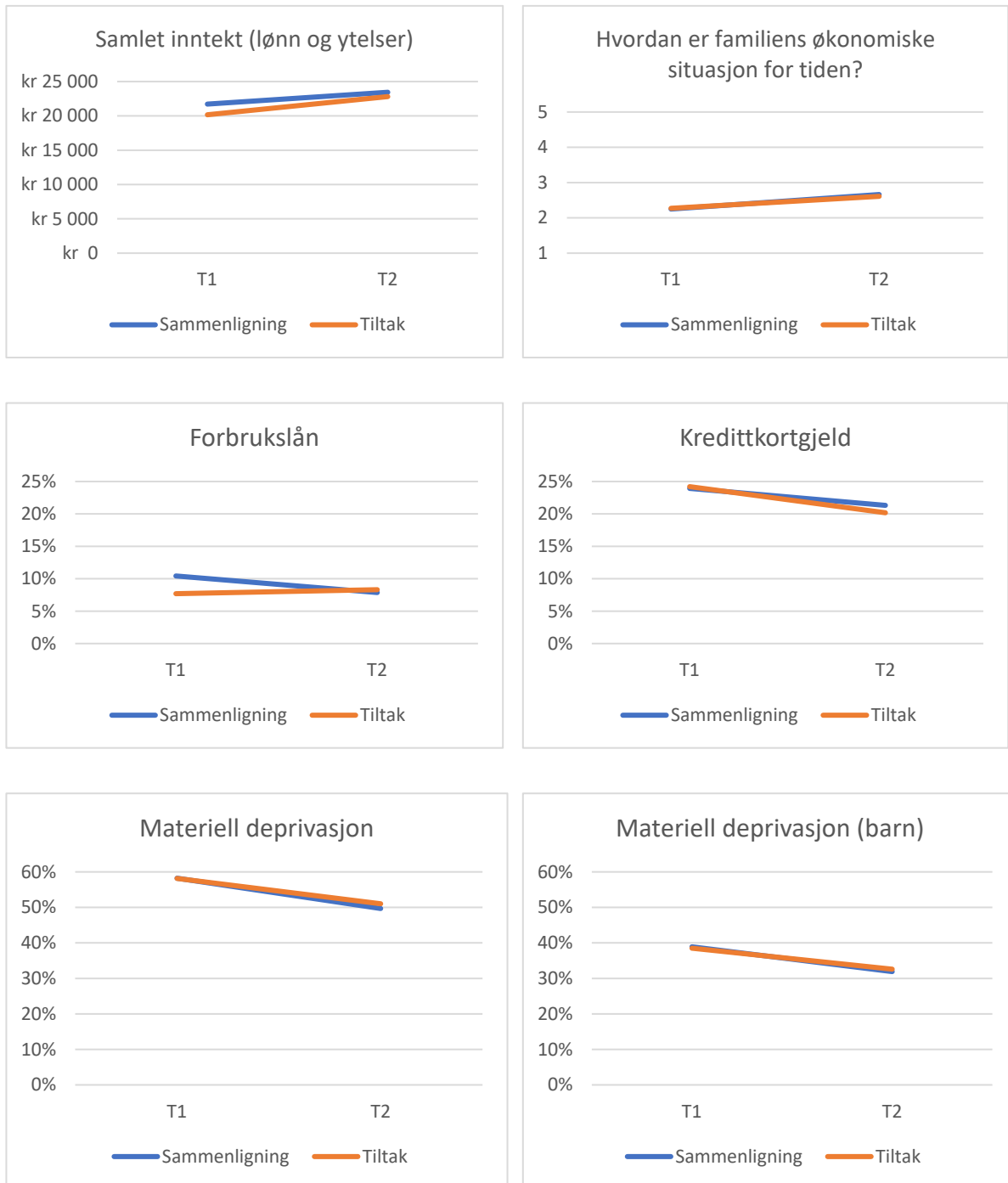
- egen mobiltelefon
- egen PC
- egen sykkel/sparkesykkel
- spillkonsoll (Playstation, Xbox eller lignende)
- eget rom
- lommepenger
- kosmetikk
- klær og utstyr til fritidsaktiviteter

I tillegg har vi spurt om det eldste barnet har mulighet til å

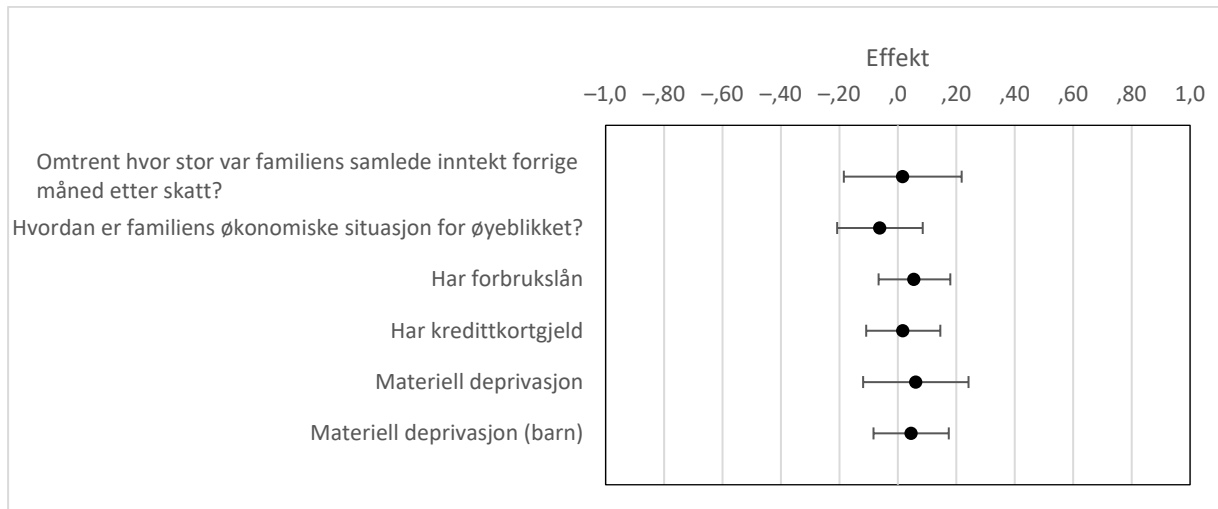
- delta i organiserte fritidsaktiviteter
- ha hobbyer
- gå på arrangementer (f.eks. konserter, festivaler, sirkus)
- gå til frisør når hun eller hun trenger det
- gå på svømmehall eller badeland en gang iblant
- gå på tivoli en gang iblant
- møte venner på cafe en gang iblant
- gå i bursdagsselskap med gave
- arrangere bursdagsselskap for en større gruppe av barn (f.eks. 10 barn)

Svaralternativene for alle de 17 påstandene er «ja», «nei, ikke råd» og «nei, trenger ikke». På samme måte som med de generelle godene har vi beregnet hvor stor andel av disse godene familien ikke har råd til. Deskriptiv utvikling er vist i figur 15.7 (delfigur «Materiell deprivasjon (barn)»). Ved T1 var gjennomsnittet 39 prosent både i tiltaks- og sammenligningsgruppen. Det tilsvarer at familiene ikke hadde råd til å gi barna mellom 6 og 7 av disse 17 godene. Ved T2 var andelen redusert til 33 prosent i tiltaksgruppen og 32 prosent i sammenligningsgruppen. Det tilsvarer at familiene gjennomsnittlig ikke hadde råd til mellom 5 og 6 av disse 17 godene. Utviklingen er altså positiv i både tiltaks- og sammenligningsgruppen over tid, men det er ikke variasjon mellom gruppene. Det er derfor ikke noen effekt av HOLF-modellen, noe som også bekreftes av tonivåanalysen (figur 15.8).

Figur 15.7 Endring i familienes økonomiske situasjon



Figur 15.8 Tonivåanalyse av økonomisk situasjon



#### 15.4 Målområdet barnas situasjon

Barnas situasjon er et målområde i HOLF som familiekoordinatorene samstemt sier er positivt og annerledes, sammenlignet med hva arbeidet deres har vært rettet mot før de ble ansatt som familiekoordinator. At de skal fokusere på barn, trekkes frem som særlig positivt ved prosjektet. Familiekoordinatorer sier at det å se hele familien – inkludert barna – gir dem en annen forståelse av situasjonen og hjelpebehovet enn dersom de først og fremst har kunnskap om familien fra saksdokumenter. Når vi ser bort fra den omfattende familiekartleggingen som inngår i HOLF-modellen, hvor situasjonen til hvert enkelt barn kartlegges, tyder ikke de kvalitative dataene på at det er forskjell i familiekoordinatorenes arbeid med barna mellom tiltaks- og sammenligningskontorene.

Som vi diskuterte i kapittel 8 om barneperspektivet, krever ikke HOLF-modellen at familiekoordinatorene skal snakke direkte med barna, men den åpner for at familiekoordinatorene kan gjøre det dersom de vurderer det som nyttig. Her er det også et poeng at familiekoordinatorene vanligvis arbeider på dagtid, når de fleste barna er på skolen eller i barnehagen og derfor ikke er tilgjengelige når familiekoordinatoren møter familien.

Barnas situasjon handler om mer enn økonomiske goder; det handler også om trivsel og trygghet i familien og hvordan NAV støtter barna gjennom foreldrene. Dessuten handler det om barnas trivsel ulike sosiale sammenhenger. Det familiekoordinatorene i størst grad gjør i arbeidet med barnas situasjon, er å spørre om barna deltar i fritidsaktiviteter og barnehage/SFO, og å tilrettelegge for at barn som ikke deltar i dette, får mulighet til det, enten ved at de gir økonomisk støtte, eller ved at de veileder foreldrene slik at de prioriterer å la barna delta. Familiekoordinatorer har også hjulpet barn å finne passende aktiviteter og av og til tatt kontakt og fulgt dem dit.

For å undersøke om HOLF-modellen bidrar til at familiene får mer støtte fra NAV på disse områdene, ba vi foreldrene ta stilling til følgende påstander i spørreundersøkelsene:

- NAV sørger for at mine barn deltar i barnehage/SFO.
- NAV bidrar til at mine barn deltar i fritidsaktiviteter.
- NAV bidrar til at mine barn har nødvendig utstyr (f.eks. ski, sykkel, idrettsklær).

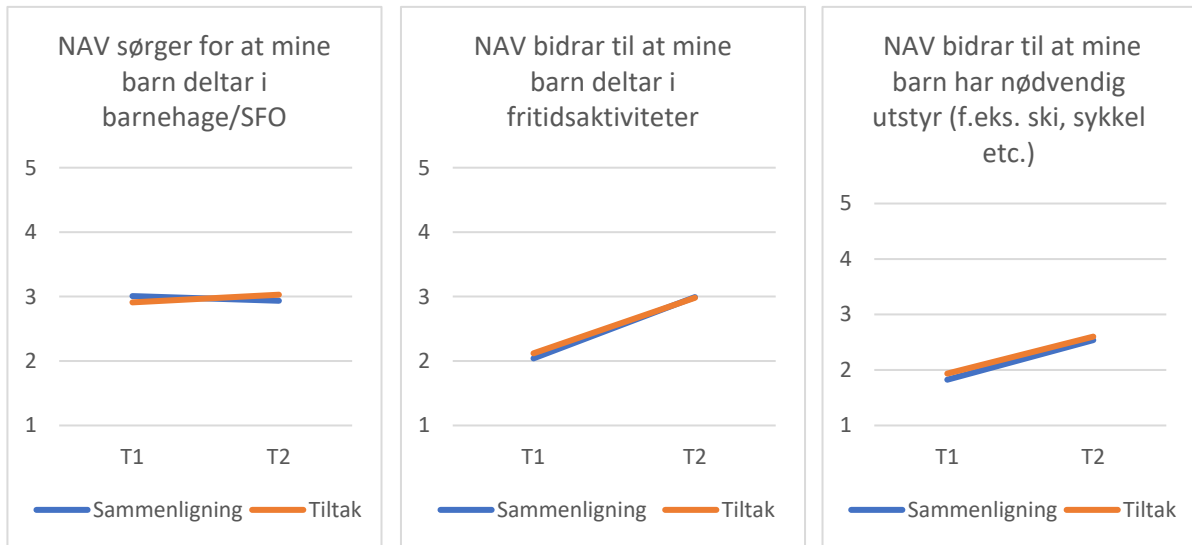
Svaralternativene var «aldri» (1), «sjelden» (2), «en del ganger» (3), «ofte» (4) og «alltid» (5). Figur 15.9 viser at gjennomsnittet for påstanden «NAV sørger for at mine barn deltar i barnehage/ SFO» ligger rundt 3, som tilsvarer «en del ganger». Det er lite endring over tid, som figur 15.9 viser. Som vist i figur 15.10 er det heller ingen effekt av HOLF-modellen.

Da foreldrene ble rekruttert, var gjennomsnittet for påstanden «NAV bidrar til at mine barn deltar i fritidsaktiviteter» i overkant av 2, som tilsvarer «sjelden». Ved T2 er gjennomsnittet omkring 3, som tilsvarer «en del ganger». Utviklingen i tiltaksgruppen avviker ikke fra utviklingen i sammenligningsgruppen, og tonivåanalysen viser ingen signifikant effekt av HOLF-modellen (figur 15.10).

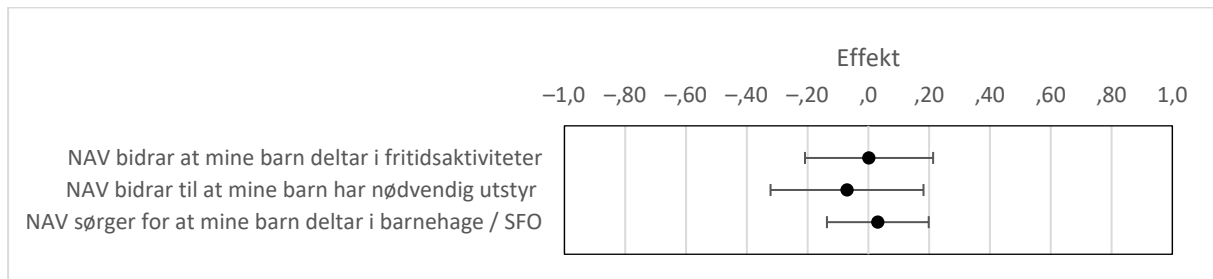
Den siste påstanden, «NAV bidrar til at mine barn har nødvendig utstyr (f.eks. ski, sykkel, idrettsklær)», er en mer spesifikk påstand om hvorvidt NAV bidrar til barns fritidsaktiviteter gjennom å tilby relevant utstyr. Figur 15.9 viser at gjennomsnittet var i underkant av 2, som tilsvarer «sjelden», da foreldrene ble rekruttert til å bli fulgt opp av en familiekoordinator. Ved T2 har gjennomsnittet økt til 2,6, som tilsvarer et sted mellom «sjelden» og «en del ganger». Utviklingen over tid er nokså lik i de to gruppene, og tonivåanalysen viser ingen signifikant effekt av HOLF-modellen (figur 15.10).



Figur 15.9 Endring i barnas sosiale deltakelse



Figur 15.10 Tonivåanalyse av barnas sosiale deltakelse

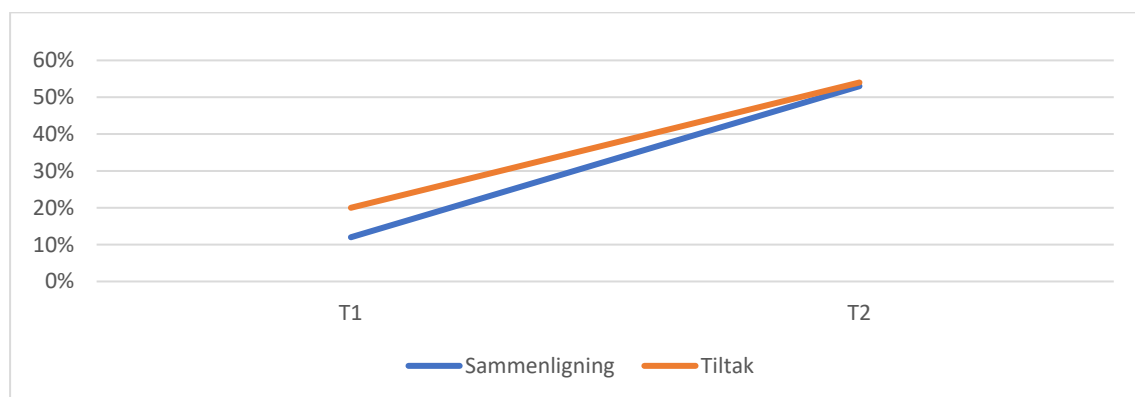


Figur 15.11 viser at ved T2 rapporterer 53 prosent av familiene ved sammenligningskontorer og 54 prosent av familiene ved tiltakskontorer at familiekoordinatoren snakker med barna deres. Dette er en kraftig økning sammenlignet med hva familiene var vant med før de ble med i prosjektet. Ved T1 mente 12 prosent av familiene ved sammenligningskontorer og 20 prosent av familiene ved tiltakskontorer at NAV-veilederen snakket med barna deres. Utviklingen er nokså lik for de to gruppene, og tonivåanalysen tyder ikke på at det er noen effekt av HOLF-modellen (figur 15.13). Dette funnet støttes av effektanalyser av

familiekoordinatorer (Malmberg-Heimonen m. fl., 2018b). Også der finner vi økt kontakt mellom familiekoordinator og barn i begge grupper.

Hvordan familiekoordinatorerne møter barna, varierer imidlertid. Noen familiekoordinatorer legger opp arbeidet slik at de treffer og hilser på alle barna i familiene de følger opp, mens andre treffer barn mer eller mindre tilfeldig dersom de er til stede når de møter foreldrene. Når det gjelder de eldste barna, de som er 16 år eller eldre, har noen familiekoordinatorer egne samtaler med disse. Flere har fått hjelp til å skrive CV og til å søke ekstrajobb, sommerjobb eller læreplass, eller de har fått veiledning om videre skolegang og veiledning i å søke stipend.

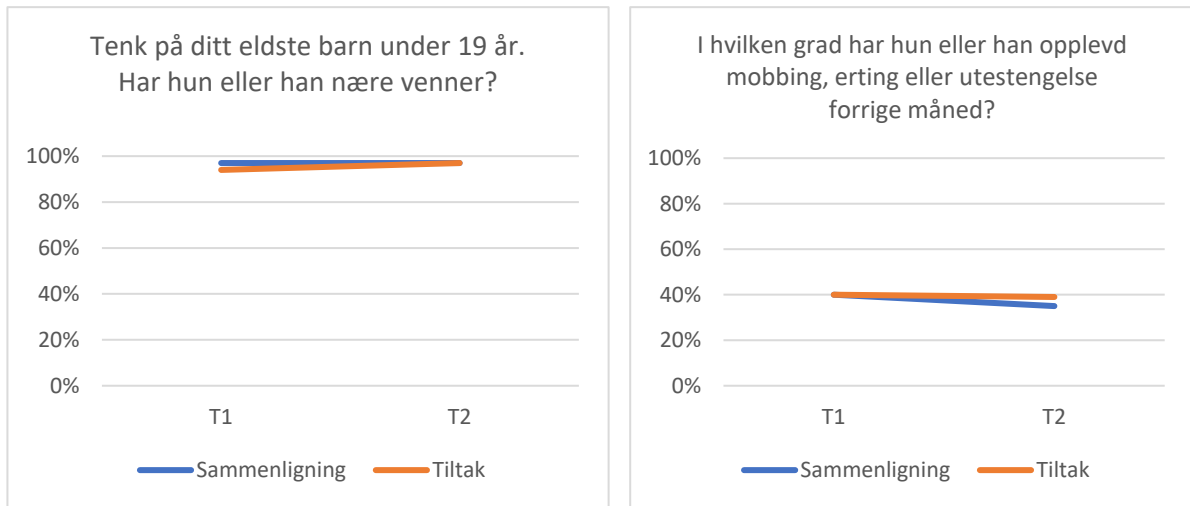
Figur 15.11 Andel foreldre som mener NAV-veiledere snakker med deres barn, ved T1 og T2.



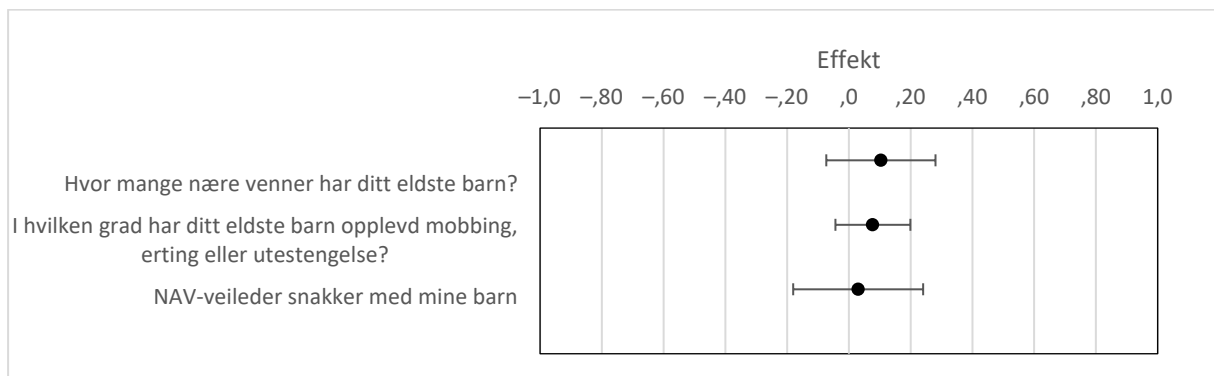
Relevant for barnas sosiale situasjon er også om barna har nære venner, eller om de blir mobbet, ertet eller utestengt. Figur 15.12 viser at nesten alle barna i studien ifølge foreldrene har nære venner. Ved T1 svarte 91 prosent av foreldrene i sammenligningsgruppen og 94 prosent av foreldrene i tiltaksgruppen at barna hadde nære venner. Ved T2 var andelen 97 prosent i begge grupper. Tonivåanalysene viser ingen effekt av HOLF-modellen på om barna har nære venner (figur 15.13). Når det gjelder mobbing, erting og utestengelse, opplevde 40 prosent av foreldrene at barna hadde vært utsatt for minst én av disse da de ble rekruttert inn i prosjektet. Ved T2 er andelen 35 prosent i sammenligningsgruppen og 39 prosent i

tiltaksgruppen. Tonivåanalysen viser at forskjellen i utviklingen mellom de to gruppene ikke er signifikant (figur 15.13). Det er dermed ingen effekt av HOLF-modellen.

Figur 15.12 Venner og opplevd mobbing



Figur 15.13 Tonivåanalyse av barnas inkludering

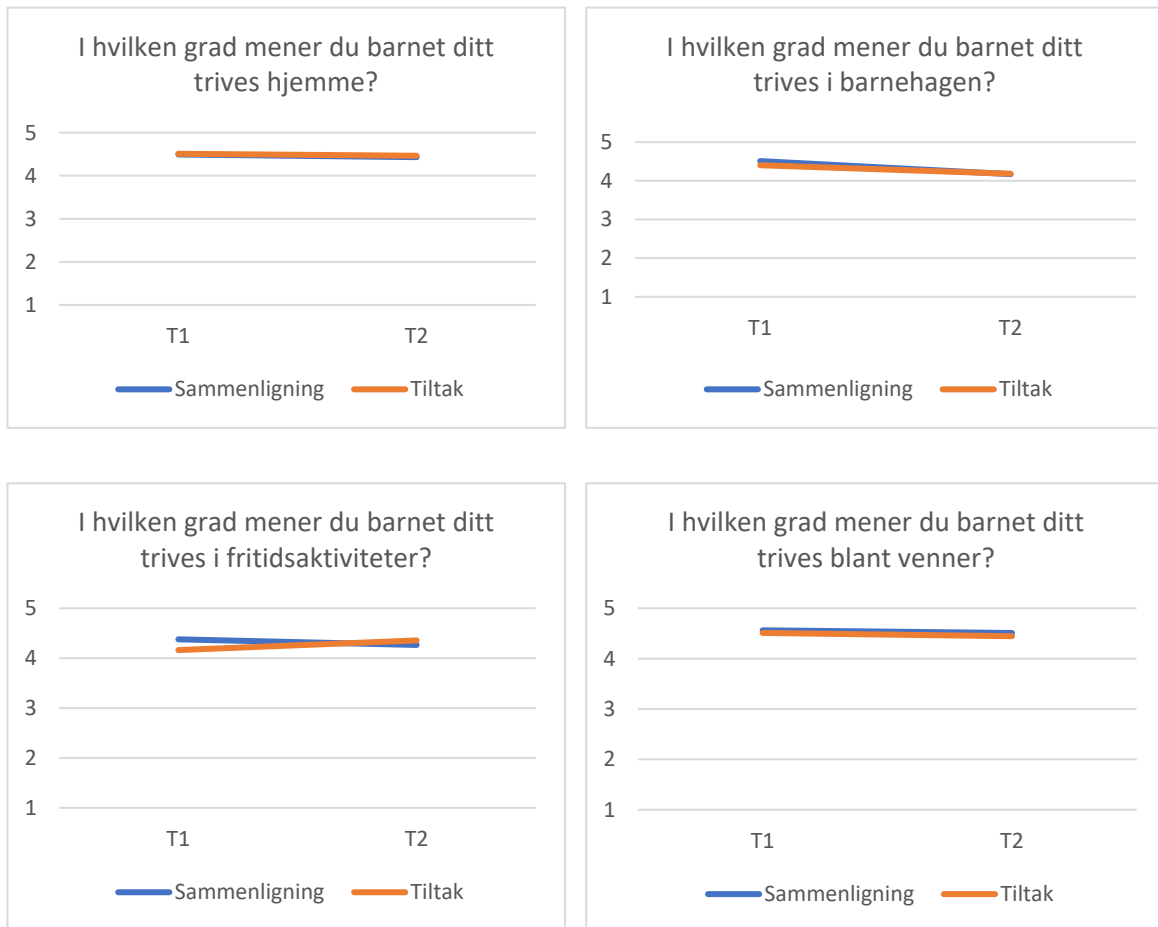


En annen dimensjon ved sosial inklusjon er om barna opplever seg inkludert i de sosiale gruppene de tilhører. For å undersøke denne dimensjonen har vi spurt foreldrene om barnas trivsel på ulike arenaer. Svaralternativene er «ikke i det hele tatt» (1), «i liten grad» (2), «i

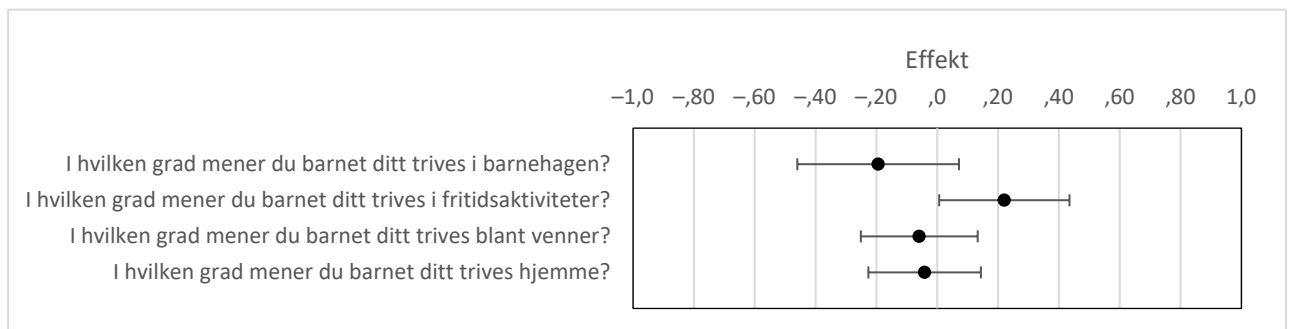
noen grad» (3), «i stor grad» (4) og «i svært stor grad» (5). Nivået ligger mellom 4 og 5 på alle målene. Det vil altså si at foreldrene mener at barna i stor eller svært stor grad trives på de ulike arenaene. Figur 15.14 viser en nokså stabil utvikling for trivsel blant venner og hjemme. Tonivåanalysene (figur 15.15) tyder ikke på signifikante effekter av HOLF-modellen på disse utfallene. For trivsel i barnehage ser vi en reduksjon i begge grupper, og nivået nærmer seg «i stor grad» ved T2. Det er ingen tegn til forskjell mellom gruppene. For trivsel i fritidsaktiviteter viser figur 15.14 en økning i tiltaksgruppen og en svak reduksjon i sammenligningsgruppen, noe som kan tyde på en effekt av HOLF-modellen på barns trivsel i fritidsaktiviteter. Tonivåanalysen bekrefter dette funnet og viser at HOLF-modellen har en svak, men signifikant effekt ( $ES = 0,22$ ;  $p = 0,037$ ) på trivsel i fritidsaktiviteter. Enkelte NAV-kontor bevilger fritidsaktivitet uten individuell vurdering. Det er mulig at HOLF-modellens kartleggingen av hvert enkelt barn, og hvilke ressurser og interesser barnet har, fører til at det blir valgt mer riktig aktivitet.

Det er viktig å presisere at disse resultatene ikke nødvendigvis representerer barnas opplevelser og erfaringer. I spørreundersøkelsen er det foreldrene som svarer på spørsmål om barnas situasjon. Det er derfor voksnes perspektiv på barnas situasjon og ikke barnas perspektiv på sin egen situasjon vi her får kunnskap om. Hadde barna blitt stilt de samme spørsmålene, er det sannsynlig/kan være at bildet hadde blitt noe annerledes (jf. kapittel 8 om barneperspektivet).

Figur 15.14 Barnas trivsel i barnehagen, i fritidsaktiviteter og blant venner. Foreldrenes vurderinger



Figur 15.15 Tonivåanalyse: Barnas sosiale trivsel



## 15.5 Målområdet bolig

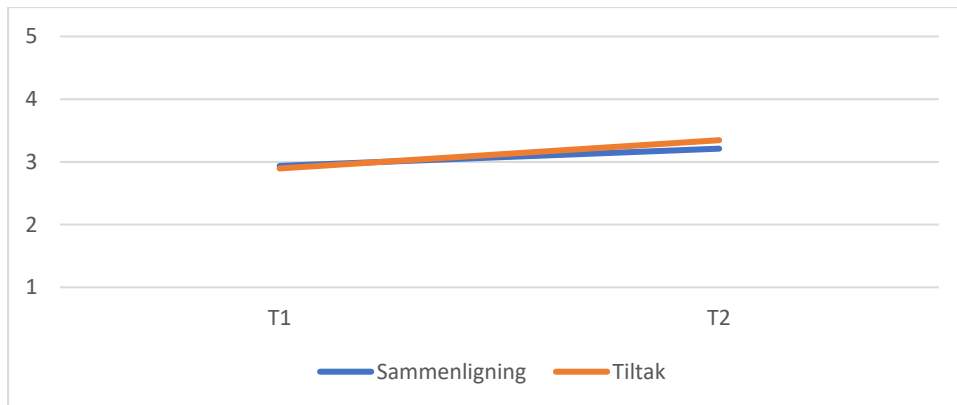
De kvalitative dataene viser at bolig er det målområdet hvor det er størst variasjon mellom de ulike kontorene. Dette skyldes blant annet at det private leiemarkedet og tilgang på og organisering av kommunale boliger til dels varierer mye mellom ulike kommuner. I enkelte kommuner er det god tilgang og tilfredsstillende standard på boligene, mens det andre steder er mer kritisk. Noen steder er det tett samarbeid mellom NAV og boligkontorer, mens det andre steder er mer krevende samarbeidsforhold. Mange steder ligger dessuten de tilgjengelige boligene i sosialt belastede områder.

Familiekoordinatorer understreker at en tilfredsstillende bolig har stor betydning for familiens totale situasjon og trygghet i hverdagen, for eksempel ved at barna har egen seng, eller at det er rom der de kan leke, gjøre lekser eller ha venner på besøk. Videre er det å ha en tilfredsstillende bolig viktig for å ha en grunnleggende trygghet i hverdagen, og det påvirker situasjonen med hensyn til det å skulle skaffe seg arbeid. Å ha bostøtte og høye boligkostnader i form av leie blir en «boligfelle» der familiene i redsel for å miste bostøtten ikke kan ta arbeid, forklarer familiekoordinatorer.

Lite tilfredsstillende boligforhold kan blant annet dreie seg om at boligen er for liten for familien, at den er nedslitt eller har svært lav standard (noen boliger er beskrevet som helseskadelige med fukt, råte og skadedyr), at den er mangelfullt møblert, eller at beliggenheten er lite gunstig med tanke på avstand til skole, barnehage og/eller jobb. HOLF-modellen og koordinator implementeres i NAV, ett av fire innsatsområder er bolig. Det er derfor grunn til å forvente at foreldrenes opplevelse av hjelp fra NAV i boligsammenheng vil øke. For å undersøke om HOLF-modellen har effekt på familienes opplevde hjelp fra NAV på dette målområdet, ba vi foreldrene ta stilling til påstanden «NAV hjelper meg med min boligsituasjon». Svaralternativene var «aldri» (1), «sjelden» (2), «en del ganger» (3), «ofte» (4) og «alltid» (5). Figur 15.16 viser at gjennomsnittet for påstanden var 2,9 ved T1, som tilsvarer at foreldrene gjennomsnittlig mener at de en del ganger får hjelp av NAV med sin boligsituasjon. Ved T2 ser vi en svak økning i begge grupper, til henholdsvis 3,2 i sammenligningsgruppen og 3,5 i tiltaksgruppen. Den deskriptive fremstillingen tyder på at

denne økningen er noe sterkere i tiltaksgruppen enn i sammenligningsgruppen, men tonivåanalysen viser at effekten er nær null ( $ES = 0,01$ ) og ikke signifikant ( $p = 0,906$ ).

Figur 15.16 NAV hjelper meg med min boligsituasjon



Effektevalueringen skal gi svar på om familiekoordinatorer som jobber etter HOLF-modellen, lykkes bedre enn andre familiekoordinatorer med å skape en stabil bosituasjon for familien. Fordi mange familier har en dårlig bosituasjon, vil stabilitet innebære at de forblir i den bosituasjonen de er. Vi har derfor undersøkt effektene av HOLF-modellen på boligens standard og størrelse og på boområdets kvaliteter.

Vi har bedt foreldrene ta stilling til seks påstander om boligsituasjonen:

- Det er trygt i boligens nærområde.
- Det er god kollektiv transport i boligens nærområde.
- Det er fine friluftsområder og parker i boligens nærområde.
- Det bor hyggelige mennesker i boligens nærområde.
- Jeg er fornøyd med boligens størrelse.
- Jeg er fornøyd med boligens standard.

Svaralternativene er «ikke i det hele tatt», «i liten grad», «i noen grad», «i stor grad» og «i svært stor grad». I figur 15.17 angir vi andelen foreldre som i stor eller svært stor grad er enig i disse påstandene.

Omkring tre av fire mener det bor hyggelige mennesker i boligens nærområde. Ved T1 var 72 prosent av foreldrene i sammenligningsgruppen og 76 prosent i tiltaksgruppen i stor eller svært stor grad enig i dette. Utviklingen i sammenligningsgruppen er nokså stabil (71 prosent ved T2), mens andelen som mener det bor hyggelige mennesker i boligens nærområde reduseres i tiltaksgruppen (70 prosent ved T2). Vi finner likevel ingen signifikant negativ effekt i tonivåanalysen (figur 15.18).

Da familiene ble rekruttert inn i prosjektet var 75 prosent av foreldrene i tiltak og 79 prosent av foreldrene i sammenligning i stor eller svært stor grad enig i at det var god kollektivtransport i boligens nærområde. Ved T2 var andelen 76 prosent i begge grupper. Tonivåanalysen tyder ikke på effekt av HOLF-modellen på familiens nærhet til kollektiv transport.

Da familiene ble rekruttert inn i prosjektet var 74 prosent av foreldrene i tiltak og 68 prosent av foreldrene i sammenligning i stor eller svært stor grad enig i at det var fine friluftsområder eller parker i boligens nærområde. Ved T2 var andelen 71 prosent i tiltak og 75 prosent i sammenligning. De deskriptive resultatene kan dermed tyde på en negativ effekt av HOLF-modellen på tilgang til slike områder. Det er ikke tilfelle. Når vi analyserer dataene i en tonivåmodell finner vi riktignok en svak negativ effekt, men denne er ikke signifikant effekt (figur 15.19). Fordi resultatet er nær ved å være signifikant har vi gjennomført analyser av samme variabel med kontinuerlige verdier (1 til 5, analysen er ikke vist i figur). Heller ikke disse analysene viser signifikante effekter av HOLF-modellen.

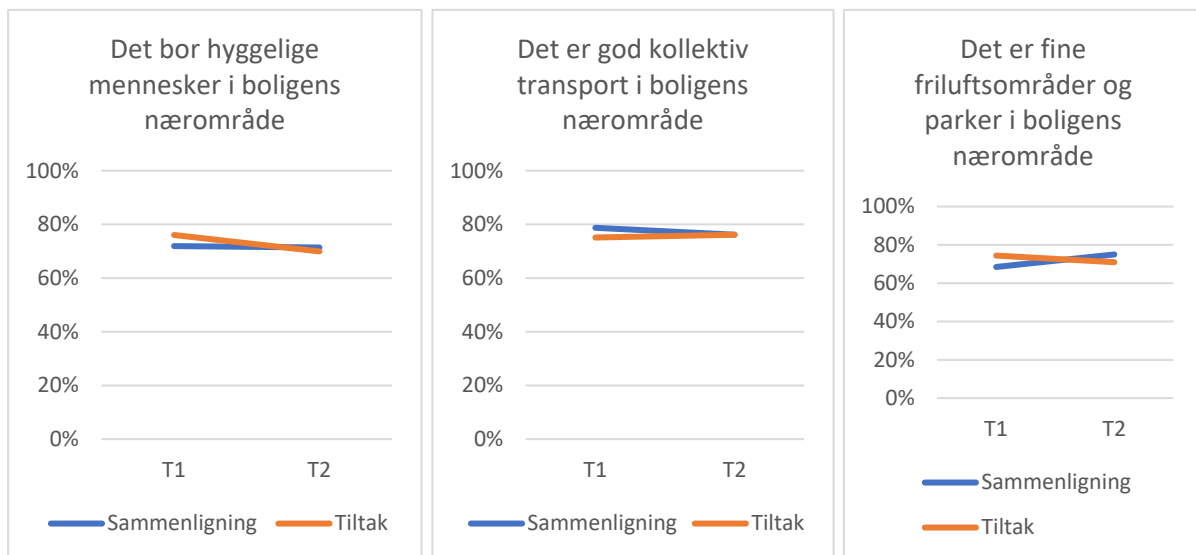
Omkring 4 av 5 mener det er trygt i boligens nærområde. Ved T1 var 77 prosent av foreldrene i sammenligning og 81 prosent av foreldrene i tiltak i stor eller svært stor grad enig i dette. Ved T2 var andelen økt til 79 i sammenligning og 81 prosent i tiltak. Tendensen ser ut til å være nokså lik for de to gruppene, noe som bekreftes av tonivåanalysen (figur 15.19), som ikke tyder på effekt av HOLF-modellen på trygghet i boligens nærområde.

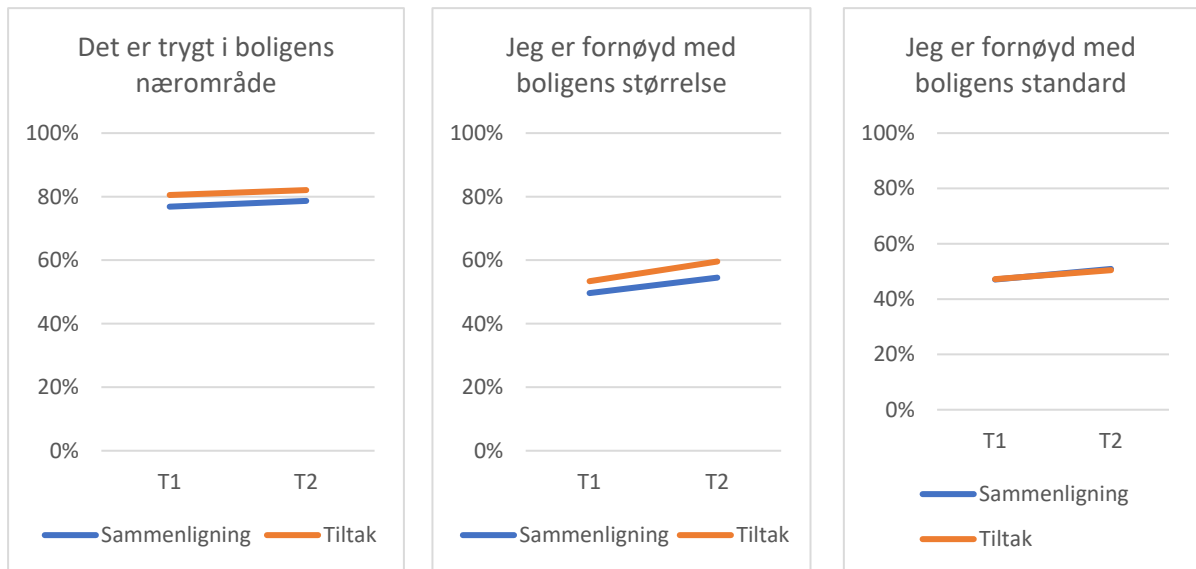


Da familiene ble rekruttert inn i prosjektet var omkring halvparten fornøyd med boligens størrelse. Ved T1 var 53 prosent av foreldrene i tiltak og 50 prosent av foreldrene i sammenligning i stor eller svært stor grad enig i påstanden «jeg er fornøyd med boligens størrelse». Ved T2 var andelen steget i begge grupper, til 54 prosent i sammenligning og 60 prosent i tiltak. Tonivåanalysen tyder ikke på effekt av HOLF-modellen på boligens størrelse (figur 15.19).

Vi ser en nokså lik utvikling når det gjelder hvor fornøyde familiene er med boligens standard. Ved T1 var 47 prosent av foreldrene i stor eller svært stor grad enig i påstanden «Jeg er fornøyd med boligens standard». Det var ingen forskjell mellom tiltaks- og sammenligningsgruppe. Ved T2 var andelen steget i begge grupper, til 51 prosent i sammenligningsgruppen og 50 prosent i tiltaksgruppen. Den deskriptive fremstillingen i figur 15.17 tyder ikke på effekter av HOLF-modellen, noe som bekreftes av tonivåanalysen (figur 15.19).

Figur 15.17 Opplevelse av boligen og nærområdet



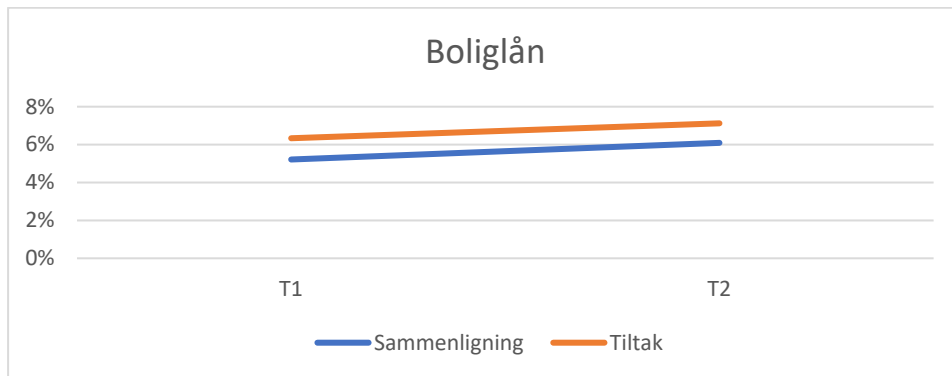


En annen side ved målområdet bolig er bokostnader. Leieprisene er ofte høye, noe som gjør at selv om man får arbeid og lønnsinntekt, så påvirker ikke dette økonomien siden NAV da gir mindre i støtte til husleie. I arbeid med bolig bistår familiekoordinatorene med å søke kommunal bolig, eller bolig på privat leiemarked dersom det ikke er mulig å få kommunal bolig. Vi har målt familienes bokostnader gjennom ett spørsmål: «Hvor mye var familiens bokostnader forrige måned?» Vi ba foreldrene ta med renter og avdrag på boliglån og/eller husleie, fellesutgifter, vann, strøm og oppvarming. Dette kan være et vanskelig spørsmål å svare på. For noen familier dekker NAV husleie og andre bokostnader, og for andre familier dekker NAV deler av bokostnadene. Selv om vi ba foreldrene regne med det NAV betaler, innser vi at dette kan være et komplekst spørsmål. Noen foreldre har heller ikke helt oversikt over familiens økonomi. Svarene på akkurat dette spørsmålet er derfor ikke reliable og dataene dermed ikke gode nok for effektanalyse.

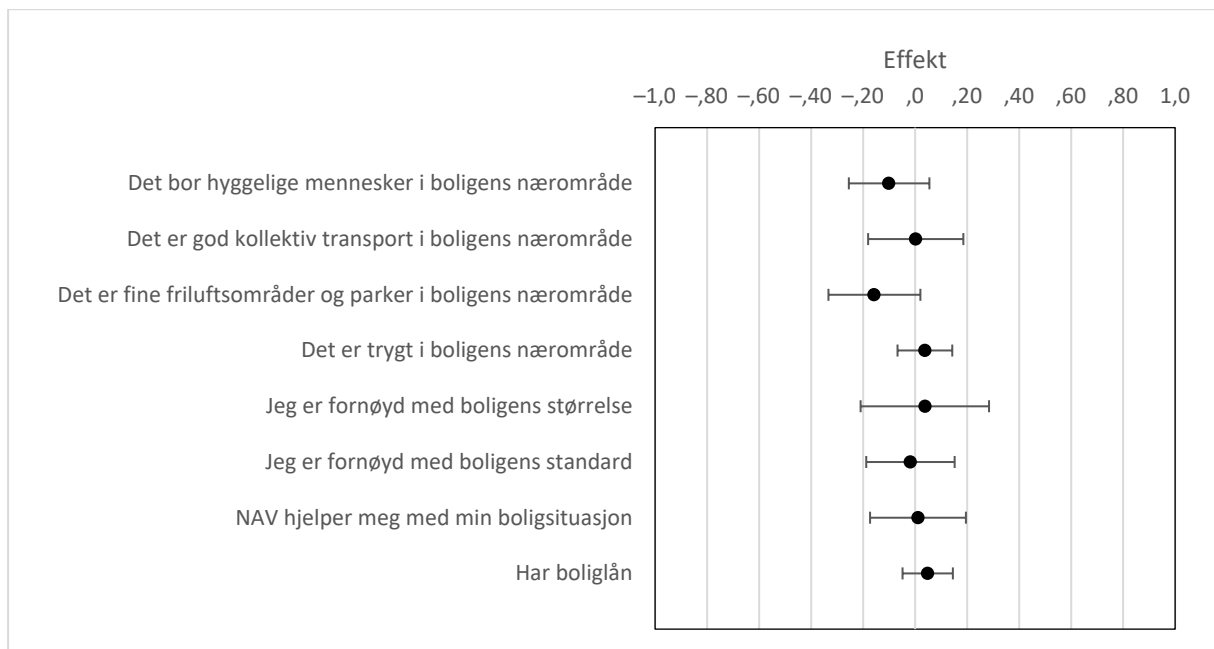
En måte å sikre familiene en stabil boligsituasjon på er å bidra til at de kan eie egen bolig. Dette har koordinatorene i både tiltaks- og sammenligningsgruppen arbeidet aktivt for. Hvorvidt familiene har boliggjeld, er en god indikasjon på om de eier bolig. Blant lavinntektsfamilier i denne studien kan vi anta at andelen boligeiere uten boliglån er nær null. Figur 15.18 viser andelen familier med boliggjeld. Da familiene ble rekruttert inn i prosjektet, oppga 6 prosent av foreldrene i tiltaksgruppen og 5 prosent i sammenligningsgruppen at

familien hadde boliglån. Ved T2 var andelen steget til 7 prosent i tiltaksgruppen og til 6 prosent i sammenligningsgruppen. De deskriptive resultatene indikerer dermed ikke effekt av HOLF-modellen, noe som støttes av tonivåanalysen (figur 15.19).

Figur 15.18 Andel foreldre med boliglån



Figur 15.19 Tonivåanalyse av effekter på målområdet bolig



## **15.6 Forbedret situasjon for familiene, men ingen effekt av HOLF-modellen**

I dette kapitlet har vi presentert effekter av HOLF-modellen på de fire målområdene: arbeid, økonomi, bolig og barnas situasjon. Generelt kan vi se at familienes situasjon er forbedret på flere målområder ved både tiltaks- og sammenligningskontorer, men det er ingen effekt av HOLF-modellen. Når det gjelder målområdet arbeid, øker andelen foreldre som går over i arbeid med omkring fem prosentpoeng, og her er økningen noe større for sammenligningskontorene. På målområdet økonomi har foreldrene en økning i inntekt og en forbedret økonomisk situasjon, men forbedringen er lik ved tiltaks- og sammenligningskontorer. Når det gjelder boligområdet, øker andelen foreldre som er fornøyde med boligsituasjonen i familier som følges opp av koordinator som benytter HOLF-modellen, men vi finner tilsvarende økning blant familier som får oppfølging av koordinator uten HOLF-modellen ved sammenligningskontorer. Vi finner derfor heller ingen effekt av HOLF-modellen på dette målområdet.

Det fjerde målområdet er barnas situasjon. Familiekoordinatorer, uavhengig av om de snakker mye eller lite med barn, sier at de har barneperspektivet langt fremme. Det varierer hvorvidt de ulike kontorene fokuserer spesielt på barnas situasjon eller har et integrert «barneperspektiv» ved kontoret. Familiekoordinatorer ved noen kontorer forteller at kontoret har et barneperspektiv, blant annet ved at de alltid stiller spørsmål om barna til dem de følger opp, og ved at barnas situasjon skal synliggjøres i vedtak. Andre sier på sin side at det er mer tilfeldig og opp til den enkelte saksbehandler. Familiekoordinatorer har også bidratt til at vedtak om sosialhjelp eller boligsøknad har blitt vurdert annerledes fordi de har kunnet gi et mer helhetlig perspektiv og bilde av familiens situasjon. Effektanalysene viser likevel ingen effekt av HOLF-modellen på barnas situasjon. Når vi ser de kvalitative og kvantitative dataene i sammenheng, tyder resultatene på at familiene er fornøyde fordi de har en familiekoordinator som er tilgjengelig og hjelpsom, mens selve HOLF-modellen har marginal betydning for familiene.

Samlet sett finner vi ingen effekter av HOLF-modellen på de fire målområdene. Dette er til tross for at foreldrene som følges opp av en koordinator som arbeider etter HOLF-modellen, har økt overgang til arbeid, bedre opplevelse av boforholdene og en forbedret økonomisk

situasjon, både for familien som helhet og for barna. Grunnen til at vi likevel ikke finner tydelige effekter, er at sammenligningsgruppen har tilsvarende forbedring. Det betyr at familiekoordinatorer som ikke arbeider etter HOLF-modellen, har klart å oppnå like god utvikling som koordinatorer som jobber etter denne oppfølgingsmodellen. Her bør det nevnes at familiekoordinatorer i sammenligningsgruppen har utarbeidet lignende verktøy og metoder som familiekoordinatorer ved tiltakskontorer. De generelle forestillingene om hva som er god oppfølging av familier i NAV, ligger til grunn for HOLF-modellen. Familiekoordinatorer som ble ansatt ved tiltaks- og sammenligningskontorer hadde høy kompetanse på oppfølgingsarbeid. Hvilken gruppe kontoret deres hører til, har ikke påvirket deres evne til å følge opp lavinntektsfamilier. Sammenligningskontorene og de som ble ansatt i familiekoordinatorstillinger der, tenkte i lignende baner som Avdir gjorde da de utarbeidet HOLF-modellen. Dette kan skyldes at familiekoordinatorer generelt har god kompetanse fra oppfølgingsarbeid, og HOLF-modellen representerer ikke noe ytterligere forbedring av deres arbeidsmåter.

## **16 Effekter av familiekoordinator og HOLF-modellen på arbeid inntekt og ytelser, sammenlignet med ordinær oppfølging i NAV**

I kapittel 15 analyserte vi effekten av HOLF-modellen ved å sammenligne familier som har mottatt oppfølging fra en familiekoordinator ved et tiltakskontor, med familier som har mottatt oppfølging fra en familiekoordinator ved et sammenligningskontor. I dette kapitlet følger vi hele målgruppen, altså alle familier som ble vurdert som aktuelle for oppfølging fra familiekoordinator, og analysere effekter av familiekoordinatorer og HOLF-modellen på arbeid, inntekt og ytelser. Det finnes ikke tilgjengelige registerdata om boligsituasjon og barnas situasjon.

### **16.1 Data og metode**

Alle kontorene, uavhengig av om de var tiltaks- eller sammenligningskontorer, trakk tilfeldig ut familier som ble tilbudt oppfølging fra familiekoordinator. Dette gjør at vi har tre sammenlignbare grupper av familier i undersøkelsen: 1) familier som ble trukket ut til å bli fulgt opp av en familiekoordinator som arbeider etter HOLF-modellen, 2) familier som ble trukket ut til å bli fulgt opp av en familiekoordinator som benytter metoder de selv har valgt, og 3) familier som ikke ble trukket ut til å få familiekoordinator. Den tredje gruppen fikk ordinær oppfølging i NAV. Familiene ble trukket tilfeldig, og det er derfor mulig å sammenligne oppfølging fra familiekoordinator med ordinær oppfølging i NAV. Spørsmålet vi undersøker, er altså om det er bedre for familiene med familiekoordinator enn med ordinær oppfølging? Fordi det er tilfeldig (randomisert) hvilke kontor som innførte HOLF-modellen, er det også mulig å sammenligne familier som får oppfølging av familiekoordinatorer med og uten HOLF-modell.

Årsaken til at vi valgt denne modellen er at både kvalitative og kvantitative analyser viser store likheter mellom hvordan familiekoordinatorer i tiltaks- og sammenligningskontor jobber. Når vi estimerer effekter av familiekoordinator beregner vi derfor en samlet effekt av å ha fått

tilbud om koordinator, uavhengig av hvilken kontorgruppe familien tilhører. Vi har også gjennomført noen alternative modellspesifikasjoner på arbeidsutfallet (se vedlegg 1)

Vi har publisert styrkeberegningen for analysene i første underveisrapport (Malmberg-Heimonen m.fl. 2016) samt i prosjektprotokollen (Malmberg-Heimonen m.fl. 2017). Styrkeberegningene er gjennomført for selve HOLF-modellen. Protokollen (Malmberg-Heimonen et al, 2017), som oppdragsgiver har godkjent, legger til grunn en forventet effektstørrelse på omkring 20 prosent. Når vi i dette kapitlet beregner effekten av familiekoordinator har vi betydelig sterkere statistisk styrke enn det vi legger til grunn i protokollen. Antakelig vil vi kunne finne signifikante effekter ned mot 4 prosent ved bruk av modellene som er benyttet i dette kapitlet, men hvorvidt disse effektene også vil holde ved bruk av logistisk regresjon avhenger av fordelingen på den spesifikke dikotome utfallsvariabelen på det gitte tidspunktet effekten måles.

Familiekoordinatorne har arbeidet med fire målområder, men registerdataene gir kun informasjon om arbeid, tiltak, inntekt og trygd. Familiekoordinatorne begynte å trekke familier til oppfølging i oktober 2016, men i alle registrene har vi informasjon om familiene fra årene før. Denne informasjonen benytter vi til å justere for trender, altså det at foreldre som har blitt trukket ut til å bli fulgt opp av en familiekoordinator, kan ha hatt ulike mønstre i årene før. I noen registre har vi informasjon fra og med 2010, i andre fra og med 2015. Vi har ikke brukt data fra før 2013, fordi vi anser årene 2013–2016 som en tilstrekkelig periode for å justere for trender. Hvor «ferske» registerdataene er, varierer fra register til register. Enkelte registre er ikke klare før ett til to år etter observasjonstidspunktet. Aller lengst tar det å få inntektsdata; der stopper de siste observasjonene i 2017. Her har vi altså kun mulighet til å analysere effekter av familiekoordinator og HOLF-modell på inntekt ett år etter at forsøket startet. Andre registre inneholder informasjon helt opp til april 2019. Her analyserer vi effekter helt opp til 30 måneder etter at forsøket startet, selv om informasjonen fra de aller siste observasjonene kan være noe usikker.

De fleste registrene inneholder månedlige observasjoner av personene, for eksempel når det gjelder om de mottar sosialhjelp, om de har arbeid, om de går på tiltak osv. Unntaket er

informasjon om sum utbetalt sosialhjelp og inntekt; her har vi kun årlige observasjoner.<sup>22</sup> Der vi har månedlige observasjoner, viser vi utviklingen måned for måned, og der informasjonen er gitt årlig, viser vi utviklingen år for år. Disse deskriptive figurene viser utviklingen for

- HOLF + familiekoordinator (familier ved tiltakskontor som er trukket ut til oppfølging av familiekoordinator)
- ordinær oppfølging ved tiltakskontor (familier ved tiltakskontor som ikke er trukket ut til oppfølging av familiekoordinator)
- familiekoordinator ved sammenligningskontor (familier ved sammenligningskontor som er trukket ut til oppfølging av familiekoordinator)
- ordinær oppfølging ved sammenligningskontor (familier ved sammenligningskontor som ikke er trukket ut til oppfølging av familiekoordinator)

Dette gir oss muligheten til å vurdere utviklingen for familier som blir fulgt opp av familiekoordinator med og uten HOLF-modell, sammenlignet med de familiene som ikke ble trukket ut. Ved å benytte to sammenligningsgrupper, ordinær oppfølging ved henholdsvis tiltaks- og sammenligningskontor, sammenligner vi dem som ble trukket ut, med dem som ikke ble trukket ut, i samme kontorgruppe. Disse deskriptive grafene gir en god indikasjon på mulige effekter, men de er ikke tilstrekkelige som endelige analyser, ettersom disse deskriptive trendene kan være påvirket av feilkilder. Vi ser for oss fire åpenbare feilkilder, som vi kan justere for i regresjonsmodeller.

Den første mulige feilkilden er størrelsen på gruppen som ikke ble trukket ut. Ved ett kontor er denne gruppen svært stor, ved noen kontorer er den ganske stor, ved noen ganske liten, og ved to kontorer finnes den ikke. Det vil si at alle familiene ble trukket ut. Ved disse to kontorene finnes det ikke sammenligningsgrunnlag, mens det ved andre kontorer er veldig stort sammenligningsgrunnlag. Størrelse i seg selv er ikke en feilkilde, men hvis familiene ved kontorer med store målgrupper avviker fra familiene ved kontorer med mindre målgrupper,

---

<sup>22</sup> Døde personer er ekskludert fra og med den måneden (det året ved årlige observasjoner) de døde.



vil det føre til at gruppen som mottar ordinær oppfølging, avviker fra gruppen som mottar oppfølging av familiekoordinator.<sup>23</sup> I regresjonsanalysene tar vi hensyn til alle konstante forskjeller mellom kontorene ved å kontrollere for en dikotom variabel for hvert kontor (dummyvariabel).

Den andre mulige feilkilden er såkalt randomiseringsbias, det vil si at de fire gruppene ikke er like på observerbare faktorer. Slike ulikheter kan oppstå helt tilfeldig, ved at trekkingen tilfeldigvis gir grupper som ikke er helt like. Sannsynligheten for slike ulikheter er lavere jo flere enheter som inngår i trekkingen. Vi randomiserte et forholdsvis lavt antall kontorer (29), mens antallet familier som kunne bli trukket ut til å motta oppfølging av familiekoordinator, var veldig høyt (over 3000). Vi har derfor større sjanse for tilfeldige forskjeller mellom kontorer enn mellom familier. I denne studien har vi hatt fullstendig kontroll over trekkingen av kontorer til tiltaks- og sammenligningskontorer men svakere kontroll over trekkingen av familier ved de respektive kontorene. Det er derfor en viss mulighet for at denne ikke har vært fullstendig tilfeldig. Dersom trekkingen ikke har vært helt tilfeldig, eller dersom innrapporteringen av hvem som er trukket ut, ikke har vært fullstendig, kan det bryte forutsetningene for sammenligning. Her er det viktig å påpeke at vi ikke har observert uregelmessigheter ved trekkingen, men deskriptiv statistikk viser ulik fordeling for enkelte observerte variabler ved enkelte kontorer. I regresjonsanalysene korrigerer vi for mulige skjevheter ved randomisering ved å kontrollere for tidstrender. Det vil si at vi justerer for familienes utvikling i tiden før familiekoordinatorene ble innført. I praksis gjør vi dette ved å inkludere en dikotom variabel for hvert år (dummyvariabel) i regresjonsmodellen. I tillegg kontrollerer vi for observerte forskjeller mellom gruppene.

Den tredje mulige feilkilden er antallet foreldre i hver familie. Noen familier består av to foreldre, andre av en enslig forsørger. I tillegg har vi enkelte familier som består av to foreldre, men hvor bare den ene deltar i studien. Det vil si vi bare har data for én av de to foreldrene. Der vi har data for to foreldre, vil analyser på individnivå innebære at to-foreldre-familier har

---

<sup>23</sup> Dersom en viss prosentandel av målgruppen ved hvert kontor hadde blitt trukket ut til oppfølging av familiekoordinator, ville ikke dette vært en feilkilde. Men når det er to familiekoordinatorer per kontor, er det naturlig å trekke ut så mange familier disse kan følge opp, ikke en gitt andel av målgruppen.

to enheter i analysen, mens en-forelder-familier har én enhet i analysen. To-foreldre-familier teller dermed mer enn en-forelder-familier. For å justere for dette venter vi regresjonsanalysene slik at en observasjon av en en-forelder-familie teller som observasjon av to personer. Dette sikrer at alle familier har like stor innvirkning på resultatene, uavhengig av om de består av én eller to foreldre.

Den fjerde mulige feilkilden er det at trekkingen av familier ikke har foregått ved ett kontor, men 29. På en måte har vi 29 små eksperimenter, ett ved hvert kontor, som vi vil analysere som et samlet eksperiment. Denne feilkilden vil ikke påvirke effektstørrelsene, men hvor nøyaktig vi kan fastslå effektstørrelsen. En vanlig regresjonsanalyse vil anta at trekkingen foregikk i ett og samme kontor. Dersom vi bruker en vanlig regresjonsmodell, vil den statistiske usikkerheten omkring effektene derfor bli mindre enn den i realiteten er. For å oppjustere usikkerheten rundt effektene inkluderer vi såkalte gruppejusterte standardfeil. I praksis innebærer dette at vi antar at usikkerheten omkring effektene ikke bare knytter seg til personer, men også til kontorer.

Alle regresjonsmodellene er ordinær lineær regresjon (OLS). Vi ønsker å sammenligne effekter over tid, det vil si på tvers av modeller, og da er lineær regresjon mer stabil enn logistiske modeller. Hver regresjonsmodell inneholder tilgjengelige observasjoner for perioden januar 2013 til det aktuelle målepunktet vi ønsker å måle effekt på. Alle modellene justerer for de fire mulige feilkildene som er nevnt over, men de er naturligvis noe ulikt spesifisert avhengig av om vi undersøker effekter av familiekoordinator eller effekter av HOLF-modellen:

- Effekt av familiekoordinator: Forklarende variabel er familiekoordinator, med verdien 1 for observasjoner etter oktober 2016 for personer i familier som er trukket ut til oppfølging av familiekoordinator ved et tiltaks- eller sammenligningskontor. For alle andre observasjoner har forklarende variabel (familiekoordinator) verdien 0.
- Effekt av HOLF-modellen: Forklarende variabel er HOLF-modellen, med verdien 1 for observasjoner etter oktober 2016 for personer i familier som er trukket ut til oppfølging av familiekoordinator ved et tiltakskontor. For alle andre observasjoner har forklarende variabel (HOLF-modellen) verdien 0. Disse modellene er kontrollert for familiekoordinator for å isolere effekten av HOLF-modellen fra effekten av familiekoordinator.

## 16.2 Familiene og randomiseringen

Kontorene identifiserte målgruppen, som besto av alle familiene som oppfylte kriteriene for å delta.<sup>24</sup> Hver familie i målgruppen fikk et lodd som ble lagt i en skål. Familiekoordinatorene trakk tilfeldige familier fra skålen. De som ble trukket ut, fikk tilbud om å bli fulgt opp av en familiekoordinator.<sup>25</sup> Familiene sto fritt til å takke ja eller nei tilbudet.

Tabell 16.1 gir en oversikt over hvor mange personer (familier i parentes) som deltar i studien, hvor mange som ble trukket ut til oppfølging av familiekoordinator ved henholdsvis tiltaks- og sammenligningskontorer, og hvor mange av disse som takket ja til denne oppfølgingen. I tillegg viser tabellen hvor mange som ikke ble trukket ut; det vil si familier som ikke fikk tilbud om oppfølging fra familiekoordinator.<sup>26</sup>

I datagrunnlaget vårt består målgruppen av 4195 foreldre i 3033 familier. Ved tiltakskontorene er målgruppen 2398 foreldre i 1790 familier. Ved sammenligningskontorene er den noe mindre, 1797 foreldre i 1243 familier. Ved tiltakskontorer ble 1130 foreldre fra 828 familier trukket ut til å delta. Ved sammenligningskontorer ble det trukket ut noen færre familier (769), men her er det viktig å påpeke at det er 14 sammenligningskontor og 15 tiltakskontorer. Både sammenlignings- og tiltakskontorene trakk ut 55 familier hver (769/14 og 828/15). Her er altså tiltaks og sammenligningskontorer svært like, noe som antakelig har sammenheng med at familiekoordinatorene i begge grupper til enhver tid skulle arbeide med 21 familier.

---

<sup>24</sup> Inklusjonskriterier var over seks måneder mottak av sosialhjelp det siste året og ett til fire barn under 16 år. Eksklusjonskriterier var oppfølging innen rus eller psykiatri (alvorlig problematikk), pågående barnevernssak eller at familien allerede deltok i helhetlig oppfølging. 320 familier ble ekskludert høsten 2016.

<sup>25</sup> Det finnes enkelte unntak. Noen familier var flyttet, eller familiekoordinatoren fikk ikke kontakt med dem. Noen familiekoordinatorer valgte dessuten å ikke kontakte familier som ikke mottok sosialhjelp på trekningstidspunktet.

<sup>26</sup> Oversikten inkluderer ikke familier og foreldre som ikke ønsket å delta i studien. Disse ble i all hovedsak ekskludert før uttrekk av registerdata (141 familier). Seks familier trakk seg etter registerdataene ble utlevert. Informasjon om disse familiene har vi slettet fra dataene våre.

Av de totalt 1597 familiene som ble trukket ut, takket 47 prosent (743 familier) ja til oppfølging fra familiekoordinator. Andelen familier som takket ja, er 46 prosent ved tiltakskontorene (383 av 828 familier) og 47 prosent ved sammenligningskontorene (360 av 769 familier). Her er det altså ingen forskjell mellom gruppene. Selv om over halvparten (53 prosent) takker nei til oppfølging fra familiekoordinator, eller de ikke blir tilbudt slik oppfølging fordi familiekoordinatorne ikke får tak i dem eller ikke vurderer dem som aktuelle for denne type oppfølging, er mønsteret nærmest likt ved tiltaks- og sammenligningskontorer.

Den identifiserte målgruppen er betydelig større ved tiltakskontorer enn ved sammenligningskontorer, hovedsakelig på grunn av en svært stor målgruppe ved et enkelt kontor: NAV Gamle Oslo. Familiekoordinatorne ved tiltaks- og sammenligningskontorer har trukket omkring like mange familier ut til oppfølging. Dermed er den gjenværende gruppen, altså familier som ikke er trukket ut til å få oppfølging av familiekoordinator, mye større ved tiltakskontorer enn ved sammenligningskontorer. Denne ujevne fordelingen kontrollerer vi for i regresjonsanalysene (dummyvariabel for kontor).

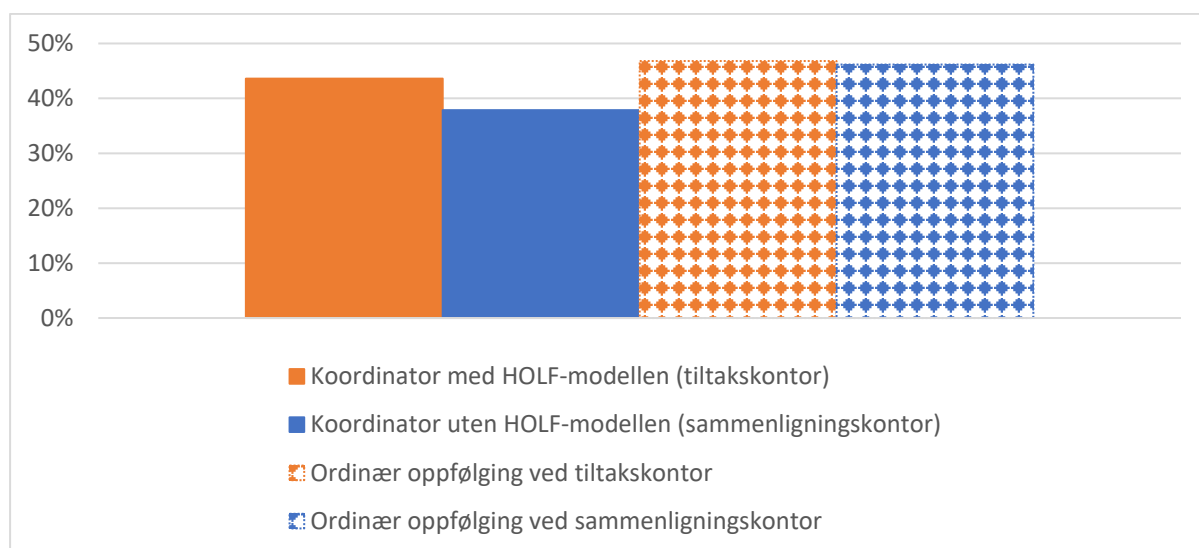
*Tabell 16.1 Antall foreldre (familier) som ble trukket ut til helhetlig oppfølging, og som har mottatt oppfølgingen, og antall familier som kun har mottatt ordinær oppfølging*

	Antall foreldre (familier)		
	Tiltak	Sammenligning	Totalt
Totalt	2398 (1790)	1797 (1243)	4195 (3033)
Trukket ut til helhetlig oppfølging	1130 (828)	1093 (769)	2223 (1597)
Hvorav:			
– mottatt helhetlig oppfølging	512 (383)	493 (360)	1005 (743)
– ikke tilbudt, eller takket nei til, helhetlig oppfølging	618 (445)	600 (409)	1218 (854)
Kontroll (ikke trukket ut)	1268 (962)	704 (474)	1972 (1436)

Analysene følger et «intention-to-treat»-prinsipp (Malmberg-Heimonen m. fl., 2017b), som er ufravikelig innenfor eksperimentell forskning. «Intention-to-treat» innebærer at alle familier som er inkludert i studien, skal inkluderes i analysene, og i analysene skal familiene tilhøre den gruppen de er randomisert til. I praksis betyr dette at alle familier som er trukket ut til oppfølging fra familiekoordinator, skal anses som å ha fått oppfølging, uavhengig av om familien faktisk mottok denne oppfølgingen. I denne studien takket 53 prosent av dem som ble trukket ut, nei til oppfølging fra familiekoordinator. Antakelig ville en del familier som ikke ble trukket ut, altså de som kun mottok ordinær oppfølging, også takket nei dersom de fikk tilbud om familiekoordinator. Problemet er at vi ikke vet hvem som ville takket nei blant dem som ikke ble trukket ut. Vi vet derfor ikke hvem vi skal ekskludere for å få en sammenlignbar gruppe med ordinær oppfølging. En eksklusjon av dem som ble trukket ut, men som takket nei, kan derfor lede til fatale feil i beregningen av effekter. I denne studien vet vi at en del av dem som takket nei, hadde fått arbeid. Dersom vi hadde ekskludert disse fra analysene, ville vi dermed kunne fått data som feilaktig ga inntrykk av at familiekoordinator førte til at færre fikk jobb. En intention-to-treat analyse innebærer at vi undersøker effekter av koordinator for målgruppen.

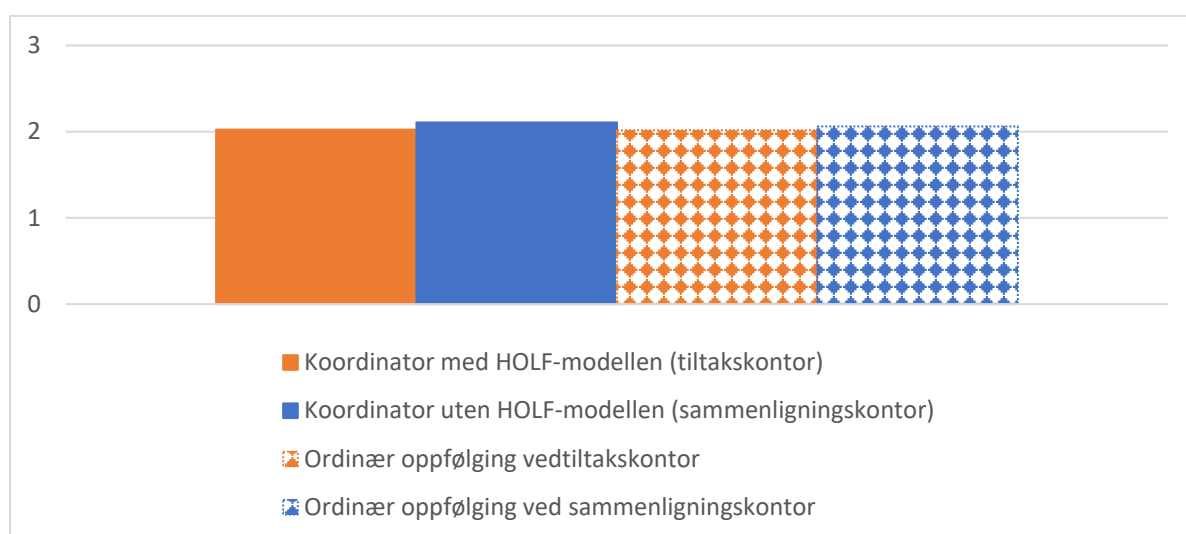
Målet med å trekke familier tilfeldig er å få sammenlignbare grupper. Vi vil derfor presentere noen kjennetegn ved familiene i de ulike gruppene. Figur 16.1 viser andelen familier med enslig forsørger. Andelen enslige forsørgere er 44 prosent blant familiene som er trukket ut til å få oppfølging av familiekoordinator ved tiltakskontorene (familiekoordinator + HOLF-modell), mens den er 38 prosent blant familier som er trukket ut til å få oppfølging av familiekoordinator ved sammenligningskontorene (familiekoordinator). Blant familier som mottar ordinær oppfølging, er andelen familier med enslig forsørger 47 prosent ved tiltakskontorer og 46 prosent ved sammenligningskontorer. Forskjellene mellom de fire gruppene er statistisk signifikante, og stabile over tid.

Figur 16.1 Andel familier med enslig forsørger, oktober 2016



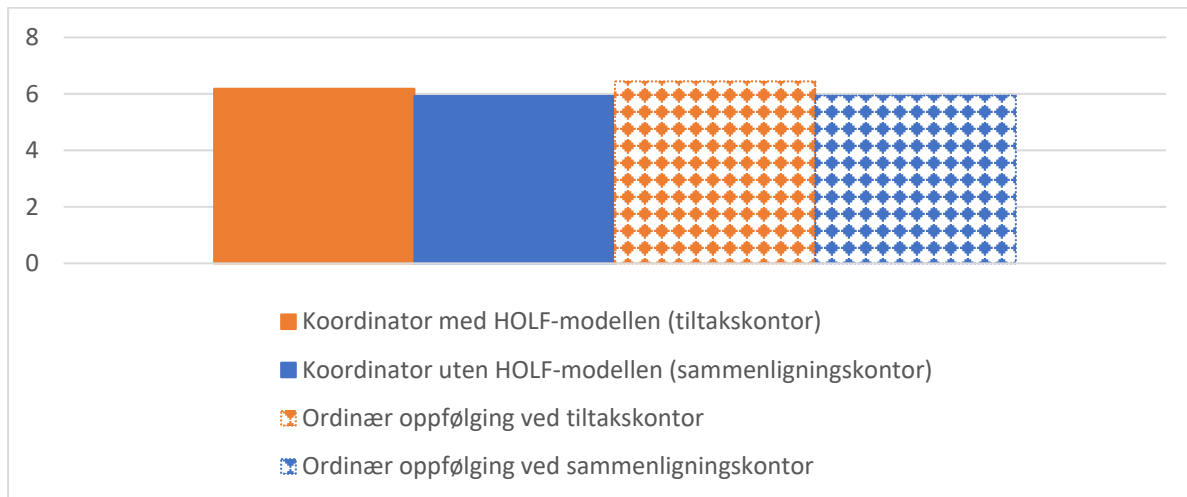
Vi har sammenlignet antall barn per familie i de fire gruppene, ved å beregne gjennomsnittlig antall barn de mottar barnetrygd for. Figur 16.2 viser at antallet er svært likt, i overkant av to i alle gruppene.

Figur 16.2 Gjennomsnittlig antall barn per familie, oktober 2016



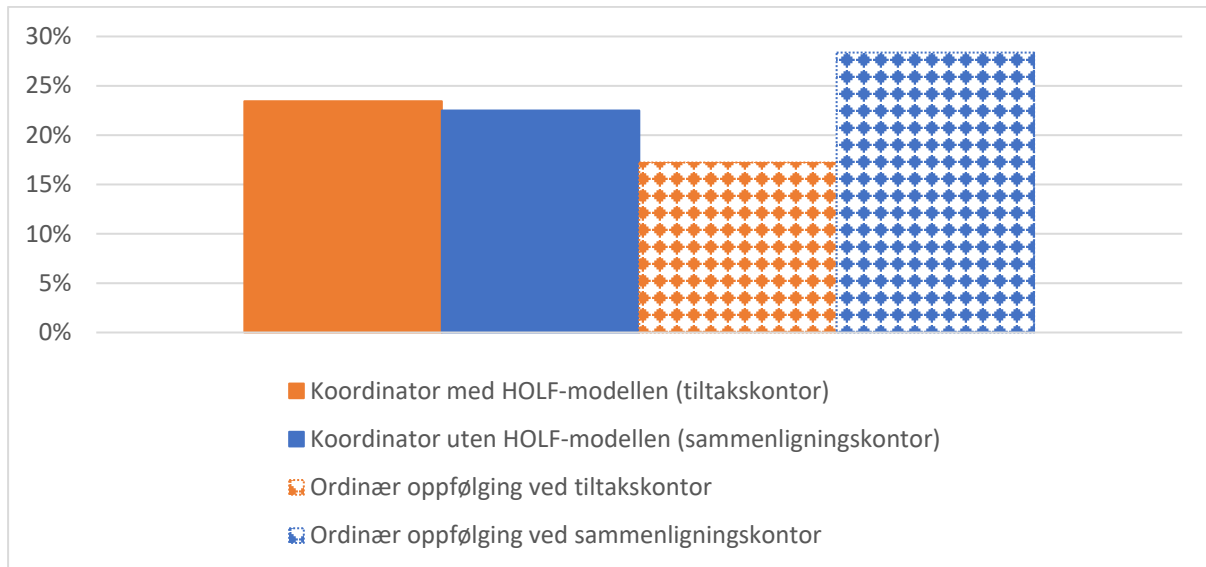
Vi har også sammenlignet alderen til det yngste barnet i familiene i de fire gruppene, ved å beregne gjennomsnittlig alder for det yngste barnet de mottar barnetrygd for. Figur 16.3 viser at alderen er svært lik, omkring seks år i alle gruppene.

Figur 16.3 Gjennomsnittsalder for det yngste barnet i familien, oktober 2016



Når det gjelder andelen norskfødte, varierer denne noe mellom de fire gruppene (figur 16.4). Andelen er forholdsvis lik i de to gruppene som er trukket ut til oppfølging fra familiekoordinator, mens den er mer ulik i de to gruppene med foreldrene som mottar ordinær oppfølging i NAV. Ved tiltakskontorer er det færre norske blant dem som ikke er trukket ut. Dette henger i stor grad sammen med at det er en stor særlig stor målgruppe ved tiltakskontoret Gamle Oslo, et område hvor det bor mange innvandrere. Ved sammenligningskontorene er det flere norske blant dem som ikke er trukket ut.

Figur 16.4 Andel norskfødte (%), oktober 2016



Samlet kan vi konstatere at antall barn og barnas alder er nokså likt fordelt mellom de fire gruppene. Andelen enslige forsørgere og andelen som er født i Norge, varierer imidlertid noe mellom gruppene, et mønster vi også finner i data fra spørreundersøkelsene. Disse skjevhetene kontrollerer vi for i de endelige analysene.

### 16.3 Arbeid og inntekt

#### Arbeid

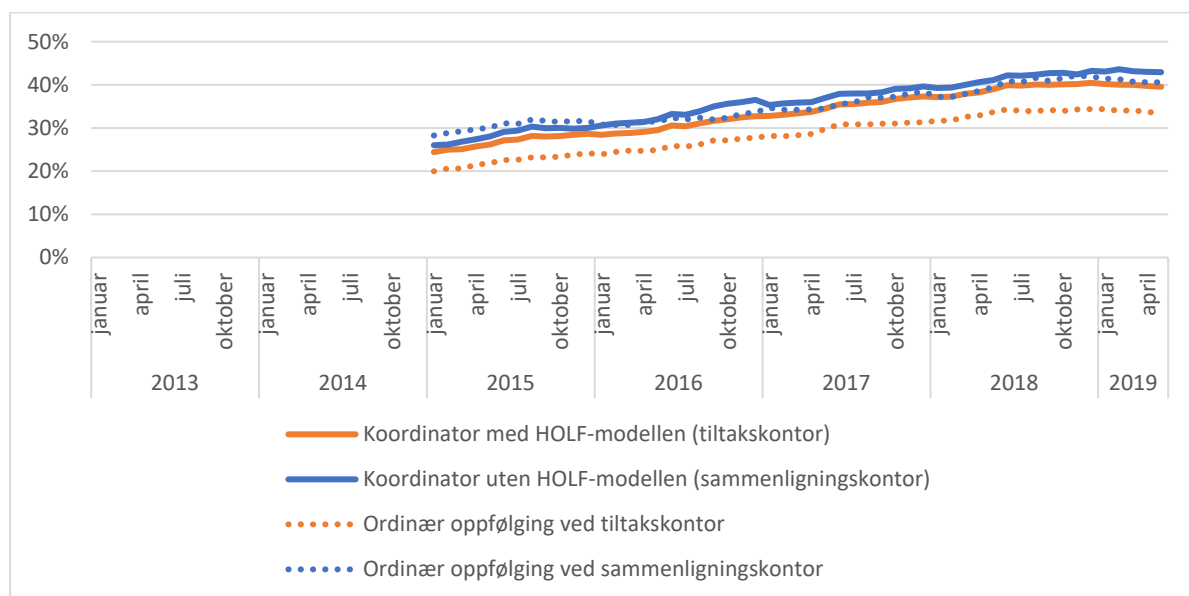
Et av målområdene i HOLF-prosjektet er arbeid. Vi bruker data fra Aa-registeret for å måle foreldrenes arbeidsdeltakelse. Aa-registeret er et register der arbeidsgivere plikter å melde inn informasjon om arbeidstakerne sine. Fra 01.01.2015 måtte arbeidsgivere registrere flere opplysninger til Aa-registeret via Aa-ordningen. Vi presenterer data for perioden etter denne endringen og frem til og med mai 2019.

Figur 16.5 viser andelen foreldre som er i arbeid. Arbeid er her definert som minst én arbeidstime per uke. Generelt viser figuren at andelen foreldre som er i arbeid, øker over tid. Denne tendensen er tydelig for alle grupper, og vi ser ingen åpenbare tegn på at noen av



gruppene har hatt en mer fordelaktig utvikling enn de andre i tiden etter at HOLF-prosjektet ble satt i gang (oktober 2016). Det er dermed ingen tegn til at det å ha familiekoordinator, hverken med eller uten HOLF-modellen, har hjulpet foreldrene med å komme i arbeid, når vi sammenligner med ordinær oppfølging.

Figur 16.5 Andel foreldre i arbeid (Aa-registeret), %

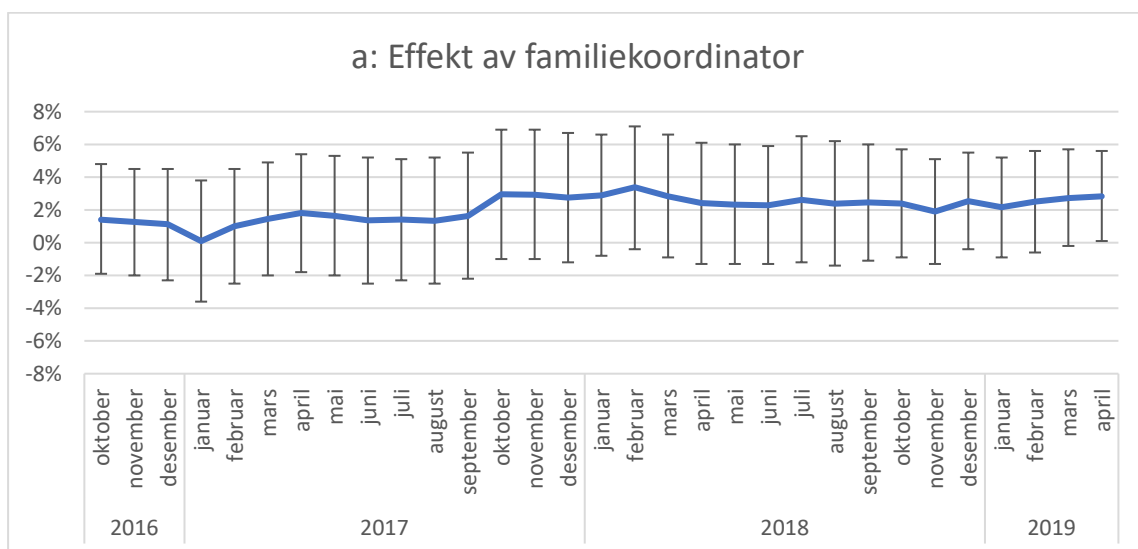


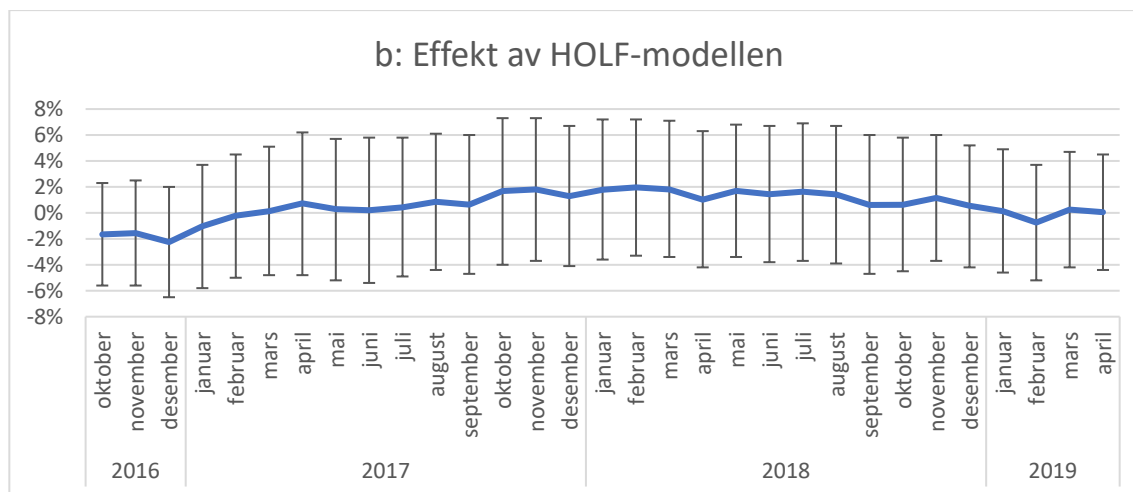
Figuren viser imidlertid at det var en viss forskjell mellom gruppene ved randomiseringstidspunktet. I tillegg har vi innledningsvis nevnt fire mulige feilkilder som gjør at de deskriptive trendene ikke nødvendigvis gir et korrekt bilde av effekter av familiekoordinator og HOLF-modellen. Vi benytter derfor mer sofistikerte modeller som justerer for disse feilkildene. Resultatene er vist grafisk, måned for måned, fra første måned etter at HOLF-prosjektet ble satt i gang (november 2016), og frem til siste tilgjengelige observasjon (mai 2019). Figur 16.6 a viser effektene av familiekoordinator, uavhengig av om koordinatoren benytter HOLF-modellen eller ikke. Figuren viser en tendens til at familiekoordinator fører til omkring 2 prosent økt arbeidsdeltakelse, men estimatene, de såkalte konfidensintervallene, er svært usikre. Vi kan derfor ikke konkludere med at effekten

er forskjellig fra 0. Figur 16.6 b viser effekten av HOLF-modellen kontrollert for familiekoordinator, det vil altså si den ekstra effekten som HOLF-modellen bringer utover at familiene har en familiekoordinator. Figuren viser at de estimerte effektene varierer over tid. I den tidlige fasen ser det ut til å være en tendens til at HOLF-modellen fører til at færre får jobb. Etter en stund snur denne tendensen, og HOLF-modellen ser da ut til å bidra til én til to prosent flere i arbeid, før tendensen igjen snur, og effekten nærmer seg null. Effektene av HOLF-modellen på arbeid er imidlertid aldri signifikant. Vi kan derfor ikke konkludere med at HOLF-modellen fører til at flere får jobb. I appendiks 1 viser vi noen alternative modellspekifikasjoner. Disse endrer ikke resultatene på arbeidsutfallet.

I sensitivitetsanalyser ekskluderer vi alle kontorer som lagde nye lister, fordi kravene for å inkluderes i målgruppen ble nedjustert fra seks til tre måneders mottak av sosialhjelp i løpet av det siste året. I disse analysene ser vi en forholdsvis stabil tendens til at oppfølging fra familiekoordinator fører til flere i arbeid (2–3 prosent) sammenlignet med ordinær oppfølging i NAV. Samtidig ser vi at oppfølging fra familiekoordinator med HOLF-modellen reduserer sannsynligheten for å være i arbeid (omkring 4 prosent) sammenlignet med oppfølging fra familiekoordinator uten HOLF-modellen. Heller ikke her er resultatene statistisk signifikante.

Figur 16.6 a og b Effekt av familiekoordinator (a) og HOLF-modellen (b) på arbeid





Appendiks 2 viser utviklingen per kontor, det vil si utviklingen i arbeidsdeltakelse blant foreldre som ble tilbudt familiekoordinator sammenlignet med foreldre som fikk ordinær oppfølging i NAV. Fremstillingene viser ingen klare mønster.

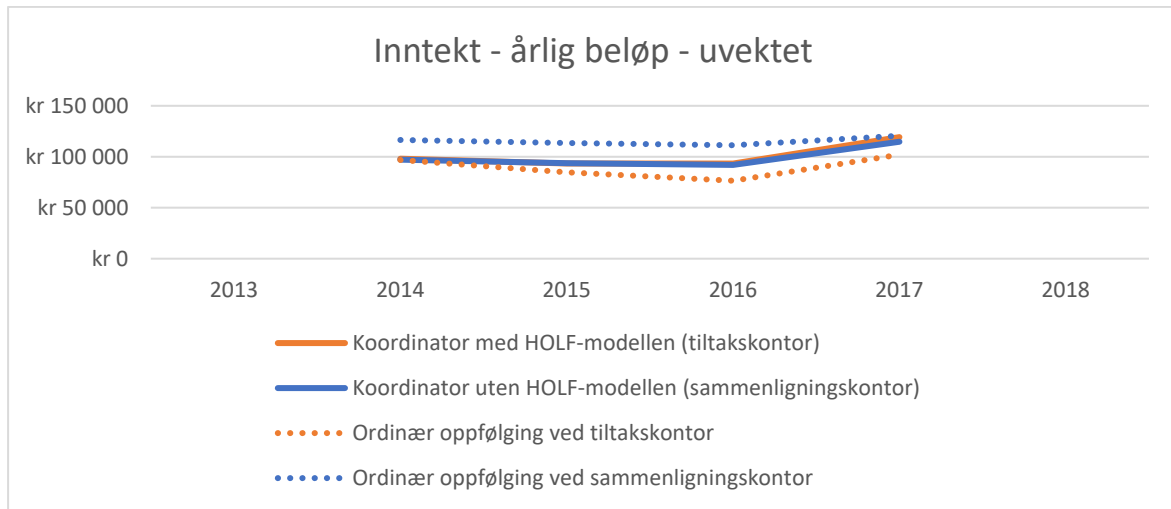
### Inntekt

Selv om hverken familiekoordinator eller HOLF-modellen ser ut til å ha effekt på hvorvidt foreldrene har arbeid, kan den ha effekt på hvor mye de arbeider, og dermed på hvor stor inntekt de har fra lønnsarbeid. Data om inntekt fra arbeid består av årlige observasjoner. Vi presenterer her data for årene 2014–2017.<sup>27</sup>

Figur 16.7 viser at det var generelt liten endring i inntekt i årene 2014–2016, men at det var en økning fra 2016 til 2017. Økningen fra 2016 til 2017 er tydelig for alle grupper, utenom den gruppen som får ordinær oppfølging ved sammenligningskontorer, men denne gruppen hadde også noe høyere inntekt i 2016.

<sup>27</sup> Data for 2018 blir tilgjengelig mot slutten av 2019.

Figur 16.7 Inntekt fra lønnsarbeid og selvstendig næringsvirksomhet. Uvektet



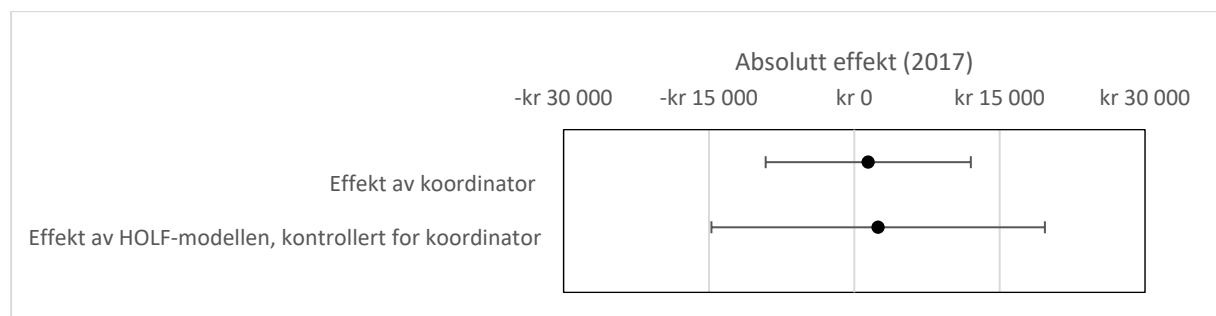
Figuren viser imidlertid at det var en viss forskjell mellom gruppene ved randomiseringstidspunktet. De foreldrene som ble trukket ut til å få oppfølging av familiekoordinator, hadde en gjennomsnittlig årsinntekt på omkring 92 000 kr. Den gjennomsnittlige årsinntekten var lavere for familier som mottok ordinær oppfølging ved tiltakskontorer (ca. 76 000 kr), og høyere for familier som mottok ordinær oppfølging ved sammenligningskontorer (ca. 111 000 kr).

For å ta hensyn til denne skjevheten, i tillegg til de fire feilkildene vi skisserte innledningsvis, justerer vi for disse feilkildene i de endelige analysene. Resultatene er vist grafisk. Siden observasjonene er årlige, vi kun har data frem til 2017 og HOLF-prosjektet ble iverksatt i oktober 2016, har vi kun ett tidspunkt å måle effekt på. Den øverste linjen i figur 16.8 viser effektene av familiekoordinator uavhengig av om disse benytter HOLF-modellen eller ikke. Figuren viser at den estimerte effekten er liten, og at den ikke er statistisk signifikant forskjellig fra null. Dette tyder på at det ikke er effekt av familiekoordinator på inntekt i 2017, ett år etter at prosjektet startet. Andre linje i figur 16.8 viser effekten av HOLF-modellen kontrollert for familiekoordinator, det vil altså si den ekstra effekten som HOLF-modellen bringer utover effekten av at familiene har en familiekoordinator. Den estimerte effekten av HOLF-modellen er liten, og ikke statistisk signifikant forskjellig fra null. Vi finner dermed ingen effekt av HOLF-

modellen på inntekt i 2017. Vi finner heller ikke signifikante effekter i sensitivitetsanalyser, der vi ekskluderer alle kontorer som lagde nye lister.

Effektene av familiekoordinator på arbeid nærmer seg å være signifikante utover våren i 2019 (se figur 16.6 a). Det blir derfor viktig å analysere effekter på inntekt i 2018 for å kunne fastslå om tendensen til effekt av familiekoordinator på arbeid manifesterer seg i økt inntekt. Med de dataene vi nå har tilgjengelig, kan vi ikke fastslå at familiekoordinator eller HOLF har effekt på arbeid og inntekt.

Figur 16.8 Effekt av familiekoordinator og HOLF-modellen på inntekt fra arbeid i 2017

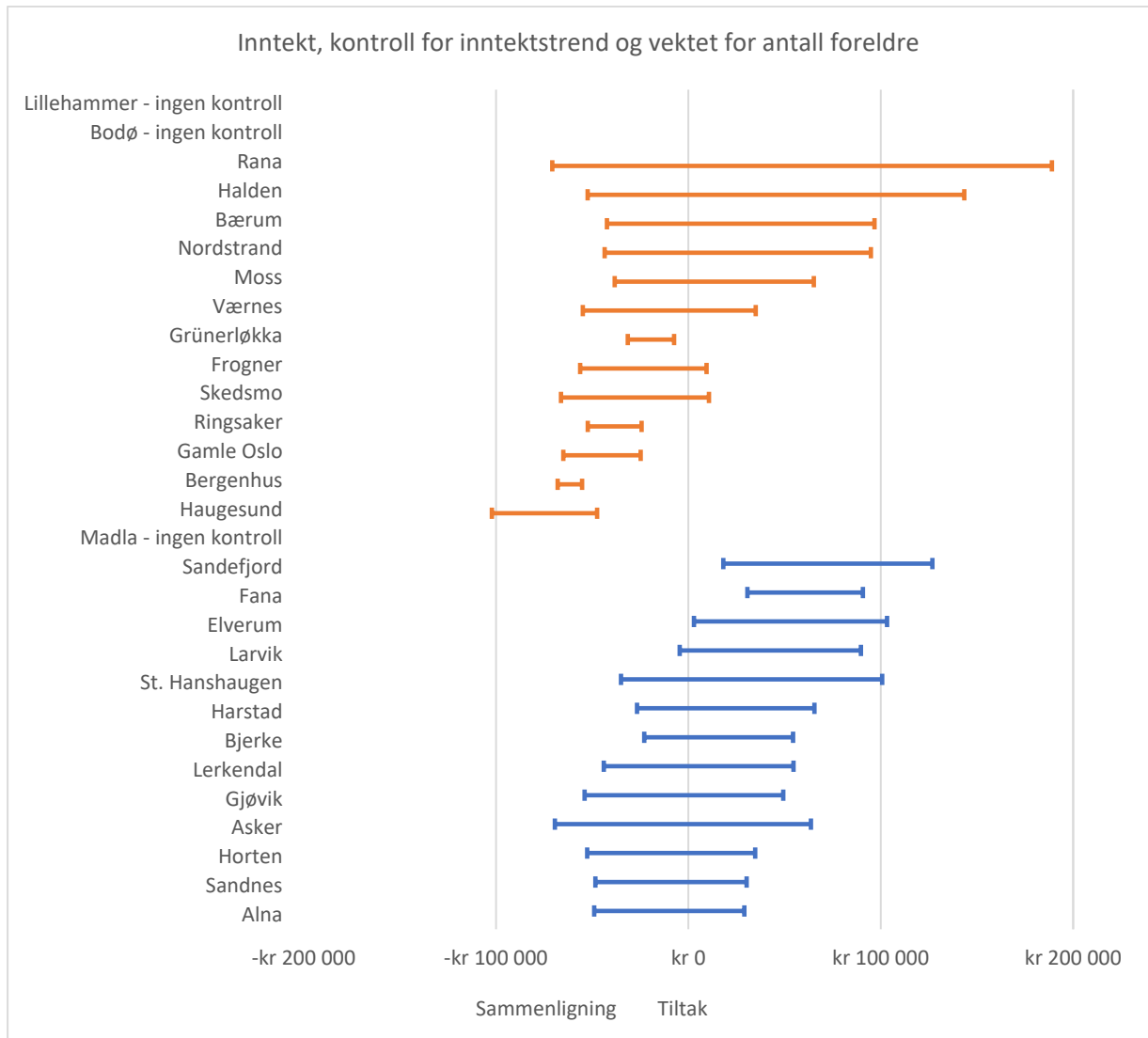


Effekten på inntekt av det å bli fulgt opp av en familiekoordinator varierer mellom de enkelte kontorene, og resultatene er ikke entydige ved hverken tiltaks- eller sammenligningskontorer. Figur 16.9 viser de estimerte effektene av familiekoordinator for hvert av kontorene. For noen kontor er linjene brede, som betyr at det er stor usikkerhet rundt nøyaktig effektstørrelse, for andre kontor er linjen kort, som betyr at vi er nokså sikre på nøyaktig effektstørrelse. Generelt er det en tendens til at familiekoordinator ved tiltakskontor oftere fører til lav inntekt enn familiekoordinator ved sammenligningskontor. Ved 5 av 13 tiltakskontorer fører familiekoordinator til statistisk signifikant reduksjon i inntekt. Effektene er på grensen til signifikante ved ytterligere to kontorer. Det betyr at familiekoordinatorrollen har bidratt til lavere inntekt i omkring halvparten av kontorene som har prøvd ut HOLF-modellen. På den andre siden finner vi ikke signifikant positive effekter av familiekoordinator ved noen av disse kontorene. Mønsteret er nokså forskjellig ved sammenligningskontorene, der

familiekoordinatorene selv valgte oppfølgingsmetodikk. Ved tre av disse kontorene har familiekoordinator ført til en signifikant økning i inntekt, mens et fjerde kontor har hatt en økning som ligger i grenseland til å være signifikant. Ved de øvrige kontorene er det ingen signifikante effekter. Vi finner altså ingen signifikant negative effekter av familiekoordinator ved kontorene hvor koordinatorene ikke har blitt pålagt en bestemt modell.

Resultatet indikerer at familiekoordinator ofte ikke har effekt, men at det kan bidra til arbeid og inntekt i enkelte kontekster. Den negative tendensen ved tiltakskontorer indikerer at familiekoordinator og/eller HOLF-modellen i noen tilfeller svekker foreldrenes sannsynlighet for å være i arbeid og få høyere inntekt, i alle fall på kort sikt. Her vil vi likevel understreke at de kontorspesifikke resultatene ikke bør anses som annet enn en indikasjon: De kontrollerte analysene i figur 16.8 viser nemlig ingen tegn til at hverken familiekoordinatorrollen eller HOLF-modellen har generelle effekter på inntekt.

Figur 16.9 Effekt av familiekoordinator på inntekt fra arbeid i 2017. Effekter per kontor



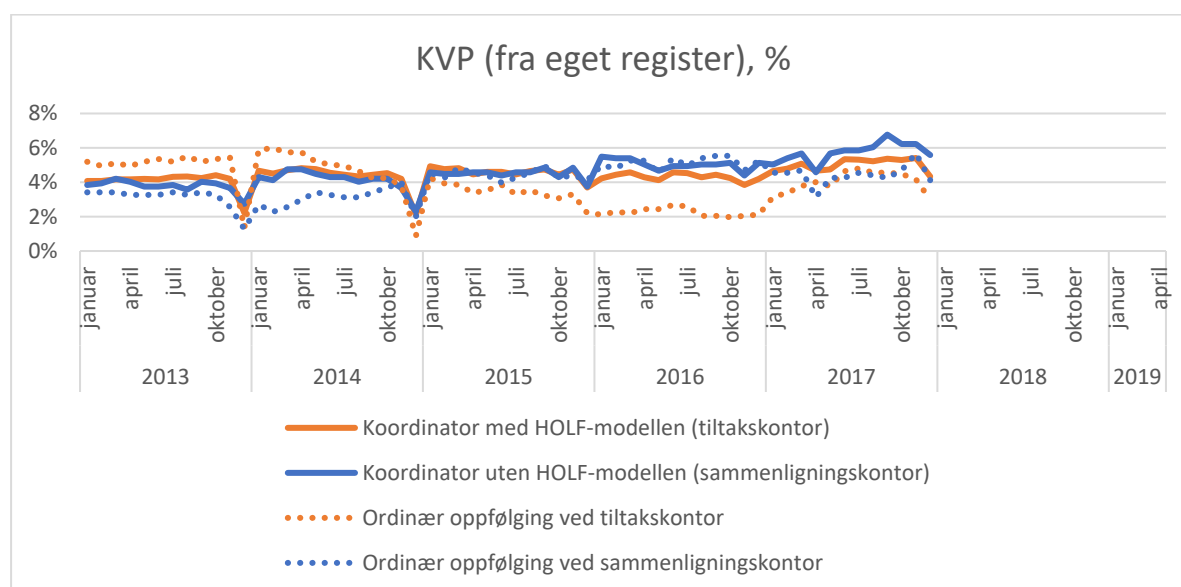
#### 16.4 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er et tilbud om tilpasset oppfølging og arbeidstrening for å komme i arbeid eller aktivitet. KVP kan tilbys personer som har lovlig opphold i Norge og lite eller ingen ytelser fra NAV, og som NAV samtidig vurderer til å ha nedsatt arbeids- og inntektsevne og behov for tett oppfølging. Programmet er imidlertid på fulltid og krever dermed en viss kapasitet fra deltakerne. Det er likevel grunn til å tro at familiekoordinatorne

vil kunne foreslå KVP for en del foreldre i målgruppen. For å undersøke denne hypotesen benytter vi data fra KVP-registeret.

Figur 16.10 viser andelen foreldrene som mottar kvalifiseringsstønad. Dette er en ytelse foreldrene får når de deltar i KVP. Generelt viser figuren at andelen har ligget mellom 3 og 6 prosent, med unntak av to kraftige dropp, ett i slutten av 2013 og ett i slutten av 2014. Utviklingen i etterkant av prosjektstart (oktober 2016) tyder ikke på at det å ha familiekoordinator, enten det er med eller uten HOLF-modellen, har ført til mer bruk av tiltak.

Figur 16.10 Andelen foreldre som mottar kvalifiseringsstønad

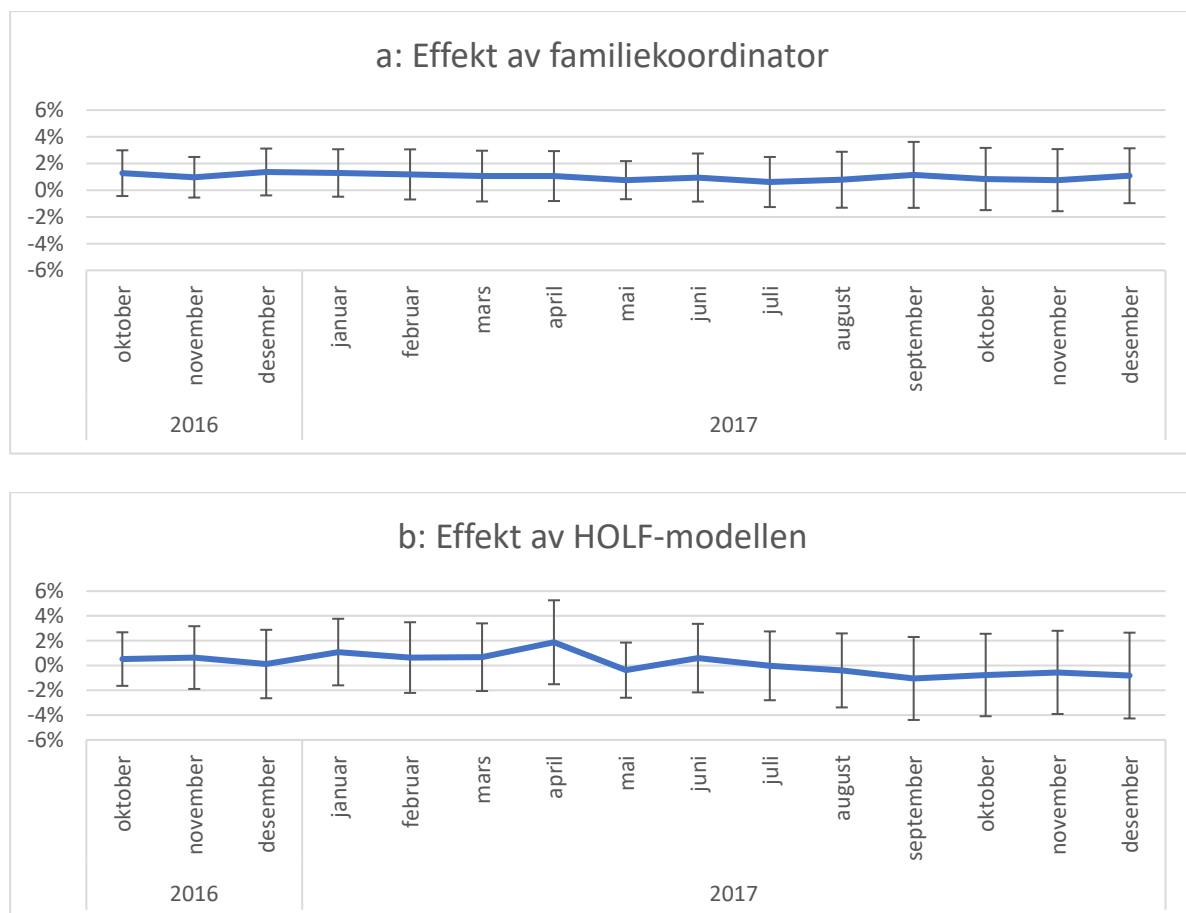


Figuren viser at det var noe forskjell mellom de fire gruppene i tiden opp mot randomiseringstidspunktet. Spesielt ser vi at foreldre som får ordinær oppfølging ved tiltaks kontor, sjeldnere er i KVP. For å forsikre oss om at mulige feilkilder ikke gir unøyaktige effekter av familiekoordinator og HOLF-modellen, justerer vi for disse. Resultatene er vist grafisk, måned for måned, fra første måned etter at HOLF-prosjektet ble satt i gang (november 2016), og frem til siste tilgjengelige observasjon (desember 2017).



Figur 16.11 a viser effektene av familiekoordinator på hvorvidt foreldrene mottar kvalifiseringsstønad, uavhengig av om familiekoordinatoren benytter HOLF-modellen eller ikke. Figuren viser en generell tendens til at familiekoordinator gjør at flere foreldre mottar kvalifiseringsstønad, men effektene er aldri signifikante. Figur 16.11 b viser effekten av HOLF-modellen på KVP. Disse analysene er kontrollert for familiekoordinator. Det vil si at vi undersøker den ekstra effekten som HOLF-modellen bringer utover effekten av at familiene har en familiekoordinator, og at koordinatorene følger opp et lavt antall familier. Resultatene indikerer ingen effekt på KVP. Vi finner heller ikke signifikante effekter i sensitivitetsanalyser, der vi ekskluderer alle kontorer som lagde nye lister.

Figur 16.11 a og b Effekt av familiekoordinator (a) og HOLF-modellen (b) på kvalifiseringsstønad



## 16.5 Sosialhjelp

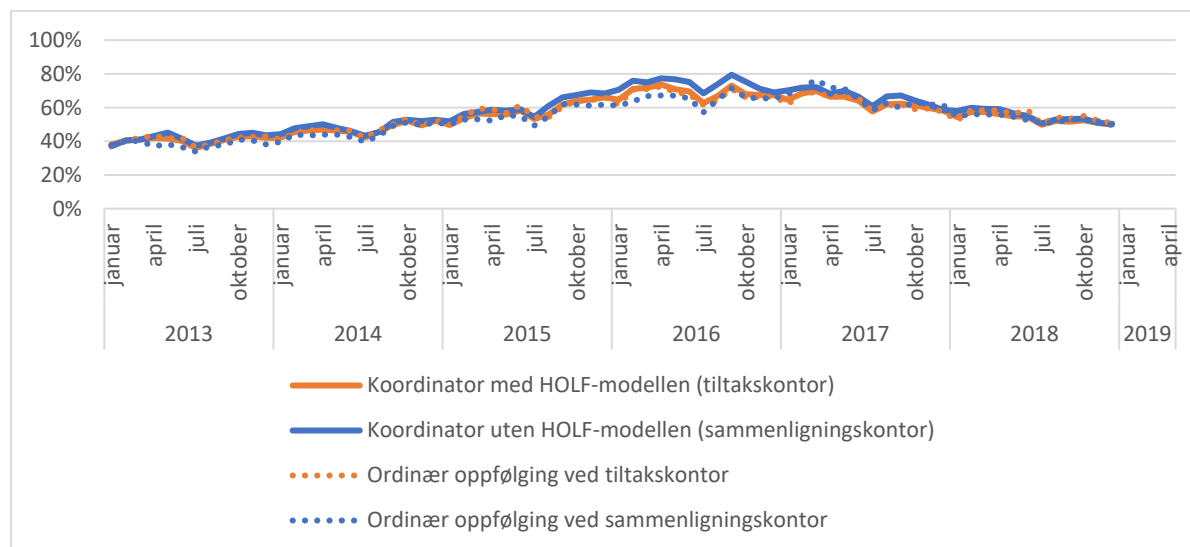
Målgruppen for studien er familier som har mottatt sosialhjelp eller supplerende sosialhjelp i en lengre periode,<sup>28</sup> og prosjektet er utformet for å hjelpe disse familiene. Man kunne derfor tro at det ville gi effekter i form av færre på sosialhjelp og lavere utbetalinger til dem som mottar. Samtidig er ikke dette definert som noe eksplisitt mål for familiekoordinatorene. Snarere skal familiekoordinatorene påse at familien får tilgang på de ressursene de har rett på. Man kan derfor begrunne både en hypotese om at familiekoordinator og HOLF-modellen fører til færre og lavere utbetalinger av sosialhjelp, og en hypotese om at familiekoordinator og HOLF-modellen fører til flere og høyere utbetalinger av sosialhjelp

Vi benytter her data fra sosialhjelpsregisteret, og vi har fått utlevert data om foreldrene opp til og med desember 2018. En forelder er regnet for å ha mottatt sosialhjelp dersom en av foreldrene i husholdet mottar sosialhjelp. I årene opp mot prosjektstart er andelen som mottar sosialhjelp, økende. I perioden etter prosjektstart (oktober 2016) går andelen ned. Denne tendensen ser vi i alle de fire gruppene (figur 16.12), og de deskriptive trendene gir ikke grunn til å tro at det er effekt av hverken familiekoordinator eller HOLF-modellen på hvorvidt familien mottar sosialhjelp.

---

<sup>28</sup> I utgangspunktet skulle familiene ha mottatt sosialhjelp i minst seks av de siste tolv månedene. Dette kravet ble imidlertid lempet noe (til tre av tolv måneder) ved enkelte kontorer, fordi målgruppen viste seg å være veldig liten.

Figur 16.12 Andel foreldre som mottar sosialhjelp (ifølge sosialhjelpsregisteret)

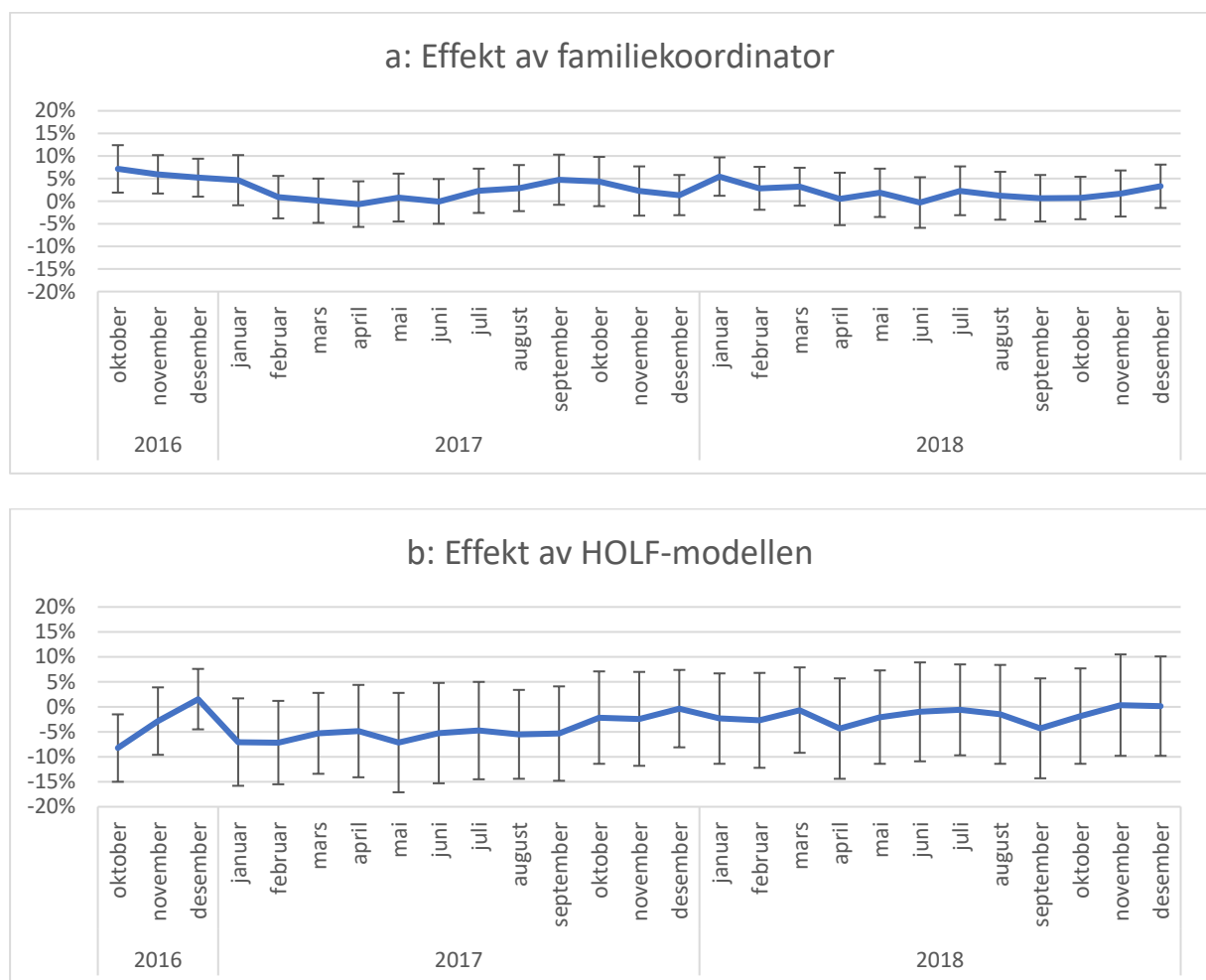


Fra høsten 2015 til høsten 2016, altså året før oppstart, er det en tendens ved sammenligningskontorene til at andelen som mottok sosialhjelp, var større blant familiene som ble trukket ut til å motta familiekoordinator, enn blant familiene som fikk ordinær oppfølging. I de endelige analysene kontrollerer vi for mulige feilkilder. Resultatene er vist grafisk, måned for måned, fra første måned etter at HOLF-prosjektet ble satt i gang (november 2016), og frem til siste tilgjengelige observasjon (desember 2018).

Figur 16.13 a viser effektene av familiekoordinator på hvorvidt foreldrene mottar sosialhjelp, uavhengig av om familiekoordinator benytter HOLF-modellen eller ikke. Figuren viser at i månedene etter prosjektets oppstart førte familiekoordinator til økt sannsynlighet for å motta sosialhjelp. Denne effekten er forholdsvis stor (5–7 prosent), og den er statistisk signifikant de tre første månedene av prosjektperioden. Deretter går effekten mot null, før den igjen stiger høsten 2017. Denne gangen blir effekten aldri signifikant. Våren 2018 er det en signifikant effekt i januar. Familiekoordinator ser da ut til å gi 5,5 prosent flere på sosialhjelp. Deretter avtar effektene og er ikke forskjellig fra 0. Figur 16.13 b viser effekten av HOLF-modellen på hvorvidt foreldrene mottar sosialhjelp. Her undersøker vi effekten av selve HOLF-modellen, kontrollert for familiekoordinatorrollen. Figuren indikerer at HOLF-modellen fører til at andelen som mottar sosialhjelp, går noe ned, men mest på kort sikt, og det er betydelig

usikkerhet heftet ved resultatene. Det er kun i januar 2017 at vi med sikkerhet kan si at denne effekten er reell. Sensitivitetsanalysene gir lignende resultat når det gjelder effekter av familiekoordinator, men i disse analysene er effekten aldri statistisk signifikant. Når det gjelder effekter av HOLF-modellen, indikerer sensitivitetsanalysene at HOLF-modellen fører til 5–10 prosents økning i andelen familier på sosialhjelp fra senhøsten 2017 og ut 2018. Effekten er riktignok bare signifikant ved to målepunkter (juli og desember 2018).

Figur 16.13 a og b Effekt av familiekoordinator (a) og HOLF-modellen (b) på sosialhjelp

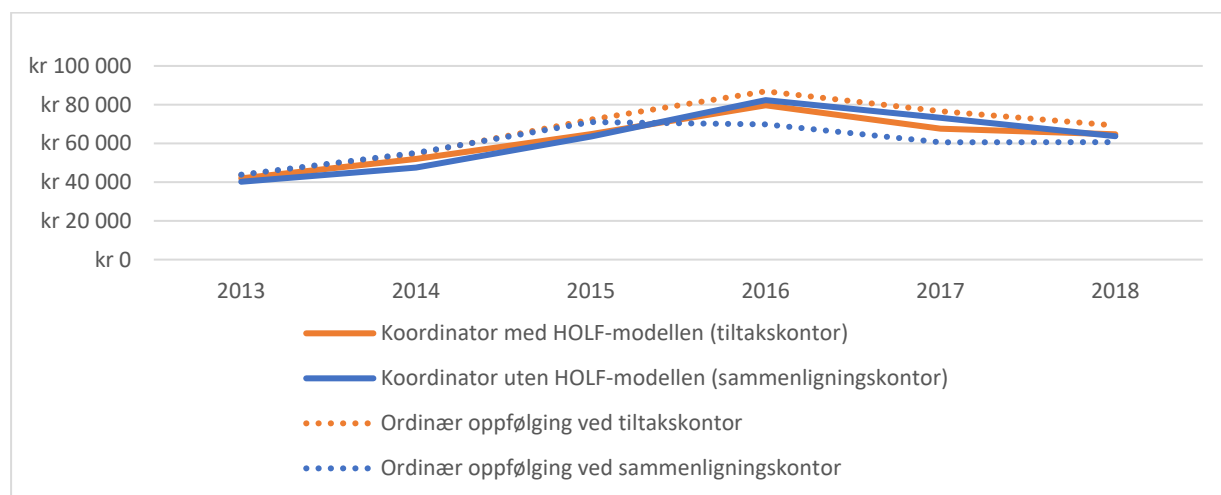


I tillegg til å undersøke om familiene får sosialhjelp, er det interessant å undersøke hvor mye de får, og om familiekoordinator og HOLF-modellen påvirker størrelsen på utbetalingen. Data

om sum utbetalt sosialhjelp har årlige målepunkter. Vi presenterer her data for årene 2014 til og med 2017.

Figur 16.14 viser at det var en generell økning i hvor mye sosialhjelp familiene får utbetalt, i årene opp mot prosjektstart (2014—2016), og økningen er tydelig for alle grupper. Endringen fra oppstartsåret (2016) til 2018 er tydelig for alle grupper utenom for familier som mottok ordinær oppfølging ved sammenligningskontorer.

Figur 16.14 Årlig utbetalt sosialhjelpsbeløp (ifølge sosialhjelpsregisteret)



Her er det imidlertid viktig å påpeke at de som mottok ordinær oppfølging ved sammenligningskontorer, allerede mottok et mye lavere beløp enn de tre andre gruppene i 2016. Det er også en tendens til at de som er trukket ut til å motta oppfølging fra familiekoordinator, avviker fra dem som ikke er trukket ut. Ved tiltakskontorer ser det ut til at familier med lavere utbetalinger er trukket ut, mens ved sammenligningskontorer ser det ut til at familier med større utbetalinger er trukket ut. Dette tyder på at det var en viss forskjell mellom gruppene ved randomiseringstidspunktet. I tillegg har vi innledningsvis nevnt fire mulige feilkilder som gjør at de deskriptive trendene ikke nødvendigvis gir et korrekt bilde av effekter av familiekoordinator og HOLF-modellen. Vi justerer for disse feilkildene i de endelige analysene (figur 16.15). Resultatene er vist grafisk for 2017 og 2018, som er de årene vi har

sosialhjelpsdata for. Resultatene tyder på at familiekoordinator fikk familiens sosialhjelpsbeløp til å gå opp med omkring 4000 kr i 2017 og omkring 5600 kr i 2018, men dette er svært små effekter (lavere enn 0,1 omregnet til standardiserte effektstørrelser), og effektene er heller ikke statistisk signifikante. HOLF-modellen ser ut til å ha dempet sosialhjelpsbeløpet i 2017, men denne effekten er ikke statistisk signifikant. I 2018 ser vi ingen effekt av HOLF-modellen på sosialhjelpsbeløp. Her er det imidlertid viktig å påpeke at i sensitivitetsanalysene, der vi ekskluderer alle kontorer som lagde nye lister, er det en klar effekt av HOLF-modellen på sosialhjelp i 2018. Sosialhjelpsutbetalingene ser ut til å øke med et sted mellom 2700 og 30 000 kroner som følge av HOLF-modellen. Dette er svært små effekter (lavere enn 0,1 omregnet til standardiserte effektstørrelser).

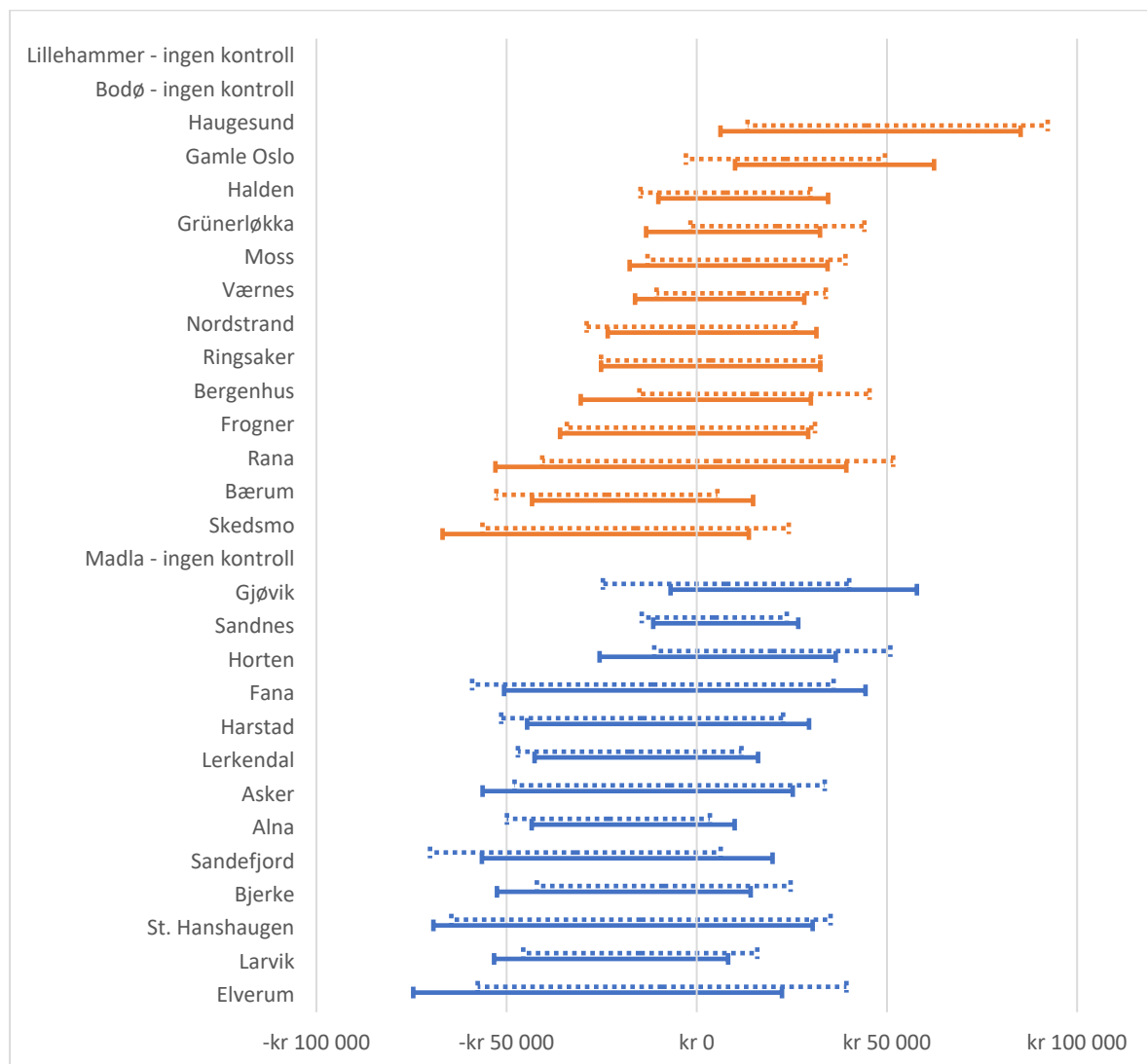
Figur 16.15 Effekt av familiekoordinator og HOLF-modellen på årlig utbetalt sosialhjelp i 2017 og 2018



Effektene av familiekoordinator på sosialhjelp varierer betydelig mellom kontorer, men er sjelden statistisk signifikante (figur 16.16). Det vil si at vi kan sjelden være sikre på at effektene er forskjellig fra 0. Hvis vi bare ser på området effektene ligger i, kan vi likevel få en indikasjon på effekter av familiekoordinator med og uten HOLF-modell. Ved tiltakskontorer, der familiekoordinatorne har jobbet etter HOLF-modellen, er det like mange kontorer hvor familiekoordinator fører til økt sosialhjelp, som kontorer hvor familiekoordinator fører til redusert sosialhjelp. Ved sammenligningskontor, der familiekoordinatorne ikke har vært pålagt en bestemt modell, er det flere kontorer hvor familiekoordinator fører til redusert

sosialhjelp, enn kontorer hvor familiekoordinator fører til økt sosialhjelp. Hvis målet for familiene er å få mindre sosialhjelp, indikerer de kontorspesifikke analysene at det er størst sjanse for å nå dette måket når familiene får oppfølging fra en familiekoordinator som ikke benytter HOLF-modellen. Resultatene er nærmest identiske for 2017 og 2018.

Figur 16.16 Effekt av familiekoordinator på årlig utbetalt sosialhjelp i 2017 og 2018 per kontor



## **16.6 Effekter på AAP, tiltakspenger, uføre og dagpenger?**

Vi undersøker også om familiekoordinator og HOLF-modellen fører til at flere foreldre mottar arbeidsavklaringspenger (AAP). For å ha rett til AAP må personen ha en arbeidsevne som er redusert med minst 50 prosent på grunn sykdom, skade eller lyte, men det må være en mulighet for at man kan bli bedre gjennom behandling, arbeidsrettede tiltak eller oppfølging fra NAV. Mens man mottar AAP, kan man få arbeidsrettede tiltak, ytelser under medisinsk behandling eller annen oppfølging fra NAV. Dette fordrer en viss aktivitet fra mottakeren, men aktiviteten trenger ikke nødvendigvis være tiltak. Arbeidsavklaringspenger er vanligvis en mer generøs ytelse enn tiltakspenger. En mulighet er derfor at familiekoordinatorene har jobbet for å få foreldrene over på denne ytelsen for å forbedre familiens økonomiske situasjon. Resultatene (ikke vist) støtter imidlertid ikke en slik hypotese. Det er ingen tegn til at familiekoordinator eller HOLF-modellen påvirker hvorvidt foreldrene mottar AAP.

Det kan tenkes at familiekoordinator og HOLF-modellen har ført til at flere foreldre deltar i tiltak. For å undersøke denne hypotesen benytter vi data fra NAVs saksbehandlingssystem innenfor arbeids- og aktivitetsområdet (Arena). Analysene (ikke vist) gir imidlertid ingen indikasjon på at det å ha familiekoordinator, hverken med eller uten HOLF-modellen, har ført til mer bruk av tiltak.

Vi har tidligere nevnt at målgruppen har dårligere helse enn befolkningen for øvrig (Malmberg-Heimonen m. fl., 2018b). Helse er ikke et målområde i HOLF-modellen, men data fra spørreundersøkelser blant familiene tyder på at andelen foreldre med helseplager er høy. Dersom familiene har omfattende helseutfordringer og de har rettigheter i folketrygden, kan man forvente at oppfølging fra familiekoordinator vil avdekke eller avklare om utfordringene er av en slik art at det er aktuelt å søke uføretrygd. I så fall kan familiekoordinator føre til at flere foreldre får uføretrygd. Siden avklaring av helse er et eksplisitt mål i HOLF-modellen, men en underdimensjon av arbeid, forventer vi kun effekt av familiekoordinator, ikke av selve HOLF-modellen, på uføretrygd. Analysene (ikke vist her) tyder ikke på at hverken familiekoordinator eller HOLF-modellen har noen betydning for overgang til uføretrygd.

Vi har ingen klar grunn til å tro at HOLF-modellen eller familiekoordinator skal ha effekt på sykefravær, fordi sykefravær er kun aktuelt for personer i arbeid. Bare et mindretall av



deltakerne i studien har jobb, og vi finner heller ingen effekter av HOLF-modellen eller familiekoordinator på arbeid. Vi har ikke direkte tilgang på informasjon om sykefravær, men har data om utbetaling av sykepenger. Vi har her valgt å undersøke effekter på hvorvidt foreldrene mottar sykepenger, for å være helt sikre på at vi ikke har oversett mulige effekter av HOLF-modellen eller familiekoordinator. Resultatene viser familiekoordinator førte til en svak økning i andel sykemeldte i januar og februar 2018, men ellers finner vi ingen effekter, hverken av familiekoordinator eller av HOLF-modellen.

Vi har heller ingen hypotese om at HOLF-modellen eller familiekoordinator skal føre foreldrene over på eller ut av dagpenger, men har likevel undersøkt om det kan finnes effekter. Analysene viser ingen effekt av hverken familiekoordinator eller HOLF-modellen. Det er riktignok en svak tendens til at både familiekoordinator og HOLF-modellen fører til at flere foreldre går over på dagpenger våren 2019, men effekten er ikke signifikant, og det kan være noe usikkerhet rundt registreringene i disse månedene. Det vil være interessant å følge denne tendensen videre utover 2019 og 2020.

### **16.7 Små eller ingen effekter av familiekoordinator og HOLF-modellen**

Data fra offentlige registre har gjort oss i stand til å gjøre grundige analyser av effekten av HOLF-modellen og av familiekoordinatorrollen, og vi kan skille disse effektene fra hverandre. De fire gruppene er trukket tilfeldig og skal dermed være sammenlignbare. Vi tar likevel hensyn til mulige forskjeller mellom gruppene. Hovedfunnet er at det er små forskjeller mellom gruppene og ingen signifikante effekter. Likevel er det noen resultater vi ønsker å trekke frem.

Vi finner en tendens til positiv effekt av familiekoordinator på arbeid, men effekten er ikke signifikant, og den gir heller ikke økt arbeidsinntekt til familiene. Vi finner ikke noen ekstra effekt av at familiekoordinatorerne bruker HOLF-modellen. Resultatene indikerer også at familiekoordinator fører 1–1,5 prosent flere over på kvalifiseringsprogrammet (KVP), men effektene er ikke heller her signifikante. Videre finner vi ikke noen ekstra effekt av at familiekoordinatorerne bruker HOLF-modellen. Vi finner heller ingen effekter på tiltakspenger og arbeidsavklaringspenger (AAP), hverken av familiekoordinator eller av HOLF-modellen.

Analysene indikerer også at oppfølging fra familiekoordinator i perioder har ført til at flere mottar sosialhjelp, og at de mottar mer, sammenlignet med ordinær oppfølging i NAV. Denne tendensen var spesielt synlig i månedene etter prosjektet startet. Når det gjelder størrelsen på sosialhjelpsutbetalingene, er effektene forholdsvis små (et sted mellom 0 og 10 000 kr mer i året) og ikke signifikante. Vi finner altså en marginal effekt av familiekoordinator sammenlignet med ordinær oppfølging i NAV, men ingen effekt av at familiekoordinatorer bruker HOLF-modellen. Hverken familiekoordinator eller HOLF-modellen ser ut til å påvirke foreldrenes sannsynlighet for overgang til uføretrygd.

Alt i alt er resultatene i tråd med funn fra evalueringen av lignende innsats i Danmark, som ikke tydet på effekter utover økt sosialhjelp (Deloitte, 2017; Hjelmar m. fl., 2017), og med studier fra Storbritannia som ikke har vist effekter av denne type tiltak (Cook, 2016).

## 17 Hovedfunn og anbefalinger

### 17.1 Forskningsspørsmål

Denne studien er en effekt- og prosessevaluering av NAVs prosjekt «Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier» (HOLF-prosjektet), hvor 29 NAV-kontor ansatte to familiekoordinatorer. I halvparten av kontorene fikk familiekoordinatorene i oppdrag å jobbe etter Arbeids- og velferdsdirektoratets modell, HOLF-modellen. Familiekoordinatorene ved alle kontor, uavhengig av om de benyttet HOLF-modellen eller ikke, trakk tilfeldig ut familier fra målgruppen, og tilbød disse oppfølging.

FAFOs kunnskapsoppsummering (Grødem og Fløtten, 2014) ligger til grunn for HOLF-modellen, og beskriver en problemsituasjon hvor arbeidet med lavinntektsfamilier hemmes av fragmentert bistand som i liten grad ser familiens behov under ett, og som i liten grad trekker inn brukerne i diskusjon og utvikling av tjenestene. Anbefalingene fra praksis i forbindelse med pilotering støttet opp under de samme innsiktene: Å utvikle en helhetlig bistand, som ser familiens behov under ett, hvor ulike hjelpeinstanser sees i sammenheng, og hvor brukermedvirkning står sterkt.

Arbeids- og velferdsdirektoratets mål med å innføre familiekoordinator og HOLF-modellen var å redusere faren for at barn som vokser opp i lavinntektsfamilier forblir økonomisk og sosialt marginalisert som voksne. På kort sikt var målet at foreldrene skulle få arbeid, at familien skulle få bedre økonomi og boligsituasjon, og at barnas situasjon skulle forbedres. Disse forholdene er definert som prosjektets fire målområder. I prosjektet skal familiekoordinatorene arbeide med hele familien, se de fire målområdene i sammenheng og koordinere tjenester internt i NAV og med eksterne samarbeidspartnere. I denne studien har vi undersøkt hvorvidt innføringen av familiekoordinatorer og HOLF-modellen fører til endringer på de fire målområdene.

I evalueringen sammenligner vi tre typer oppfølging; oppfølging fra familiekoordinator med HOLF-modellen, oppfølging fra familiekoordinator uten HOLF-modellen, og ordinær oppfølging i NAV. Hensikten er å undersøke om familiekoordinator og HOLF-modellen har effekter på de fire målområdene; arbeid, økonomi, bolig og barnas situasjon. Våre data gjør

det mulig å undersøke effekten av HOLF-modellen på alle fire målområdene. Når det gjelder arbeid, inntekt og overgang til ulike tiltak og ytelser kan vi også sammenligne med familier som fikk ordinær oppfølging. Vi har anvendt kvalitative og kvantitative data for å undersøke forskningsspørsmålene.

## **17.2 Hovedfunn**

### *Arbeid*

Sammenlignet med ordinær oppfølging i NAV finner vi gjennom analyser av registerdata ingen sikre bevis for at verken HOLF-modellen eller familiekoordinator fører til at flere foreldre kommer i arbeid. Riktignok er det en svak positiv effekt av familiekoordinator, men denne effekten er ikke signifikant. Familiekoordinatorerne sier i intervju at de fleste foreldrene ønsker seg en jobb, og at mange av dem har vært uten arbeid i mange år. Videre sier familiekoordinatorerne at hindringene hovedsakelig er lav utdanning, helseproblemer og norskspråklige utfordringer. Da studien startet i oktober 2016 var 32,0 prosent av foreldrene i arbeid. 31 måneder senere, i mai 2019, var 39,6 prosent i arbeid.

### *Økonomi og inntekt*

Når vi gjennom registerdata sammenligner med ordinær oppfølging i NAV, er det ingen effekt av HOLF-modellen eller av familiekoordinatorfunksjonen på inntekt eller andre ytelser, men det er en svak tendens til at familiekoordinator fører til økt utbetaling av sosialhjelp (tilsvarende 300-400 kr per måned). Denne effekten er ikke statistisk signifikant. I intervju med familiekoordinatorerne fortalte flere at de jobbet for å sikre familiene ytelser som de mente familiene hadde rett på, men at det kunne være krevende å få gjennomslag for disse synspunktene internt på kontorene. Familiekoordinatorerne forteller også om familier som ikke mottar ytelser de har krav på og at de bistår med å søke disse. Økonomisk råd og veiledning når det gjelder å disponere inntekter slik at de strekker til og evt. plan for nedbetaling av gjeld har de jobbet mye med, noe som familiekoordinatorerne mener har ført til at familiene har fått bedre kontroll over økonomien og til at stressnivået har blitt lavere. Når vi gjennom spørreundersøkelser analyserer effekten av HOLF-modellen på materiell deprivasjon, finner vi ingen effekt, men det blir mindre materiell deprivasjon generelt blant

familier som får oppfølging av familiekoordinator, uavhengig om denne benytter HOLF-modellen eller ikke. Registerdata viser at familiekoordinator ikke fører til at flere mottar sosialhjelp, men de som mottar sosialhjelp ser som nevnt ut til å motta noe mer.

### *Bolig*

Gjennom analyser av spørreundersøkelser finner vi ingen effekt av HOLF-modellen på familienes opplevelse av boligens kvalitet og størrelse. Vi finner heller ingen effekt på boområde, som tyder på at HOLF-modellen har ført til flytting til et område med annen bokvalitet. Vi har ikke registerdata om familiene som mottok ordinær oppfølging i NAV på dette målområdet, og kan derfor ikke rapportere sikre effekter av familiekoordinator. Data fra spørreundersøkelsene viser imidlertid at familiene som mottar oppfølging av familiekoordinator generelt har stabil boligsituasjon over tid, mens andelen foreldre som er fornøyd med boligens størrelse og standard øker noe. Vi kan derfor ikke utelukke at familiekoordinator har bidratt til at familiene har fått større og bedre boliger, men vi har ikke registerdata til å teste denne hypotesen. I intervjuer forteller familiekoordinatorene om hindringer i arbeid med boligområdet og de understreker at tilfredsstillende bolig har stor betydning for familiens trygghet og trivsel. De forteller også om familier som bor i boliger med svært lav standard. Bolig er det målområdet hvor det er størst variasjon mellom de ulike kontorene. Dette skyldes blant annet at det private leiemarkedet, samt tilgang på og organisering av kommunale boliger varierer mye mellom ulike kommuner. I enkelte kommuner er det god tilgang og tilfredsstillende standard på boligen, mens det andre steder er mer kritisk. Noen steder er det tett samarbeid mellom NAV og boligkontoret, mens det andre steder er mer krevende samarbeidsforhold. Disse forholdene vil ha betydning for muligheter til å påvirke flytting og oppgradering av leid bolig.

### *Barnas situasjon*

Innføringen av familiekoordinator med barnas situasjon som ett målområde har gitt økt fokus på barna i familiene. Analyser av spørreundersøkelsene viser at andelen foreldre som opplevde at kontaktpersonen i NAV snakket med barna deres var før oppstart av prosjektet ca. 15 prosent. Etter et år med oppfølging fra familiekoordinator var andelen over 50 prosent. Vi har ikke informasjon om utviklingen for familiene som mottar ordinær oppfølging i NAV, men det er ingen grunn til å anta at situasjonen der er endret. Resultatene tyder dermed på

at familiekoordinator fører til at barna blir mer synlige i NAV. Gjennom spørreundersøkelsene finner vi imidlertid ingen effekter av HOLF-modellen. Som en konsekvens av systematisk kartlegging av barnas situasjon og samtaler om barn med foreldrene, har barna i familiene blitt synligere i NAV-kontorene. Fattigdom kan være stigmatiserende å snakke om for familiene. Familiekoordinatorer forteller om familier de har utviklet gode relasjoner med over tid, der både foreldre og barn gradvis åpner seg om vanskeligheter.

### *Relasjon til brukere og familiekoordinatorenes kompetanse*

Vi finner med utgangspunkt i data fra spørreundersøkelser og intervjuer at HOLF-modellen har ført til et mer målrettet oppfølgingsarbeid og noe bedre relasjonelle ferdigheter blant familiekoordinatorer. Når det gjelder relasjon til brukere er antakelig familiekoordinatorer mer avgjørende enn HOLF-modellen. Familiekoordinatorer møter familiene oftere enn ordinære veiledere i NAV har anledning til. Intervjuer med familiene viser at familiekoordinatorer er tilgjengelige, lyttende og imøtekommende overfor familiene, at familiene opplever at deres behov blir tatt på alvor og at de får medvirke i oppfølgingsarbeidet. Brukermedvirkning og relasjonen mellom familiekoordinatorer og familiene er betydelig styrket, sammenlignet med relasjonen foreldrene hadde til sin NAV-veileder da de ble rekruttert inn i studien. Vi har ikke tilsvarende informasjon om familier som kun fikk ordinær oppfølging, men det er ingen grunn til å forvente vesentlige endringer.

### **17.3 Hvordan kan vi forstå funnene?**

Helhetlig og tett oppfølging er fellesnevneren i familiekoordinatorerens arbeid, uavhengig av om de benytter HOLF-modellen eller ikke. Dette gir ikke større sannsynlighet for arbeid, økt inntekt, kvalifiserende tiltak eller helserelaterte ytelser, når vi sammenligner med familier som fikk ordinær oppfølging i NAV. Dermed kan man stille spørsmål ved hvorvidt helhetlig og tett oppfølging virker – i alle fall på de målområdene som er mest sentrale i NAVs virksomhet, arbeid og inntekt. Hvorfor finner vi ikke slike effekter?

### 17.3.1 *Vil effekten på arbeid og inntekt først vise seg på lang sikt?*

Et viktig spørsmål er om effektene av det helhetlige familiearbeidet på målområdene arbeid og inntekt først vil vise seg på lengre sikt. Et argument for dette kunne være at en familiekoordinator på kort sikt vil innebære en innelukkingseffekt, dvs. at bedre og mer helhetlig kartlegging avdekker hjelpebehov som først ivaretas og leder til økt sosialhjelp, men som etter hvert vil gjøre familiene bedre i stand til å motta arbeidsrettet bistand. Underveis i prosjektet formidlet familiekoordinatorer at det ofte var mye som måtte på plass i familienes situasjon før det var aktuelt å begynne å jobbe med arbeidsmålet. Vi finner ingen tydelige effekter på arbeid og inntekt i prosjektperioden, oktober 2016 – april 2019. Fordi registerdata på inntekt foreløpig kun er tilgjengelig ut 2017, er det ytterligere begrensninger på muligheten til å fange opp en slik effekt. Selv om vi kunne ha forventet å se tydeligere indikasjoner på effekt allerede innenfor prosjektperioden, kan vi altså ikke utelukke at oppfølgingen kan ha effekt på arbeid og inntekt på lenger sikt.

### 17.3.2 *Var målgruppen «feil»?*

Andelen innvandrere som kom med i prosjektet var betydelig høyere enn forventet, 4 av 5 foreldre i prosjektet var født utenfor Norge. Det er mulig at flere lavinntektsfamilier der foreldrene var norskfødte ble ekskludert fra deltakelse i prosjektet fordi de oftere deltok i helhetlig oppfølging, oftere hadde oppfølging fra barnevernet, eller fordi foreldrene oftere var i behandling for alvorlige psykiske problemer eller rus. HOLF-modellen kan dermed ha blitt utprøvd overfor en annen målgruppe enn det den var utviklet for. Dette gjør imidlertid ikke resultatene av evalueringen mindre gyldige, men funnene vil primært ha relevans for de aller mest økonomisk marginaliserte lavinntektsfamiliene med innvandrerbakgrunn.

Den langsiktige målsettingen i prosjektet er å forhindre at barn som vokser opp i lavinntektsfamilier også som voksne kommer til å være i samme situasjon. Når så mange av foreldrene i prosjektet hadde innvandrerbakgrunn, kan det imidlertid ha hatt implikasjoner for relevansen av «sosial arv». Det er antagelig migrasjonsrelaterte grunner til at en del av disse familiene befinner seg i en lavinntektsposisjon, som språkbarrierer, diskriminering, manglende systemforståelse, vanskeligheter med å få godkjent utenlandsk utdanning, og mangel på kompetanse som etterspørres i norsk arbeidsliv. Mange familier med

innvandrerbakgrunn har ressurser som det kan være vanskelig å fange opp gjennom målbare levekårsindikatorer og gjennom å undersøke deres sosioøkonomiske status i vertslandet (Hyggen, Brattbakk og Borgeraas 2018, s. 180; Leirvik, 2010; Kindt, 2017). Det er begrenset kunnskap om hvorvidt det å vokse opp i en lavinntektsfamilie har samme konsekvenser for barn med innvandrerbakgrunn, som for barn uten slik bakgrunn. Generelt vet vi imidlertid at en slik situasjon henger sammen med negative utfall for barn, selv om forskere har ulike teorier om hva som er årsakssammenhengene (Hyggen, Brattbakk og Borgeraas, 2018). Målet må være å bidra til at foreldrene kan gi barna en best mulig oppvekst, slik at de lykkes med utdanning og arbeid videre i livet. Dette kan innebære at investeringer i foreldregenerasjonen, fra velferdsstatens side, vil være nødvendige for å sikre barnas framtidige utvikling (se Hermansen, 2017), også i tilfeller hvor slike investeringer på kort sikt ikke gir tydelige resultater i form av økt arbeidsdeltakelse. Dersom HOLF-modellen hadde blitt rettet mer mot innvandreres særskilte utfordringer, ville man muligens ha lagt vekt på andre elementer, slik som tolkebruk, norskopplæring, og mulighet for å ta grunnskole eller videregående utdanning.

### **17.3.3 Er det svakheter i programteorien?**

Arbeids- og velferdsdirektoratet utviklet HOLF-modellen i samarbeid med praksisfeltet og med innspill fra forskerne. Programteorien er beskrevet i andre underveisrapport samt i Malmberg-Heimonen, Tøge og Fossestøl (2018). Et forhold som kan tyde på svakhet i programteorien er at elementer i HOLF-modellen allerede er utbredt i fagfeltet, og benyttes i ordinær oppfølging i NAV. Det viste seg at familiekoordinatorene har anvendt relativt lik oppfølgingsmetodikk, uavhengig av om de brukte HOLF-modellen eller ikke. Begge grupper rapporterte om høy kompetanse i helhetlig oppfølgingsarbeid allerede før prosjektet startet (Tøge m. fl., 2019). Dette kan forklare at det er små forskjeller i resultater mellom de to gruppene, og at vi ikke kan måle noen effekt av selve HOLF-modellen. Det er mer overraskende at det ikke er substansielle effekter av familiekoordinator sammenlignet med ordinær oppfølging på målområdene arbeid og inntekt. Familiekoordinatorene følger opp betydelig færre brukere enn en ordinær NAV-veileder. De hadde også høy sosialfaglig kompetanse og relevant erfaring. Likevel finner vi ikke effekter av familiekoordinatorrollen på målområdene arbeid og økonomi, og heller ikke på arbeidskvalifiserende tiltak eller



helserelaterte ytelser. Dette tyder på at helhetlig og tett oppfølging på disse målområdene ikke virker som forventet for målgruppen, eller at det ikke er et tilstrekkelig virkemiddel for å oppnå endringer innenfor prosjektperioden.

En annen svakhet i programteorien kan være at helse ikke var et selvstendig målområde i HOLF-modellen. Helseutfordringene var større enn forventet. I HOLF-modellen kommer helse inn under målområdene arbeid og barnas situasjon. Vi kan stille spørsmål ved om koordinatorrollen ville hatt større innvirkning på arbeid, dersom helse hadde vært et selvstendig målområde. Det er mulig dette kunne gitt mer helsetilpasset oppfølging, og kanskje mer samarbeid med helsetjenestene for en gruppe som har betydelige helseutfordringer. En slik tilnærming kunne muligens føre til bedre oppfølging av helseproblemer, noe som igjen kunne ført til økt arbeidstilknytning og derigjennom økt inntekt. På den andre siden kan man tenke seg at helse som selvstendig målområde ville ført til et fokus på begrensningene mer enn arbeidsmulighetene for målgruppen. Denne strategien kunne potensielt ha ført til negative effekter på arbeid, men økte inntekter gjennom overgang til helserelaterte ytelser, som AAP og uføretrygd.

#### ***17.3.4 Var implementeringen mangelfull?***

Kan man forklare resultatene med manglende implementering av HOLF-modellen? Vi har målt implementeringskvaliteten, og vurderer den som høy. Familiekoordinatorene har i stor grad tatt i bruk de prinsipper og verktøy modellen legger opp til, og prosjektledelsen ved Avdir har overvåket og bistått i implementeringen gjennom hele prosjektperioden. Det har vært utfordringer knyttet til intern koordinering, men det er likevel riktig å si at implementeringskvaliteten er høy. HOLF-modellen er tatt i bruk og praktisert etter forutsetningene. Vi kan med andre ord ikke snakke om manglende implementeringskvalitet.

#### ***17.3.5 Var intervensjonen for kompleks?***

Vi kan også reise spørsmål om hvorvidt intervensjonen er for kompleks, og om dette er årsaken til de manglende effektene. I første underveisrapport beskrev vi programteorien i HOLF-modellen. Programteorien inneholder flere elementer, nivåer og kausale kjeder, både på familie- og systemnivå. Dette kan potensielt skape utfordringer med å identifisere nøyaktig

hva som skaper effekter. Samtidig anbefaler nyere RCT-forskning nettopp komplekse intervensjoner fordi dette vurderes som viktig for å sikre ekstern validitet, det vil si at intervensjonen er tilpasset situasjonen den skal virke i. Slik vi vurderer det kan ikke manglende effekter føres tilbake til HOLF-modellens kompleksitet.

### ***17.3.6 Var RCTen ikke godt nok gjennomført?***

Et ytterligere spørsmål vi må stille oss er om RCTen ikke var godt nok gjennomført, og om dette kan forklare resultatene. Dette tror vi ikke er tilfelle. Evalueringen av HOLF-modellen har vært designet i henhold til anbefalingene på feltet og gjennomført etter planen. Studien har også gitt muligheten til å sammenligne tre grupper av familier gjennom registerdata. I kapittel 16 har vi konsentrert oss om å analysere effekten av koordinatorrollen. Dette har vi gjort fordi kvalitative og kvantitative data viser at familiekoordinatorene arbeider nokså likt uansett hvorvit de kommer fra tiltaks- eller sammenligningskontorer. Hovedforskjellen mellom koordinator og ordinær oppfølging i NAV er at koordinatorne jobber mot fire målområdene, forholder seg til flere familiemedlemmer, og har et lavt antall familier de følger opp 10,5 familier hver til enhver tid (21 familier).

### ***17.3.7 Er datakvaliteten god?***

Forskningsprosjektet har et omfattende datagrunnlag med et komplekst forskningsdesign. Det er noen aspekter vi ønsker å diskutere. Antallet familier i målgruppen varierer fra kontor til kontor. I noen kontorer var målgruppen så liten at familiekoordinatorene trakk ut alle eller nesten alle familiene. Dette har vi tatt høyde for i analysene ved å kontrollere for forskjeller mellom kontor. Et annet problem er at forskerne ikke har hatt full kontroll på trekkingen til prosjektet og innrapporteringen av hvem som ble trukket ut. Familiekoordinatorene hadde klare instruksjoner for hvordan dette skulle gjøres, men vi kan ikke garantere at dette alltid er gjennomført som forutsatt, men vi har ikke data som tyder på alvorlige svakheter her. Det er lite sannsynlig at feil i trekking utgjør et vesentlig problem, gitt justeringene som er gjort. Vi har imidlertid kontaktet koordinatorne ved alle kontor og

kartlagt om randomiseringsprinsippene har vært fulgt. Ingen familiekoordinatorer har oppgitt at de ikke har trukket tilfeldig. Randomiseringsresultatet er likevel ikke helt jevnt ved alle kontor. Dette kan være tilfeldig, eller skyldes at enkelte koordinatorer ikke har trukket tilfeldig. Gitt justeringene som er gjort er det lite sannsynlig at dette utgjør et vesentlig problem.

I analysene i kapittel 16 har vi gjort en intention-to-treat-analyse. Dette betyr at alle foreldre som er blitt spurt om å delta i familieoppfølging uansett hvorvidt disse har deltatt eller ikke deltatt ingår i koordinator gruppen. Det er riktig at no-show andelen, det vil si de som aldri deltok i oppfølgingen, er relativt høy, opp mot 50 %. Ettersom årsaken til at familier ikke blir med i familieoppfølgingen ofte er at foreldrene har arbeid er det ekstra viktig å gjøre en intention-to-treat-analyse, dvs. inkludere alle som er blitt spurt om deltakelse uavhengig av om de faktisk er eksponert eller ikke. De som takker ja til familiekoordinator er en selektert gruppe (vanskeligstilt gruppe). Intention-to-treat analyse er et fundamentalt prinsipp i RCT-forskning. Antakelig ville mange familier som aldri ble trukket ut også takket nei dersom de ble trukket ut, men vi vet ikke hvem som ville takket ja og hvem som ville takket nei. Derfor er det umulig å konstruere en sammenligningsgruppe av familier som ville takket ja og som vi så kunne sammenlignet med familier som faktisk ble trukket ut og takket ja. Analysen undersøker effekten for målgruppen.

I våre analyser er målet på arbeid grovt, da vi kun måler hvorvidt foreldre er eller ikke er i arbeid ved gitte tidspunkt. Vi har også gjort analyser av arbeidstid, som viser en ikke-signifikant *negativ* effekt av koordinator. Dette kan tyde på at den ikke-signifikante negative effekten av familiekoordinator på arbeid er drevet av overgang til små stillinger. I aa-registeret, som vi henter informasjon om arbeid fra, er det arbeidsgiver som registrerer informasjon om forventet arbeidstid. Det trenger i seg selv ikke være noe problem, men det ser ut som noen oppgir forventet arbeidstid i prosent, selv om det egentlig skal rapporteres i timer. På grunn av denne feilkilden har vi valgt å ikke presentere disse funnene i kapittel 16.

Det er mulig å tenke seg at familieoppfølgingen kan «smitte» over på ordinære veiledere på NAV-kontoret. En slik smitteeffekt skulle tilsa at vi undervurderer effekter snarere enn overvurderer dem. Ved oppdragets begynnelse desember 2015 foreslo vi å randomisere kontorer i tre grupper: 1) Koordinator, 2) HOLF+ koordinator, 3) Ordinær oppfølging, uten

koordinator. En slik randomisering hadde gitt oss en sammenligningsgruppe som garantert var fri for «smitte».

Til slutt kan det reises spørsmål ved kvaliteten på spørreundersøkelsene til familien. Her var begrensede norskkunnskaper en utfordring blant mange av familiene. Tolkningen ble ofte utført av personer uten tolkefaglige kvalifikasjoner, og når familier fikk språklig bistand av tolk og/eller familiekoordinator i utfyllingen, var det som regel ikke til å unngå at denne kunne se hva vedkommende svarte. Dette kan muligens ha påvirket foreldrenes svar på enkelte av spørsmålene. Praksis har dog vært lik i tiltaks- og sammenligningskontor. Vi antar derfor at feilkilden er jevnt fordelt mellom kontorgruppene, og dermed ikke fører til under- eller overestimering av effekter. Det er også et poeng at denne type feilkilder kun finnes i selvrapporterte utfall. Datakvaliteten på registerdata avhenger naturligvis ikke av språklige ferdigheter.

#### ***17.3.8 Har kvaliteten på tolkingen påvirket oppfølgingen av familiene?***

Ved de fleste kontorene hadde en høy andel av familiene begrensede norskspråklige ferdigheter. Noen kontorer brukte sjelden eller aldri tolking i samtaler med foreldrene, noe som medførte utfordringer når det gjaldt å kartlegge familiens situasjon og forstå aktuelle problemstillinger. Observasjoner av samtaler viste at de brukte uforholdsmessig mye tid og mange møter på å finne svar på spørsmål som likevel forble uavklarte grunnet kommunikasjonsproblemer. Tolkningen ble i slike tilfeller i all hovedsak utført av personer uten tolkefaglige kvalifikasjoner. Kvalitative data fra observasjoner viste alvorlige svakheter i kvaliteten i tolkingen, herunder store feil og utelatelse i oversettelsene. Dette medførte en rekke misforståelser. Problemene med kommunikasjonen kan således ha påvirket familiekoordinatorenes muligheter til å lykkes med den helhetlige oppfølgingen av familiene. Data fra familiekoordinatorene og familiene viser likevel at samhandlingen mellom familiene og familiekoordinatorene oppleves å ha vært god.

## **17.4 Anbefalinger**

### **17.4.1 Strukturelle barrierer for oppfølgingsarbeid med lavinntektsfamilier**

Det er flere strukturelle forhold, ved brukergruppen, arbeidsmarkedet og innretting/volum på tiltakene som veilederne i NAV har til rådighet, som gjør det vanskelig å se for seg raske resultater når det gjelder økt arbeidstilknytning for den gruppen vi her snakker om.

For det første rapporterer mange av foreldrene at de har dårlig helse. Nesten en av tre av foreldre i prosjektet rapporterte om dårlig eller svært dårlig helse, dette er seks ganger flere enn i resten av befolkningen i Norge (31 % i målgruppen mot 5 % i befolkningen). Noen av deltakerne ville sannsynligvis ha oppfylt kriteriene for uføretrygd dersom de hadde levd hele livet i Norge. Med unntak av flyktninger, har innvandrere ikke rett til uføretrygd selv ved 100% uførhet, dersom det som forårsaker uførhet inntraff før de kom til Norge på et tidspunkt de ikke var medlem av folketrygden. Selv om helhetlig og tett oppfølging kan bidra til bedre avklaring og oppfølging av helseproblematikk, ser vi i vår studie at dette i liten grad gir effekt på arbeid eller økt overgang til helserelaterte ytelser. En mulig forklaring er at foreldre har så dårlig helse at det er urealistisk å jobbe, og at de heller ikke har rett på helserelaterte ytelser som uføretrygd og AAP. Slike forhold vil familiekoordinator ha begrenset mulighet til å påvirke, ergo ingen effekt av familiekoordinator på disse utfallene.

For det andre hadde mange av foreldrene i deltakergruppen lite skolegang, begrensede norskkunnskaper og lite erfaring fra ordinært arbeidsliv i Norge. Familiekoordinatorerne fortalte at flere av foreldrene i prosjektet hadde behov for norskopplæring og for å gjennomføre grunnskole, videregående utdanning eller fagbrev for å ha muligheter på arbeidsmarkedet. Begrensede muligheter til å dekke langsiktige kvalifikasjonsløp og norskopplæring i denne målgruppen kan være en forklaring på at overgang til arbeid er lav. Familiekoordinatorerne sier at vanlig praksis er at man ikke får dekket grunnskole- og videregående opplæring dersom man mottar sosialhjelp.<sup>29</sup> Supplerende sosialhjelp kan

---

<sup>29</sup> Personer som har fått flyktningstatus kan på visse vilkår, og i en begrenset tidsperiode, få innvilget flyktningstipend for å dekke grunnskole- og videregående opplæring.

imidlertid vurderes som aktuelt, men lån og stipend fra Statens Lånekasse skal først prøves. Det fører til at grunnleggende opplæring i praksis ikke er tilgjengelig for mange, fordi de vil miste sosialhjelp som i mange tilfeller er eneste kilde til livsopphold. Det stilles dessuten krav til norsk på et visst nivå for å få plass i en del av NAVs kurs og tiltak. En del av veiene inn i videre kvalifisering var altså lukket for foreldrene i målgruppen. Når det gjelder kvalifiseringsprogrammet (KVP) er det krav om å gi et individuelt tilpasset program. Her kan norskkurs inngå. Vi har sett at familiekoordinatorerne i liten grad har tilbudt foreldrene KVP med språkopplæring. Vi anbefaler at tilpasset Kvalifiseringsprogram framover i større grad vurderes og benyttes.

Det er altså grunn til å tro at det er stor avstand mellom mange av foreldrenes kvalifikasjoner og det arbeidsmarkedet etterspør. I tillegg viser flere studier at innvandrere blir diskriminert på det norske arbeidsmarkedet. Selv med like kvalifikasjoner stiller de bak personer med norskklingende navn (Midtbøen, 2016; Birkelund, Heggebø og Rogstad, 2017). Disse barrierene gjør oppfølging av målgruppen krevende for ordinære veiledere i NAV, og danner også utgangspunkt for familiekoordinatorenes arbeid. Spørsmålet blir da om det, gitt denne utgangssituasjonen, er rimelig å forvente at familier som får tett og dedikert oppfølging over flere år, har større sjanse for arbeid og økte inntekter enn familier som får ordinær NAV-oppfølging.

#### **17.4.2 Bør HOLF-modellen og koordinatorrollen videreføres?**

La oss minne om utgangspunktet for HOLF-modellen; at helhetlig oppfølging vil gi resultater. Formålet med prosjektet var ikke bare å undersøke *om* helhetlig oppfølging virker, men å undersøke *hva det er* ved helhetlig oppfølging som virker. Antakelsen var at et oppfølgingsarbeid som er systematisk og målrettet, hvor ulike målområder ses i sammenheng, som bygges på en omfattende kartlegging, brukermedvirkning og en tett og tillitsfull relasjon mellom familiekoordinator og familiene, ville føre til bedre resultater på de fire målområdene. Vi har sammenlignet familier som fikk oppfølging av familiekoordinator henholdsvis med og uten HOLF-modellen. Denne hypotesen viste seg å ikke stemme. Våre data tyder på at de sosialfaglige oppfølgingsmetodene som familiekoordinatorer med og uten HOLF-modellen benytter seg av er svært like. Med utgangspunkt i dette kan det stilles spørsmål ved hvorvidt

det er nødvendig med en omfattende nasjonalt styrt intervensjon for å fremme en slik arbeidsmåte.

Nå undersøkte vi imidlertid ikke bare om en familiekoordinatorressurs med HOLF-modell virker bedre enn en uten HOLF-modell. Vi har også en kontrollgruppe som fikk ordinær NAV-oppfølging. Når vi sammenligner med denne gruppen finner vi ingen sikre effekter av familiekoordinator på arbeid, inntekt, kvalifiserende tiltak eller helserelaterte ytelser.

Hvis vi nå har som utgangspunkt at resultatene av evalueringen må tas på alvor, at vi måler effektene av programteorien, at det ikke er feil ved implementeringen, at intervensjonen ikke var for kompleks, at RCTen ikke var dårlig gjennomført, og at 30 måneder er lang nok tid til å kunne forvente resultater på målområdene arbeid og inntekt. Når resultatet viser at familiekoordinator, med eller uten HOLF-modellen, ikke virker bedre på arbeids og inntektsområdet enn ordinær NAV-oppfølging, hva slags implikasjoner bør dette få? Bør programteorien bak HOLF-modellen endres? Bør familiekoordinatorrollen videreføres? Bør innsatsen i forhold til lavinntektsfamiliene få en annen karakter? Her er det flere fortolkningsmuligheter og uenighet i forskergruppen. Uenigheten er knyttet til hvilken vekt vi kan tillegge effektdataene på arbeids- og inntektsmålet, hvorvidt man mener intervensjonen har vart lenge nok til at man kan forvente effekter på disse målområdene, og om mangel på effekter skyldes strukturelle forklaringer. Noen betrakter strukturer som kontekst, dvs. forhold som uavhengig av tiltaket og derfor ikke kan forklare hvorfor vi ikke finner effekter, andre mener at strukturer er forklaring i seg selv.

Noen vil hevde at resultatene av evalueringen innebærer at familiekoordinatormodellen ikke bør videreføres i den form den har i dag, og at man må stille grunnleggende spørsmål ved den tenkningen som lå til grunn for intervensjonen som skulle utvikle NAVs arbeid med lavinntektsfamilier. Dette vil handle om å problematisere den sosialfaglige forståelsen som lå til grunn for intervensjonen, og som langt på vei ligger til grunn for NAVs veiledningsplattform og kompetansestrategi. Et sentralt spørsmål vil da være om det er denne kompetansen som medarbeiderne i NAV må ha for å jobbe bedre og mer arbeidsrettet mot denne målgruppen. En implikasjon av dette ville være å revidere programteorien, hvor kompetansen knyttet til helhetlig og tett oppfølging av familiene ble tillagt mindre vekt og fokuset kanskje i større grad ble rettet mot, kompetanse på arbeidsmarkedstiltak og virkemidler overfor arbeidsgiverne.

Andre vil hevde at dette er en forhastet konklusjon. Resultatene kan endre seg hvis man gir familiene lengre tid. Videre reises det spørsmål om hvorvidt målet om økt arbeidsdeltakelse og økt inntekt er realistisk for brukere med så betydelige helseplager, og hvor avstand mellom foreldrenes kvalifikasjoner og de kvalifikasjoner arbeidsmarkedet etterspør er stor. I stedet burde man fremheve andre positive effekter, som at foreldrenes relasjon til NAV er styrket, og potensielle effekter på målområder vi ikke har effektdata til å belyse, som bolig og barnas situasjon. I et slikt perspektiv vil det ikke være riktig å si at helhetlig oppfølging ikke virker, eller at koordinatormodellen ikke bør videreføres.

#### **17.4.3 Andre anbefalinger for NAV**

Avdir har utviklet og implementert en kompleks intervensjon på lavinntektsfeltet. Det er vanskelig å se for seg at denne modellen kunne ha vært utviklet og gjennomført uten den kompetansen og autoriteten som et nasjonalt nivå forvalter. Dette kan indikere at et nasjonalt nivå bør ha og ta ansvar for denne typen utviklings- og evalueringsprosjekter.

Det var en grunnleggende antakelse bak HOLF-modellen at eksternt samarbeid har vært en hovedutfordring når det gjelder arbeid med lavinntektsfamilier. Familiekoordinatorene opplever det som relativt enkelt å få kontakt med andre aktører/instanser som er inne i familienes liv, og å koordinere innsatsen med disse. Dette er en viktig innsikt. Vi tror imidlertid ikke at dette nødvendigvis kan forstås som om det ikke er behov for en systemorientert innsats som i større grad ser ressursbruk og prioriteringer for personer med sammensatte problemer i sammenheng. Selv om det er stor vilje til samarbeid, kan det være avgjørende at noen synliggjør familienes utfordringer, setter disse på agendaen og koordinerer samarbeidet. Vi fant at utfordringene med internt samarbeid ved NAV-kontorene var vel så store, om ikke større, enn utfordringene med eksternt samarbeid. Vi tror dette henger sammen med at det tok tid for familiekoordinatorene å avklare sin rolle og sitt ansvar overfor kollegaer, og til en viss grad så det ut til at de utfordret etablerte normer, forståelser og arbeidsmetoder internt på kontoret. Det kan tyde på at det kan være vanskelig for veiledere som driver oppfølging innenfor tradisjonelle rammer å inngå i lærende relasjoner til familiekoordinatorer som har andre arbeidsbetingelser og faglige krav og forventninger. Dette handler om det klassiske



dilemmaet om hvordan linjen og daglig drift skal lære av prosjektorienterte og kortvarige utviklingstiltak med dedikert personell.

Det kan også reises spørsmål ved hvorvidt NAVs virkemidler er egnede for målgruppen. NAV har imidlertid flere tiltak som kan benyttes. Det kan handle om *supported employment* og *place then train* som også innebærer tett oppfølging, men hvor også arbeidsgiver er gjenstand for oppfølging, ikke bare arbeidssøker (Kleppe og Glemmestad, 2019). Lønnstilskudd er et annet virkemiddel som har blitt brukt med gode resultater (Hernes, Arendt, Joonas og Tronstad, 2019), og som kan benyttes i større grad. Kvalifiseringsprogrammet (KVP) har hatt god effekt (Markussen & Røed, 2016), selv om det her, ifølge familiekoordinatorer, er språkkrav som gjør at innvandrere med begrensede norskkunnskaper kan bli ekskludert fra KVP. Vi ser i vår studie at dette tilbudet blir benyttet i begrenset grad, blant annet på grunn av manglende norskferdigheter. I KVP er det krav om å gi et individuelt tilpasset program. Vi anbefaler at KVP i større grad vurderes tilpasses målgruppen, for eksempel gjennom å inkludere norskkurs i tilbudet.

Forskning viser også at utdanningstiltak og investeringer i løp rettet mot ordinær utdanning og yrkesopplæring ser ut til å ha en gunstig effekt på overgang til arbeid (Hernes, Arendt, Joonas og Tronstad, 2019: 127; Djuve og Kavli, 2018: 34; Bratsberg, Raaum og Røed, (2017: 50). Vi har sett at familiekoordinatorer, selv om de har drevet helhetlig og tett oppfølging, ikke bruker slike tiltak mer aktivt i forhold til sine brukere, enn det ordinære veiledere gjør. Slik kvalifisering kan tas i bruk i større omfang enn i dag, men da vil det være viktig å adressere den typen strukturelle barrierer vi har pekt på over, slik som begrensede muligheter til å få støtte til livsopphold under kvalifiseringsløpet (se også Leirvik og Staver, 2019).

Noen av foreldrene som har gjennomført introduksjonsprogrammet mangler grunnleggende kvalifikasjoner som etterspørres i norsk arbeidsliv. Dette kan forstås som at man ikke lykkes med tilstrekkelig norskopplæring i introduksjonsprogrammet og ikke i stor nok grad tar høyde for de langsiktige kvalifiseringsbehovene som ofte strekker seg langt utover introduksjonsprogramperioden. Det kan være nødvendig å sikre at kommunene følger opp samarbeidsavtaler med NAV når det gjelder samarbeid om brukere som har avsluttet introduksjonsprogrammet (jf. Rundskriv G27/2017).

Familiekoordinatorer, med barnas situasjon som et definert målområde, har synliggjort barns situasjon ved NAV-kontorene. Familiekoordinatorerne forholder seg først og fremst til barnas situasjon gjennom foreldrene, og det varierer i hvor stor grad de har møtt barn. Familiekoordinatorer som har samhandlet med barn har fortalt at dette førte til at de fikk et annet inntrykk av familiens situasjon og utfordringer enn den de hadde hatt før de hadde møtt barna. Hvorvidt det er hensiktsmessig å ha direkte samhandling med barn vil imidlertid være avhengig av familiens situasjon og problematikk eller hvorvidt de har kontakt med andre hjelpeinstanser som følger opp barna, og må vurderes fra sak til sak. I samtaler hvor barn deltar kan de dessuten gis mulighet til å høres og bistås på egne premisser. Den psykososiale effekten en slik samhandling har, kan ha betydning for barns helse og livsvilkår på lang sikt. Hjemmebesøk kan være en god måte å lære kjenne familiene på, og en naturlig situasjon å treffe og samhandle med barn i.

#### **17.4.4 Anbefalinger for utdanningene**

HOLF-modellen er en intervensjon som er laget for å forebygge framtidig lavinntekt blant barn som vokser opp i lavinntektsfamilier. Den er bygget på sosialfaglige innsikter og forståelser, noe som bekreftes av familiekoordinatorerne som i hovedsak forvalter en sosialfaglig forståelse ved at de fleste har sosialfaglig utdanning. De sier at de erfarer at HOLF-modellen gir dem anledning til å arbeide etter grunnleggende sosialfaglige verdier og prinsipper. Kjerneelementene i HOLF-modellen er en individorientert, helhetlig tilnærming med vekt på brukermedvirkning og arbeidsallianse. Viktige trekk i HOLF-modellen handler derfor i stor grad om å målrette og systematisere bruken av slike kjerneelementer.

I undersøkelsens målgruppe synes ikke denne tilnærmingen å bidra til at foreldrene kommer seg i arbeid, får økt inntekt, helserelaterte ytelser eller kvalifiserende tiltak. I lys av funnene kan vi dermed reise spørsmål om hva slags sosialfaglig kompetanse som bør tilbys i NAV. Familiekoordinatorerne har høy relasjonskompetanse. En mulig implikasjon av våre funn kunne for eksempel være å i enda større grad vektlegge at denne kompetansen ble brukt for å følge opp både arbeidsgiver og arbeidstaker på arbeidsplassen. Et mer radikalt alternativ ville være å stille spørsmål ved om relasjonskompetanse er den kompetansen som først og fremst trengs for økt måloppnåelsen på arbeidsområdet. Kanskje det i like stor grad trengs en kompetanse

for å vurdere hva som virker for hvem, og som er tyngre forankret i arbeidslivs- og arbeidsmarkedskompetanse. Hvis man anser HOLF-modellen for å være «NAV-kompetanse satt i struktur», slik det er hevdet, og hvor NAVs kompetansestrategi og veiledningsplattform inngår som sentrale bestanddeler, øker relevansen av dette spørsmålet ytterligere. Et slikt spørsmål bør også diskuteres i lys av forskning som viser at helhetlig, tett oppfølging virker på overgang til arbeid (Malmberg-Heimonen og Tøge, 2016).

#### **17.4.5 Anbefalinger for forskningen**

Oppdragsgivere innen politikk og forvaltning ønsker forskning om hva som virker. Dette er viktig for å kunne prioritere knappe ressurser og for å gi retning for videre utvikling av politikk og praksis. Når verken familiekoordinator eller HOLF-modellen viser tydelige effekter på områder som er spesielt viktige for NAV, som arbeid og økonomi, kan det være fristende å tenke at RCT-designet er uegnet, fordi det ikke har bidratt til økt sikkerhet om hva som faktisk virker, men bare har gitt noen indikasjoner på ting som ikke virker slik som forventet, i alle fall ikke på kort sikt. Vi vil argumentere for den motsatte posisjonen. Selv om funnene kan fortolkes på ulikt vis, har RCT-designet vist seg fruktbart ved at det kan utfordre sentrale antakelser om hva som virker i oppfølgingen av brukere innenfor velferdstjenestene. Uten et RCT-design med fokus på virkningsmekanismer og effekter, er det lite sannsynlig at vi ville hatt funn som gjorde det nødvendig å reise spørsmålet om helhetlig oppfølging faktisk virker på overgang til arbeid, og hva slags virkemidler som bør tas i bruk.

## Referanser

- Aadnanes, M. (2017). *Vold mot barn og unge i nære relasjonar: Forståing, konseptualisering og sosialfaglege perspektiv*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Andenæs, A. (2004). Hvorfor ser vi ikke fattigdommen? Fra en undersøkelse om barn som blir plassert utenfor hjemmet. *Nordisk sosialt arbeid*, 24(01), 19–33.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016a). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Implementeringsveileder*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016b). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Prosessveileder for oppfølging av familier*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Ball, E., Batty, E. & Flint, J.F. (2015). Intensive family intervention and the problem figuration of 'troubled families'. *Social Policy & Society*, 15(2), 263–274.
- Batty, E. & Flint, J. (2012). Conceptualising the contexts, mechanisms and outcomes of intensive family intervention projects. *Social Policy Society*, 11(3), 345–358.
- Berg, B., Paulsen, V., Midjo, T., Haugen, G.M.D., Garvik, M. & Tøssebro, J. (2017). *Myter og realiteter: Innvandreres møter med barnevernet*. Trondheim: NTNU: Samfunnsforskning.
- Bergheim, B. (2019). Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier i NAV (Holf-prosjektet) I H. Glemmestad & L. Kleppe (red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Birkelund, G.E., Heggebø, K., Rogstad, J. (2017). Additive or multiplicative disadvantage? The scarring effects of unemployment for ethnic minorities. *European Sociological Review*, 33 (1), 17-29.
- BLD. (2015, 08.09.2015). Starter arbeidet med ny tolkelov. Hentet 02.02 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/starter-arbeidet-med-ny-tolkelov/id2438938/>.
- Boddy, J., Statham, J., Warwick, I., Hollingworth, K. & Spencer, G. (2016). What kind of trouble? Meeting the health needs of 'troubled families' through intensive family support. *Social Policy & Society*, 15(02), 275–288.

- Bordin, E.S. (1979). The generalizability of the psychoanalytic concept of the working alliance. *Psychotherapy: Theory, Research & Practice*, 16(3), 252–260.  
<https://doi.org/10.1037/h0085885>
- Bratsberg, B, Raaum, O., og Røed, K. (2017). Immigrant labour market integration across admission classes. *Nordic Economic Policy Review 2017: Labour Market Integration in the Nordic Countries*. Nordic Council of Ministers.
- Bredal, A. (2009). Barnevernet og minoritetsjenters opprør. Mellom det generelle og det spesielle. I K. Eide, M. Rugkåsa, N. Qureshi og H. Vike (red.), *Over profesjonelle barrierer. Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120(548), F452–F477.  
<https://doi.org/doi:10.1111/j.1468-0297.2010.02387.x>
- Churchill, H. & Sen, R. (2016). Introduction: Intensive Family Support Services: Politics, Policy and Practice Across Contexts. *Social Policy & Society*, 15(02), 251–261.  
<https://doi.org/10.1017/S1474746416000026>
- Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences* (2. utg.). Hillsdale, N.J.: Laurence Erlbaum.
- Cook, C. (2016, 08.08.2016). Troubled Families report 'suppressed'. *BBC News*. Hentet fra <https://www.bbc.com/news/uk-politics-37010486>.
- Danielsen, S. (2019, 15.02.2019). E-post korrespondanse: En kilde til sluttrapporten (mottaker Hilde Fiva Buzungu, OsloMet). Oslo 15.2.19.
- Day, L., Bryson, C. & White, C. (2016). National evaluation of the troubled families programme: final synthesis report.
- Dean, R. (2001). The myth of cross-cultural competence. *Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services*, 82(6), 623–630.
- Deloitte (2017). *Helhedsindsats for udsatte familier. Evaluering*. Danmark: Deloitte.
- Department for Communities and Local Government (2017). *Supporting disadvantaged families Troubled Families Programme 2015 – 2020: progress so far*. Department for Communities and Local Government. Hentet fra [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/611991/Supporting\\_disadvantaged\\_families.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/611991/Supporting_disadvantaged_families.pdf).

- Djuve, A. B., Kavli, H. C. (2018). Refugee integration policy the Norwegian way – why good ideas fail and bad ideas prevail. *Transfer-European Review of Labour and Research*, 25 (1): 25-42
- Dzamarija, M.T. (2017). Innvandrere og deres norskfødte barn – gruppenes sammensetning. *Innvandrere i Norge*. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/innvandrere-og-deres-norskfodte-barn-gruppenes-sammensetning>.
- Elgvin, O. & Friberg, J.H. (2014). *Når aktivering blir ydmykelse: en studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV*. Oslo.
- Eliassi, B. (2015). Constructing cultural Otherness within the Swedish welfare state: The cases of social workers in Sweden. *Qualitative Social Work*, 14(4), 554–571.
- Epland, J. & Nordmann, T.H. (2019). Flere barn med vedvarende lave husholdningsinntekter. Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-barn-med-vedvarende-lave-husholdningsinntekter>.
- Epland, J. (2018). Flere barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-barn-i-husholdninger-med-vedvarende-lavinntekt>.
- Fernqvist, S. (2013). Joining in on different terms—dealing with poverty in school and among ‘Peers’. *Young*, 21(2), 155–171.
- Fløtten, T. & Grødem, A.S. (2014). *Helhetlige tiltak mot barnefattigdom : en kunnskapsoppsummering* (Fafo-rapport 2014:18). Oslo: Fafo. Hentet fra <http://www.fafo.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/helhetlige-tiltak-mot-barnefattigdom>.
- Fløtten, T., Hansen, I.L.S., Grødem, A.S., Grønningseter, A.B. & Nielsen, R.A. J. F.-r. n. (2011). *Kunnskap om fattigdom i Norge. En oppsummering*.
- Funnell, S.C. & Rogers, P.J. (2011). *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models*. San Francisco: Jossey-Bass/Wiley.
- Halvorsen, K. (2008). Legitimacy of welfare states in transitions from homogeneity to multiculturalism: a matter of trust. I (s. 239–259). Aldershot: Ashgate.
- Hansen, T. (2010). Barns opplevelse av familieøkonomi og egne materielle ressurser. I M. Sandbæk & A.W. Pedersen (red.), *Barn og unges levkår i lavinntektsfamilier: en panelstudie 2000–2009* (bd. 10/2010). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

- Hasenfeld, Y. (2010). Worker-Client relations: social policy in practice. I Y. Hasenfeld (red.), *Human services as complex organizations* (2. utg., s. 405–427). Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Hatcher, R.L. & Gillaspay, J.A. (2006, 2006/01/01). Development and validation of a revised short version of the working alliance inventory. *Psychotherapy Research*, 16(1), 12–25. <https://doi.org/10.1080/10503300500352500>
- Hernes, V., Arendt, J.N., Joona, P.A. og Tronstad, K. (2019). Nordic integration and settlement policies for refugees: A comparative analysis of labour market integration outcomes. Nordic Council of Ministers
- Hellevik, O. (2009, 01.01). Linear versus logistic regression when the dependent variable is a dichotomy. *Quality & Quantity*, 43(1), 59–74. <https://doi.org/10.1007/s11135-007-9077-3>
- Hennum, N. (2010). Mot en standardisering av voksenhet?: barn som redskap i statens disiplinering av voksne.
- Hennum, N. (2011). Barnevernssamtaler som integreringsverktøy. I B.P. Bø (red.), *Multikulturell Teori og Flerkulturelle Praksiser* (s. 139–162). Abstrakt forlag.
- Hermansen, A.S. (2016). Moving up or falling behind? Intergenerational socioeconomic transmission among children of immigrants in Norway. *European Sociological Review*, 32(5), 675–689.
- Hermansen, A.S. (2017). Et egalitært og velferdsstatlig integreringsparadoks? *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 1(01), 15–34. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2017-01-02>
- Hjelmar, U., Pedersen, H.S., Bolvig, I. & Wulff, J. (2017). Helhedsorienteret indsats for udsatte familier: En analyse med udgangspunkt i erfaringer fra Furesø Kommune.
- Hjelmtveit, V. (2008). Langvarig økonomisk sosialhjelp i barnefamilier: fattigdomsfelle for foreldre og barn? I S. Seim & I. Harsløf (red.), *Fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunn* (s. 148–170). Oslo: Universitetsforlaget.
- Horvath, A.O. (1994). Empirical validation of Bordin's pantheoretical model of the alliance: The Working Alliance Inventory perspective. I A.O. Horvath & L.S. Greenberg (red.), *The working alliance: Theory, research, and practice* (s. 109–128). Oxford, England: John Wiley & Sons.
- Hyggen, C., Brattbakk, I. & Borgeraas, E. (2018). *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering*. Oslo: NOVA.

- IMDi. (2011). *Rett til informasjon ved språkbarrierer. Bruk av tolk i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) (IMDi-rapport)*. Hentet fra [https://www.tolkeportalen.no/Documents/Rapporter/Bruk\\_av\\_tolk\\_i\\_NAV.pdf](https://www.tolkeportalen.no/Documents/Rapporter/Bruk_av_tolk_i_NAV.pdf)
- IMDi (2014, 26.06.2018). Godkjenningsordninger for tolker. Hentet 05.02.2019 fra <https://www.tolkeportalen.no/no/Om-Nasjonalt-tolkeregister/Godkjenningsordninger-for-tolker/>.
- IMDi (2018). *Hvor mye jobber kvalifiserte tolker? En undersøkelse blant tolker i Nasjonalt tolkeregister 2018*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/9471e477a7494d11826d63cf9af21ac1/hvor-mye-jobber-kvalifiserte-tolker>.
- Joona, P.A. & Nekby, L. (2012). Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment. *The Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), 575–600. <https://doi.org/doi:10.1111/j.1467-9442.2011.01692.x>
- Justisdepartementet (1970). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Killian, M., Forrester, D., Westlake, D. & Antonopoulou, P. (2017). Validity of the working alliance inventory within child protection services. *Research on Social Work Practice*, 27(6), 704–715.
- Kleppe, L. C., Glemmestad, H. (2019). Arbeidsinkludering i sosialt arbeid. I (red) Glemmestad og Kleppe *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kindt, M.T (2017). Innvandrerdrev eller middeklasedriv? Foreldrenes ressurser og valg av høyere utdanning blant barn av innvandrere. *Norsk Sosiologisk Tidsskrift*, 1: 71-86.
- Kirkeberg, M.I. & Epland, J. (2016). *Barnefamilienes inntekter, formue og gjeld 2004-2014*. (Rapporter 2016/11). Statistisk sentralbyrå. Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/attachment/261718?ts=153d178a4d0>.
- Kohli, H.K., Huber, R. & Faul, A.C. (2010). Historical and theoretical development of culturally competent social work practice. *Journal of Teaching in Social Work*, 30(3), 252–271. Hentet fra <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/08841233.2010.499091?needAccess=true>.
- Kojan, B.H. & Fauske, H. (2011). Et klasseperspektiv på barnevernets familier. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 14(2), 95–109.



- Križ, K. & Skivenes, M. (2010). 'Knowing Our Society' and 'Fighting Against Prejudices': How Child Welfare Workers in Norway and England Perceive the Challenges of Minority Parents. *The British Journal of Social Work*, 40(8), 2634–2651.  
<https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq026>
- Lee, S.A. & Farrell, M. (2006). Is cultural competency a backdoor to racism? *Anthropology News*, 47(3), 9–10.
- Leirvik, M.S. (2010). "For mors skyld". Utdanning, takknemlighet og status blant unge med pakistansk og indisk bakgrunn. *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 10(1), 23–47.
- Leirvik, M. S., & Staver, A. B. (2019). Fag-og yrkesopplæring for voksne minoritetsspråklige– Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet? NIBR-rapport 2019.
- Leirvik, M. S. (2010). «For mors skyld». Utdanning, takknemlighet og status blant unge med pakistansk og indisk bakgrunn. *Tidsskrift for Ungdomsforskning*, 10(1).
- Linnestad, H. & Buzungu, H.F. (2012). *Ikke lenger en tjeneste av ukjent kvalitet*. Oslo: Oslo universitetssykehus. Hentet fra <https://tolkefaglig.no/2017/02/27/ikke-lenger-en-tjeneste-av-ukjent-kvalitet-2/>.
- Lloyd, C., Wollny, I., White, C., Gowland, S. & Purdon, S. (2011). Monitoring and evaluation of family intervention services and projects between February 2007 and March 2011.
- Maibom, J., Rosholm, M. & Svarer, M. (2012). Experimental evidence on the effects of early meetings and activation.
- Malmberg-Heimonen, I., Fossetøl, K., Rugkåsa, M., Tøge, A.G., Gyüre, K. & Gubrium, E. (2016a). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Første underveisrapport (AFI-Rapport 2016:11)*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), Høgskolen i Oslo og Akershus. Hentet fra [https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUK Ewi8o5fcrvXUAhUJCZoKHILCLAQFggwMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.hioa.no%2Fcontent%2Fdownload%2F130568%2F3564038%2Ffile%2Fr2016-11\\_HOLF.pdf&usg=AFQjCNGm0KmgBm4HEPEsiWFB6in3btH2\\_A&cad=rja](https://www.google.no/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUK Ewi8o5fcrvXUAhUJCZoKHILCLAQFggwMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.hioa.no%2Fcontent%2Fdownload%2F130568%2F3564038%2Ffile%2Fr2016-11_HOLF.pdf&usg=AFQjCNGm0KmgBm4HEPEsiWFB6in3btH2_A&cad=rja).
- Malmberg-Heimonen, I., Natland, S., Tøge, A.G. & Hansen, H.C. (2016b). The Effects of Skill Training on Social Workers' Professional Competences in Norway: Results of a Cluster-Randomised Study. *British Journal of Social Work*, 46(5), 1354–1371.  
<https://doi.org/10.1093/bjsw/bcv073>

- Malmberg-Heimonen I, Tøge, A.G. (2016) Effects of individualised follow-up on programme participants' self-sufficiency. A cluster-randomised study. *International Journal of Social Welfare*, 25(1), 27-35.
- Malmberg-Heimonen, I., Tøge, A.G. & Fossetøl, K. (2018a). Program Theory within Policy-Initiated Evaluations: The Norwegian Low-Income Family Study. *Journal of Evidence-Informed Social Work*, 15(4), 337–350.  
<https://doi.org/10.1080/23761407.2018.1455161>
- Malmberg-Heimonen, I., Tøge, A.G., Gyüre, K., Rugkåsa, M., Fossetøl, K., Bergheim, B. & Liodden, T. (2017a). Comprehensive Follow-up of Low Income Families. A Cluster-randomized Study (CRCT-HOLF). I (5. april, 2017-utg.): ClinicalTrials.gov. Hentet fra <https://clinicaltrials.gov/ct2/show/NCT03102775>.
- Malmberg-Heimonen, I., Tøge, A.G., Gyüre, K., Rugkåsa, M., Fossetøl, K., Bergheim, B. & Liodden, T. (2017b). Research protocol: A cluster-randomised study evaluating the effectiveness of a skill-training programme for social work professionals for improving the follow-up of low-income families within Norwegian welfare services. *International Journal of Educational Research*, 86, 59–65.
- Malmberg-Heimonen, I., Tøge, A.G., Liodden, T., Rugkåsa, M., Gyüre, K., Fossetøl, K. & Bergheim, B. (2018b). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Andre underveisrapport*. Oslo: OsloMet – storbyuniversitetet.
- Markussen, S., & Røed, K. (2016). Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(1), 180-211., <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20140334>
- Midtbøen, A.H. (2015). Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 56(1), 3–30.
- Midtbøen, A.H. (2016). Discrimination of the Second Generation: Evidence from a Field Experiment in Norway. Volume 17, 1, pp 253–272.
- Midtbøen, A.H. & Rogstad, J.C. (2012). Diskrimineringens omfang og årsaker: Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv. I.
- Miller, W.R. & Rose, G.S. (2009). Toward a theory of motivational interviewing. *American psychologist*, 64(6), 527–537. Hentet fra <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2759607/pdf/nihms146933.pdf>
- Ministry of Housing Communities & Local Government (2017). News story: Troubled Families Programme annual report published. Hentet fra

<https://www.gov.uk/government/news/troubled-families-programme-annual-report-published>.

Mood, C. (2010). Logistic regression: Why we cannot do what we think we can do, and what we can do about it. *European Sociological Review*, 26(1), 67–82.

<https://doi.org/10.1093/esr/jcp006>

NAV (2017, 12.01.2018). Trenger du språktolk? Hentet 02.02 2019 fra

<https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Oppfolging+og+tiltak+for+a+komme+i+jobb/Oppfolging+fra+NAV/trenger-du-spr%C3%A5ktolk>.

NAV (2019). *Retningslinjer for bestilling og bruk av språktolk*. Oslo: Arbeids- og velferdsetaten.

Nilsen, A.B. (2005). *Flerspråklig kommunikasjon i rettsalen: en kasusstudie av en flerspråklig rettsforhandling*. De humanistiske fakultet, Universitetet i Oslo. Oslo: Unipub.

Normann, T.M. (2017). Boforhold: Lavere eierandel blant innvanderne. Hentet fra

<https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/lavere-eierandel-blant-innvanderne>.

NOU 2014: 8. *Tolking i offentlig sektor: et spørsmål om rettsikkerhet og likverd*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltning.

Olsen, B. (2018). Unge med innvandrerbakgrunn i arbeid og utdanning 2016.

Olsen, T.S. & Jentoft, N. (2013). *En vanskelig start. Om tidlig innsats og tverretattlig samarbeid for å forebygge ung uførhet*. Kristiansand: Agderforskning.

Parr, S. (2008). Family Intervention Projects: A Site of Social Work Practice. *British Journal of Social Work*, 39(7), 1256–1273. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcn057>

Pöschhacker, F. (2000). Language Barriers in Vienna Hospitals. *Ethnicity & Health*, 5(2), 113–119. <https://doi.org/10.1080/713667449>

Redd Barna (2014). *Child poverty and social exclusion in Europe: a matter of children's rights*. Brussel: Save the children.

Redmond, G. (2008). *Children's perspectives on economic adversity: A review of the literature* (Innocenti Discussion Papers 0733426123). Firenze: UNICEF Innocenti Research Centre.

- Rogstad, J. & Solbrække, K.N. (2012). Velmenende likegyldighet. Konflikt og integrasjon i et flerkulturelt sykehus. *Sosiologisk tidsskrift*, 20(4), 315–338.
- Rugkåsa, M. (2009). Etniske minoritetskvinnens inntreden i arbeidslivet og konsekvenser for barn og familieliv. I K. Eide, N. Qureshi, M. Rugkåsa & H. Vike (red.), *Over profesjonelle barrierer. Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Rugkåsa, M. & Angell, O.H. (1998). *Innvandrere i rusmiddelbehandling: erfaringer og utfordringer*. Oslo: Diakonhjemmets høgskolesenter.
- Rugkåsa, M., Eide, K. & Ylvisaker, S. (2017). *Barnevern i et minoritetsperspektiv*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Rugkåsa, M. & Ylvisaker, S. (2018). Kultursensitivitet. I S.B. Eide & T.A. Ask (red.), *Barnevernets begreper i bevegelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sandbæk, M. (2004). Barn i hjelpeapparatet – kompetente og sårbare aktører. *Nordisk sosialt arbeid*, 24(02), 98–109.
- Sarti, A., Dedding, C. & Bunders, J.F. (2018). Beyond a deficiencies approach: Towards a more integral representation of the everyday life of children growing up in contexts of poverty. *Qualitative Social Work*, 1473325018768391.
- Sayer, A. (2017). Responding to the Troubled Families Programme: framing the injuries of inequality. *Social Policy and Society*, 16(1), 155–164.
- Skaaden, H. (2013). *Den topartiske tolken: lærebok i tolking*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skaaden, H. & Felberg, T.R. (2012). Språkbarrierer og profesjonell integritet i psykologers virke [translated title: Language Barriers and Professional Integrity in Psychological Practice]. *Tidsskrift for norsk psykologforening*, 48(6).
- Skytte, M. (2012). *Etniske minoritetsfamilier og sosialt arbeid* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sommer, D., Samuelsson, I.P. & Hundeide, K. (2009). *Child perspectives and children's perspectives in theory and practice*. Springer Science & Business Media.
- SSB (2017). Norskfødte med innvandrerforeldre, etter landbakgrunn og alder. 30 største grupper. 1. januar 2017. Statistisk sentralbyrå. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/innvandrere-og-deres-norskfodte-barn-gruppenes-sammensetning?tabell=309553>.

- Strand, B.H., Dalgard, O.S., Tambs, K. & Rognerud, M. (2009). Measuring the mental health status of the Norwegian population: a comparison of the instruments SCL-25, SCL-10, SCL-5 and MHI-5 (SF-36). *Nordic journal of psychiatry*.
- Støren, L.A. (2011). Pursuing educational ambitions? Higher education enrolment and the choice of study programmes among immigrant and non-immigrant youth in Norway. *Irish Educational Studies*, 30(2), 159–177.
- Søholt, S., Tronstad, K.R. & Vestby, G.M. (2015). *Sysselsetting av innvandrere: regionale muligheter og barrierer for inkludering*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).
- Sørheim, T.A. (2005). Feltarbeid blant innvandrere. I M. Rugkåsa & K.T. Thorsen (red.), *Nære steder, nye rom. Utfordringer i antropologiske studier i Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Thorød, A.B. (2008). Sosial eksklusjon. I M. Sandbæk (red.), *Barns levekår: familiens inntekt og barns levekår over tid* (bd. 7/2008). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Tronstad, K., Nygaard, M.O. & Bask, M. (2018). Accumulation of welfare problems among immigrants in Norway. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).
- Tøge, A.G., Malmberg-Heimonen, I., Liodden, T., Rugkåsa, M., Gyüre, K. & Bergheim, B. (2019). Improving follow-up with low-income families in Norway. What is new and what is already regular social work practice? *European Journal of Social Work*, 1-13.
- Varvin, S. (2015). *Flukt og eksil* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Wadensjö, C. (1998). *Interpreting as interaction*. London: Longman.
- Wampold, B.E. (2015, 09/25). How important are the common factors in psychotherapy? An update. *World Psychiatry*, 14(3), 270–277. <https://doi.org/10.1002/wps.20238>
- Wattne, M. (2006). *Utredning av grunnlag for fastsettelse av kvalitetskriterier ved kjøp og salg av tolketjenester i offentlig sektor*. Oslo: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/05fdc1489d7a455ba2b163eff83b59ac/utredning---kvalitetskriterier-i-tolkeformidlersektoren.pdf>.
- White, C., Warrenner, M., Reeves, A. & La Valle, I. (2008). *Family intervention projects: An evaluation of their design, set-up and early outcomes* (Research Report No DCSF-

RW047). Department for Children, Schools and Families. Hentet fra <http://dera.ioe.ac.uk/8578/1/acf44f.pdf>.

Willumsen, E. & Ødegård, A. (2016). *Tverrprofesjonelt samarbeid: et samfunnsoppdrag*. Oslo: Universitetsforlaget.

Ørvig, K. (2007). *Tolken som redskap eller kulturinformant? Et samhandlingsstudie av tolkede klientsamtaler i sosialtjenesten* [translated title: The Interpreter as a Tool or a Cultural Informant? A Study of Interaction in Interpreted Client Conversations in Social Welfare Services]. Universitetet i Tromsø.

Østby, L. (2010). Innvandrere med lavinntekt. *Rapport, 2010(5)*. Hentet fra [https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp\\_201005/rapp\\_201005.pdf](https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_201005/rapp_201005.pdf)

Østby, L. (2016). Innvandrernes levekår: Bedre integrert enn mor og far. *Samfunnsspeilet, 2016(1)*. Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/bedre-integrert-enn-mor-og-far>.

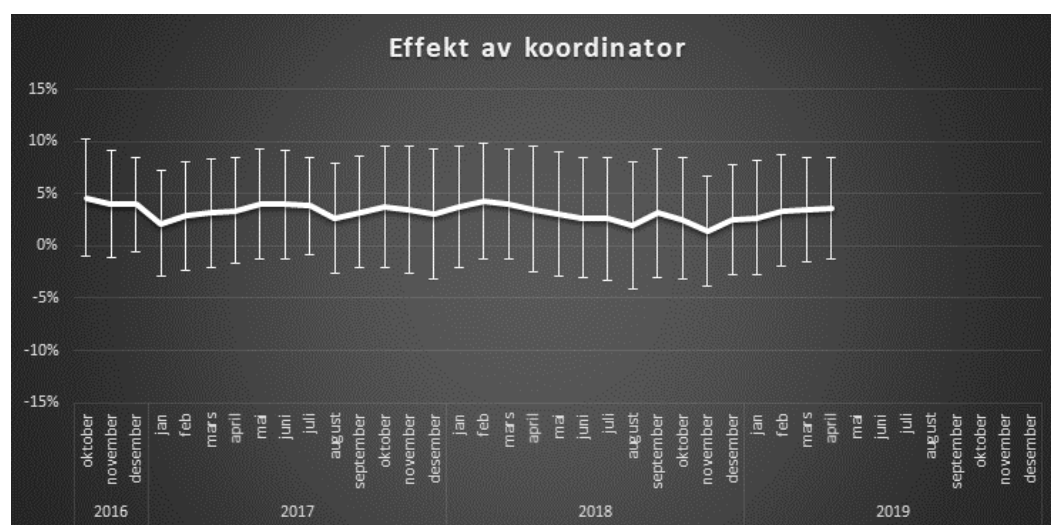
## Vedlegg 1: Alternative modellspesifikasjoner

I kapittel 16 målte vi effekten av både koordinator og HOLF-modellen. Dette er en modell som måler effekten av koordinator (med og uten HOLF-modell) samt tilleggseffekten av selve HOLF-modellen. I rapporten valgte vi denne analysen, fordi kvalitative og kvantitative data viste koordinatorne i tiltak og sammenligning jobbet nokså likt.

Det er imidlertid mulig å vurdere effekten gjennom forskjellige modellspesifikasjoner. De ulike modellene viser positive tendenser av koordinator, men resultatene er ikke signifikante. For HOLF-modellen er effektene noe svakere. Uansett hvilken analysemodell vi bruker er resultatene de samme som vi rapportert i kapittel 16.

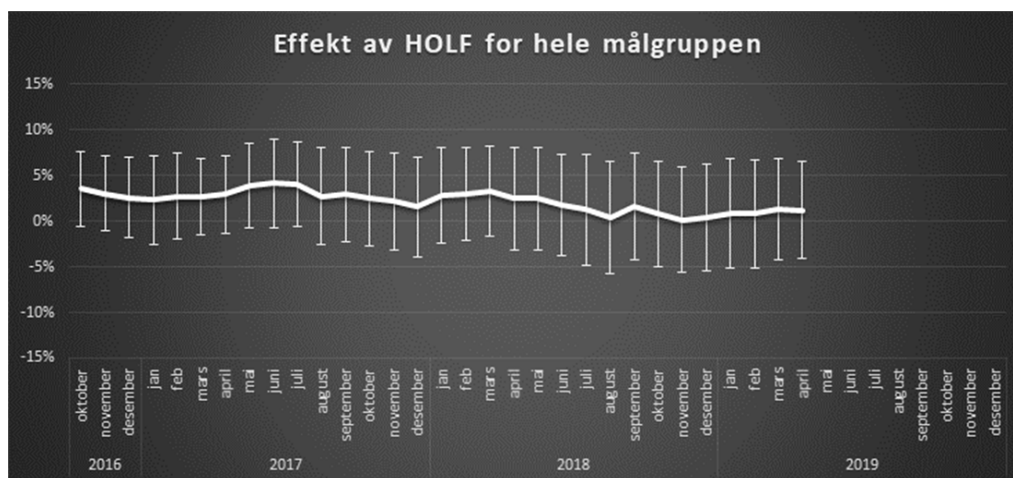
### 1: Effekten av koordinator.

Dette er den «rene» effekten av koordinator, kontrollert for den generelle effekten HOLF måtte ha på hele målgruppen i tiltakskontorene og den spesifikke effekten HOLF-modellen måtte ha for de direkte eksponerte i tiltakskontorene. Sagt med andre ord: Effekten av koordinator hvis kontoret ikke har HOLF-modell (og koordinator dermed heller ikke bruker modellen). Resultatene indikerer en positiv effekt på 3-5 %, men effektene er aldri signifikante.



## 2: Effekten av HOLF-modellen for hele målgruppen

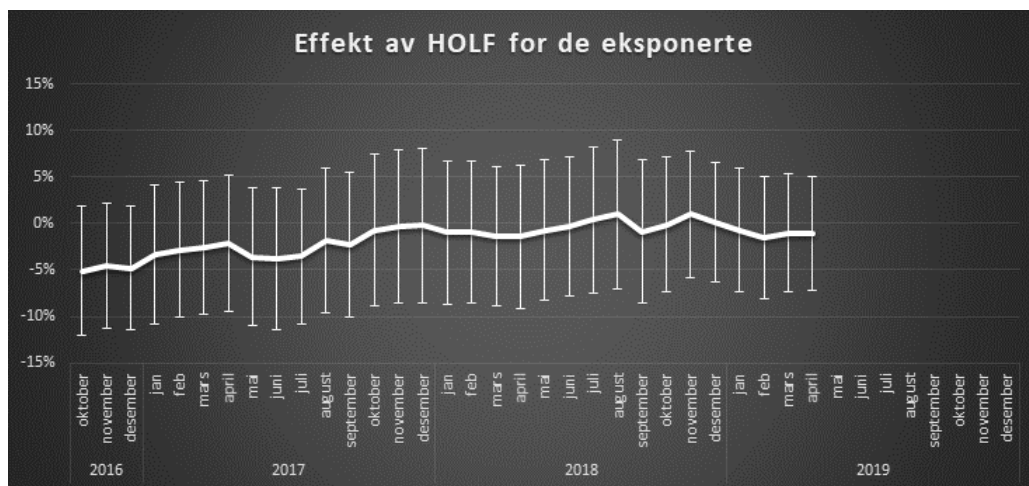
Effekten av HOLF-modellen for alle familier i målgruppen ved tiltakskontor. Dette er da den generelle effekten av HOLF-modellen på målgruppen ved kontoret, justert for hvorvidt de ble trukket ut til å få koordinator, og justert for den spesifikke effekten av HOLF-modellen for dem som fikk koordinator. Sagt med andre ord: Den generelle effekten av HOLF-modellen for personer som tilhører tiltakskontor. Heller ikke her finner vi signifikante effekter. I begynnelsen er tendensen positiv, men den ikke-signifikante effekten går mot null utover i tid.



## 3: Effekten av HOLF-modellen for de eksponerte (interaksjon mellom tiltakskontor og koordinator).

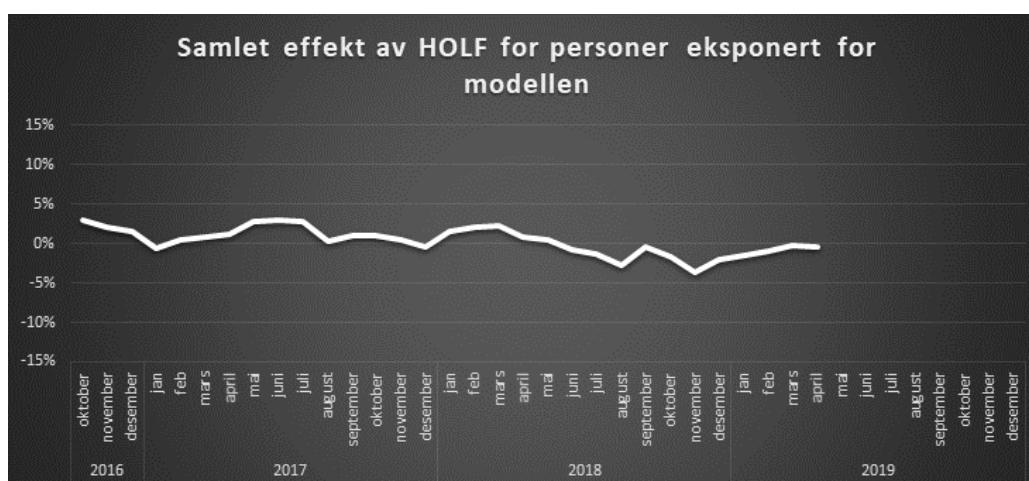
Dette er effekten av HOLF-modellen for de som er direkte utsatt for den, justert for hvorvidt de ble trukket ut til å få koordinator, og justert for den generelle effekten HOLF-modellen måtte ha på hele målgruppen ved kontoret. Sagt med andre ord: Tilleggseffekten av koordinator hvis koordinatoren bruker HOLF-modellen. Siden denne tilleggseffekten aldri vil operere alene (fordi man trenger en koordinator for å «utføre» den), vil dette være en «teoretisk» effekt. Som vi ser er effektene aldri signifikante. I begynnelsen er tendensen negativ, men den ikke-signifikante effekten går mot null.





Den «anvendte» eller «praktiske» effekten av HOLF-modellen for de eksponerte (altså dem som blir tilbudt koordinator med HOLF-modell) er summen av de tre effektene over, altså: effekten av HOLF-modellen for hele målgruppen + effekten av koordinator + tilleggseffekten av koordinator hvis koordinatoren bruker HOLF-modellen

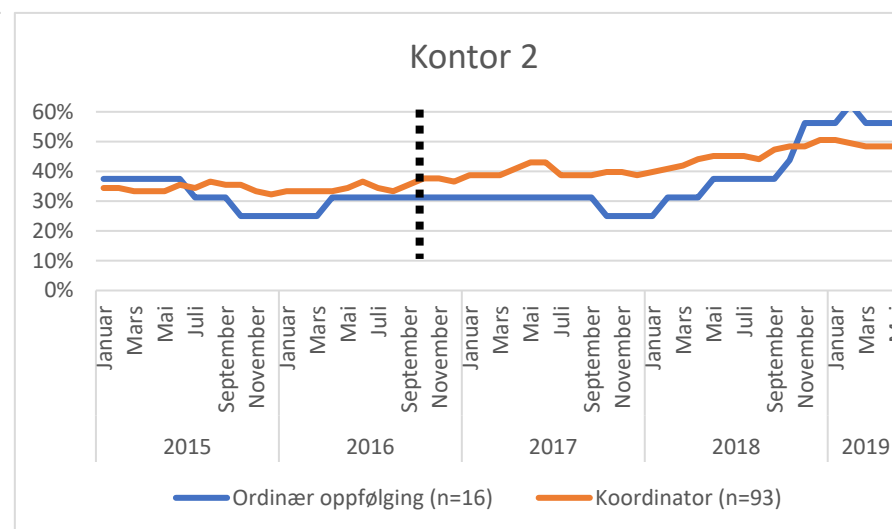
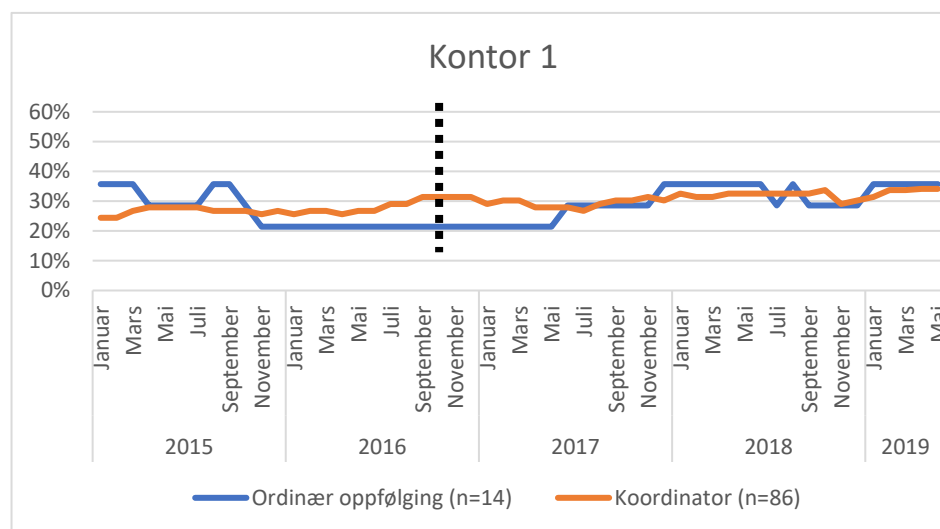
Grafen under viser denne samlede effekten. Den vaker rett over og under 0 i hele observasjonsperioden. Vi er ikke sikre på hvordan vi skal beregne konfidensintervaller for denne linjen, men i akkurat dette tilfellet spiller det ikke noen rolle. Effekten er nær null, og tidvis negativ.

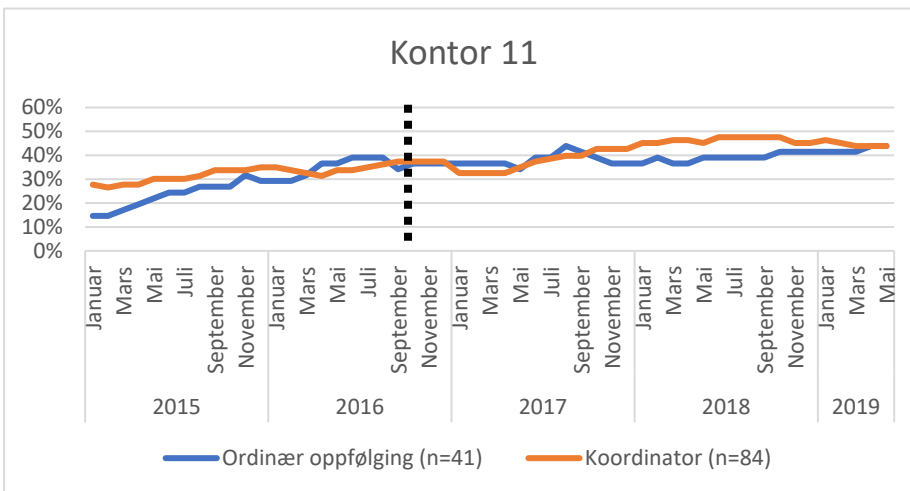
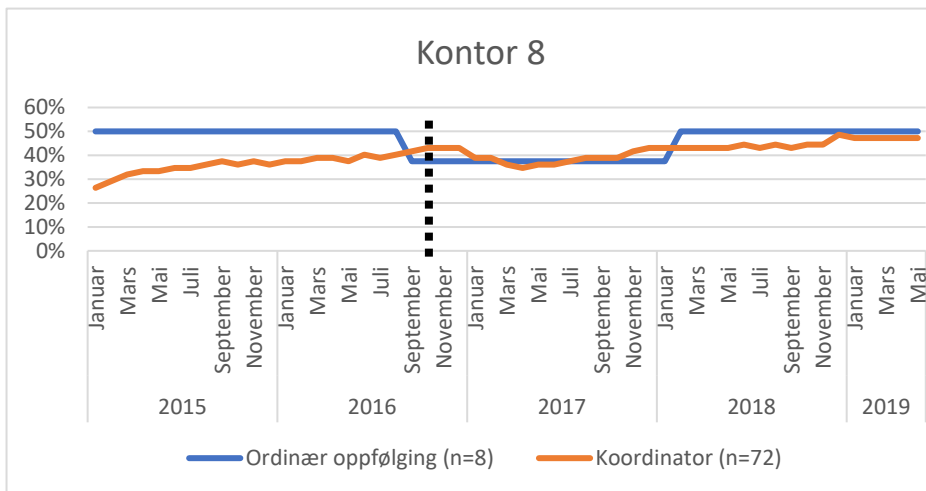
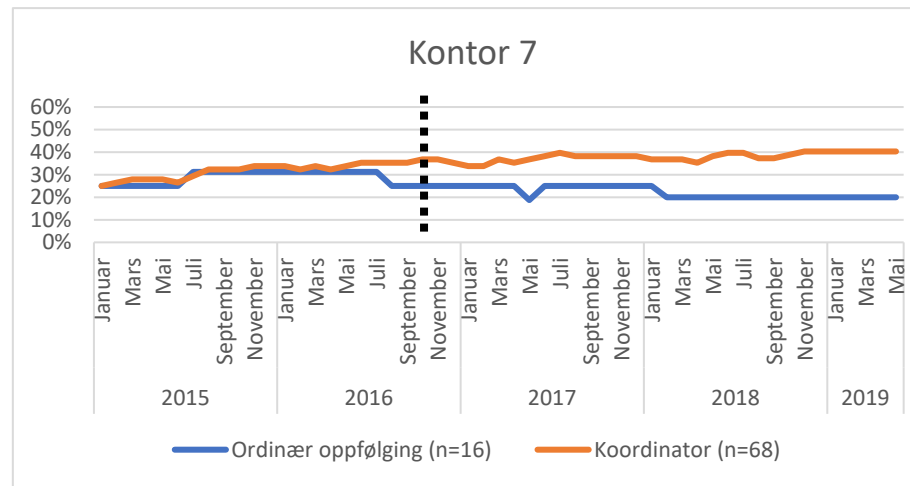
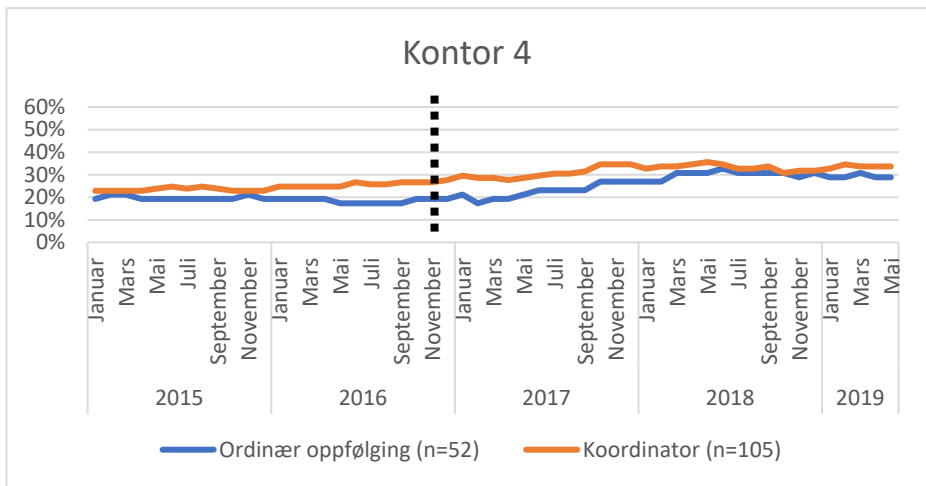


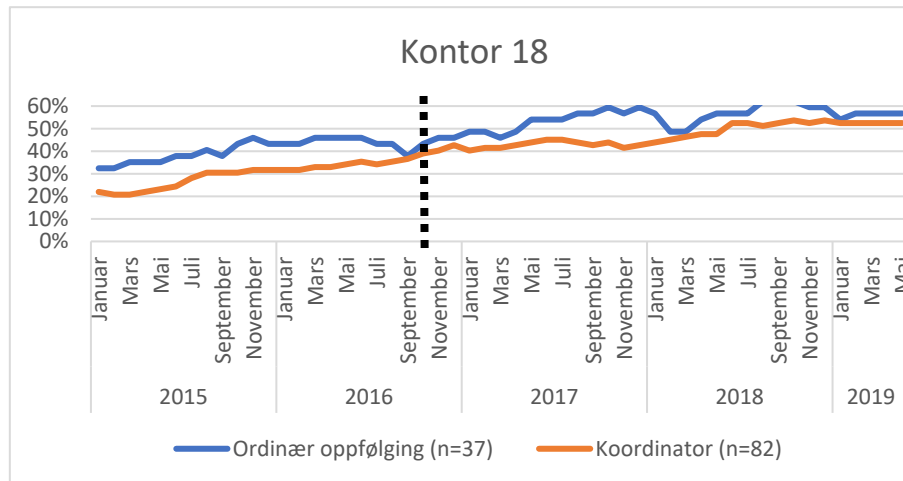
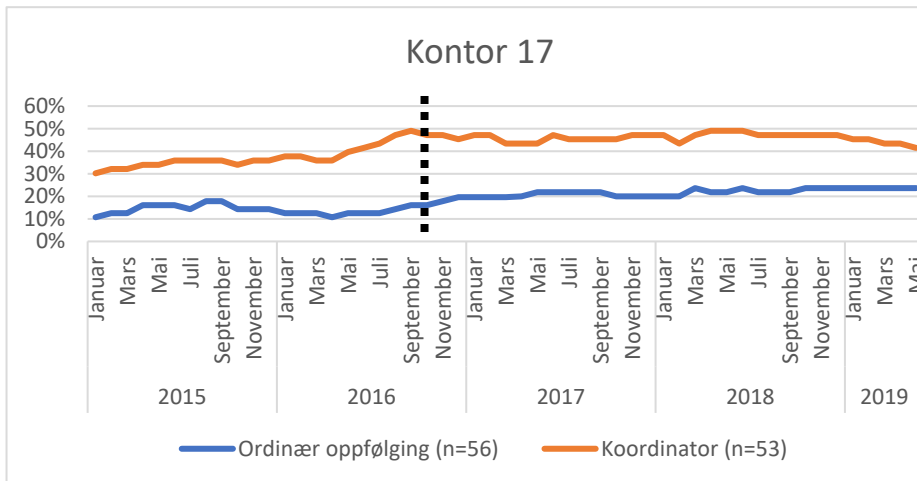
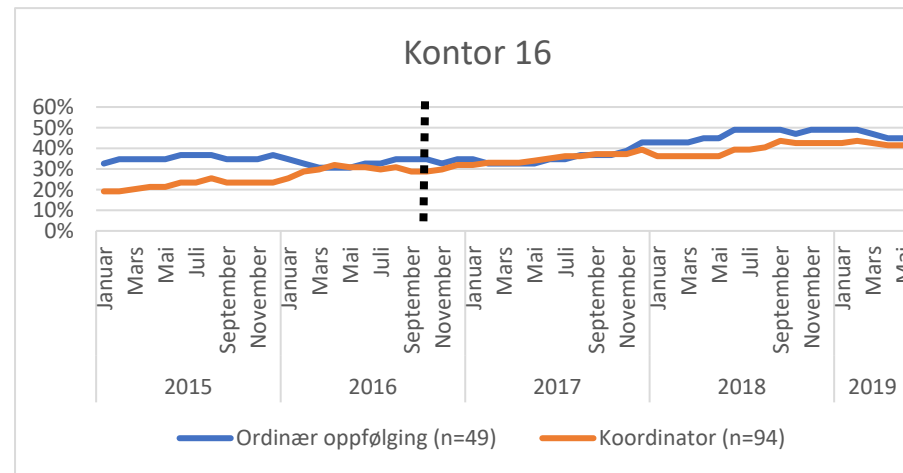
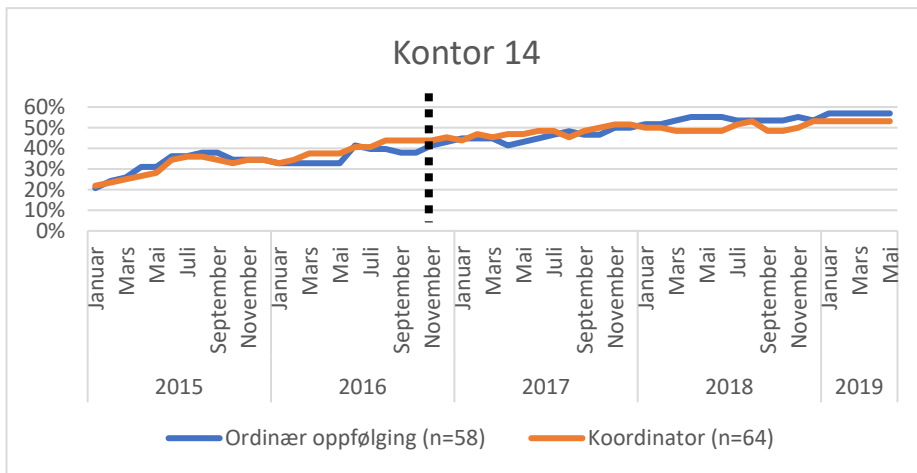
## Appendiks 2: Andel foreldre i arbeid per kontor

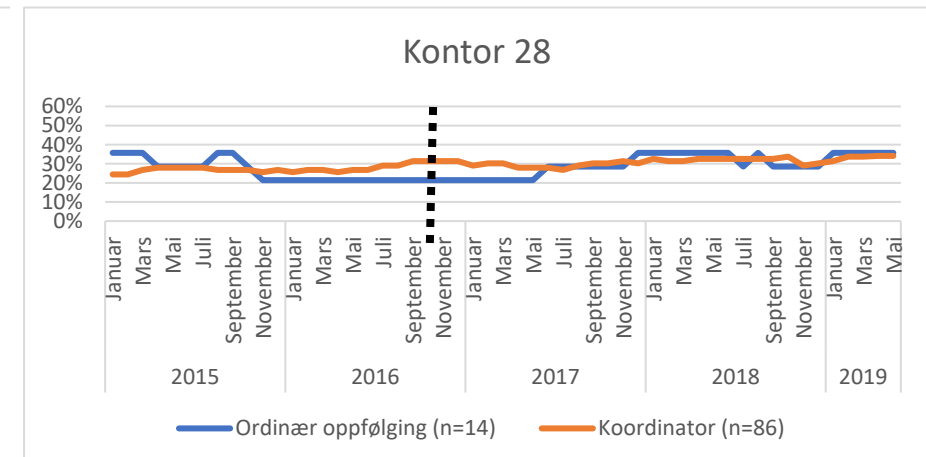
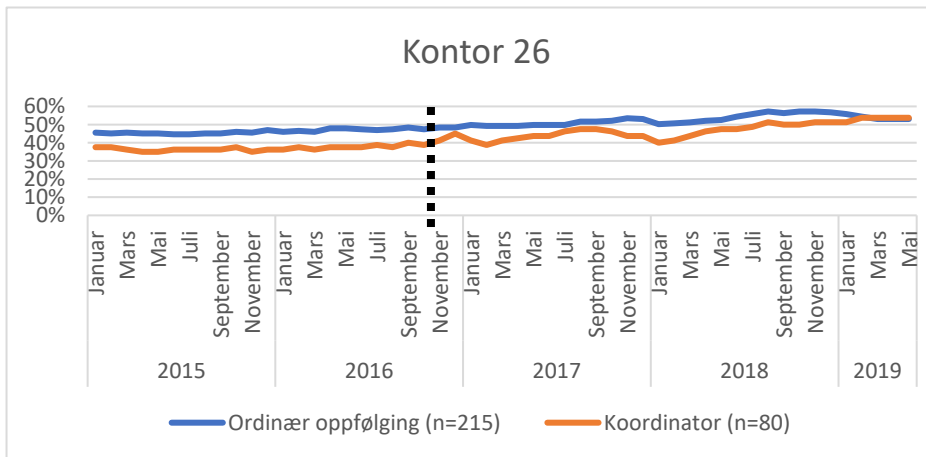
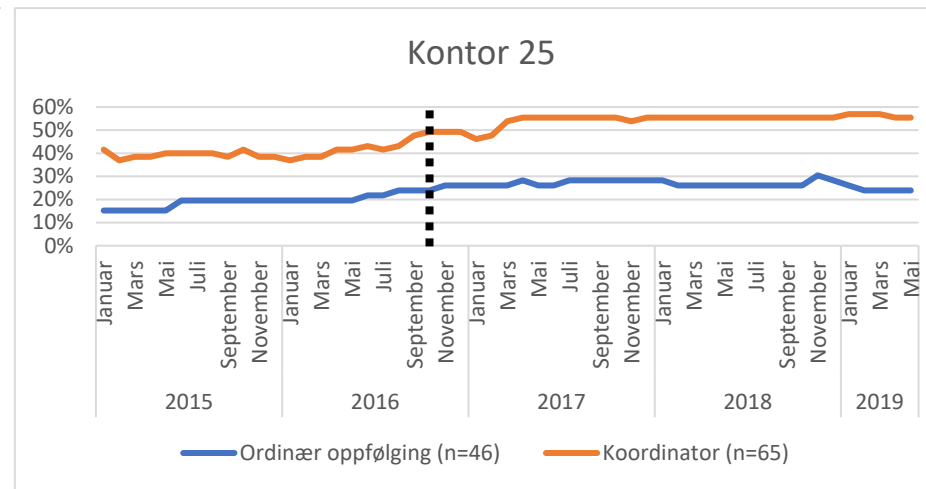
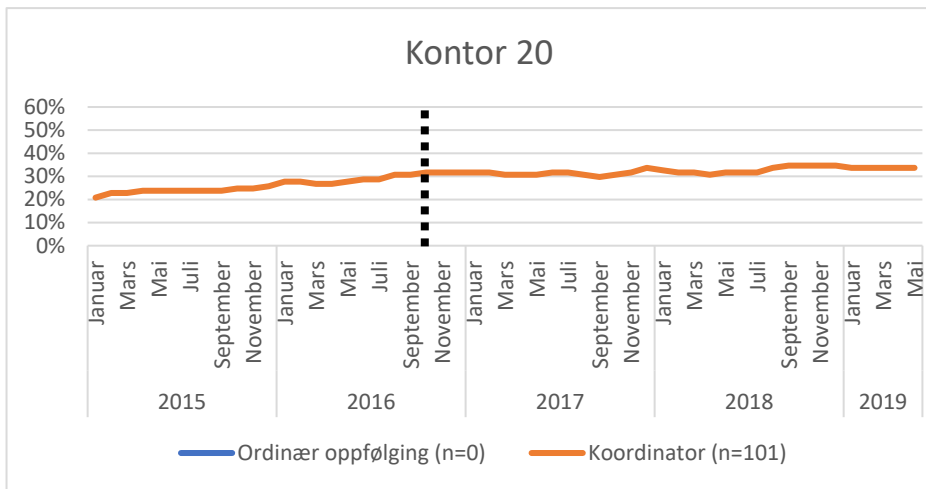
Andel foreldre i arbeid (Aa-registeret), %. Den stiplede loddrette streken indikerer prosjektoppstart. Vær oppmerksom på at hele eller nesten hele målgruppen ble tilbudt oppfølging fra koordinator ved enkelte av kontorene. Det betyr at sammenligningsgruppen, dvs. foreldre med ordinær oppfølging i NAV, er liten eller fraværende.

### Sammenligningskontor

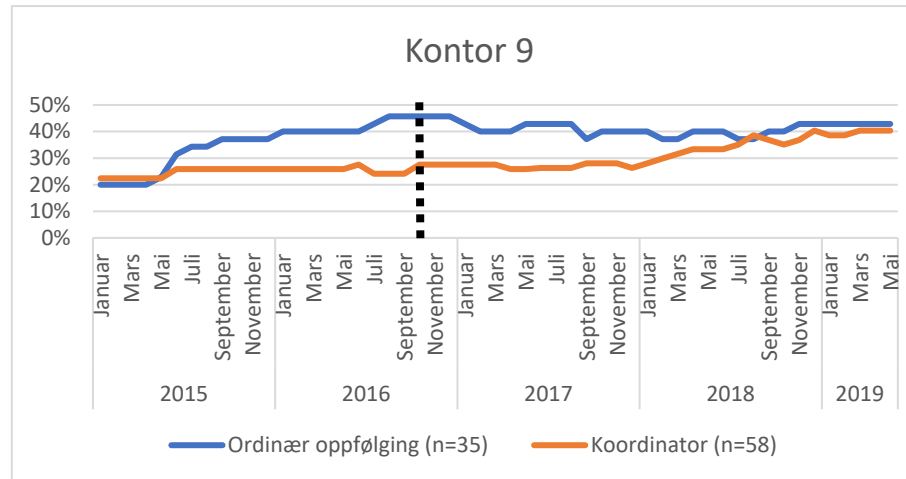
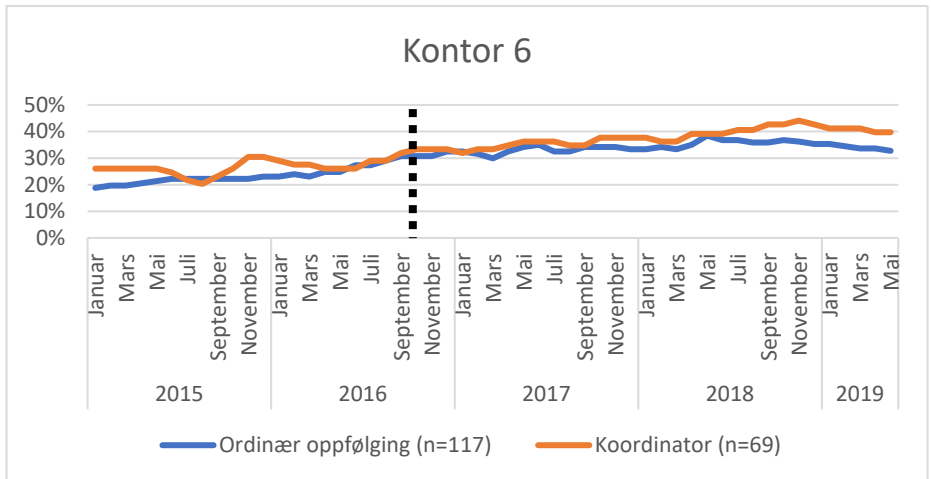
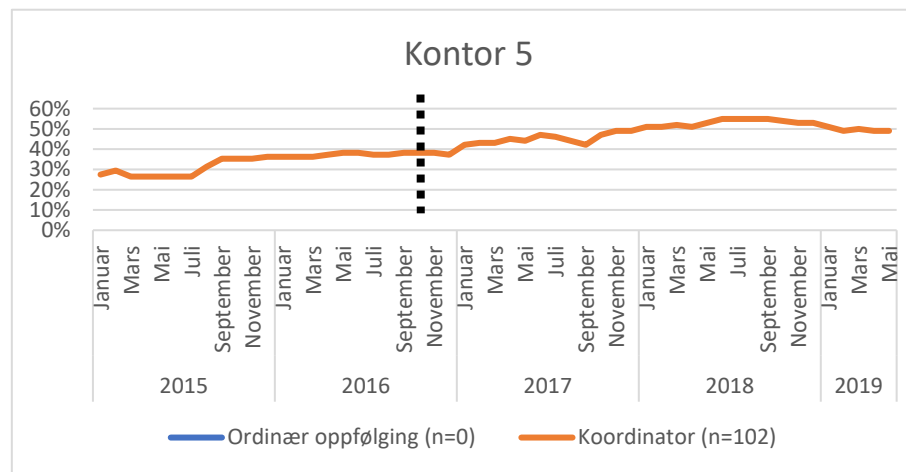
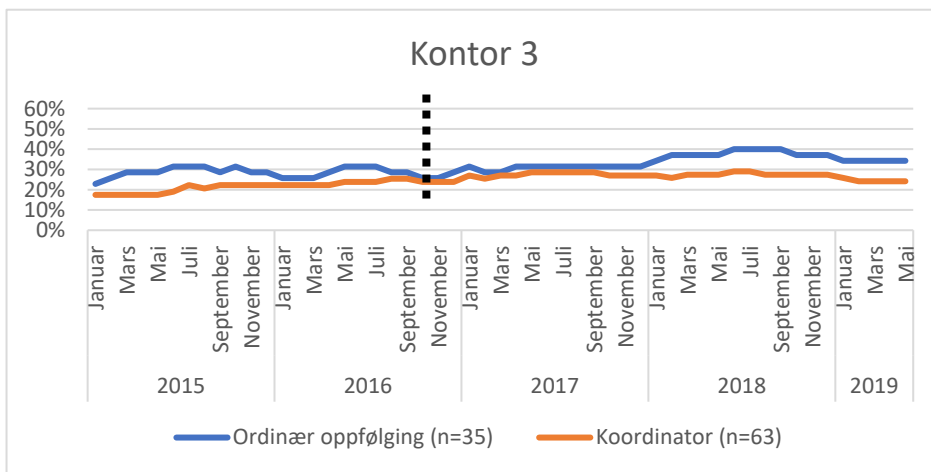


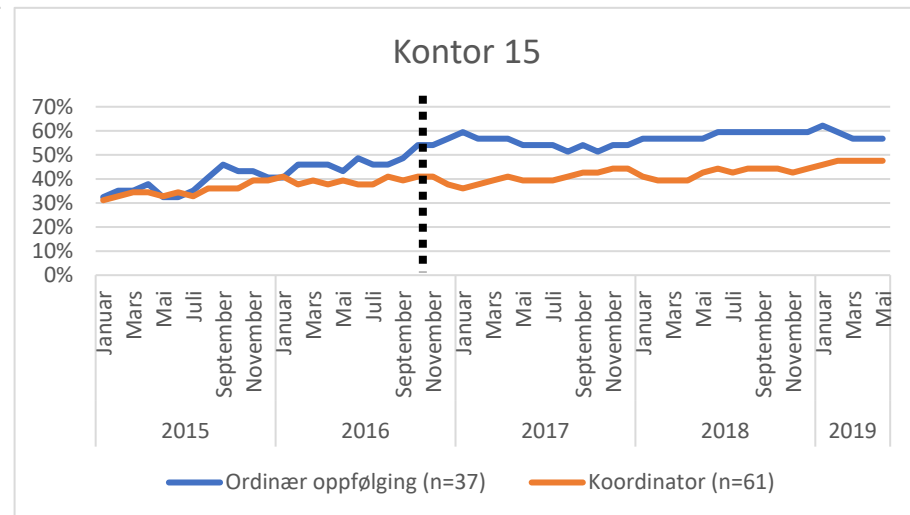
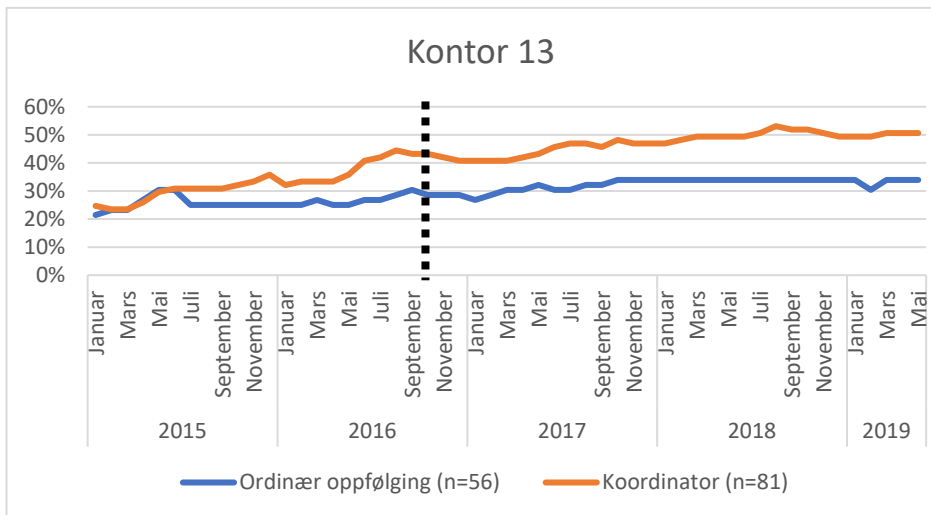
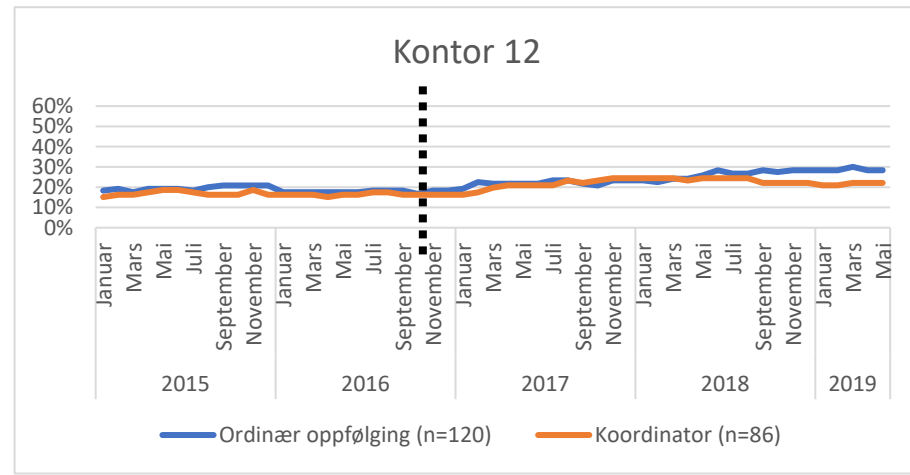
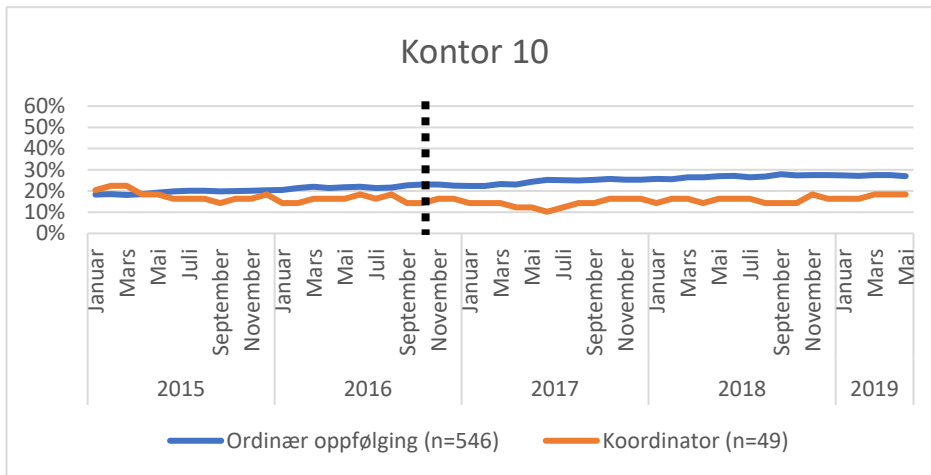




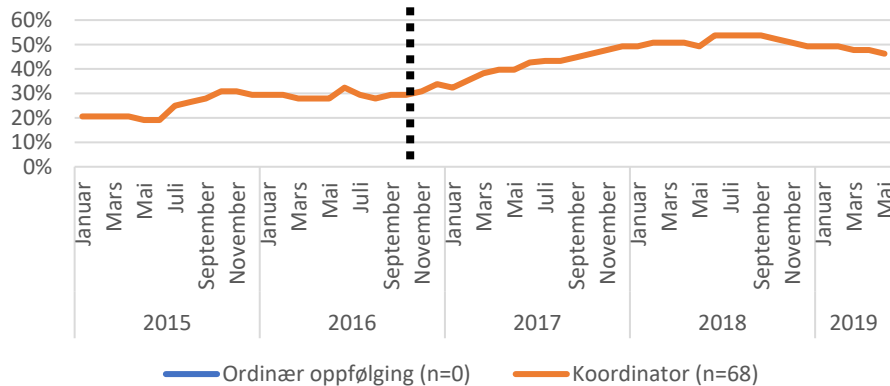


## Tiltakskontor

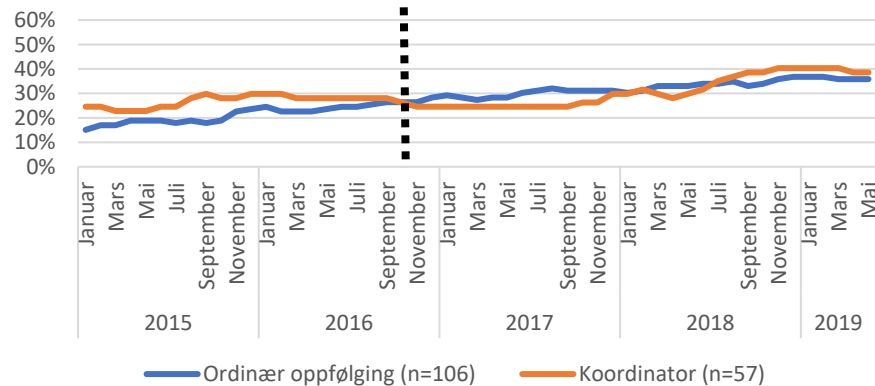




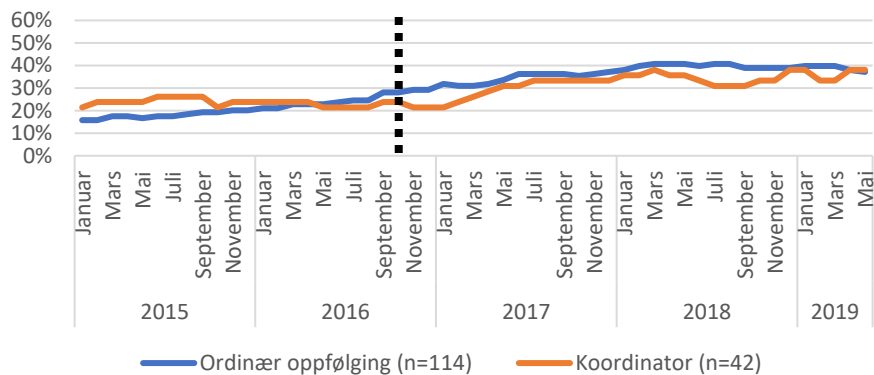
### Kontor 19



### Kontor 21



### Kontor 22



### Kontor 23

