

Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier

Første underveisrapport

Ira Malmberg-Heimonen, Knut Fossetøl, Marianne Rugkåsa,
Anne Grete Tøge, Krisztina Gyüre, Erika Gubrium



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2016
© Work Research Institute (AFI) Oslo and Akershus University College of Applied Sciences
© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshavernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-383-4
ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet
Høgskolen i Oslo og Akershus

Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)
Oslo and Akershus University College of
Applied Sciences

P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00
E-post: postmottak@afi.hioa.no
Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan lastes ned fra <http://www.afi.no> eller trykkes på bestilling.

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde:

Velferdsstatens organisering

Rapport nr:

11/2016

Tittel:

Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier
Første underveisrapport

Dato:

Desember 2016

Forfatter(e):

Ira Malmberg-Heimonen (HiOA), Knut Fossetøl (AFI), Marianne Rugkåsa,
Anne Grete Tøge, Krisztina Gyüre og Erika Gubrium (HiOA)

Antall sider:

88

Resymé:

Høgskolen i Oslo og Akershus ved Fakultet for samfunnsvitenskap (SAM)/ Institutt for sosialfag og Arbeidsforskningsinstituttet evaluerer Arbeids- og velferdsdirektoratets (AVdir) satsing for å prøve ut en helhetlig oppfølgingsmodell for lavinntektsfamilier (HOLF-modellen) i NAV. I HOLF-modellen arbeider familiekoordinatorene mot bedre måloppnåelse innenfor fire målområder: arbeid, økonomi, bolig og barnas sosiale inkludering. I prosjektet utvikler AVdir HOLF-modellen og har i første fase av prosjektet prøvd ut den i tre utviklingskontorer. Gjennom observasjoner og intervjuer sammenfatter rapporten status og erfaringer for den første fasen. Videre beskriver rapporten et design for effektevalueringen i prosjektets andre fase, inklusive vurderinger av programteorien i HOLF. Rapporten tar også for seg sentrale inspirasjonskilder til HOLF-modellen, samt relevant internasjonal forskning. Forskningen vi referer til omhandler spesielt arbeidsmetoder og intervensjoner som har vist seg virkningsfulle i sosialfaglig arbeid med sårbare familier.

Emneord:

RCT, programteori, kombinerte, metoder, fattigdom, lavinntektsfamilier

Forord

Denne underveisrapporten beskriver første fase av HOLF-prosjektet, der forskningen gjennomføres som et samarbeid mellom Institutt for Sosialfag og Arbeidsforskningsinstituttet ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Rapporten redegjør for bakgrunnen og programteorien for HOLF-intervensjonen slik intervensjonen så ut medio juni 2016. Rapporten beskriver i tillegg forskningsdesignet for den eksperimentelle evalueringen av intervensjonen. Det er gjort endringer i intervensjonen etter dette tidspunktet som denne rapporten ikke fanger opp. Rapporten gir således et øyeblikksbilde. Det er likevel viktig å publisere rapporten: Den markerer avslutningen på den første fasen, utviklingsfasen i prosjektet og overgangen til andre fase, forskningsfasen. Den har videre blitt brukt mellom oppdragsgivere og forskere for å utvikle en felles forståelse av hva intervensjonen omhandler. Endelig utgjør den en offentliggjort base-line for forskningsfasen i prosjektet.

Prosjektleder

Ira Malmberg-Heimonen

Innhold

Forord

Sammendrag

1	INNLEDNING	1
2	HOLF-MODELLEN	3
2.1	SENTRALT BAKGRUNNSGRUNNLAG FOR HOLF-MODELLEN	3
2.2	HENSIKTEN MED HOLF-MODELLEN.....	5
2.3	INNHOLET I HOLF-MODELLEN.....	5
3	FORSKNING OM FAMILIEORIENTERTE TILTAK	8
3.1	TILGRENSEDE FAMILIEPROSJEKTER I NORGE OG STORBRIANNIA	9
3.2	KUNNSKAPSOVERSIKTER OM FAMILIERELATERTE INTERVENSJONER	12
3.3	EVALUERINGER AV ENKELTE FAMILIEFOKUSERTE INTERVENSJONER	14
4	VEILEDNING OG PROFESJONELL KOMPETANSE	16
4.1	VEILEDNING I EN NORSK SOSIALFAGLIG KONTEKST.....	16
4.2	EFFEKTER AV VEILEDNING	19
4.3	VEILEDNINGSMODELLER OG EVIDENSBASERT PRAKSIS.....	21
5	PROGRAMTEORI OG HOLF	23
5.1	HVA ER PROGRAMTEORI?.....	23
5.2	PROGRAMTEORI I KOMPLEKSE INTERVENSJONER	24
5.3	PROGRAMTEORETISK DISKUSJON FOR HOLF-MODELLEN	26
6	FORSKNINGSDESIGN OG METODE	33
6.1	FORSKNINGSPØRSMÅL	33
6.2	FORSKNINGSDESIGN OG PRAKTISK GJENNOMFØRING AV HOLF-PROSJEKTET	34
6.3	VIKTIGE MOMENTER I UTVIKLINGSFASEN	36
6.4	EVALUERINGSFASE	38
6.5	REKRUTTERING AV FAMILIER	40
6.6	IMPLEMENTERING.....	41
6.7	EFFEKTANALYSE - MULIGE STATISTISKE MODELLER FOR Å IDENTIFISERE EFFEKT	44
6.8	INNSATSOMRÅDER OG MÅLEINSTRUMENTER	46
7	ERFARINGER FRA UTVIKLINGEN AV HOLF-MODELLEN	52
7.1	BAKGRUNN FOR HOLF-PROSJEKTET	52
7.2	HOLF-PROSJEKTET: FORANKRING OG OPPSTART.....	54
7.3	SAMARBEIDET MELLOM AVDIR OG UTVIKLINGSKONTORENE	56

7.4	SKJEMA SOM VERKTØY.....	60
7.5	OPPSUMMERING	64
8	ERFARINGER FRA UTVIKLINGSKONTORENE.....	66
8.1	ARBEIDET MOT FAMILIENE	66
8.2	SAMMENHENG OG FLEKSIBILITET	68
8.3	FORANKRING, LEDELSE OG ARBEIDET MED SYSTEMET RUNDT	68
8.4	FAMILIE-, BARN- OG MINORITETSPERSPEKTIV	71
8.5	BETINGELSER FOR ENDRINGSARBEID	74
8.6	UTFORDRINGER VED HOLF-INTERVENSJONEN	75
9	DISKUSJON.....	77
	REFERANSER:	79

Sammendrag

Denne første underveisrapporten er en oppsummering av status og erfaringer ved overgangen fra utviklingsfase (FASE 1) til forskningsfase (FASE 2) i HOLF-prosjektet. Innledningsvis beskriver vi HOLF-modellen og presenterer norsk og internasjonal forskningslitteratur som er relevant for prosjektet. Videre diskuterer vi ulike aspekter ved programteori og legger frem det eksperimentelle forskningsdesignet som skal benyttes for å vurdere effekten av modellen. Avslutningsvis sammenfatter vi erfaringer fra utviklingsfasen (FASE 1) basert på observasjoner og intervjuer. Hensikten med rapporten er å vise til erfaringer i utviklingsfasen som kan støtte AVdir i sitt videre arbeid med implementering av HOLF-modellen. Oppfølgingsmodellen er prøvd ut i tre utviklingskontorer i prosjektets første fase.

I HOLF-modellen er helhetsperspektivet, oppfølging av *hele* familien, et sentralt element. Hensikten med HOLF-modellen er å utarbeide og prøve ut et helhetlig tjenestetilbud overfor familier i sårbare situasjoner som i neste omgang kan danne grunnlag for en bredere implementering av modellen i NAV og for et tverretattlig samarbeid i kommuner og bydeler. Oppfølgingsarbeidet dekker fire målområder: arbeid, økonomi, bolig og barnas sosiale deltakelse. Den kortsiktige målsettingen er å utarbeide og implementere en modell som kan gi bedre resultater av innsatsen for familiene på de fire målområdene. Den langsiktige målsettingen er å motvirke fattigdom og fattigdommens konsekvenser for barn.

HOLF-modellen er en kompleks intervensjon og består av intervensjoner på to ulike nivåer. Det ene nivået er å styrke familien gjennom *systematisk dialog og samhandling* for å nå målene som settes *for* og *sammen med* familien. Å arbeide med hele familien som et sosialt system beskrives som spesielt for dette prosjektet, dette til forskjell fra en individuelt orientert oppfølging som er mer vanlig i en NAV-sammenheng. Det andre nivået er *systemorientert innsats på tjenestenivå*. Formålet her er å bedre samordningen og målrettingen av det offentlige tjenesteapparatet, for slik å gi familiene mer effektiv bistand både i NAV og i andre tjenester i kommunen.

Rapporten inneholder en gjennomgang av tidligere forskning om familieorienterte tiltak i Norge og Storbritannia og kunnskapsoversikter om familierelaterte intervensjoner. Vi har beskrevet arbeidsmetoder og intervensjoner som har vist seg virkningsfulle i sosialfaglig arbeid med familier. Siden veiledningskomponenten har en fremtredende rolle i HOLF-modellen, inneholder rapporten også en gjennomgang av foreliggende forskning om veiledningens betydning i sosialfaglig kontekst, effekter av veiledning for brukere og sosialarbeidere og effekter av ulike veiledningsmodeller.

I rapporten diskuterer vi hvordan programteorien i HOLF kan forstås og hvordan den er blitt utformet. HOLF-prosjektet er politisk initiert, noe som også påvirker utformingen av programteorien. I politikkdrevne intervensjoner er kildene til programteorien ofte flere, noen er forskningsbaserte mens andre er politikk- og praksisbaserte. Med HOLF som eksempel viser vi hvordan programteori kan utformes i politikkdrevne intervensjoner.

Rapporten presenterer også et endelig design for effektevalueringen i HOLF- prosjektets andre fase. HOLF-modellen blir evaluert gjennom et klynge-randomisert design, der 29 NAV-kontorer er blitt tilfeldig fordelt til tiltaks- og sammenligningsgrupper. NAV-kontorer som er blitt randomisert til tiltaksgruppe vil implementere HOLF-modellen, mens NAV-kontor randomisert til sammenligningsgruppe implementerer lokalt utviklede familieprosjekter. Begge grupper vil få tilsvarende ressurser for implementering og gjennomføring av henholdsvis HOLF-modellen og lokale familieprosjekter.

Rapporten trekker også frem sentrale funn fra utviklingsfasen i HOLF-prosjektet basert på observasjoner og kvalitative intervjuer med familiekoordinatorer og ledere. Resultatene viser at familieoppfølgingen rettes mot den ene, snarere enn begge foresatte og at familiekoordinatorene primært arbeider med barnas situasjon gjennom foreldre. Disse funnene viser utfordringer med å ivareta helhetsperspektivet som intervensjonen bygger på. Resultatene viser også utfordringer på systemnivået. Intervjuene viser også til utfordringer knyttet til lederforankring, overføringsverdi til andre deler av kontoret, samarbeidet med eksterne aktører og til familiekoordinatorenes rolle som endringsagenter.

Det er viktig å notere at datainnsamlingen for denne rapporten ble avsluttet i månedsskiftet mai/juni 2016. Utviklingen av intervensjonen på systemnivå skjedde i hovedsak først etter dette tidspunktet. Vi har derfor i begrenset grad hatt anledning til å beskrive eller innhente erfaringer fra utviklingskontorene knyttet til systemintervensjonen i denne underveisrapporten.

1 Innledning

Familiefokuserte tiltak og intervensjoner har fått økt oppmerksomhet innen politikktutforming og forskning da endrede familiesammensetninger og svakere familiestrukturer er blitt identifisert som en del av de nye sosiale risikoene (Bonoli, 2013; Churchill & Sen, 2016). Utviklingen har også en sammenheng med nye trender innen velferdspolitikken, den "sosiale investeringspolitikken", der forebyggende tiltak og satsinger for barn, unge og familier ses som det viktigste for å sikre fremtidens velferd (Esping-Andersen, 2002). Mens familiefokuserte prosjekter har vært en sentral del av velferdspolitikken blant annet i USA og Storbritannia, har slike prosjekter vært mindre vanlige i Norden, der universelle tjenester og inntektsoverføringer til barn og familier har vært prioritert. Med støtte i tidligere norske familieprosjekter og tidligere utviklingsarbeid, har Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) nå igangsatt et nasjonalt prosjekt for Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF-prosjektet). Hensikten er å utvikle og evaluere et systematisert sett av arbeidsmetoder for tett oppfølging av lavinntektsfamilier. Forskere ved Høgskolen i Oslo og Akershus evaluerer denne langsiktige satsingen.

Denne underveisrapporten sammenfatter status og erfaringer for utviklingsfasen (FASE 1) av HOLF-prosjektet, og beskriver et endelig design for effektevalueringen i FASE 2, inklusive vurderinger av programteori. Fordi effektevalueringens design avhenger av intervensjonens form og innhold legger vi også vekt på å beskrive HOLF-modellen, samt erfaringer fra implementeringsprosessen og familiekoordinatorenes arbeid. Rapporten tar videre for seg sentrale inspirasjonskilder til HOLF-modellen. Forskningen vi refererer til omhandler arbeidsmetoder og intervensjoner som har vist seg virkningsfulle i sosialfaglig arbeid med familier. Dette vil plassere prosjektet i en internasjonal kontekst. Ettersom veiledningskomponenten er gitt en fremtredende rolle i HOLF-modellen, inneholder rapporten også en gjennomgang av forskning om veiledning. Profesjonskonteksten er spesielt vektlagt, fordi denne fremstår som sentral for å oppnå mer helhetlig og systematisk oppfølging. Rapporten er i sin helhet ment for å støtte AVdirs videre arbeid med HOLF-prosjektet, men er også en milepæl for forskerne ved overgangen til evalueringsfasen i prosjektet.

HOLF-modellen blir i andre fase evaluert gjennom et gruppe-randomisert design, der 30 NAV-kontorer blir tilfeldig valgt til tiltaks- og sammenligningsgruppe. NAV-kontor som blir randomisert til tiltaksgruppe implementerer HOLF-modellen, mens NAV-kontor randomisert til sammenligningsgruppe implementerer lokalt utviklede familieprosjekter. Begge kontortypene vil få tilførsel av tilsvarende ressurser; familiekoordinatorene som ansettes innen rammen for prosjektet vil være sentrale i implementeringen og gjennomføringen av så vel HOLF-modellen som lokale familieprosjekter.

AVdir startet utviklingsarbeidet høsten 2015, mens forskerne startet evalueringsarbeidet 1.1 2016. Det betyr at AVdir allerede var i gang med utviklingsfasen (FASE 1) før forskningsdelen ble koblet på. For AVdir har hensikten med FASE 1 vært å utvikle HOLF-modellen, samt implementere og prøve ut elementer av modellen blant familiekoordinatorer på utviklingskonto-

rene. For forskerne har det overordnede målet i denne fasen vært å forberede effekt- og prosessevalueringen, herunder undersøke utviklingsfasens prosesser og artikulere intervensjonens programteori, forskningsdesign og måleinstrumenter. I utviklingsfasen (1.1.2016-31.8.2016) har samarbeidet mellom forskerne og AVdir vært tett. Det har vært ukentlige møter om HOLF-modellens utvikling, herunder intervensjonens innhold og mulige virkningsmekanismer. Forskerne har gitt innspill til prosessen, noe som denne rapporten også er en del av, men det er likevel viktig å understreke at ansvaret for utviklingen av HOLF-modellen ligger hos AVdir. Denne arbeidsfordelingen er viktig for at evalueringen skal bli så nøytral og riktig som mulig.¹

For å skille det overordnede prosjektet fra selve intervensjonen benytter vi «HOLF-prosjektet» når vi mener hele prosjektet, inkludert utviklingsarbeid og evaluering. Vi benytter «HOLF-modellen» når vi viser til den spesifikke HOLF-metodikken som blir implementert i tiltakskontorer.

Etter dette introduserende kapitlet fortsetter rapporten med en introduksjon til HOLF-modellen, før vi går inn på relevant forskningslitteratur, spesielt effekter av familiefokuserte tiltak i det tredje kapitlet og veiledning som profesjonell kompetanse i det fjerde kapitlet. I det femte kapitlet vil vi diskutere programteori generelt og spesielt i HOLF-modellen, og legger frem forskningsspørsmål og forskningsdesign for FASE 2 i det sjette kapitlet. Kapitlene syv og åtte beskriver utviklingen og implementeringen av HOLF-modellen og presenterer funn fra utviklingskontorene. I kapittel ni legger vi frem våre anbefalinger for FASE 2 implementeringen, basert på litteraturgjennomgangen og erfaringene fra utviklingsfasen.

¹ Denne arbeidsdelingen minimerer risikoen for at forskerne evaluerer intervensjoner eller teorier de selv har utviklet, noe som kan føre til at forskerne ikke blir nøytrale i sin evaluering.

2 HOLF-modellen

2.1 Sentralt bakgrunnsgrunnlag for HOLF-modellen

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), empowerment, 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 videre vært en ramme for HOLF, 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 NAV². Basert på innspill fra AVdir³ er det noen sentrale forskjeller mellom HOLF-modellen og veiledningsplattformen. Dette gjelder spesielt veiledningsplattformens fokus på kommunikasjons- og relasjonsferdigheter. Veiledningsplattformen er ikke saksorientert, selv om målet med å styrke veiledningsferdighetene er å forvalte veiledningssituasjonene mer effektivt ved hjelp av gode kommunikasjons- og relasjonsferdigheter. HOLF-modellen er i høyere grad saksorientert og tar utgangspunkt i prosessene i en spesifikk sak. HOLF-modellen har i tillegg oppmerksomhet på en helhetlig oppfølging av familien og tverrfaglig samarbeid, mens familieperspektivet ikke er uttalt i veiledningsplattformen. HOLF-modellen vektlegger oppfølgingen av hele familien innenfor fire målområder. HOLF er knyttet til veiledningsplattformen gjennom fokuset på prinsippene, det å jobbe målrettet og systematisk, og kommunikasjonsferdigheter knyttet til metodene «åpne spørsmål», «UTU» og «oppsummering».

² Veiledningsplattformen i NAV, Arbeids- og velferdsdirektoratet, januar 2015

³ Innspill fra Laila Hove 15.4.16

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. IIMA⁴, UTU) er også tilstede i både HPMT og HOLF. Oppfølgingskonteksten er likevel noe ulik. Mens fokuset i HPMT var den individuelle brukeren, er fokuset i HOLF hele familien.

Hovedfunnet fra den klynge-randomiserte HPMT-studien er at HPMT hadde effekt på arbeid; brukerne i tiltakskontorene hadde omkring 50 prosent større sjanse for å være i jobb etter 18 måneder enn brukerne i sammenligningskontorene (Malmberg-Heimonen, 2015; Malmberg-Heimonen et al., 2014; Malmberg-Heimonen & Tøge, 2015). I praksis betydde dette at brukerne i tiltakskontorene oftere var økonomisk selvhjulpne; de fikk ikke lenger støtte fra NAV, mens brukerne i sammenligningskontorene var i aktiveringstiltak med oppfølging. Brukerne fra tiltakskontorene hadde også høyere inntekt ved oppfølging enn brukerne i sammenligningskontorene. Det var imidlertid ingen forskjell mellom tiltaks- og sammenligningskontorer hva gjelder heltidsarbeid. Effektene var drevet av at brukere fra tiltakskontorene i høyere grad hadde fått deltidsarbeid (Malmberg-Heimonen, 2015). På KVP-nivå viste studien at HPMT førte til økt opplevelse av profesjonell kompetanse, relasjonell allianse og kvalitet i veiledningen (Malmberg-Heimonen, Natland, Tøge, & Hansen, 2015).

De kvalitative dataene om opplæringsprosessen viste at KVP-veilederne som deltok i HPMT programmet opplevde at de fikk ny kunnskap og ferdigheter, og at de jobbet smartere og tryggere. I tillegg opplevde de å ha større kontroll over sitt arbeide med brukerne (Natland & Hansen, 2014). Undersøkelsen viste at disse resultatene ble produsert av en situert læringsprosess preget av at KVP-veilederne fikk anerkjennelse som kompetente deltakere. Deres praksiskompetanse ble anvendt i HPMTs opplæringsprosesser. Ute på kontorene var veiledningen viktig for implementeringen, men støtten fra ledelsen til å få organisert slik veiledning varierte mellom kontorene. Ikke alle ledere og ansatte gikk inn med samme engasjement i prosjektet/programmet. Intervjudataene viste også at det var utfordrende at programmet var komplekst, det var blant annet mange verktøy KVP-veilederne skulle lære seg. Noen KVP-veiledere opplevde det også som vanskelig å ta i bruk det de hadde lært; det var vanskelig å omsette kunnskap til praksis. I begynnelsen opplevdes også skjemaene (for eksempel FE-skjemaer) som utfordrende, men etter hvert fant mange en nyttig måte å benytte dem i sine lokale kontekster (Malmberg-Heimonen et al., 2014).

⁴ Se kapittel 2.2

2.2 Hensikten med HOLF-modellen

HOLF-modellen utvikles av AVdir sammen med tre utviklingskontor⁵. En bakgrunn for satsingen på lavinntektsfamilier i NAV er videre 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).

Hensikten med HOLF-modellen er å utvikle et helhetlig tjenestetilbud ovenfor familien. Den overordnede og langsiktige målsetningen for modellen skal være å forhindre at fattigdom går i arv, det vil si å forebygge at barn i lavinntektsfamilier forblir fattige på grunn av manglende utdanning, arbeidsmuligheter og sosial integrering. Den kortsiktige målsettingen er å utvikle og implementere en modell som kan gi bedre resultater av innsatsen for familiene i målgruppen og som kan danne grunnlag for konkrete anbefalinger og bredere implementering i NAV og samarbeidende kommuner og bydeler. Målgruppen for prosjektet er familier med opptil fire barn under 18 år, der familien har vært avhengig av økonomisk sosialhjelp i seks måneder eller mer gjennom de seneste 12 månedene, og/eller har tilbakevendende behov for sosialhjelp, eller får supplerende sosialhjelp i tillegg til andre NAV ytelser. Hensikten er at bedre tjenestekoordinering og målrettede oppfølgingsferdigheter blant de ansatte i NAV skal føre til bedre måloppnåelse for familiene. HOLF-modellen skal mobilisere og utvikle eksisterende kompetanse og virkemidler, samtidig som det skal tilføre kompetanse på systematisk og målrettet oppfølgingsarbeid, noe som sammen skal ivareta et helhetlig perspektiv på familien (Arbeids og velferdsdirektoratet, 2016a, 2016b)⁶.

2.3 Innholdet i HOLF-modellen

Selve HOLF-modellen er en kompleks intervensjon og består av intervensjoner på to ulike nivåer. Det ene nivået er å styrke familien gjennom *systematisk dialog og samhandling* for å nå målene som settes *for og sammen med* familien. Det å arbeide med hele familien som et sosialt system beskrives som spesielt for dette prosjektet til forskjell fra en individuelt orientert oppfølging som er mer vanlig i en NAV-sammenheng. I HOLF arbeider man i hovedsak med foreldrene i familien, og gjennom foreldrene med barnas situasjon. Det andre nivået er *systemorientert innsats på tjenestenivå*, der formålet er å bedre samordningen og målrettingen av det offentlige tjenesteapparatet, både i NAV og i andre tjenester i kommunen, for å gi familiene mer effektiv bistand. Den systemorienterte innsatsen vil ha et aksjonsnivå der det tverrprofesjonelle samarbeidet skjer tett opptil den enkelte familien, samt et prinsipielt nivå som

⁵ Utviklingskontorene er NAV Ringerike, NAV Sarpsborg og NAV Søndre Nordstrand.

⁶ Jmf. også NAVs kompetansestrategi 2013-2020
<https://www.nav.no/no/NAV+og.../Om+NAV/...NAV/NAV.../328727?>

har som hensikt å fjerne barrierer på et overordnet nivå, noe som muligens også vil komme andre familier enn de som deltar i HOLF til gode.

På begge nivåene brukes konkrete verktøy som skjemaer til forberedelser og etterarbeid av møter (FGE-skjema), UTU og IIMA. I prosessveilederen beskrives UTU som et akronym for verbene: Utforske-Tilføre-Utforske, og et hjelpemiddel for å sikre familiekoordinatoren forstår brukerens situasjon⁷. I praksis betyr UTU at utforske hva brukeren vet fra før og har behov for å få kunnskap om, før koordinatoren tilføyer informasjon. I prosessveilederen beskrives IIMA som en akronym for verbene Informere, Involvere, Mobilisere og Ansvarliggjøre. *Informasjon* skal tilpasses slik at den «treffer» den som informeres for at hun/han skal bli *Involvert*. På samme måte krever *Mobilisering* (å få til maksimal innsats) involvering. *Ansvarliggjøring* betyr i denne sammenheng å sikre at prosessen blir mer enn ord og gode intensjoner og munner ut i konkrete, forpliktende avtaler (AVdir 2016a; AVdir 2016b).

Modellelementer i HOLF vil ifølge AVdir være arbeidsrettede virkemidler og aktivitetsplaner for foreldre/foresatte, avklart helsesituasjon⁸, boligrettede virkemidler, økonomisk råd og veiledning, samt aktivitetsøkende tjenester til barna. Målet for det konkrete arbeidet med familiene innen rammen for HOLF vil være; 1) at foreldrene blir i stand til å forsørge barna og seg selv gjennom arbeid/inntekt, 2) å sikre stabil bosituasjon for familien, 3) at foreldrene kan håndtere sin egen økonomi og 4) å øke barnas deltakelse og sosiale inkludering gjennom deltakelse i barnehage, skole, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter.

En implementeringsveileder og prosessveileder som er utviklet av AVdir skal styre implementeringen av HOLF-modellen i FASE 2 kontorene. Implementeringsveilederen (Arbeids og velferdsdirektoratet, 2016a) viser til *på hvilken måte* HOLF-modellen skal implementeres på NAV-kontoret, mens prosessveilederen (Arbeids og velferdsdirektoratet, 2016b) tar for seg familiekoordinatorenes *konkrete oppfølgingsarbeid* med familiene. Vi viser til noen sentrale punkter fra veilederne, men henviser til dem for inngående beskrivelser. I evalueringen av FASE 2 vil disse veilederne også bli brukt som et vurderingsgrunnlag av måloppnåelsen og implementeringskvaliteten.

Selve implementeringsarbeidet vil være tredelt der lederforankring vil være den første delen, etablering av lokal samhandling den andre delen og den tredje delen vil være arbeidet med at familiekoordinatorene tar i bruk HOLF-modellen. Suksesskriterier for vellykket implementering av HOLF-modellen er først og fremst at ledere og medarbeidere har en felles forståelse om hva implementeringen av HOLF-prosjektet innebærer, at kontorene har tilrettelagt for deltakelse i prosjektet og at bruk av metodiske verktøy og aktiviteter skjer i samsvar med innholdet i HOLF-modellen (Arbeids og velferdsdirektoratet, 2016b).

⁷ UTU og IIMA kan også brukes i møter med samarbeidspartnere

⁸ Avklart helsesituasjon-ikke uttalt mål i seg selv i prosjektet, men nært knyttet opp mot arbeidsmålet og arbeidsevnevurderingen.

Figur 1 viser de tre hovedprosessene i HOLF-modellen: a) individuelle samtaler og møter med familiene/familiemedlemmene, b) samarbeidsmøter og tverrfaglig innsats og c) saksbehandling, dokumentasjon og kvalitetssikring av arbeidet. Figuren viser også til metoder og skjemaer som brukes i modellen.

Figur 1: HOLF-modellen

Helhetlig familieoppfølging og samarbeid med familier om: Arbeid, økonomi, bolig og barnas situasjon	
Verktøy og metode	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ FGE- skjemaet – målretting av arbeidet ✓ Familiekartleggingsskjemaet og «dekomponering» av familiens situasjon ✓ Oppgaveplanskjemaet – rask gevinst ✓ Veiledningsprinsippene, Anerkjennende kommunikasjon / IIMA, Meny Agenda, UTU 	
Familiesamtaler/møter – arbeidsflyt	Samarbeidsmøter og tverrfaglig innsats – arbeidsflyt
<p>Trinn 1</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Innledende kontakt pr tlf 2. Informasjons- og avklaringsmøte 3. Samtykke/avtaleinngåelse <p>Trinn 2</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kartlegging 1 -Første kartleggingsmøte og målavklaring 2. Kartlegging 2 - Utdypende kartleggingsmøter og målavklaring 3. Plan - Aktivitets- og oppgave-planlegging 4. Samarbeid oppstart - Avklaring og involvering av samarbeidsaktører 5. Gjennomføring/oppfølging av oppgaver og aktiviteter 6. Evaluering, justering av avslutning av planer og aktiviteter 	<p>Trinn 1</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identifisere og velge ut brukere 2. Rolleavklaring med saksbehandlere/andre «leverandører» av saker <p>Trinn 2</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kontakt og møter for etablering/reetablering og planlegging av samarbeid basert på familiens behov, mål og aktuelle aktiviteter 2. Oppfølging og koordinering av den tverrfaglige innsatsen for familien 3. Evaluering og justering av den tverrfaglige innsatsen
Saksbehandling, dokumentasjon og kvalitetssikring	
<p>Trinn 1</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identifisering og rekruttering av familier for oppfølging og deltakelse i forskningen <p>Trinn 2</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Behovskartlegging/-familiekartlegging/arbeidsevne-vurdering 2. Saksbehandling og vedtaksfesting av tjenester 3. Saksbehandling og vedtaksfesting av ytelser 4. Dokumentere oppgaveplan/-aktivitetsplan 5. Dokumentasjonsbasert evaluering av oppfølgingsprosessen og oppfølgingsaktivitetene 	

3 Forskning om familieorienterte tiltak

Ifølge Churchill and Sen (2016) deles tjenester og overføringer til familier og barn gjerne inn i universelle og behovsprøvde tjenester, samt lovbestemte tjenester og spesialisttjenester. Mens universelle tjenester omfatter alle barn (i Norge), som barnebidrag og barnehage, rettes behovsprøvde tjenester mot definerte grupper av familier, som lavinntektsfamilier. Behovsprøvde tiltak kan oppleves stigmatiserende, dels fordi målgruppen blir definert og dels fordi behovene for deltakelse i tiltaket ofte blir skjønnsmessig vurdert (Boddy et al., 2016; Kildal, 1998).

I denne sammenfatningen av eksisterende forskning fokuserer vi på intervensjoner og tiltak for lavinntektsfamilier. I gjennomgangen inkluderer vi prosjektrapporter og systematiske litteraturoversikter, samt enkelte forskningspublikasjoner og rapporter. Kunnskapsoppsummeringen over tiltak mot barnefattigdom (Fløtten & Grødem, 2014) som ble gjennomført på oppdrag av AVdir er det viktigste bakgrunnsgrunlaget for HOLF-prosjektet. Denne er blitt redigert for i kapittel 2.2. Vi har her utdypet forskningsfeltet ytterligere og inkludert både norske og internasjonale undersøkelser. Fordi dette er en evaluering av et spesifikt tiltak har vi ikke inkludert artikler om lavinntektsfamiliers situasjon generelt, som Hamilton (2009), selv om slike artikler kan bidra til økt forståelse av problemkomplekset. Vi har heller ikke diskutert store nasjonale programmer for inkludering av enslige foreldre og fattige familier, som "The Sure Start" (Clarke, 2006) eller "Sinbin solutions" (Garrett, 2007). Disse tiltakene er rettet mot å forbedre situasjonen for barna i "problemfamilier" gjennom arbeidsrettede tiltak for foreldrene. Fordi disse intervensjonene i all hovedsak retter seg mot foreldrene mener vi at de ikke har et reelt familieperspektiv.⁹ Vi har videre avgrenset oss til det sosialfaglige feltet og har ikke inkludert studier som omfatter familierapeutiske innretninger. Vi har også utelatt familiefokuserte intervensjoner for familier med spesifikke sykdommer, som kreft og schizofreni. Også studier av foreldretreningsprogrammer¹⁰ er ekskludert.

HOLF er en kompleks intervensjon med virkningsmekanismer på flere nivåer (organisasjon, profesjon og familie), som også interagerer med hverandre. Denne kompleksiteten vil også påvirke litteraturgjennomgangen, som dermed vil være mer fleksibel og spørrende enn om intervensjonen hadde vært en ferdigutviklet modell (for eksempel Triple P¹¹). Av disse grunnene har vi brukt en metode for litteraturgjennomgang som kalles "*scoping study*". Hensikten med en *scoping study* er å kartlegge sentrale konsepter, å definere felt og tilgjengelig evidens (Arksey & O'Malley, 2005). Sammenlignet med systematiske søk er prosessen i en *scoping*

⁹ Disse prosjektframstillingene diskuterer imidlertid et dilemma som er svært relevant for HOLF-prosjektet; nemlig risikoen for moralistiske perspektiver ved tiltak kun rettet mot lavinntektsfamilier, sammenlignet med generelle tiltak. Også individualisme versus strukturelle perspektiver på fattigdom, samt manglende foreldreressurser blant mødre (f.eks. kognitive og emosjonelle ressurser) versus generell fattigdomsproblematikk er temaer i disse mer generelle artiklene.

¹⁰ Dette gjelder spesielt studier med "rene" foreldretreningsprogrammer. Studier der foreldretreningsperspektivet kun er et element i intervensjonen er blitt inkludert.

¹¹ Triple P er et manualbasert foreldretreningsprogram som er blitt forsket på i omfattende grad.

study mer eksplorerende. Så vel utarbeidelsen av søkestrategi, innsamlingen av litteratur og analysen gjøres på en fleksibel måte der kilder kan tilføyes og tilleggssøk gjennomføres etter behov. Konkrete søk etter litteratur er blitt gjort i Academic Search Premier, EconLit, MEDLINE og SocINDEX. I tillegg har vi også studert databasene som opprettholdes av Cochrane og Campbell samt brukt tilsvarende søkeord i Google Scholar, som har bredere nedslagsfelt enn artikkeldatabasene. Kapitlet inneholder en gjennomgang av tilgrensede familieprosjekter, kunnskapsoppsummeringer og evalueringer av enkelte familiefokuserte tiltak.

3.1 Tilgrensede familieprosjekter i Norge og Storbritannia

Som nevnt har et antall norske familieprosjekter vært inspirasjonskilder for HOLF-modellen (for en grundig gjennomgang av disse, se Gustavsen, Dalen, Meyer, & haug, 2012; Gustavsen, Van der Meij, Nilsen, & Braathen, 2012). Flere av disse inspirasjonskildene har også linker til familieprosjekter fra Storbritannia, for eksempel Family Intervention Projects (FIP). Det er viktig å nevne at velferdsstrukturene i Storbritannia er svært ulik den i Norge, og overføringsverdien fra disse prosjektene kan således være begrenset.

I Norge har Hortensia-prosjektet i Horten kommune hatt som hensikt å utvikle en tjenestemodell og praksismetode som ivaretar behovet for helhetlig, koordinert og brukerorientert bistand til sårbare barnefamilier. Samtidig var formålet å utvikle tiltak rettet mot barn og unge, samt familier. Evalueringen viser at prosjektet har utviklet koordinerende modeller og helhetlige praksiser i arbeidet med familier, men etterlyser mer brukermedvirkning i prosessene. Tiltakene rettet mot familiene har vært: tiltak for koordinerte og fleksible tjenester, gruppeaktiviteter for målgruppen og tiltak for å hindre skolefravall. En betydelig del av arbeidet har foregått på overordnet nivå, med mål om å få eksisterende tjenester bedre koordinert. Eksempler på slike innsatser er møter mellom forskjellige tverretatlige og koordinerende team, med mål om å forbedre samarbeidet. Dette må sees i sammenheng med grunnsynet i Hortensia-prosjektet, som har vært at endringsarbeidet ikke handler om endring hos enkelte individer eller familier, men heller om endring av strukturer og systemer (Gustavsen, Dalen, et al., 2012).

SIMBA er et familieprosjekt gjennomført i Drammen kommune. Kompetanseheving, spesielt økt kompetanse i tverretatlig samarbeid, var hovedvirkemiddelet i dette prosjektet. Et annet sentralt innsatsområde var nærmiljøarbeid i bydeler, der spesielt skolen var en viktig arena. Oppfølgingen av familiene hadde både et barne- og foreldreperspektiv, fordi man antok at styrking av foreldrenes sosiale inklusjon ville ha en varig positiv effekt på barna. En viktig del av prosjektet var også en helhetlig kartlegging av hele familiens situasjon. Erfaringene viste at familiene opplevde økt gjennomføring av tiltak og prosesser som positive. Rapporten konkluderer dermed med at en slik økt gjennomføring kan være en medvirkende årsak til at familier kommer seg ut av fattigdom (Gustavsen, Van der Meij, et al., 2012).

En av de mer omfattende kunnskapsoversiktene er rapporteringen av familieprosjekter (Family Intervention Projects, FIP) i Storbritannia (White, Warrenner, Reeves, & La Valle, 2008). I undersøkelsen ble 53 familieprosjekter kartlagt og resultater fra dem evaluert. Hensikten med

prosjektene var å redusere "antisocial behaviour"¹² og dermed risikoen for hjemløshet grunnet slik adferd, samt å hjelpe familiene i å utrede årsaker til atferdsproblemene. Generelt opplevde familiene en bedret situasjon. Prosjektene var forskjellige, men hadde en klar fellesnevner; man arbeidet med hele familien, ikke kun personen som utgjorde "problemet". Basert på evalueringen ble åtte suksesskriterier identifisert:

1. Rekruttere og holde på kvalifisert personale
2. Lavt antall familier å følge opp
3. En dedikert person til hver familie som arbeider intensivt med dem
4. En helhetlig tilnærming til oppfølgingen
5. Følge opp familier uten tidsbegrensing
6. Muligheter til bruk av skjønn og fleksibel bruk av ressurser
7. Bruk av sanksjoner parallelt med støttende tiltak (så som sanksjoner om å få fratatt barna og deltakelse i familieprosjektet ble en måte å unngå det)
8. Effektive relasjoner med samarbeidende instanser

En nyere evaluering av familieprosjektene i Storbritannia (Lloyd et al., 2011) viser at over halvparten av familiene opplevde forbedringer på følgende områder: foreldreskap, relasjoner, vold i hjemmet, kriminalitet og "antisocial behaviour", mosjon eller kosthold og/eller rus og skoleproblemer. Prosjektene hadde både seleksjon inn og ut, det vil si at de som kom med i prosjektet skilte seg fra den generelle målgruppen, og de som falt fra skilte seg fra den generelle tiltaksgruppen. Enslige foreldre og familier med mange barn var overrepresenterte i prosjektene, mens resultatene pekte på at de mest sårbare familiene ikke klarte å følge prosjektaktivitetene og dermed ikke nyttiggjorde seg tiltakene. I gjennomsnitt deltok familiene 11 måneder i prosjektene.

En kvalitativ studie (Parr, 2009), som undersøker et av FIP-prosjektene fra Storbritannia, viser at tiltaket muliggjorde mer fleksibilitet i profesjonsutøvelsen, og at det var denne fleksibiliteten som bidro til positive erfaringer hos familier og sosialarbeidere. Tiltaket ga muligheter for å utvikle relasjoner til familiene som var basert på tillit. Sosialarbeiderne kunne bruke mer tid på familiene, var i større grad tilgjengelige, fulgte mer målrettet opp familiene, men stilte også krav til dem. Det ble også rapportert at familiekoordinatorerne i prosjektet hadde mer fleksibilitet i sin arbeidssituasjon enn hva sosialarbeidere ellers hadde. En annen evaluering av FIP-prosjektene, også den fra 2009,¹³ legger vekt på at familiearbeid over lang tid øker sannsynligheten for å oppnå forbedring på områder som "antisocial behaviour", arbeidsledighet, utdanning, helseproblemer og særlig relasjoner i familien etc (Lloyd et al., 2011). Undersøkelsen av Boddy et al. (2016) viste tydelig at ett av disse familieprosjektene, som hadde helsefokus, bidro til avklart helsesituasjon for foreldre og barna. Samtidig viste undersøkelsen at kroniske

¹² Grunnet at begrepet er vanskelig å oversette til norsk velger vi konsekvent å bruke det engelskspråklige begrepet.

¹³ Department for Children, Schools and Families, Anti-social behaviour family intervention projects: monitoring and evaluation, November 2009

sykdommer i mange tilfeller var årsak til den dårlige helsesituasjonen hos "problemfamiliene" og et resultat av langvarig forsømmelse relatert til tidligere helsetjenester og avklaringer.

'*Think Family*'-tilnærmingen har også vært styrende for familiepolitikken – særlig innen barnevern – i England og Wales (Social Exclusion Unit Task Force (SEUTF), 2007). *Troubled Families Programme* er et eksempel på intervensjoner som bygger på denne tilnærmingen. Tanken er at tiltak og tjenester skal rettes overfor familien som helhet, fremfor enkelte familiemedlemmer separat. *Think Family*-tilnærmingen rettes mot familier med sammensatte problemer, som lav inntekt, arbeidsledighet, lav utdanning, svak helse, dårlig bosituasjon og utfordringer i foreldrerollen. Hensikten er å forbedre familienes situasjon på de kritiske områdene og dermed forebygge en intergenerasjonell overføring av sosiale problemer. Denne helhetlige familietilnærmingen og begrunnelsen for denne er felles med HOLF-prosjektet.

Troubled Families Programme er en intervensjon rettet mot familier med komplekse problemer, som kriminalitet, "antisocial behaviour", skulking og arbeidsledighet. Den første fasen av intervensjonen varte fra 2012 til 2015 og inkluderte 120 000 familier. Prosjektet satser på tidlig intervensjon, helhetlig familietilnærming, foreldreferdigheter og tvangstiltak ved manglende samarbeid (Ball, Batty, & Flint, 2015). Formålet med intervensjonen er å hjelpe familier med komplekse problemer og dermed redusere offentlige utgifter (Bate, 2016). Evalueringen av intervensjonens første fase er under arbeid. Intervensjonens andre fase startet i 2015 og skal avsluttes i 2020. Den nye fasen trekker inn 400 000 familier og inkluderer flere problemområder, som familievold, helseproblemer, stoffmisbruk, psykiske problemer og barn i risiko. Blant intervensjoner som ligner *Troubled Families* er *Respect programme* (2006-2010) og *Families with Multiple Problems programme* (2011-2015) (Bate 2016).

Morris (2012) retter søkelyset mot utfordringene innen barnevern i Storbritannia. *Think Family*-tilnærmingen ser på familier som intervensjoners aktive deltakere i stedet for passive mottakere. Familiebegrepet velferdspolitikken bruker er imidlertid forbundet med terminologiske, metodologiske og kunnskapsmessige utfordringer. For det første finnes det ingen klar definisjon på familie. Familie betyr som regel barnets nærmeste omsorgspersoner, altså foreldre (eller ofte kun mor), og inkluderer ikke familiens bredere nettverk (f.eks. slektninger). Et eksempel på dette er også *Family Nurse Partnership programme* som har «family» i tittelen, men som først og fremst rettes mot unge mødre. Problemet med en for smal familiedefinisjon er at det ekskluderer nære og fjerne slektninger som barnets potensielle omsorgspersoner. Den andre utfordringen er av metodologisk karakter. Utfallet for familieintervensjoner blir ofte målt for barna (eller enkelte familiemedlemmer) i stedet for hele familien. Det fører til at man ikke får vite hvilke praksiser fra intervensjonen familiene har tatt i bruk for å endre sin situasjon. For det tredje er det som regel lite kunnskap om selve familien, hvor intervensjonen iverksettes og familiens evne til å planlegge og gjennomføre omsorgsoppgaver.

Rochdale Shelter Inclusion Project (2002-2005) er en intervensjon rettet mot familier som er i fare for å bli hjemløse som følge av "antisocial behaviour" og sosial ekskludering. Prosjektets formål er å gi husholdene hjelp til å identifisere årsakene til sine problemer og lære dem å finne løsning på dem (Jones, Pleace, Quilgars, & Sanderson, 2006). Intervensjonen tilbyr tjenester for fire brukergrupper: enslige voksne, voksne par, enslige foreldre og familier med

barn. Prosjektevalueringen viser at 67 prosent av husholdene hadde barn, hvorav nesten halvparten var enslige foreldre. Som følge av intervensjonen ble problematferd redusert med 60 prosent, faren for å bli hjemløs minket med 84 prosent, og 91 prosent av barna skulket mindre. De fleste brukerne utpekte i tillegg økt selvtillit, følelse av kontroll og selvrespekt som intervensjonens suksessfaktorer (Jones et al., 2006).

Den skotske regjeringen har gjennomført en evaluering av fem familieprosjekter i Skottland. Evalueringen omfatter tre *Breaking the Cycle* prosjekter i Falkirk, Perth & Kinross og South Lanarkshire (2006/07-2008/09), *Dundee Families Project*¹⁴ (1996-) og *Aberdeen Families Project* (2005-), alle beskrevet i H. Pawson et al. (2009). Disse familieprosjektene er rettet mot familier med "antisocial behaviour" og har som formål å forhindre at slike problemer får langsiktige konsekvenser for deres barn. Familiens bedre sosiale integrering er omtalt som prosjektenes overordnede mål. Intervensjonene tok sikte på de underliggende årsakene til "antisocial behaviour", så som lav selvtillit, depresjon og stoffmisbruk. De tilbød hjelp til foreldreoppgaver, emosjonell støtte, hjelp i hushold, kontaktbygging med et sunt sosialt nettverk og skoledeltakelse. Evalueringen viser at 70 prosent av familiene har oppnådd forbedring på de områdene de hadde blitt enige om å arbeide med sammen med sosialarbeidere. Risikoen for å bli hjemløs minket i 81 prosent av familiene, barnas skoledeltakelse økte med 66 prosent og alkoholmisbruk minket i 43 prosent av tilfellene.

En konklusjon fra prosjektene/programmene i Storbritannia, er at de generelt viser positive funn for deltakende familier. Samtidig er det viktig å notere at flere av de senere evalueringene som for eksempel Ball et al. (2015) løfter frem fokuset på "problemfamilier" og stigmatisering som et tvilsomt aspekt ved FIP- og de andre nevnte familieprosjektene.

3.2 Kunnskapsoversikter om familierelaterte intervensjoner

Cochrane og Campbell arbeider med systematiske kunnskapsoversikter av forskning om tiltak. Vi søkte etter oversikter som er relevante for HOLF-prosjektet gjennom disse databasene. Kun *en* studie ble identifisert som relevant. Dette var studien av Miller, Maguire, and Macdonald (2011) som vurderer effekten av "home-based child development interventions for preschool children from socially disadvantaged families". I denne oversikten ble kun syv studier inkludert i de videre analysene, men kvaliteten på disse studiene var for dårlig til å kunne si noe om funnene. Hovedkonklusjonen fra denne oversikten er at det trengs mer kunnskap om familiefokuserte og hjemmebaserte intervensjoner for risikofamilier, og at det er viktig at evalueringer som gjøres er av høy kvalitet, fortrinnsvis RCTer.

Det finnes en rekke kunnskapsoversikter som *ikke* er systematiske oversikter. I det følgende oppsummerer vi funn fra de mest sentrale studiene.

Spence et al. (2001) studerer betydningen av et mentorprogram for ungdommer innen barnevernet. Oppsummeringen viser at mentorforholdet over tid hvor vedvarende og regelmessig

¹⁴ For evaluering av *Dundee Families Project* se også Dillane et al., 2001.

kontakt og en emosjonell relasjon mellom ungdommen og mentoren hadde positive innvirkninger på de unges skolefremgang og selvfølelse. Et viktig funn i undersøkelsen var også betydningen av implementeringskvalitet; jo flere elementer av såkalte "best practices" som var inkludert (mentorer med erfaring, nøye utvalgte mentorer, trening og kompetansebygging, strukturerte aktiviteter) desto bedre resultater rapporteres av programmet. HOLF-modellen er en modell for hele familien, ikke spesifikt for ungdommer. Likevel kan vi se paralleller til HOLF-modellen, spesielt den kumulative betydningen av de forskjellige best-practice-elementene.

O'Reilly, Wilkes, Luck, and Jackson (2010) har gjennomført en kunnskapsoppsummering av familieprosjekter innen barnevernet og inkluderer undersøkelser om forskjellige terapibaserte intervensjoner for familier. Funnene viser at hjemmebesøk og gruppeterapi har variabel effekt, mens CBT (Cognitive Behavioral Therapy) og spesielt IFPS (Intensive Family Preservation Services) viser mer konsistente positive funn.

Også undersøkelsen av Kemp, Marcenko, Hoagwood, and Vesneski (2009) er en kunnskapsoppsummering innen barnevernet. Fokuset i denne undersøkelsen er intervensjoner med mål om å involvere foreldre i de tjenester familien mottar. Oppsummeringen viser til betydningen av forskjellige faktorer for å øke foreldredeltakelse i tjenester rundt familien og barna. For familier med komplekse hjelpebehov må foreldrene involveres kontinuerlig og over tid. Involveringen bør innebære empowerment og opplæring i foreldreskap. Foreldrene bør videre gis ekte innflytelse over tjenestene, sånn at eventuelle møter ikke blir enveis informasjonsmøter. En ytterligere faktor av betydning er økt kontakt mellom sosialarbeider og foreldre, og at disse er støttet av strukturer på organisatorisk nivå.

Oppsummeringen viser til følgende aspekter for økt foreldreinvolvering:

1. Tidlig intervensjon i forhold til foreldres behov, tidlig respons i forhold til opplevde barrierer
2. Praktisk hjelp med transport og tilrettelegging i forhold til møtetider som passer forskjellige livssituasjoner
3. Opplæring og empowerment av foreldre bør skje gjennom for eksempel PEP-modellen (Jensen & Hoagwood, 2008), som fokuserer på navigasjon i tjenestesystemene samt empowerment og allianser mellom familier og de profesjonelle
4. Støttende, respektfull og kulturelt relevante relasjoner med foreldre: dette kan for eksempel inkludere støttegrupper av foreldre
5. Konsultasjon og inkludering av foreldre i planlegging og beslutninger: her nevnes familieråd som positivt eksempel på støttende oppfølgingspraksis
6. Policy og organisatoriske strukturer samt praksis som støtter alle ovennevnte punkter: inkluderende og familiefokuserte organisatoriske kulturer (se f.eks. ARC modellen – Glisson, Dukes, & Green, 2006) for å støtte konstruktiv problemløsning

Chand and Thoburn (2005) gir en kunnskapsoppsummering av forskning om barne- og familietjenester i Storbritannia, og retter søkelyset mot hvilke spesielle behov minoritetsetniske

familier har i møte med profesjonsutøvere. Resultatene viser at kulturelt sensitive tjenester hviler på kunnskapsrike profesjonsutøvere som kan gjøre gode vurderinger av familienes behov, tilgang til nødvendige (økonomiske) ressurser, oppfølging over lang tid og bistand til familier som har språkvansker.

3.3 Evalueringer av enkelte familiefokuserte intervensjoner

I tillegg til tilgrensende familieprosjekter og kunnskapsoppsummeringer finnes evalueringer av spesifikke intervensjoner, slik som familieråd, Triple P og IFPS-intervensjonene. Disse er vanligvis manualbaserte og gjennomført i felt som barnevern og helse. De inneholder likevel elementer som er aktuelle for HOLF-modellen, og er relevante fordi de ofte er blitt evaluert gjennom eksperimentelle forskningsmetoder, og dermed gir evidensbasert kunnskap. Den følgende oppsummeringen gir ikke et fullstendig bilde av dette forskningsfeltet, som er svært omfattende, men nevner noen av de nyere og mer sentrale studiene på feltet.

Cann, Rogers, and Matthews (2003) rapporterer foreløpige funn fra det såkalte *Tripple P*-programmet (*Positive Parenting Programme*). Programmet har større fokus på foreldretrening enn HOLF-modellen, men har også overlappende elementer. En sentral del av Tripple P programmet er for eksempel kartlegging av oppfølgingsbehov, samt preventive tiltak for å unngå at familiene trenger ytterligere bistand fra barnevernet. Før-etter-målinger fra denne undersøkelsen indikerte at programmet kunne ha flere positive resultater. Mens barna viste mindre atferdsproblemer, viste foreldrene økt mestringstro og lavere stress i sitt foreldreskap. Svakheten ved forskningsdesignet er at det ikke var en randomisert studie og den mangler dermed sammenligningsgrunnlag i analysene.

Intensive Family Preservation Services (IFPS) er et evidensbasert tiltak i hovedsak innen barnevernsfeltet med mål om å forbedre barnas situasjon og forhindre omsorgsovertakelser. Intervensjonen inneholder elementer som tett oppfølging av en dedikert person, tilgjengelighet og tilrettelagd service, bestående også av profesjonelle team rundt familien. Målet er også ofte bedre bosituasjon (Thoburn, Cooper, Brandon, & Connolly, 2013). Prosessevalueringen av tiltaket viste at positive erfaringer hadde en sammenheng med to nøkkelpersoner som arbeidet tett med familiene, at samarbeidet med de profesjonelle var relasjonsbasert, og at intervensjonsmodellen og praksiskonteksten var fleksibel. Integreringen av tiltaket som en del av "business as usual" gjorde også at familiene kunne fortsette med tiltak etter at den intensive oppfølgingen, som tok 4-6 uker, var avsluttet (Thoburn et al., 2013).

Familieråd er en intervensjon med mål om å preventivt forbedre livssituasjonen for deltakerne, uavhengig av om disse er barn, voksne eller unge. Intervensjonen baserer seg på en handlingsplan med mål om å mobilisere nettverk (og profesjonelle) til å støtte hovedpersonen (barnet, den unge eller voksne) med hensyn til aktuelle problemstillinger. Sentralt i intervensjonen er altså fokus på hovedperson, snarere enn hele familien. Familierådsmodellen har også større fokus på empowerment-relaterte prosesser og uformelle nettverk enn oppfølging og utvikling av offentlige tjenester for familier. Det er gjennomført et fåtall effektstudier. Fun-

nene fra disse er ikke konsistente og langtidseffektene er begrenset: Å opprettholde nettverkets støtte over tid virker å være vanskelig til tross for positive korttidseffekter (Malmberg-Heimonen, 2011; Malmberg-Heimonen & Johansen, 2014).

4 Veiledning og profesjonell kompetanse

Veiledningskomponenten i HOLF-modellen er betydelig, der AVdir vil ha en veiledningsfunksjon ovenfor familiekoordinatorene fra FASE 1 kontorene, som i sin tur, sammen med AVdir, skal veilede familiekoordinatorene i FASE 2 kontorene.¹⁵ I FASE I har AVdir utviklet HOLF gjennom veiledningsprosesser, noe det vil være mindre vekt ved i FASE II. Veiledningen i HOLF-modellen gjennomføres med stram struktur og er først og fremst saksorientert, med prosessuelle perspektiver integrert (se også kapittel 8). I dette kapitlet vil vi generelt diskutere veiledningens betydning i sosialfaglig arbeid på bakgrunn av eksisterende norsk og internasjonal litteratur. Kapittel 4.1 løfter frem perspektiver som er sentrale i norsk veiledningskontekst, kapittel 4.2 diskuterer veiledningskompetanse og dens effekter, mens kapittel 4.3 tar seg av veiledningsmodeller som evidensbasert praksis.

4.1 Veiledning i en norsk sosialfaglig kontekst

Veiledningsplattformen i NAV og dens fordypningsmodul er et eksempel på tiltak for å understreke betydningen av systematisk veiledning i NAVs løpende virksomhet¹⁶. Her vises til veiledning individuelt, i gruppe og per telefon/sosiale medier. Veiledningen ses i hovedsak som brukerveiledning, ikke veiledning av NAV-veiledere¹⁷. Også NOU 2016: 7, *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn*, legger vekt på at veiledning innen NAV (både veiledning av veiledere, men først og fremst veiledning av brukere) må være i tråd med arbeidslinja. NAVs kompetansestrategi 2013-2020 fremhever veiledning, men også her form veiledning av brukere¹⁸. HOLF bygger delvis på disse perspektivene, og arbeidsrettede virkemidler er sentrale, særlig når det gjelder arbeid med lavinntektsfamilier. I NAV omtales saksbehandlere i sosialtjenesten som NAV-veiledere, mens de tidligere gjerne ble kalt saksbehandler eller sosionomer/sosialarbeidere¹⁹. Det sosiale arbeidet blir også i stor grad omtalt som *veiledning* hvor sosialarbeideren skal veilede brukere for at de skal kunne endre sin livssituasjon. Dette er en interessant utvikling som vi ikke går nærmere inn på her (for mer inngående diskusjon se bl.a. Järvinen & Mik-Meyer, 2012; Kroken & Madsen, 2016; Malmberg-Heimonen & Tøge,

¹⁵ Det er viktig å merke seg at i mange land inkluderes barnevernsfeltet i sosialt arbeid. Sett fra internasjonalt perspektiv er det vanskelig å skille på disse to feltene.

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-7/id2485246/?q=&ch=12>

¹⁷ Veiledningsplattformen i NAV, Arbeids- og velferdsdirektoratet, januar 2015

¹⁸ Jmf. NAVs kompetansestrategi 2013-2020
<https://www.nav.no/no/NAV+og.../Om+NAV/...NAV/NAV.../328727?>

¹⁹ I rapporten bruker vi begrepene NAV-veileder og NAV-kompetanse. Dette er en begrepsbruk som stemmer overens med den som benyttes i NAV (AVdir), og som understreker det som er felles for alle ansatte, nemlig at de jobber i NAV og skal besitte en NAV-spesifikk kompetanse. En slik begrepsbruk peker i retning av profesjonsnøytrale betegnelser for ansatte og deres kompetanse, noe som kan oppfattes som en kontroversiell begrepsbruk i en intervensjonssammenheng hvor forvaltningen av Lov om sosiale tjenester står sentralt.

2015). Det er likevel viktig å presisere at når vi i det følgende snakker om veiledning er det veiledning av profesjonsutøvere og ikke brukere som er tema.

Veiledning blir ansett som viktig for utøvelsen av sosialt arbeid og foregår i forskjellige kontekster og på ulike måter. Sentrale kjennetegn på veiledning er at den involverer to eller noen flere personer i en organisert setting, at den bedrives i et skjæringspunkt mellom teoretisk kunnskap og praktiske ferdigheter og at hovedmålet er læring og kompetanseutvikling (Ulvestad & Kärki, 2012). Veiledning foregår ofte innad på arbeidsplasser, enten i gruppe eller individuelt, og gjerne med en gruppeleder eller overordnet som veileder. Dette omtales gjerne som kollegaveiledning. Arbeidsplasser kan også engasjere eksterne veiledere som har regelmessig veiledning i grupper eller sosialarbeidere kan motta individuell veiledning av en ekstern veileder.

I veiledning kan fokuset rettes mot sak, mot prosess eller mot både sak og prosess. *Saksveiledning* og *prosessveiledning* kan ses som to hovedformer for veiledning. Mens saksveiledning dreier seg om hvordan en kan jobbe på en målrettet måte med en konkret problemstilling eller familie, dreier prosessveiledning seg først og fremst om hva som skjer og hvordan, for eksempel hva som påvirker samspillet mellom sosialarbeider og bruker. I saksveiledning dreies fokus ofte først og fremst mot brukeren og forhold ved denne, og hvordan en kan skape endring slik at brukerens situasjon bedres. Saksveiledning tar først og fremst utgangspunkt i organisasjoners lovverk, forskrifter, retningslinjer og rutiner og hvordan disse skal anvendes i praksis overfor konkrete brukere og problemstillinger, og veiledningen er av en mer instrumentell karakter. I prosessveiledning kommer ofte selve løsning av saken litt mer i bakgrunnen og oppmerksomheten rettes i større grad mot hvordan sosialarbeideren og/eller brukerne forstår og opplever ulike hendelser og situasjoner, og hvordan de snakker om dette.

Mye som omtales som veiledning kan i større eller mindre grad ha karakter av rådgivning. Skillet mellom veiledning og rådgivning kan være uklart, men er i utgangspunktet to forskjellige ting. Mens veiledning innebærer at den som veiledes selv oppdager, handler rådgivning om å gi råd, altså fortelle noen hva de kan gjøre (Tveiten, 2013, p. 41). Saksveiledning kan ofte ha mer karakter av rådgivning enn prosessveiledning, som nettopp handler om å utforske, oppdage og å finne sammenhenger og forklaringer.

Generelt er det lite forskning om veiledning og effekt av ulike former for veiledning innen sosialt arbeid i Norge. Det finnes imidlertid en rekke fagbøker om veiledning som er rettet mot profesjonsutøvere og som brukes aktivt både i ulike veilederkurs og i veiledning. Denne litteraturen omhandler i hovedsak prosessuell veiledning, der utviklingen av profesjonsutøverens kompetanse og refleksjoner omkring profesjonsutøvelsen er sentral. Samtidig henter litteraturen frem spesifikke veiledningsmodeller. Vi nevner her kort nyere litteratur fra veiledningsfeltet, med særlig relevans for HOLF-modellen.

Kollegaveiledning, som er en sentral form for veiledning i HOLF, handler om å utvikle kompetanse i møte med utfordringer, om kollegial støtte og for å få nye perspektiver i arbeidet. Hensikten med kollegaveiledning er å hjelpe kolleger til å bevisstgjøre og videreutvikle sin «praksisteori», veiledningen skal bidra til organisasjonsutvikling og til utvikling av profesjonell kunn-

skap, etikk og praksis innenfra. Med utgangspunkt i at kollegaveiledning er noe profesjonsutøvere driver seg imellom som del av vanlig profesjonelt arbeid, gir boka *Kollegaveiledning med kritiske venner* (Lauvås, Lycke, & Handal, 2016) både en teoretisk innføring i og praktiske beskrivelser av arbeidsmåter for kollegaveiledning. Også i boka *Veiledning og praktisk yrkesteori* (Lauvås & Handal, 2014) rettes hovedfokus mot selve veiledningspraksisen som forankres teoretisk slik at profesjonsutøvere kan forstå det de gjør i praksis. Boka handler om hvordan en kan veilede for å utvikle den enkeltes «praktiske yrkesteori» for å bli en reflektert profesjonsutøver.

Relasjoner mellom mennesker og gjensidige påvirkninger mellom mennesker og omgivelser er et grunnlag for å utvikle kvalitet i profesjonell praksis (Gjems, 1995). Kommunikasjonsprosesser, samhandling og konflikt er ofte sentralt i veiledning. I boka *Veiledning i profesjonsgrupper* (Gjems, 1995) tematiseres dette gjennom et systemteoretisk perspektiv på veiledning. Mestring og mestringskompetanse er sentralt i HOLF's grunnlag. Strykning av mestringskompetanse er et sentralt tema i boka *Veiledning – mer enn ord* (Tveiten, 2013). Videre behandles helhetssyn og dialog i veiledning.

Avslutningsvis vil vi presentere to pedagogiske modeller som benyttes i veiledning av profesjonsutøvere i Norge; forsknings sirkler og kritisk refleksjon.

En *forskningssirkel* er en studiesirkel hvor profesjonsutøvere og forskere deltar med mål om å utvikle gjensidig innsikt, og er en arena for samtaler og refleksjon, samt kopling av teori og praksis (Lill, 2015; Persson, 2010; Rydbeck, 2010; Slettebø, 2013). Intensjonen er at profesjonsutøvere får forskningsbaserte perspektiver på sin praksis, og at forskeren får innsikt i den erfaringsbaserte kunnskapen i praksisfeltet. Profesjonsutøveres erfaringsbaserte kunnskaper er like viktige som forskerens vitenskapelige kunnskaper. Problemstillinger er basert på praksisfeltets behov for kunnskap og deltakerne med ulike kunnskaper møtes for å fordype seg i et bestemt tema, for eksempel brukermedvirkning eller barns deltakelse. Forskningssirkler skal legge til rette for faglig fordypning ved hjelp av refleksjon over egne og andres erfaringer. På denne måten bidrar profesjonsutøvere og forskere sammen i utvikling av ny innsikt og kunnskap.

Kritisk refleksjon er en internasjonal modell som anvendes i forskning, undervisning og veiledning i Norge (Askeland, 2011; Fook & Gardner, 2007; Heyerdal-Larsen, Popova, & Obilie, 2014). En hensikt med kritisk refleksjon er å utvikle kunnskaper og kompetanse i profesjonell praksis, og å integrere praksis og teori. Det teoretiske grunnlaget for kritisk refleksjon er kritisk teori, postmodernistiske teorier og refleksivitet. Kritisk refleksjon innebærer å øke bevisstheten om de mange faktorer som påvirker yrkesutøvelse, og å berede grunnen for ny handling hos profesjonelle sosialarbeidere gjennom å søke fordypet forståelse for grunnlag og kontekst for egen yrkesutøvelse, rolle og funksjon, og relasjon til brukere. Et sentralt mål i kritisk refleksjon er å lære å identifisere sammensatte og skjulte antakelser om sosiale og kulturelle forhold. Gjennom kritisk refleksjon med utgangspunkt i egen praksis gis sosialarbeidere mulighet til å endre forståelser og perspektiver på seg selv og egen yrkesutøvelse. Med nye kunnskaper og perspektiver kan sosialarbeidere utvikle et bedre grunnlag for å utøve sosialt arbeid tilpas-

set varierende kontekster. På et mer overordna nivå handler kritisk refleksjon om å bevisstgjøre seg selv som profesjonsutøver i en politisk, organisatorisk, kulturell og personlig kontekst og til å synliggjøre hvordan makt og avmakt utspilles i konkrete situasjoner.

4.2 Effekter av veiledning

Norsk forskning har i liten grad undersøkt effekter av veiledning og veiledningsmodeller, men det finnes et større antall internasjonale studier. Vi legger derfor frem en del av denne forskningen her, men også i internasjonal forskning finnes det lite kunnskap om effekter av veiledning for brukerne. Derimot er effekter for sosialarbeidere noe lettere å identifisere, men også denne forskningen bidrar lite til en forståelse av evidensbasert metodikk innen veiledningsarbeidet (Bogo & McKnight, 2006; Carpenter, Webb, & Bostock, 2013; Rugkåsa & Ylvisaker, 2015).

Carpenter et al. (2013) sammenfatter eksisterende kunnskap basert på en systematisk litteraturlitertgjennomgang, og konkluderer med at:

1. Veiledning har en positiv effekt på sosialarbeideres trivsel og hvor lenge de blir værende i arbeidet
2. Veiledning har en positiv effekt med økt opplevelse av å være effektiv i sitt arbeid
3. Veiledning bidrar til økt opplevelse av å være effektiv i sitt arbeid
4. Veiledning fungerer best når den har sammenheng med konkrete saker, det vil si er saksorientert og når den oppleves som sosialt og emosjonelt støttende, samt at de som veiledes har et positivt forhold til sin veileder
5. Det er gjennomført få studier av effekter av profesjonsutøvernes veiledning for brukere. De få studiene som rapporteres i Carpenter et al. (2013) tyder på at veiledning fører til økt empowerment, færre klager og mer positiv feedback fra brukerne

Også oversikten utført av Mor Barak, Travis, Pyun, and Xie (2009) viser at veiledning har positive effekter på en rekke utfall for sosialarbeidere, som tilfredshet i arbeid, organisatorisk forpliktelse, psykologisk velbefinnende og opplevelse av effektivitet i arbeidet. Det ble også her vist at veiledning reduserte arbeidsstress og utmattelse.

Cearley (2004) bidrar med kunnskap om hvilke forhold som fører til økt følelse av empowerment hos barnevernsarbeidere i USA. Studiens funn tyder på at kun 'empowering' praksiser i veiledningen er av betydning for egen opplevelse av empowerment, mens profesjonsutøvernes ansiennitet, utdanningstype og organisatoriske trekk ikke har effekt. Kun profesjonsutøverne som føler at de har kontroll over sine handlinger og valg kan gi familier og barn den samme følelsen av å ha kontroll over sine handlinger og valg. Cearley (2004) konkluderer med at veiledning som kombinerer administrativ hjelp med sterk fokus på empowering praksiser bør tas i bruk for at profesjonsutøverne kan gi effektiv hjelp og støtte i vanskelige livssituasjoner.

Kim and Lee (2009) undersøker hvordan ulike typer veiledning påvirker utmattelse og ønske om å slutte i jobben blant ansatte i helsetjenesten og psykisk helsevern. Mens relasjonsbasert, støttende veiledning viste seg å ha en indirekte negativ effekt på de to nevnte forholdene via reduksjon av jobbstress, hadde jobbrelatert veiledning en direkte negativ effekt på ønske om å slutte i jobben, i tillegg til en indirekte effekt på begge forhold. Støttende veiledning innebærer uformell og støttende interaksjon mellom veileder og veiland, mens jobbrelatert veiledning kjennetegnes av bruk av tilbakemelding om prestasjon, informasjon om regler, forskrifter og fremdriftsplaner, jobbspesifikke instruksjoner etc. Videre finner de at dersom ansatte kunne kommunisere sine meninger og følelser til sine overordnede, ble effekten av stress på utmattelse svekket. Effektiv veiledning bygger slik sett ikke bare på faglig, administrativ støtte, men også på hvorvidt man får hjelp med å takle stor arbeidsmengde, rollekonflikt og andre utfordringer på jobben.

Kavanagh et al. (2003) undersøker hvilke forhold ved veiledning som har størst betydning for profesjonsutøvernes praksis. De finner ingen sammenheng mellom hyppigheten av veiledning og jobbtilfredshet eller ønske om å slutte, men den positive vurderingen av veilederen har stor betydning for profesjonsutøvernes praksis. Tilgjengelighet, empati og anerkjennelse er sentrale for en positiv vurdering av veileder. Ønsket om å fortsette i jobben er forsterket av et støttende forhold mellom kollegene. Fokus på fagspesifikke ferdigheter har stor effekt på profesjonsutøvernes praksis, men fokus på de generelle ferdighetene har ingen effekt. Forfatterne konkluderer med at nøkkelen til effektiv veiledning er et positivt forhold mellom veileder og veiland fordi det bidrar til profesjonsutøvernes jobbtilfredshet på den ene siden og økt effektivitet i praksis på den andre.

I en oppsummerende artikkel påpeker Spence et al. (2001) at det finnes et stort mangfold av veilederstiler, men det foreligger lite forskning om deres effekt på profesjonsutøvernes praksis og brukere av sosiale tjenester i den andre enden. En gjennomgang av foreliggende forskning innen sosialt arbeid, klinisk psykologi, ergoterapi og logopedi tyder på at strukturert veiledning, i motsetning til ustrukturerte og innsiktorienterte tilnærminger til veiledning, er mest effektiv for profesjonsutøvere med lite arbeidserfaring, og for profesjonsutøvere med mye arbeidserfaring dersom de må lære seg nye ferdigheter eller håndtere komplekse situasjoner. Direktivgivende og strukturert veiledning kjennetegnes av at veileder gir detaljerte og klare opplysninger og fokuserer på konkret praksis og problemløsning. I noen grad kan disse veiledningsstilene sammenlignes med saksorientert og prosessorientert veiledning. Spence et al. (2001) observerer videre at profesjonsutøvere generelt har en klar preferanse for en støttende veilederstil som vektlegger positivt forhold mellom veileder og veiland, gjensidighet i kommunikasjon og delegering av ansvar.

Zinn (2015) viser til betydningen av veileder-veiland relasjonen og at dette forholdet er viktigere for kvaliteten av veiledningen enn for eksempel organisatoriske forhold. Også undersøkelsen av Ingram (2013) viser betydningen av *relasjonsbasert veiledning*, en veiledning der for eksempel emosjonelle temaer blir behandlet. Begge undersøkelsene diskuterer motsetningen mellom en instrumentell utvikling innen sosialt arbeid og behovene for et relasjons- og prosessorientert perspektiv innen veiledning av sosialarbeidere.

4.3 Veiledningsmodeller og evidensbasert praksis

Når ny kompetanse skal tas i bruk i praksis, skiller Antle, Barbee, and van Zyl (2008) mellom direkte reaksjoner på oppøring, direkte læring (læring der og da) og det som er vanskeligere; å overføre det man som yrkesutøvere har lært seg til sitt daglige arbeid. En undersøkelse av Bearman et al. (2013) viste at veiledning som inneholdt praksisøvelser i form av rollespill og modellering hadde større effekt på endringer i praksis enn veiledning som kun var basert på diskusjoner. Ved implementering av ny praksis bør *implementeringskvalitet (fidelity²⁰)* være et sentralt begrep. Dette betyr nøye planlegging for å sikre at modellen blir implementert i samsvar med intensjonene. Høy implementeringskvalitet er også viktig for at tiltak skal kunne bli godt evaluert. Hvis implementering skjer på forskjellige måter og i forskjellig grad, er det vanskelig å vite hva som har ført til eventuelle endringer i praksis. Også i denne sammenhengen har veiledning en rolle. Undersøkelsen av Brunette et al. (2008) viste at veiledning var en faktor som bidro til økt implementeringskvalitet eller *fidelity* når nye tiltak ble implementert.

Studien av Bradley and Höjer (2009) undersøker forskjellige organisatoriske *veiledningsmodeller* i Sverige og Storbritannia. Denne og andre tilsvarende studier viser til to hovedmodeller: den ene der veilederen er ekstern og den andre der veilederen er ansatt i organisasjonen (ofte lederen). Studien viser til at Sverige ofte har en veiledningsmodell der veilederen er ekstern, mens Storbritannia har en modell der lederen er veileder. Begge modellene har sine fordeler og ulemper: Mens de eksterne veilederne gir bedre anonymitet og muliggjør faglige veiledningsprosesser, er det en ulempe at de eksterne ikke har innsyn i de organisatoriske aspektene. Undersøkelsen av Hair (2012) viste imidlertid at sosialarbeidere som hadde ledere som veiledere opplevde usikkerhet om hvorvidt de kunne diskutere åpent med veilederne siden disse var i maktposisjon og kunne komme til å påvirke framtidig utvikling av lønn og arbeidsoppgaver. Studien av Noble and Irwin (2009) tolker dette i lys av utviklingen mot New Public Management og større fokus på gjennomføring og fremdrift, framfor en kritisk refleksiv praksis i sosialt arbeid. Funnene fra denne studien viser også til problematiske aspekter ved at veiledningen blir organisert som en lederoppgave.

Smith, Russell, and Giddings (2007) presenterer en innovativ veiledningsmodell, kalt *Integrative Supervision Model* og modellens evaluering (ISM). ISM bygger på kunnskaper sosialarbeidere tilegner seg i løpet av utdanningen og hjelper dem å bruke og videreutvikle disse kunnskapene og ferdigheter i praktisk arbeid. Denne standardiserte modellen består av fire faser og hver fase legger ulik vekt på utvikling av praktiske kunnskaper, veiledningsferdigheter, gruppedynamikk og selvrefleksjon. ISM er implementert og empirisk testet i barnevernet i USA. Prosjektet varte i cirka 15 måneder, men lengden og hyppigheten til gruppeveiledningene ble ikke beskrevet. Før- og ettermålinger fra denne undersøkelsen indikerer at modellen har ført til en signifikant forbedring i deltakernes faglige kunnskaper og ferdigheter, basert på

²⁰ Med begrepet *fidelity* avses hvorvidt programmet eller modellen blir implementert som planlagt; for eksempel hvorvidt en eventuell manual blir etterfulgt. *Fidelity* begrepet blir også diskutert i kapitlene 5 og 6.

deres egne vurderinger. Det positive utfallet skyldes trolig effekten av ISM, men man kan ikke utelukke andre, ikke observerte og ikke målte forhold.

Implementering av veiledningsmodeller har også blitt sett som en del av utviklingen mot *evidensbasert praksis*. Aarons (2004) identifiserer fire dimensjoner ved holdninger som kan virke fremmende eller hemmende på implementeringen av *evidensbaserte praksiser* i psykisk helsevern. De fire dimensjonene dreier seg om 1. hvorvidt de ansatte selv oppfatter evidensbaserte praksiser som interessant, 2. hvorvidt de er villige til å bruke nye praksiser når de er påkrevd, 3. hvor åpne de er for nye, innovative praksiser, og 4. hvor stor er forskjellen mellom de gamle og de nye, evidensbaserte praksisene.

Collins-Camargo and Royse (2010) peker blant annet på en klar sammenheng mellom effektiv veiledning og en organisatorisk kultur som fremmer evidensbasert praksis. Resultatene fra denne studien viste at veilederne spilte en viktig rolle for å utvikle en organisatorisk kultur som fremmet evidensbaserte praksiser, og at når en slik kultur ble etablert, fikk yrkesutøverne en høyere grad av mestringstro på sitt arbeide. Barbee, Bledsoe, Antle, and Yankeelov (1999) fant også at kvaliteten på veilederen og støtten fra ledelsen var viktige for implementeringen av veiledningsmodeller. På organisasjonsnivået viste det seg at organisasjonens lærevillighet er et viktig element for suksessfull implementering av veiledningsmodeller. Barth (2008) peker på at evidensbaserte metoder endrer praksis *kun* hvis de integreres som en del av nåværende praksis. Også evaluering av en opplærings- og veiledningsmodell innen sosialt arbeid (HPMT) viste at det spesielt var den evidensbaserte strukturen i *kombinasjon* med fleksibilitet til å tilpasse modell og verktøy til egen arbeidspraksis som bidro til økt profesjonell kompetanse (Malmberg-Heimonen et al., 2015). Slik tilpasning til praksis kaller Fixsen, Blase, Naoom, and Wallace (2009) for *adaption*, noe som er avgjørende for at implementeringen av evidensbaserte metoder skal lykkes. Det er viktig at veiledningsstrukturen knyttes tett opp mot yrkesutøvernes arbeid og bygger på de konkrete behovene som er i feltet.

5 Programteori og HOLF

5.1 Hva er programteori?

En programteori teoretiserer de kausale mekanismene i en intervensjon, forankret i kunnskap om konteksten intervensjonen skal implementeres i. Funnell and Rogers (2011) definerer programteori som «*an explicit theory or model on how an intervention (..) contributes to a chain of intermediate results and finally to the intended or observed outcome*». Programteori er dermed ideer om hvordan og hvorfor en intervensjon fører til bestemte resultater.

Det er imidlertid ikke hvor riktig og nøyaktig programteorien er som avgjør om en intervensjon er effektiv, men en empirisk utprøving av den. For å bidra til å kaste lys over både *om* intervensjonen virker og nærmere bestemt *hva* som virker og *hvorfor* den virker, har man i økende grad begynt å kombinere eksperimentelle evalueringmetoder (RCTer) med omfattende prosessevalueringer. Slike modeller for evaluering av intervensjoners effekter bidrar også til mer generell kunnskap om *hvordan* intervensjoner virker i ulike kontekster og for ulike målgrupper, og vil derfor også kunne være en støtte i videre implementering av intervensjonene (Lippke & Ziegelmann, 2008; Michie et al., 2008).

De fleste intervensjoner blir utviklet som en respons på forskjellige behov, dette kan være et behov fra politisk hold, praksis, brukere, eller forskning, men oftest kommer initiativene fra flere hold. En situasjon der intervensjonen som implementeres kun er basert på empirisk testede teoretiske antakelser, det vil si *kun* er forskningsbasert, er altså lite utbredt i det sosiale feltet. At intervensjoner oppstår som en respons på flere behov, vil prege hvordan en programteori blir formulert. HOLF-modellen er i hovedsak en politisk initiert intervensjon, der programteorien utvikles i samarbeid mellom beslutningstakere, praksisfelt og forskere.

Viktigere enn hvem som initierer intervensjonen, er at programteorien utvikles før intervensjonen iverksettes eller testes. Da unngår man at evalueringen blir et resultat av en induktiv prosess, der hele eller deler av de kausale mekanismene fastsettes i ettertid. Da blir programteorien utviklet på etterskudd, basert på funn fra evalueringen.

Funnell and Rogers (2011) deler programteorien inn i en *forandringsteori (Theory of change)* og *handlingsteori (Theory of action)*. *Forandringsteori* inneholder det de kaller en situasjonsanalyse, dvs. en forståelse av problemet, dets årsaker og konsekvenser. *Handlingsteori* beskriver hvordan intervensjonen er bygd opp innholdsmessig for å aktivere dens forandringsteori: Hvilke arbeidsmetoder og verktøy skal brukes? Hvordan skal opplæringen foregå? Her hører også intervensjonens suksesskriterier og utfallsmål hjemme, Funnell and Rogers (2011).

En *logisk modell* kobler forandringsteorien sammen med handlingsteorien, og beskriver forholdet mellom årsak og effekter innenfor rammen av intervensjonen. Det finnes flere typer av logiske modeller. Målet med disse er å sikre at programmet henger sammen på en måte som gir mening, og at programteorien er troverdig i den konteksten den opererer innenfor.

Figur 2 viser en enkel modell av sammenhengen mellom forandringsteori (hypoteser), handlingsteori (ressurser, aktiviteter), og utfall, endringer og effekter.

Figur 2: Logisk modell



Kilde: *The W.K. Kellogg Foundation (2004, p. 4)*

5.2 Programteori i komplekse intervensjoner

Komplekse intervensjoner kjennetegnes av at de inneholder flere interagerende komponenter (se f.eks. Craig et al., 2008). Virkningsmekanismene er ikke uavhengige, de avhenger av hverandre, og denne interaksjonen bidrar til intervensjonens effekter. En kompleks intervensjon preges videre av

- 1) at det er flere grupper og ulike organisatoriske nivå som utsettes for intervensjonen, for eksempel både tjenesteutøvernivået og ledernivået,
- 2) at det er høye krav til kompetanse blant dem som skal levere intervensjonen, for eksempel i form av skjønnsmessige vurderinger,
- 3) at det kan eksistere flere og kvalitativt ulike mål, for eksempel utvikle profesjonsutøvernes kompetanse og forbedre det strukturelle/organisatoriske samarbeidet, og
- 4) at alle elementer i intervensjonen ikke er «faste», men fleksible og kan tilpasses og endres underveis avhengig av behovene i praksiskonteksten.

R. Pawson (2013, p. 43) mener kompleksiteten også er et resultat av de mange og ulike viljer og ønsker blant aktørene som skal iverksette intervensjonen, herunder:

- at implementeringskjeden involverer så mange aktører og går over så lang tid at det er vanskelig å få oversikt over dem,
- at kontekstene de skal virke i er så mange og ulike,
- at et nytt program alltid kommer i tillegg til allerede eksisterende programmer som vil påvirke hvordan de forstås,
- at resultatene av intervensjonene ofte vil være omdiskuterte og forstås på ulike måter,
- at nye programmer vil rivalisere med eldre eller alternative intervensjoner, og
- at programmer ofte vil ha uintenderte effekter som først viser seg etter lang tid.

Både den tradisjonelle evalueringen og den eksperimentelle forskningen har på ulike måter slitt med å håndtere denne kompleksiteten. På den ene siden har det eksperimentelle designet forsøkt å kontrollere kompleksiteten ved å skape en situasjon hvor den eneste forskjellen mellom eksperiment- og kontrollgruppa er implementeringen av intervensjonen, og hvor intervensjonen dermed må være ansvarlig for variasjon i endring mellom de to gruppene. Den eksperimentelle forskningen har slitt med at intervensjonene implementeres på andre måter enn tiltenkt (*implementation drift*). Det har videre vært problematisk at forskerne klarer å

identifisere effekter, men har problemer med å beskrive hva som foregår i intervensjonen (black-box problemet) og dermed fastsette hva det er i intervensjonen som genererer effekter.

Innenfor et tradisjonelt evalueringsdesign er det vanskelig å operere med et begrep om kausalitet. Evalueringsdesign som understreker det singulære case, gir muligheten for de involverte til å være med på å forme, utvikle og tilpasse intervensjonen. Metodene som benyttes i slike design er ofte intervjuer eller surveyer. På bakgrunn av slike data kan man gi rike beskrivelser av hva som preger implementeringen av en intervensjon, og hvilke typiske problemstillinger ulike aktører og grupper opplever når man implementerer den, samt anbefalinger om hvilke prosesser som bør settes i gang for å sikre en god oppslutning om intervensjonen. Ofte vil intervensjonene oppleves som positive av de involverte, og man vil mene at intervensjonen har hatt god effekt, men man har *ikke* data for å avgjøre om dette faktisk er tilfelle.

Programteori kan sies å forsøke å bygge bro over disse to ytterpunktene i evalueringsforskningens forsøk på å håndtere kompleksiteten ved å tydeliggjøre hva som kjennetegner selve intervensjonen, og kombinere prosess- og effektdata (se figur 3).

Figur 3: Programteoretisk evaluering som brobygger

	Eksperimentell evaluering	Tradisjonell evaluering	Programteoretisk evaluering
Undersøkelsesspørsmål	Virker det?	Hvordan oppleves og oppfattes virkningene?	Hva virker for hvem, hvorfor og under hvilke omstendigheter?
Fokus	Overveiende effektorientert	Overveiende prosessorientert	Effekt og prosess
Metode	Overveiende kvantitativ	Overveiende kvalitativ	Kvalitativ og kvantitativ
Teori om forbindelse mellom intervensjon og effekt	Kausalteori	Ingen	Generativ teori
Kunnskapsideal	Kontekstuavhengig, universell kunnskap	Kontekstavhengig lokal kunnskap	Kontekst, mekanisme, outcome
Beslutningsprosess	Rasjonelle valg	Lydhørhet for berørte interesser/fasilitere deliberasjoner	Utvikle og informere beslutningstakernes og praktikernes programteori

Tilpasset etter Thomas Bredegaard et al 2013

5.3 Programteoretisk diskusjon for HOLF-modellen

5.3.1 Kilder og kontekst

Når forskerne begynte i prosjektet 1.1 2016 var programteori ikke et begrep som AVdir opererte med, men mange av de innledende grepene for å utvikle intervensjonen har vært av programteoretisk karakter, så som oppmerksomhet omkring forskningsbarhet og definerte innsatsområder. I møter med AVdir har våre kommentarer handlet mye om behovet for å forenkle kompleksiteten i programmet, samt å bidra til å tydeliggjøre programteorien. HOLF-modellen er blitt justert basert på våre kommentarer, men hovedelementene i intervensjonen er beholdt slik de var før vi kom inn i prosjektet.

I politikkdrevne intervensjoner vil det være mange kilder som ligger til grunn for programteorien. Her vil en del av kildene være deduktive (basert på forskning), mens de fleste er induktive, i dette tilfellet hentet fra AVdirs konkrete og erfaringsbaserte oppfatninger av praksisfeltets behov. Viktige kilder for HOLF-modellens programteori som også diskuteres i denne rapporten har blant annet vært:

- *Politikk og internasjonal lovgivning rundt fattigdom (kapittel 1).*
- *En utvikling i retning av mer kunnskapsbasert politikk og tiltak (kapittel 7).*
- *AVdirs interne erfaringer - Tidligere prosjekterfaringer, bruk av tilskuddsmidler, erfaringer fra Ny GIV og 0-24 samarbeidet, samt prosjektgruppas egne erfaringer/bakgrunn (kapittel 7).*
- *Litteraturoppsummering utviklet for formålet og en nærmere gjennomgang av forskningslitteratur blant annet om veiledning og familierelaterte prosjekter i Norge og andre land (kapitlene 3 og 4).*
- *AVdirs arbeid med utvikling av modellen og erfaringer av denne prosessen (kapittel 7 og 8).*
- *Utviklingskontorenes erfaring med bruk av blant annet implementeringsmanual og prosessmanual (kapittel 8).*
- *Forskning relatert til målområder og utarbeidelse av måleinstrumenter (kapittel 6).*

5.3.2 HOLF og forandringsteori

En forandringsteori inneholder en forståelse av problemets årsaker og konsekvenser og en modell for hvordan man skal endre situasjonen. Vi vil løfte frem noen sentrale aspekter her, i tillegg til dem som diskuteres andre steder i rapporten (blant annet kapittel 1 og 7). Den grunnleggende problemforståelsen i HOLF er økende ulikhet og økt antall fattige i det norske samfunn. Par med små barn og enslige forsørgere med svak tilknytning til arbeidsmarkedet er overrepresentert blant fattige. Barn med slik bakgrunn har større sjanse for selv å bli fattige, enn barn med annen bakgrunn.

HOLF-modellen implementeres i en organisasjon hvor det er diskusjoner om grader av statlig integrasjon, og om forholdet mellom statlig standardisering og profesjonelt skjønn, og mellom

styring og autonomi. De senere årenes vektlegging av partnerskapet mellom stat og kommune, kan også ha bidratt til økt fokus på kommunale oppgaveområder i fattigdomsarbeidet og tydeliggjort forpliktelsene i lov om sosiale tjenester.

Samtidig som HOLF-modellen er sosialfaglig, vektlegger AVdir at den også skal kunne gjenkjennes som en «profesjonsnøytral» intervensjon tilpasset NAV som organisasjon og som skal gi grunnlag for en god brukeroppfølging. Slik sett har det også vært fra AVdirs side sentralt å bygge på standarder og plattformer som allerede er blitt utviklet av NAV, som for eksempel veiledningsplattformen, istedenfor å etablere nye eller konkurrerende arbeidsmåter.

I tillegg understreker AVdir betydningen av måten koordinatorene jobber på (veiledningen), mer enn behovet for mer (teoretisk) kunnskap om de fenomenene de arbeider med (lavinntekt, innvandrere, fattigdom osv.). I HOLF er også målet å etablere en mulig arbeidsrelasjon gjennom brukermedvirkning, heller enn gjennom aktivitetskrav. Slik sett kan vi si at det i HOLF-modellen er fokus på veiledning og helhetlig oppfølging, og at det er en inkluderende mer enn vilkårsbestemt arbeidslinje som skal praktiseres. Antakelsen er også at yrkesutøverne ikke tidligere har jobbet systematisk og helhetlig nok med disse familiene. Det gjelder derfor å utvikle en intervensjon som gir koordinatorene verktøy som gjør dem i stand til å arbeide målrettet, helhetlig, medvirkningsbasert og systematisk med familiene, og hvor de kartlegger ressurser og andre aktører som er inne i familiens liv, og bidrar til at disse innsatsene sees i sammenheng.

Programteorien i denne intervensjonen er dermed i overensstemmelse med det R. Pawson (2013) kaller et «*programteoridomene*», som handler om å påvirke yrkesutøverne gjennom pedagogiske virkemidler (opplæring og verktøy). Ressurser er avgjørende for å kunne jobbe på denne måten. Hypotesen er at ved å gi koordinatorene nye verktøy og lære dem opp i bruken av disse verktøyene, samt legge til rette for at de jobber helhetlig med familiene, vil de i høyere grad:

- se familiens problemer under ett,
- sikre at ulike målområder sees i sammenheng,
- kartlegge familiens problemer,
- lage en bedre og mer realistisk plan for familien som familien har eierskap til, samt
- få oversikt over og koordinert ressurser som måtte finnes i hjelpeinstansene, og eventuelt utløse nye hvis de skulle finnes.

Dette vil i neste omgang gjøre at familiene får kontroll over sin situasjon, og blir i stand til å nyttiggjøre seg de råd og de tiltak de mottar. Dette vil redusere levekårsutfordringen for foreldrene og øke deres mestring av situasjonen, noe som i neste omgang påvirke barnas situasjon her og nå, og på sikt.

5.3.3 HOLF og handlingsteori

Handlingsteorien i intervensjonen handler om hvordan disse forandringene skal nås gjennom konkrete aktiviteter (hva skal gjøres; når skal det gjøres; hvordan skal det gjøres; hvorfor skal

det gjøres og hvem skal gjøre det). I denne sammenhengen handler aktiviteter om rekruttering av kontorer, koordinatorene og familier, vurdering av modenhet, opplæring og veiledning av koordinatorene og forankring hos ledelse og samarbeid med resten av kontoret. Videre handler aktivitetene om samarbeidet med eksterne aktører og AVdirs rolle lokalt. En sentral del av aktivitetene er også arbeidsflyten og samarbeidet med familiene, etablering av kontakt, det første informasjonsmøtet, kartleggingen og det videre arbeidet med familiene. Dette er beskrevet i veilederne (AVdir 2016) og gjengitt i kapittel 1. Det beskrives derfor ikke nærmere her.

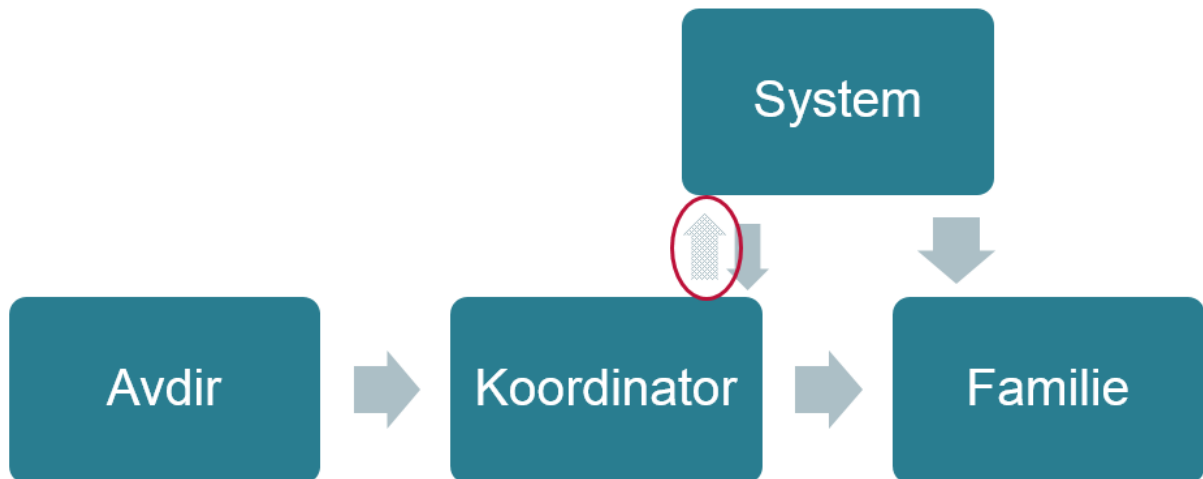
HOLF bygger på en kompleks programteori, der flere ulike elementer har uavhengige og interagerende effekter. Selv om aktivitetene i HOLF-intervensjonen primært befinner seg på profesjonsnivå, vil disse interagere med virkningsmekanismer på system- og familienivå. Dette bidrar til økt kompleksitet. Det å øke samarbeid og koordinere tjenestene rundt en spesifikk familie vil være en mekanisme på familienivå, mens det å redusere strukturelle hindre for tverretattlig samarbeid, f.eks. ved å mobilisere ledernivået, vil være en mekanisme på systemnivå. Men disse vil også virke sammen. Arbeidet på systemnivå vil påvirke koordinatorenes mulighet til å lykkes med innsatsen på familienivået, f.eks. ved å redusere hindringer for samarbeid mellom skole og NAV.

Under *utviklingen* av HOLF-modellen er det noen forandringer/avklaringer i familiekoordinatorenes arbeid:

- Barne- og familieperspektivet har gradvis tatt form. AVdir har landet på at familiekoordinatorene skal arbeide med foreldrene i familien og derigjennom med barnas situasjon.
- Det er blitt avklart at familiekoordinatorene ikke skal overta ansvaret for brukere/familier, men i størst mulig grad samarbeide med andre aktører, på kontoret og utenfor, som har roller i forhold til familien.
- Familiekoordinatorens rolle som «endringschampions» er blitt definert til å ta initiativ til samarbeid der dette er nødvendig for fremdriften i saken, bygge på eventuelle eksisterende samarbeidsfora, og trekke inn ledelsen der betingelsene for samarbeid ikke synes å være tilstede.

HOLF-modellens virkningsmekanismer ligger i hovedsak i familiekoordinatorens arbeid *på familienivå*. Systemet kan ikke anses som et eget intervensjonsnivå i HOLF, men snarere som en del av intervensjonen som støtter arbeidet med familiene gjennom familiekoordinatorenes interaksjon med systemnivået (se figur 4)

Figur 4: Forholdet mellom forskjellige intervensjonsnivåer i HOLF-modellen



Når evalueringen av HOLF begynner i FASE 2 vil ikke intervensjonen være i full drift. Den vil modnes og utvikles underveis, og selve implementeringsprosessen vil bli en del av forsknings-evalueringen (Mann & Reyes, 2008). Dette er i tråd med forskningslitteraturen; komplekse intervensjoner fungerer vanligvis best når disse er tilpasset lokale kontekster snarere enn når intervensjonene standardiseres (Craig et al., 2008; Funnell & Rogers, 2011). Denne fleksibiliteten gir økt tilpasning til praksisfeltet og ulike lokale kontekster, og dermed økt sannsynlighet for å oppnå ønskede effekter. Utviklingsfasen har gitt oss flere eksempler på dette: I møte mellom utviklingskontorenes ledere og AVdir (29.01.16) uttrykte lederne at deres forventninger til prosjektet var at intervensjonen skulle styrke det ordinære kartleggings- og oppfølgingsarbeidet ved kontoret. Lederne ønsket også at alle relevante ansatte skulle lære seg nye og bedre arbeidsformer for oppfølging av familier. Vi tror en lignende motivasjon vil råde i hovedprosjektet. Samtidig er det viktig å sikre nok standardisering og implementeringskvalitet, slik at HOLF-modellen er forskningsbart.

Oppsummerende kan det sies at intervensjonen vil kunne skape en bedre relasjon til familiene, øke deres mestringsopplevelse og oversikt, og dermed øke deres mulighet til kunne nyttiggjøre seg av NAVs tiltaks-, veilednings- og rådgivningsvirksomhet. Det synes derfor å være en god indre sammenheng mellom forandrings- og handlingsteorien. Derimot er intervensjonen og ambisjonen (mellom forandringsteorien og handlingsteorien) om å utvikle «konkrete anbefalinger og en bredere implementering i Nav og samarbeidende tjenester i kommuner og bydeler» ikke like sterk. En systematisk og helhetlig arbeidsform synes vanskelig å overføre fra en situasjon hvor hver koordinator arbeider med et mindre antall familier, til den ordinære arbeidssituasjonen på et NAV-kontor eller i en kommune.

5.3.4 HOLF og logiske modeller

Figur 5 viser en forenklet kausal modell av HOLF-modellen, dets situasjonsbeskrivelse, dets forandrings- og handlingsteori samt evalueringsdesign (implementeringskvalitet/fidelity og effekter).

Problemsituasjonen er at fattigdom går i arv samt et manglende fokus på barnefamilier i NAV. I tillegg mangler et helhetlig fokus i oppfølgingsarbeid, og det er manglende koordinering og tverrprofesjonelt samarbeid innad i NAV, og mellom NAV og andre kommunale instanser. Med forandringsteori vises til de elementer i HOLF-modellen som er tenkt brukt for å endre denne situasjonen. Særlig handler dette om å gi yrkesutøverne opplæring, kompetanse, verktøy og arbeidsformer som gjør det mulig for dem å handle mer helhetlig og målrettet overfor familiene, og om å følge opp bruken og implementeringen av verktøyene. Viktige arbeidsprosesser er beskrevet i HOLF-modellens implementerings- og prosessveiledere (Arbeids og velferdsdirektoratet, 2016a, 2016b), samt flere steder i denne rapporten. Handlingsteorien (aktiviteter) defineres som de konkrete aktiviteter som inngår i prosjektet og som skal sørge for at koordinatorene tilføres den nødvendige kompetanse. Det handler om rekrutteringen, opplæringen, praktiseringen, veiledningen og feedbacken på verktøy, systemer og rapportering brukes etter intensjonen. Eksempler på verktøy på familienivå er skjemaer (FGE, oppgaveskjema, kartleggingskjema) og arbeidsflyten i oppfølgingsprosessen, samt konkrete verktøy som UTU og IIMA.

Systemnivået inneholder et aksjonsnivå og strategisk nivå, der aksjonsnivået er systemorientert arbeid i konkrete spørsmål som omhandler den enkelte familie, mens det prinsipielle nivået i større grad får konsekvenser for selve den måten ulike aktører som inngår samarbeidet ledes og organiseres. Eksempel på verktøy på systemnivået er skjemaer (FGE) og verktøy (for eksempel UTU og IIMA).

De tre siste bolkene av modellen henviser til evalueringsprosessen. Et viktig element er målingen av implementeringskvalitet gjennom forskjellige måleinstrumenter (se kapittel 6 og underlagsdokument for spørreskjemaer). Det handler om hvorvidt intervensjonen implementeres etter intensjonene, det vil si om forutsetninger for at intervensjonen skal vikre er oppfylt eller ikke. Dette må undersøkes både på familie, profesjons- og systemnivå, og må undersøkes både kvalitativt og kvantitativt.

Hovedmålene for intervensjonen er på familienivå, mens intervensjonen gjennomføres på profesjonsnivå. Derfor er det også vesentlig og måle effekter på profesjonsnivået. Slike måleinstrumenter handler blant annet om bedre relasjon til familiene, flere møter med familiene, opplevelse av kompetanse og mestring i arbeid og bedre og mer helhetlige planer (se kapittel 6). På denne måten blir faktorer på profesjonsnivået mellomliggende eller medierende variabler for effekter for de berørte familiene innenfor de fire målområdene. Også faktorer på systemnivået blir slike mellomliggende variabler. Vi antar at den bistanden familiene får blir mer helhetlig og målrettet når det (tverrprofesjonelle) samarbeidet mellom ulike aktører bedres. Viktige effektmål her er bedre ledelsesforankring og bedre samarbeidsstrukturer internt og eksternt.

Effekter av HOLF på lengre sikt måles på de fire innsatsområdene, arbeid, økonomi, bo-situasjon og sosial inkludering av barna. Argumentasjonen for disse måleområdene og spesifikke mål for dem er beskrevet i kapittel 6. Den antatte langtidseffekten av HOLF er lavere overføring av fattigdom fra en generasjon til neste. Dette vil vi ikke kunne få svar på i løpet av prosjektperioden, men vi inkluderer analyser av forhold som vil kunne påvirke overføring av fattigdom, herunder bedret økonomi og arbeidssituasjon.

Figur 5: En logisk modell for HOLF-modellen



6 Forskningsdesign og metode

Evidensbaserte tiltak og evalueringsmetoder øker i popularitet ettersom politikere og beslutningstakere ønsker å vite om, og i tilfelle hvordan, ulike intervensjonsprogrammer fungerer (R. Pawson, 2006, 2013). Evidensbasert innebærer at tiltak og intervensjonsprogrammer som utvikles er basert på best mulig forskningskunnskap, hvor også praksisfeltets og brukernes behov tas i betraktning (Malmberg-Heimonen et al., 2014; Sackett et al., 1996). HOLF-modellen er et policyinitiert tiltak, der utviklingen av programteorien skjer i dialog mellom oppdragsgiver og forskere (se kapittel 5). For å sikre en nøytral og uavhengig vurdering av intervensjonens effekter er det likevel viktig at det opprettholdes en tydelig arbeidsfordeling mellom oppdragsgiver og forskere (Contandriopoulos & Brousselle, 2012; Funnell & Rogers, 2011). I HOLF-prosjektet har forskerne hatt en aktiv rolle i utviklingsfasen (FASE 1), herunder innspill på veiledere (manual), prosesser og metodikk. I evalueringsfasen (FASE 2) av prosjektet vil forskerne ha en mer nøytral evalueringsrolle.

Dette kapitlet presenterer et revidert forskningsdesign for HOLF-prosjektet og en beskrivelse av tilhørende metoder og fremgangsmåter. Forskningsdesign og -metoder baserer seg på forslaget som var presentert i prosjektsøknaden. Den er revidert på bakgrunn av at prosjektet og HOLF-modellen er blitt videreutviklet det første halvåret 2016, noe som har ført til enkelte justeringer i fremdriftsplan og fremgangsmåter. Det er utarbeidet et underlagsdokument for utarbeidelse av spørreskjemaer, med konkrete spørsmål innenfor målområder HOLF-modellen vil kunne ha effekt på. Dokumentet, som er under arbeid, er ikke vedlagt her.

Kapitlet starter med å gjennomgå forskningsspørsmålene, forskningsdesignet og den praktiske gjennomføringen av prosjektet. Dette munner ut i konkrete forslag til måleinstrumenter på de ulike forventede prosessene og effektene. Kapitlet vil også inneholde informasjon om statistiske modeller som kan benyttes for å analysere effektene av HOLF-modellen. Til slutt vil vi gjøre rede for forskningstillatelser og tilhørende konsesjoner.

6.1 Forskningsspørsmål

Som vist i kapittel 1 er hensikten med HOLF er å utvikle et helhetlig tjenestetilbud overfor familien. Den overordnede problemstillingen er derfor om HOLF forbedrer tjenestetilbudet til familiene. På kort sikt er det naturligvis vanskelig å vurdere om denne satsingen vil forhindre at fattigdom går i arv, det vil ikke være mulig å observere før det har gått en generasjon (20-30 år). Det vil likevel være mulig å måle om modellen blir implementert i tråd med planene, om implementeringen endrer systemet og den profesjonelle praksisen ved kontorene, og om dette påvirker familienes «her-og-nå-situasjon» på en måte som vil kunne påvirke sannsynligheten for overføring av fattigdom.

De viktigste forskningsspørsmålene er å undersøke hvorvidt HOLF-modellen vil:

1. gjøre foreldrene i stand til å forsørge barna og seg selv gjennom arbeid/inntekt?
2. sikre stabil bosituasjon for familien?
3. øke foreldrenes mulighet til å håndtere sin egen økonomi?, og
4. øke barnas deltakelse og sosiale inkludering gjennom barnehage, skole, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter?

Dette er forskningsspørsmålene, og effektevalueringen vil begrenses til disse fire utfall²¹. Operasjonaliseringen av måleinstrumenter fremstilles i 6.8.

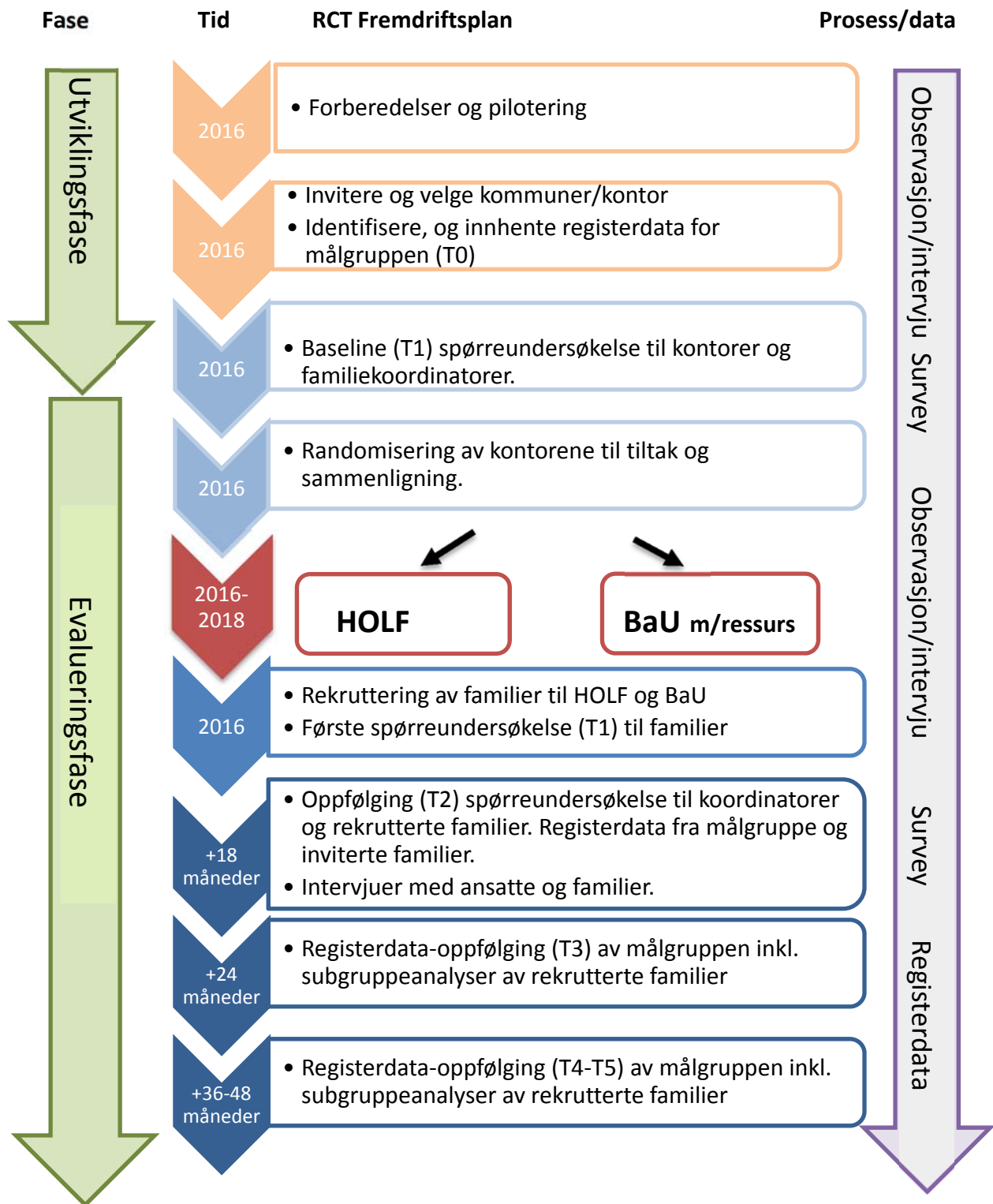
6.2 Forskningsdesign og praktisk gjennomføring av HOLF-prosjektet

I prosjektet skilles det mellom en utviklings- og evalueringsfase, og forskernes rolle er forskjellig i disse fasene. I utviklingsfasen (FASE 1) utvikler AVdir, i samarbeid med tre utviklingskontor, modell og program. Forskerne bistår 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 gjennomføres i samarbeid med utviklingskontorene. Datamateriale som blir produsert i denne fasen er intervjuer med programutviklere og prosjekteiere, utviklingskontorenes familiekoordinatorer, samt observasjoner av møter og samlinger som støtter implementering i utviklingskontorene. Formålet er å forberede prosessene for evalueringsfasen (FASE 2). Forskernes rolle har i denne fasen vært å bidra til kritiske kommentarer om hvorvidt det er sannsynlig at HOLF kan bidra til ønskede effekter.

I evalueringsfasen 2016-2019 skal modellen implementeres og evalueres. Implementeringen vil være AVdirs ansvar, mens evalueringen vil være forskermiljøets ansvar. Ved en RCT er detaljert planlegging avgjørende for gjennomføringen. Dette innebærer konkrete tidsplaner for alle oppgaver som inngår i prosjektet. Det er viktig å merke seg at utviklings- og evalueringsfasen overlapper. Vi henviser til figur 6 for overordnet forskningsdesign og tabell 1 for en revidert fremdriftsplan.

²¹ Innen effektanalyser er det viktig at analysene relateres til få og begrunnede utfall. Ettersom man i HOLF-modellen i hovedsak arbeider med disse innsatsområdene vil det også være dem effekten blir målt mot.

Figur 6: Revidert forskningsdesign for gruppe-randomisert evaluering av Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF)



6.3 Viktige momenter i utviklingsfasen

For forskernes del strekker utviklingsfasen seg fra 1.1 2016 til høsten 2016. Oppgavene i denne fasen er å forberede datainnsamling, men også bidra til å klargjøre programteorien i HOLF (se kapittel 5). Betraktninger rundt implementeringskvalitet vil i denne forbindelse stå sentralt. Under har vi listet opp viktige momenter i utviklingsfasen (status per 31.08.16 understreket):

- a) *Kartlegge programteorien i modellen.* Hvilken implisitt eller eksplisitt programteori er det modellutviklerne opererer med? Hvilke konkrete mekanismer er det modellen opererer med, og som man antar skal kunne forklare hva det er ved intervensjonen som fører til de ønskede endringer? Denne prosessen er pågående. Diskusjoner om programteorien foregår internt på AVdir, internt blant forskerne samt mellom AVdir og forskerne. Møtet og seminaret (18.-19.04.16) med de internasjonale ekspertene behandlet også dette aspektet. Analyser av programteorien slik den fremstår i utviklingsfasen ble lagt frem for AVdir 22.6.16 og i kapittel 5 i denne rapporten.
- b) *Bruk av utviklingskontor.* Forskerne har benyttet erfaringene fra utviklingskontorene, særlig erfaringer knyttet til utvikling og implementering av modellen, for å integrere erfaringene i det endelige forskningsdesignet, samt til å utvikle intervjuguider og måleinstrument. Utviklingskontorene og AVdir har delt sine erfaringer om arbeidet med modell og programutforming (som har pågått i tiden før hovedprosjektet), og disse vil utgjøre en sentral del av prosessevalueringen. Erfaringene fra utviklingskontorene står også sentralt i utviklingen av programteoriene, det vil si forståelsen av hvilke mekanismer som er virksomme i modellen. Intervjuguider er blitt utarbeidet. Forskerne følger opp og har samlet inn data om prosesser i AVdir og utviklingskontor. Erfaringer fra utviklingskontorene er lagt frem i møte med AVdir 22.6.16. En videreutviklet analyse inngår i denne rapporten (kapittel 8).
- c) *Valg av kontor - sammenlignbarhet.* For å sikre intern validitet, det vil si at de målte effektstørrelsene blir mest mulig korrekte, bør kontorene være så like som mulig. Forskerne og AVdir ble enige om at kontorstørrelse burde anses som det viktigste kriteriet for hvorvidt kontorene er sammenlignbare. AVdir invitert de 60 største NAV kontorene i mars 2016. 31.3.16 ble 30 av 40 påmeldte kontorer trukket ut til å delta.
- d) *Valg av kontor - Readiness og motivasjon.* Det er viktig med «readiness» og motivasjon for å bli med i prosjektet, ikke minst for sammenligningskontorene. Av særlig betydning er det at ledelsen på kontoret støtter opp om prosjektet. Dette for å sikre at ansatte og ledere i alle deltakende kontor er motiverte og deltar uavhengig av randomiseringsresultat. Det er viktig å formidle at sammenligningskontorene er like viktige for prosjektet som tiltakskontorene, og at de er klar over at de skal levere omtrent samme omfang forskningsdata uansett om de blir randomisert til tiltak (HOLF) eller sammenligning

(BaU22). Slik motivasjon fremmes gjennom god informasjon om betydningen av prosjektet, tydeliggjøring av hva som forventes ved deltakelse og at sentrale interessenter og samarbeidspartnere stiller seg bak prosjektet. Disse aspektene ble formidlet under informasjonsmøtet 08.03.16 som ble arrangert av AVdir. At både tiltaks- og sammenligningskontorer mottar de samme ressursene vil også redusere denne risikoen. Implementeringsveilederen, som er utviklet av AVdir, behandler disse aspektene.

- e) *Kontaktpersoner.* Det er viktig at hvert kontor har en kontaktperson som har hovedansvar for kommunikasjon mellom kontoret og forskerne. Kontaktpersonen vil også ha et medansvar for rekruttering av familier på kontoret. For å sikre god rekruttering vil kontaktpersonene følges tett opp av forskerne, særlig i rekrutteringsfasen. Det er avtalt med AVdir at en av de ansatte familiekoordinatorene i hvert kontor vil bli kontaktpersoner. Disse vil bli ansatt før oktober 2016. 16.08.2016 sendte AVdir kontaktliste for FASE 2 kontorer til forskerne.
- f) *Standardisering og opplæring i modellen.* Det vil være av betydning at modellen som implementeres lokalt består av de samme hovedkomponentene, og at koordinatorene ved tiltakskontorene får felles opplæring, som også inneholder føringer for hvordan kontoret kan sikre god implementeringskvalitet. Opplæringen av familiekoordinatorene i tiltakskontorene starter den 24.10, og vil bestå av samlinger med oppfølging og arbeid mellom samlinger. Forskerne vil overvære opplæringen og gi støtte og innspill til AVdir i prosessen.
- g) *Avklare roller og forventninger.* I denne type evaluering vil rollene mellom AVdir og forskerne være relativt tydelige. Mens AVdir vil ha ansvar for utvikling og implementering av HOLF, vil forskerne ha ansvar for evaluering av prosesser og effekter. Dette er avgjørende for at forskningen skal kunne anses som nøytral og uavhengig (Contandriopoulos & Brousselle, 2012; Funnell & Rogers, 2011). Et unntak fra dette er utviklingsfasen; her er det svært ønskelig med et tett samarbeid med AVdir. AVdir og forskerne har diskutert hatt hyppige møter gjennom utviklingsfasen. I tillegg har HiOA arrangert et møte med den internasjonale ekspertgruppen og påfølgende seminar 18. og 19.04.16, der programteori i evaluering av policy intervensjoner var hovedtema. I utviklingen av HOLF-modellen har forskerne hatt en aktiv rolle i utviklingsfasen (FASE 1), herunder innspill på veiledere (manual), prosesser og metodikk. I evalueringsfasen (FASE 2) av prosjektet vil forskerne ha en mer tradisjonell rolle.

6.3.1 Forskningstillatelser

Arbeidet med *forskningstillatelser* og *-konsesjoner* ble satt i gang så snart avtalen mellom HiOA og AVdir var inngått. Norsk senter for forskningsdata (NSD) har tilrådd prosjektet. Gjennomføringen av eksperimenter skal alltid være basert på aktive samtykker fra brukere, tjenesteutøvere og andre som deltar i forsøket. Konkret innebærer dette søknad om godkjenning av

²² Kontor som blir randomisert til sammenligningsgruppe bevilges midler til utarbeidelse av lokale familieprosjekter.

forskningsprosjektet hos NSD, og søknad om registerdata-konsesjoner fra NAV. Ettersom registerdata innhentes fra målgruppen uten aktivt samtykke, men med mulighet for reservasjon, er det også nødvendig med konsesjon fra datatilsynet, noe som ble bevilget 26.8 2016. Vi vil innhente *aktive* samtykker fra alle som deltar aktivt i prosjektet, både familier og ansatte. Familier som deltar *passivt*, det vil si som er i målgruppen ved et deltakende kontor uten å bli aktivt rekruttert inn i prosjektet, vil få mulighet til å reservere seg mot at forskerne innhenter registerdata. Dette vil skje ved at kontorene sender ut et informasjonsskriv og beskriver hvordan familien kan reservere seg. I den grad data kan leveres direkte fra AVdir er dette å foretrekke, siden det tar opp til to år fra registerdataene er «produsert» til disse er tilrettelagt og tilgjengelige gjennom SSB. NSD-søknad ble innsendt 19.02.16, og den samtykkebaserte delen av studien ble godkjent 06.05.16. For den registerbaserte delen, der vi følger hele målgruppen ved hjelp av registerdata, er konsesjon bevilget 26.8 2016. NAV gav konsesjon til prosjektet 23.06.2016.

6.3.2 Internasjonal referansegruppe

Den *internasjonale referansegruppen* som er tilknyttet prosjektet er benyttet under utviklingsfasen og bidrar med ytterligere kunnskap om etiske hensyn, design, programteori, måleinstrumenter og implementering. Vi hadde første møte med referansegruppa 18. og 19.04.16. Den 19. april arrangerte vi et åpent seminar om betydningen av programteorien ved utvikling av velferdsintervensjoner. Her fikk vi innblikk i den internasjonale forskergruppas erfaringer med eksperimentelle design, implementering og evidensbasert sosialt arbeid. I tillegg deltok den internasjonale referansegruppen i et ekspertmøte den 18.4. AVdir deltok i deler av dette møtet. Forskergruppen arbeider også med å etablere en tverrvitenskapelig forskergruppe for RCT-forskning ved HIOA.

6.4 Evalueringsfase

I HOLF- prosjektet vil evalueringsfasen bestå av to integrerte deler: effektevaluering og prosessevaluering. Begge deler av evalueringen er like nødvendige for å besvare det overordnede spørsmålet om effekten av HOLF. Dette fordi svaret både avhenger av om a) det er mer endring i HOLF enn BaU-kontorene (effektevaluering) og b) hvilke mekanismer som kan forklare en eventuell forskjell (prosessevaluering). Ettersom prosess- og effektevalueringen går inn i, og avhenger av, hverandre vil disse diskuteres parallelt. Tabell 1 representerer en revidert milepælsplan og inneholder informasjon om sentrale elementer i den fremgangsmåten som ligger til grunn for prosjektet. Planen er basert på AVdirs reviderte versjon (e-post 30.8.2016 fra Ingrid Raab).

Tabell 1: Milepæler i HOLF-prosjektet

	Beskrivelse av hovedaktiviteter, milepæler og leveranser	Dato
A1	To-dagers samling med familiekoordinatorer, startdato	18.01.16
A2	Heldagsmøte med ledere, fase 1 kontor	29.01.16
M1	Informasjon og invitasjon til aktuelle fase 2 kontor sendes ut (direktoratet)	01.02.16
A3	Møte i direktorats-gruppen for prosjektet	04.02.16
A4	Heldagsmøte med familiekoordinatorer, fase 1 kontor	10.02.16
A5	Heldagsmøte familiekoordinatorer, fase 1 kontor	02.03.16
M2	Avholde «Informasjonssamling» med interesserte kontorer- fase 2	08.03.16
A6	Heldagsmøte med familiekoordinatorer, fase 1 kontor	08.04.16
M3	Møte med den internasjonale forskningsreferansegruppen ved HiOA	18.04.16
M4	Forskningsseminar ved HiOA	19.04.16
M5	Utvalg av fase 2 kontor er gjennomført	15.05.16
A7	Sommersamling familiekoordinatorer, fase 1 kontor, startdato	
LF1	Oppsummerende rapport fra fase 1 klar (leveranse forskjøvet fra 30.06)	30.08.16
LF2*	Forskningsdesign fase 2 (eget dokument) er klart fra forskerne, og omforent (leveransen forflyttet fra 30.4) *Denne leveransen er første faktureringspunkt iht kontrakt	01.09.16
LF3	Forskerne har levert prosjektplan for fase 2(eget dokument). Planen er omforent og vedtatt (leveransen forskjøvet fra 01.04)	01.09.16
AD8	Informasjon om rekruttering av familier fra sakssystem sendes ut fra direktoratet til fase 2 kontor. Vi ber også om navn på familiekoordinatorer	15.09.16
M6	Familiekoordinatorer i fase 2 kontorer er rekruttert, og på plass	01.10.16
M7	Identifisering av familier i målgruppen i deltakende kontorer (liste)	01.10.16
M8	Baselineundersøkelse (T1) fase 2 kontorer, ansatte og fam.koord. Registerdata. Observasjon og intervjuer med ansatte (alle kontor)	1.10.16- 14.10.16
M9	Randomisering av kontor	14.10.16
AF9	Observasjon og oppfølging av HOLF implementering og BAU virksomhet under hele prosjektperioden, startdato	14.10.16
M10	Informere kontorer om gruppetilhørighet, tiltaksgruppe eller sammenligningsgruppe	17.10.16
M11	Rekruttering av familier til HOLF og BAU (T1 spørreskjema)	17.10.16
A10	To-dagers samling fase 2 kontor, startdato	24.10.16
A11	To-dagers samling fase 2 kontor, startdato	1.2.17
LF4	Forskerne leverer halvårlig statusrapport i eget dokument til direktoratet	31.3.17
A12	To-dagers samling fase 2 kontor, startdato	31.8.17
LF5	Forskerne leverer halvårlig statusrapport i eget dokument til direktoratet	31.10.17
AF13	Intervjuer ansatte og familier, samarbeidspartnere	15.02.18
A14	To-dagers samling fase 2 kontor, dato ikke satt	Feb 2018
LF6	Forskerne leverer andre underveisrapport	28.2.18
AF15	Intervjuer med ledere og nøkkelpersoner	01.03.18
A16	Andre referansegruppemøte	15.03.18
AF17	T2 oppfølging + 18 måneder	15.04.18
AF18	T3 oppfølging (registerdata) + 24 måneder	15.10.18
LF7	Forskerne leverer halvårlig statusrapport i eget dokument til direktoratet	31.10.18
A19	To-dagers samling, fase 2 kontor	Des 2018
M12	Prosjektet avsluttes i fase 2 kontorene	31.12.18

LF8	Utkast til sluttrapport levert i eget dokument fra forskerne til direktoratet	01.03.19
LF9	Sluttrapport for hele prosjektperioden levert, og akseptert	01.05.19
M13	Tredje referansegruppemøte og formidlingsseminar	30.08.19
AF20	T4 Oppfølging (registerdata) + 36 måneder	15.10.19
AF21	T5 Oppfølging (registerdata) + 48 måneder	15.10.20
AF22	Prosjektsslutt, forskningen	31.12.21

6.5 Rekruttering av familier

Rekrutteringsprosessen starter med at familier i målgruppen blir identifisert ved deltakende kontorer. Det er viktig at dette gjøres likt i alle kontor og at det er basert på fastsatte kriterier. Denne identifiseringen skjer før kontorene randomiseres til tiltaks- og sammenligningskontor. Deltakere til familieprosjekter vil trekkes tilfeldig fra denne identifiserte målgruppen. Så snart familiekoordinatorer er ansatt, men før randomisering, gjennomføres det en baseline spørreundersøkelse blant familiekoordinatorer og ledere (evt. øvrige ansatte) ved kontoret (01.10.2016 -14.10.2016). Familiekoordinatorer ansettes på samme måte i tiltaks- og sammenligningskontorer.

Baseline (T1) kartleggingen **før randomisering av kontorer** vil bestå av følgende datainnsamling:

- a) *Spørreskjema* til ledere/mellomledere ved kontorene for å kartlegge virksomheten ved baseline. Eventuelle variasjoner mellom kontor ved dette tidspunktet kan det i noen grad justeres for i de statistiske effektanalysene (de Bruin et al., 2010). Spørreskjemaet vil også gi oss nødvendig informasjon om nåværende og tidligere ressurser og satsinger i kontorenes arbeid med lavinntektsfamilier, samt samarbeid med andre instanser.

Spørreskjema for ansatte familiekoordinatorer for å kartlegge deres kompetanse. Her vil vi fokusere på områder som er relevante for HOLF, men det er viktig at spørreskjemaene blir formulert slik at de er relevante for alle kontorene uavhengig av hvilken gruppe de blir randomisert til. Måleinstrumentene i dette spørreskjemaet er sentrale for senere effektmålinger (se også Malmberg-Heimonen et al., 2015).

- b) *Registerdata* for kompletterende informasjon ved T1 samt info om hele målgruppen ved T0 (tiltaks- og sammenligningskontor).
- c) *Observasjoner* av møter og interaksjon mellom familiekoordinatorer og familier. Slike data er nødvendig for å studere kvaliteten i møter mellom familiekoordinatorer og familier ved baseline. I tillegg vil det kunne gi kunnskap om implementering og programmekanismer. I utviklingskontorene observerer vi møter med ledelse, seminar og møter mellom familiekoordinatorer med mer. Vi har også produsert intervjuguider for dette. Intervjuene og observasjonene fra utviklingsfasen er blitt analysert i kapittel 7 og 8 i denne rapporten.

Utover i FASE 2 vil det også bli innhentet kvalitative data, inkludert:

- a) *Intervjuer med familiekoordinatorer og familier for å gi dypere innsikt i hvordan de ansatte arbeider med lavinntektsfamilier, hvilke erfaringer familiene har av dette arbeidet og hvordan det påvirker deres livssituasjon. Intervjuguider er produsert*
- b) *Det vil også være aktuelt å innhente journaldata. Disse dataene brukes som «baseline», for å få en forståelse av 1) forholdene i familien, og 2) omfanget og kvaliteten på dokumentasjonen på starttidspunktet. Forskerne vil innhente familiespesifikke kartleggingsmaterialer i BaU/HOLF i FASE 2, samt arbeidsevnevurderinger og individuelle planer. Dette vil familiene som blir rekruttert måtte gi sitt aktive samtykke til²³.*

Når randomiseringen av kontorer er gjennomført trekker familiekoordinatorene tilfeldig ut familier fra målgruppen, som får invitasjon til prosjektet, gir sitt aktive samtykke og fyller ut første spørreskjema. Denne prosessen foregår fortløpende og i takt med kapasitet, men det er viktig for evalueringen at det er et trøkk på rekrutteringen. Baseline (T1) kartleggingen **etter randomisering av kontorer** vil bestå av følgende datainnsamling:

- a) *Spørreskjema for familier for å kartlegge familienes bakgrunn og deres erfaringer av tiltak og service. Kontorene/familiekoordinatorene rekrutterer familier og hvert av familiemedlemmene over 18 år fyller ut hver sitt spørreskjema. Måleinstrumentene i dette spørreskjemaet er sentrale for senere effektmålinger.*

Randomiseringen av kontor gjennomføres 14.10.16. En nødvendig forutsetning for at prosjektet skal lykkes er at *ingen* av de deltagende kontorene påbegynner implementeringen av HOLF (eller BaU) i tiden før *randomiseringen*. Dette er viktig for å sikre et sammenlignbart utgangspunkt, som er en sentral antakelse i RCT-design. Ettersom dette er en gruppe-randomisert studie der intervensjonen er et tillegg til allerede eksisterende praksis vil *ikke* familiene være oppmerksomme på hvorvidt de tilhører tiltaks- eller sammenligningsgruppen. De ansatte vil imidlertid være klare over hvilken gruppe kontoret deres er blitt randomisert til. Denne visheten kan, både bevisst og ubevisst, påvirke vurderinger av praksisutøvelsen.

6.6 Implementering

Etter at randomiseringen av kontorer er gjennomført kan HOLF-kontorene begynne implementeringen, mens BaU-kontorene utarbeider lokale familieprosjekter. I denne perioden vil forskernes fokus være på *prosessevalueringen*: dette innebærer *observasjoner* relatert til hvordan HOLF blir implementert og gjennomført i kontorene, samt intervju og observasjon av ansatte og familier/foreldre i BaU-kontorene. Forskerne vil også være tilstede på relevante

²³ Kun familier som gir sitt aktive samtykke til deltakelse i forskningen, vil kunne delta i prosjektet. Dette gjelder både tiltaks- og sammenligningskontorer.

møter, seminarer og lignende som kan gi kunnskap om hvordan HOLF og BaU implementeringen gjennomføres. For å kunne måle effekt på et bredt spekter av mål vil mesteparten av spørsmålene ved T1 benyttes igjen ved T2, dette gjelder både for familier og ansatte.

T2 oppfølgingen vil gjennomføres + 18 måneder etter T1 spørreskjema (oppfølgingstidspunkt kan endres ved behov). Utviklingen mellom T1 og T2 i HOLF-kontorene sammenlignes med tilsvarende utvikling i BaU-kontor. Forskjeller i utviklingen i de to gruppene vil da være effekten av HOLF. Basert på tidligere erfaringer og våre rutiner for oppfølging forventer vi at minst 70 % av familiene som deltar ved T1 også svarer på T2, noe vi har tatt i betraktning i våre styrkeberegninger. I denne prosessen vil vi være spesielt oppmerksom på å sikre representativ deltakelse blant minortetsetniske familier. Registerdata vil benyttes for kompletterende informasjon. I denne perioden vil vi igjen *intervjue* ansatte og familier/foreldre/foresatte, samt ledelse og HOLF utviklingens og implementeringens nøkkelpersoner. Intervjuene med foreldre/foresatte vil dreie seg om deres livssituasjoner med hensyn til sosial integrering, deltakelse, familieliv og service de har mottatt. Videre vil interaksjonen mellom ansatte og familier *observeres* i praksis.

Oppfølging av familier ved T3, T4 og T5 gjennomføres ved hjelp av *registerdata*, som kan gi informasjon om blant annet arbeidstilknytning, stønads- og trygdemottak, utdanning og inntekt. Vi har gode erfaringer fra bruk av registerdata for langtidsoppfølging av deltakere fra HPMT-prosjektet (se for eksempel Malmberg-Heimonen & Tøge, 2016). T3 innhentes for + 24 måneder etter T1, mens T4 og T5 innhentes for henholdsvis + 36 og + 48 måneder etter T1. Registerdataene vil innhentes for hele målgruppen, inkludert deltakende familier i familieprosjektene. Forskningen fortsetter ut i 2021, blant annet gjennom analyser av registerdata. Forskningsfinansieringen tar slutt i 2019.

6.6.1 Målgruppe og rekruttering

I randomiserte kontrollerte studier er det viktig med en mest mulig klar og objektiv definisjon av målgruppen for undersøkelsen, slik at kontorene rekrutterer sammenlignbare familier.²⁴ Ifølge kriteriene AVdir har utviklet vil *målgruppen* være familier som er:

- langtidsmottakere av sosialhjelp (mer enn 6 mnd.), eller
- gjengangere på sosialhjelp, eller
- mottakere av NAV-ytelser: arbeidsavklaringspenger/dagpenger/overgangsstønad/KVP stønad og har supplerende sosialhjelp
- inntil 4 hjemmeboende barn under 18 år

En klar definisjon av målgruppen, samt baseline for ansatte familiekoordinatorer og identifisering av målgruppen før randomisering, reduserer faren for seleksjon. Målgruppen blir identifisert i alle kontorer før randomisering (per 1.10.2016) og fra den trekkes deltakende familier som blir aktivt rekruttert med i prosjektet. Resten av prosjektperioden forholder effektevalueringen seg til målgruppen slik denne er identifisert 1.10.2016. Forskningen vil ikke føre nye

²⁴ Målgruppen er definert av AVdir

familier inn i studien underveis, men koordinatorene kan trekke inn nye familier inn i kontorenes målgruppe og fra målgruppen inn i HOLF/BaU. Rike data (spørreskjema, intervjuer, skjemaer, journaldata også koblet til registerdata) samles inn om familiene som trekkes fra målgruppen og gir sitt samtykke til deltakelse. Dette skjer både i HOLF- og BaU- kontor.

I tillegg vil hele målgruppen (identifisert 1.10.2016) følges ved hjelp av registerdata. Dette vil foregå gjennom at forskerne får konsesjon til å motta og analysere anonymiserte data som NAV leverer (konsesjon fra datatilsynet er gitt 26.8 2016). Deltakende HOLF- og BaU-kontor sender fødselsnummer til AVdir, som på den måten kan identifisere familiene i målgruppen. Basert på personopplysningene lager NAV en datafil over målgruppen i hvert kontor, identifiserer personer som har gitt sitt samtykke (deltakende familier), erstatter fødselsnummer med løpenummer, oppbevarer koblingsnøkkel og sender forskerne en aidentifisert fil ved baseline og oppdaterte filer ved oppfølgingstidspunkter. Forskerne vil da få informasjon om målgruppen over tid i hvert kontor (BaU/HOLF) basert på registerdata og vil også kunne identifisere «våre deltakere» fra disse dataene.

All data HiOA får tilgang på gjennom prosjektet vil bli lagret i TSD-systemet, som innebærer lagring på sikker server med innlogging gjennom personlig identifisering.

6.6.2 Styrkeberegning

Ved planleggingen av RCTer er det nødvendig å gjøre et *estimat* av mengden familier som trengs for å kunne måle effekt av studien. Antallet man kommer frem til gjennom en slik beregning vil variere basert på de estimatene som brukes i beregningen. Videre krever et gruppe-randomisert design en annen tilnærming enn et individ-randomisert design, da variasjon på gruppe-nivået må ivaretas i beregningene. Vi har basert våre estimat på erfaringene fra HPMT-prosjektet og har også tatt hensyn til frafall ved oppfølging. Her fokuserer vi på antallet familier som gir sitt samtykke til deltakelse i tiltakene (HOLF/BaU), ikke på målgruppen i helhet.

Styrkeberegning for gruppe-randomisert studie er betydelig mer komplisert enn styrkeberegning for en tradisjonell RCT. Hovedårsaken er at lignende folk tenderer til å bo i samme område, dermed er ikke observasjonene i hver klynge (kontor) uavhengige av hverandre. Med et begrenset antall klynger blir muligheten for å estimere effekter på gruppenivå begrenset. Enhver test som ikke tar hensyn til denne begrensningen vil ha økt risiko for type I feil; å konkludere med en signifikant effekt når det i virkeligheten ikke er noe reell effekt (Murray, Varnell, & Blitstein, 2004). I HOLF-studien vil denne risikoen øke i takt med variasjonen mellom kontorene; jo større effektforskjell mellom kontor, jo vanskeligere å skille mellom effekter av tiltaket og effekter av andre faktorer.

Å ignorere den grupperte datastrukturen når man gjennomfører styrkeberegning vil føre til en underestimering av den nødvendige utvalgsstørrelsen. I HPMT-studien (Malmberg-Heimonen et al., 2014; Malmberg-Heimonen & Tøge, 2015, 2016, forthcoming) var fire prosent av den totale variansen i hovedeffekten drevet av variasjon mellom kontor (ICC=0.04). Generelt er ICC-verdier under fem prosent vanlig, men såpass lave verdier kan likevel ha substansiell effekt på resultatene, spesielt dersom utvalgsstørrelsen varierer mellom kontorene (Altman & Deeks, 2002; Higgins, Thompson, Deeks, & Altman, 2003).

Styrkeberegningene i tabell 2 forutsetter samme andel kontorvariasjon som i HPMT-undersøkelsen (ICC=0.04), og viser identifiserbar effektstørrelse (ES) ved i et design med 15 like store kontor i hver arm (totalt 30 kontor), når testens styrke ($Z_{1-\beta}$) er 80 prosent, signifikansnivået er 95 prosent (ensidig test) og andel med positivt utfall i sammenligningskontorene er ti prosent. Nettutvalg angir hvor mange familier som må besvare surveyen for å kunne estimere en gitt effekt, mens bruttutvalg angir hvor mange familier som må rekrutteres for å oppnå det nødvendige nettutvalget dersom frafallet fra T1 til T2 er 30 prosent. Styrkeberegningen er basert på familier som aktivt deltar i prosjektene, ikke hele målgruppen.

Tabell 2: Styrkeberegning for dikotomt utfall, 80 % power, ICC=0.04 ved bruk av ensidig test ($p=0.05$)

g (# kontor)	Nettutvalg				Bruttoutvalg	
	m (# familier per klynge)	N (totalt # familier)	Frafall	m (# familier per klynge)	N (totalt # familier)	ES (Effektstørrelse)
30	15	450	30 %	21.4	643	0.204
30	20	600	30 %	28.6	857	0.195
30	25	750	30 %	35.7	1071	0.189

Styrkeberegning etter *Cluster sample size calculator*, utviklet av University of Aberdeen.

Beregningen viser at rekruttering av mellom **21 og 22 familier** fra hvert kontor vil være tilstrekkelig for å avdekke en effektstørrelse på 20.4 prosent, mens det vil være behov for mellom 28 og 29 familier fra hvert kontor for å avdekke en effektstørrelse på 19.5 prosent. Dersom effekten er 18.9 prosent vil det være nødvendig med mellom 35 og 36 familier fra hvert kontor. Vår vurdering er at antall familier i gjennomsnitt bør være *minst* 21 per kontor, når vi estimerer at 70 prosent besvarer T2 spørreskjemaet.

Selv om styrkeberegningen kan være en god indikasjon på nødvendig utvalgs- og klyngestørrelse er det viktig å understreke at slike beregninger er utført på bakgrunn av tallfestede antakelser om ukjente størrelser (f.eks. effektstørrelse og heterogenitet). Styrkeberegning er derfor kun et indikerende estimat og kan ikke gi et eksakt svar på hvor mange respondenter som er tilstrekkelig for å identifisere effekter av tiltaket (Hedges & Hedberg, 2007). Dersom de faktiske effektene er svakere enn antatt, dersom andelen varians mellom klyngene er høyere enn antatt eller dersom frafallet større enn beregnet, vil analysene fordre et større utvalg enn det som er skissert i tabell 2.

6.7 Effektanalyser - mulige statistiske modeller for å identifisere effekt

Når man skal vurdere effektene av en kompleks intervensjon er det naturlig å begynne med beskrivende analyser av hvert nivå separat. Det vil si å sammenligne endring i frekvenser og gjennomsnitt i tiltaks- og sammenligningskontorer fra baseline til oppfølging, på henholdsvis

kontor-, profesjons- og familienivå. Slik enkel statistikk vil generere hypoteser når det gjelder effektiviteten av HOLF-modellen innenfor de ulike innsatsområdene. Disse hypotesene kan videre undersøkes på profesjons- og familienivå ved hjelp av vanlige regresjonsmodeller («ordinære minste kvadraters modeller», i litteraturen kalt «ordinary least squares models», såkalt OLS). Når man sammenligner nivåer ved oppfølging, kan disse modellene kontrollere for identifiserte ulikheter mellom tiltaks- og sammenligningsgruppen ved baseline (Malmberg-Heimonen & Tøge, 2016, forthcoming). I HPMT-studien ble denne strategien brukt til undersøkelser av effekter på både profesjonsutøver- og deltakernivå (Malmberg-Heimonen, 2015; Malmberg-Heimonen et al., 2015; Malmberg-Heimonen & Tøge, 2015).

Fordi det er kontorer, og ikke profesjonelle eller familier, som blir randomisert, kan man (statistisk sett) ikke si at observasjonene innenfor hver randomiseringsenhet (her kontorer) er uavhengig av hverandre. Dette er likevel ikke et uoverkommelig hinder for effektanalyser av slike data (se en detaljert redegjørelse i SAGE Research Methods Cases; Malmberg-Heimonen & Tøge, 2016, forthcoming). Den enkleste strategien for å ta hensyn til denne klyngestrukturen er gruppe-justerte standardfeil (Malmberg-Heimonen & Tøge, 2015, 2016, forthcoming). Denne strategien innebærer at effektene må være mer tydelige for å kunne konkludere med at de er statistisk signifikante. En annen måte å håndtere klyngestrukturen er flernivå-modellering. Slike modeller har også den fordelen at de korrigerer for variasjon i antall respondenter mellom kontorene. Man kan enten bruke en tonivå-modell, av familier/profesjonelle i kontor (se f.eks. Tymms et al. (2016) for et eksempel fra utdanningssektoren), eller en trenivå-modell av familier som er gruppert innenfor profesjonelle, og som igjen er gruppert i kontor. Her må det imidlertid påpekes at statistisk styrke i disse modellene er svært avhengig av antall klynge (her kontorer). For å tilrettelegge for slike modeller er det derfor viktigere å utforme en studie med et høyt antall klynger enn et høyt antall respondenter innenfor klyngene.

Fordi vi følger familier og profesjonelle over tid vil det også være mulig å benytte longitudinelle modeller, der observasjoner er gruppert innenfor individer (Chu et al., 2011). For eksempel gir «faste effekter»-modeller mulighet til å undersøke endring i visse utfall som en funksjon av andre endringer, samtidig som man kontrollerer for alle observerte og uobserverte stabile kjennetegn ved individene, herunder makrostrukturen i kommunen og individenes underliggende «evner» (Allison, 2009; Gunasekara, Richardson, Carter, & Blakely, 2014). I HOLF-prosjektet vil det være nærliggende å undersøke om endringen i tilfredshet med livet og selvrappertert helse er brattere i tiltaksgruppen enn i sammenligningsgruppen. «Random-effekt» modeller kan benyttes til å undersøke de samme effektene, men disse modellene innebærer en viktig antakelse; at eksponeringen for tiltaket rammer tilfeldig, altså at det ikke er systematiske forskjeller mellom hvem som mottar tiltaket og hvem som ikke mottar det (Dieleman & Templin, 2014; Gunasekara et al., 2014).

I klynge-randomiserte studier er klynger av mottakere av intervensjonen randomisert til tiltaks- og sammenligningsgruppen. Selv om ikke selve enhetene for analysen (f.eks. familier eller profesjonelle) er randomisert, bør man kunne anta en tilfeldig eksponering dersom målgruppen er klart definert og identifisert innenfor de randomiserte klyngene (Campbell & Walters, 2014; Hayes & Moulton, 2009). Dersom den estimerte effekten fra «random-effekt»-modellen skiller seg fra den effekten avledet fra «faste-effekter»-modellen, bør man teste om forskjellen

mellom modellene er signifikant (ved hjelp av en Hausman test, først beskrevet av Hausman & Taylor, 1981). Dette vil vise hvorvidt konstante kjennetegn ved personene, altså ting som ikke endrer seg over tid («evner», miljøet der de bor, osv.) forklarer deler av den observerte endringen.

6.8 Innsatsområder og måleinstrumenter

Denne delen av kapittelet vil ta for seg bakgrunnen for valg av måleinstrumenter for å identifisere prosess, «fidelity» og effekter.

Innsatsområder

Modellen for helhetlig oppfølging av familiene består av tre hovedprosesser:

1. Individuelle samtaler og møter med familiene/familiemedlemmene
2. Samarbeidsmøter og planmessig tverrfaglig innsats
3. Saksbehandling, dokumentasjon og kvalitetssikring av arbeidet

«Alle deler av arbeidet skal knyttes til ett eller flere av målområdene for oppfølgingsarbeidet: Arbeid, økonomi, bolig og barnas situasjon» (Arbeids og velferdsdirektoratet, 2016b).²⁵ I det følgende vil konkrete prosesser bli sett i sammenheng med konkrete effekter innenfor de ulike målområdene. Mulige effekter er diskutert per nivå (familie, profesjon og system) og målområde. Dette er kun for å muliggjøre en operasjonalisering av prosessene og effektene, i virkeligheten er det naturligvis ikke lett å skille disse fra hverandre.

Forslag til konkrete måleinstrumenter for å identifisere disse prosessene og effektene er utarbeidet, men ikke gjengitt her. Måleinstrumentene er kategorisert under subjektive og objektive mål. Hensikten med denne delingen er å sørge for at det er en balanse mellom data som belyser meninger og opplevelser på den ene side, og data som belyser endring i handling og faktisk ressursmessig (inkludert materiell) situasjon.²⁶ Listen over måleinstrumenter er ikke uttømmende, men består av det utvalget av måleinstrumenter vi hittil har funnet mest hensiktsmessige. Disse utvikles kontinuerlig og forslag til utvidelse eller endringer er velkomne.

6.8.1 Effekter på familienivå

Familiene er siste ledd i innsatskjeden. Det er på dette nivået vi forventer å finne effekter. All innsats på de andre nivåene skal kulminere i bedre utfall for familiene. I det følgende er det gitt en kort beskrivelse av mulige effekter innenfor hvert målområde. Innenfor alle målområdene har vi forsøkt å finne frem til validerte instrumenter, og gjerne instrumenter som benyttes i representative surveyer eller i undersøkelser rettet mot (lignende) målgruppe. Dette øker

²⁵ For en mer utførlig beskrivelse, se kapittel 1.

²⁶ Skillet mellom subjektive og objektive mål er et praktisk verktøy for å systematisere ulike typer måleinstrumenter. Det er viktig å understreke at denne delingen ikke er et resultat av ontologisk analyse; vi forsøker ikke å opprette noe skille mellom den fysiske, «virkelige» verden og den verden vi erfarer.

muligheten for å sammenligne resultatene fra HOLF med prevalensen og endringene i tilsvarende målgruppe og i den øvrige befolkningen.

Arbeid

Arbeid er antakelig det mest effektive virkemiddelet for bedret familieøkonomi. Det er derfor viktig å få kjennskap til inntektsgivende arbeid og stillingsprosent blant de voksne i familien. Videre er det viktig å få en oversikt over den totale inntekten til familien. Selv om familiemedlemmene ikke øker sin stillingsprosent, er det mulig at bytte av jobb (eller forfremmelse) bidrar til høyere inntekt.

Økonomi

I den grad økt inntekt gjennom arbeid er et urealistisk mål vil andre inntekter, samt disponering av disse inntektene, bli viktige mekanismer. Informasjon om offentlige overføringer til familiene vil bli tilgjengelig gjennom NAV sine registerdata. Subjektive vurderinger av familiens økonomiske situasjon, inkludert hvorvidt de har råd til ulike materielle gjenstander og tjenester vil benyttes for å få innsikt i familiens disponering av midler. F.eks. dersom en familie ikke har endring i inntekt og overføringer, men likevel opplever mindre økonomisk stress, og oppgir at de har råd til flere vanlige materielle gjenstander og/eller tjenester, så innebærer dette at familien må ha gjort endringer i sitt forbruksmønster.

Arbeid og økonomi er overlappende målområder; vanligvis innebærer overgang fra sosialhjelp til arbeid bedret familieøkonomi. Dette betyr at eventuelle effekter innenfor disse målområdene antakelig vil være sterkt korrelert.

Bolig

Det er dyrt å bo i Norge, og bokostnadene har de senere årene økt betydelig mer enn inntektsøkningen og den generelle økonomiske veksten (Astrup, Medby, & Johannessen, 2013; NOU, 2009:10; Skaaret, 2012). Det betyr at det har blitt stadig vanskeligere å komme inn på boligmarkedet (både på leie- og eiemarkedet). For dem som leier er forutsigbarheten dårlig hva angår fremtidige boutgifter. Det kan være vanskelig å flytte fra et sted man har bodd lenge, dersom den boligen familien bor i har en leie som ligger langt under det nåværende prisnivået i utleiemarkedet. Leien kan også øke uten at familien flytter. Utleier kan justere leien i takt med prisveksten, og kan videre sette opp leien til markedspris i samme område *Lov om husleieavtaler (husleieloven) §§ 4-3 og 12-2*). Det er naturlig å tro at det vil være en overhyp-pighet av denne typen utfordringer i målgruppen for denne studien, sammenlignet med befolkningen for øvrig. I den grad HOLF bidrar til å bedre de økonomiske rammene rundt bosituasjonen er det derfor viktig å få kjennskap til totale bokostnader, inkludert kostnader til oppussing og vedlikehold.

Boforhold har også betydning for en lang rekke ikke-økonomiske aspekter. Boligens standard, størrelse og beliggenhet kan påvirke både trivsel, muligheter til fysisk aktivitet, sosialt samvær og til å komme seg til/fra arbeid (avstand/kollektivtilbud). Det er derfor viktig å kjenne til familiens vurdering av boligen, inkludert hvordan de opplever nærområdet.

Barnas situasjon

Det overordnede og langsiktige målet med HOLF er å forhindre at fattigdom går i arv. Hvordan barna i familien påvirkes av å være en del av HOLF-prosjektet er derfor svært interessant. Likevel er dette kanskje det vanskeligste området å måle. Hvorvidt HOLF har effekt på intergenerasjonell overføring av fattigdom vil ikke være mulig å avgjøre før om 15 år, når barna i familien er voksne og selv skal ut i arbeidslivet. Isteden må vi måle faktorer som kan ha betydning for barnas sosiale og økonomiske integrering her og nå, og som i sin tur kan påvirke barnas mulighet til videre sosial integrering og til å lykkes i utdanning.

Barn som går i barnehage gjør det vanligvis bedre på skolen enn barn som ikke går i barnehage (Kunnskapsdepartementet, 2016). Det er uklart om dette skyldes at barn med bedre forutsetninger har større sannsynlighet for å gå i barnehage eller om barnehage fører til bedre læring blant barna (Bjørnstad & Samuelsson, 2012; Drange, 2015; Kunnskapsdepartementet, 2016; Sundnes & Andenæs, 2014; Zachrisson, Lekhal, & Mykletun, 2011). Det siste er likevel en sterk hypotese (Zachrisson et al., 2011), og det er derfor viktig å kartlegge bruken av barnehage.

Læring og sosial integrering kan også skje gjennom andre kanaler enn barnehage, som fritidsaktiviteter, men det koster ofte penger å delta. Fordi HOLF kan ha en effekt på deltakelse utover skole og barnehage er det viktig å kartlegge omfanget og kvaliteten på fritidstilbudene barna benytter seg av. Det vil også være naturlig å se på foreldrenes deltakelse i barnas fritidsaktiviteter, fordi foreldrenes evne og vilje til deltakelse kan ha betydning for barnas muligheter til å delta (Aarset & Sandbæk, 2009; Sandbæk & Pedersen, 2010).

Hvorvidt barna har mulighet til å delta i aktiviteter som bidrar til læring og sosial integrering avhenger også av materielle faktorer. Man må ha sykkel for å være med på sykkeltur, og man må ha internett hjemme for å kommunisere med venner på lik linje med andre barn. I tillegg er det symbolverdi i mange materielle goder: fattigdom i Norge er først og fremst et relativt fenomen (Sandbæk, 2004). Barn kan føle seg (og bli behandlet som) «annerledes», fordi de ikke har tilgang på materielle goder som er vanlige blant barn på deres alder. Det er derfor viktig å undersøke om HOLF øker barnas tilgang til slike materielle goder.

Hvordan barn og foreldre opplever og håndterer fattigdom varierer, og kan påvirkes av ytre faktorer (Aarset & Sandbæk, 2009; Redmond, 2008; Sandbæk, 2009, 2004, 2008; Sandbæk & Pedersen, 2010). Dermed kan måten de profesjonelle arbeider med familiene ha betydning for familiemedlemmenes opplevelse av og håndtering av egen situasjon. Dersom det sosiale arbeidet øker familiemedlemmenes mestringsfølelse og reduserer det sosiale stigmaet forbundet med begrenset tilgang til materielle goder, vil det være mulig at familiene utvikler mestringsstrategier for å håndtere egen situasjon. Det betyr at familiene kan få en opplevelse av bedre sosial integrering og økt trivsel, uten at de materielle faktorene er vesentlig endret. Utover faktisk deltakelse og materielle kår, er det derfor viktig å få kjennskap til foreldrenes vurdering av barnas situasjon.

Helse og mestring

Utover de fire målområdene, som er definert av AVdir, har tidligere forskning vist at sosiale, økonomiske og fysiske omgivelser har tett sammenheng med mestring og mental helse

(Malmberg-Heimonen, 2005). «Foreldrenes helsevansker kan gi dem mindre ressurser for foreldrerollen –mindre mulighet til å hjelpe med lekser, gi støtte til fritidsaktiviteter o.l. Dette opplever barn i lavinntektsfamilier relativt hyppigere enn barn i «vanlige» familier. Slik kan forskjellen i helseplager mellom lavinntektsforeldre og foreldre flest bidra til å forsterke vansker i oppvekstmiljøet for barn fra lavinntektsfamilier» (Sandbæk, 2004, p. 87). Det er plausibelt at HOLF vil kunne ha positive effekter på mestring og mental helse, som igjen vil kunne øke familienes livskontroll på alle de uttalte målområdene. I forskningslitteraturen kalles dette gjerne «medierende effekter». Det er også mulig at effektene går motsatt vei, at bedre levekår fører til bedre helse. Dette er en internasjonalt anerkjent teori om sosiale helsedeterminanter; «social determinants of health» (Bambra et al., 2010; Commission on Social Determinants of Health, 2008; Marmot & Allen, 2014; Marmot et al., 2012; Marmot & Wilkinson, 2005; Wilkinson, 1997), som det er mulig å teste eksplisitt via HOLF-prosjektet. Den mest plausible mekanismen er imidlertid helseseleksjon, det vil si økte vansker med å få arbeid blant dem med svakere helse (Bartley, 1994; Dahl, 1996; Mastekaasa, 1996; Tøge & Blekesaune, 2015; M. Virtanen et al., 2005; P. Virtanen et al., 2005). Mestring og mental helse kan derfor ha viktige grunnleggende effekter på både familieøkonomi, barnas sosiale deltakelse og integrering og boforhold.

Dersom vi har kjennskap til helsesituasjonen i familien, vil det være mulig å fastslå om de med bedre helse har større evne til å dra nytte av intervensjonen. Tidligere forskning har vist at relasjonsorienterte tiltak vil ha mestringøkende effekter for de gruppene som er mest marginaliserte på arbeidsmarkedet, som sosialhjelpsmottakere, mens et mer arbeidsrettet fokus har potensiale til å øke arbeidsinkludering, men da kun blant de ressurssterke gruppene (Malmberg-Heimonen, 2005). Slike funn antyder at det er mulig å unngå at intervensjoner virker best for dem som er nærmest arbeid (herunder dem med god helse og mindre sammensatte problemer), ved å benytte en sosialfaglig tilnærming som fremmer mestring hos deltakerne.

6.8.2 Fidelity

Fidelity er et sentralt begrep i intervensjonslitteraturen, spesielt innenfor prosessevaluering. Begrepet kan på norsk oversettes til «trofasthet». Det handler altså om hvor trofast utøverne er til utøvelsen av metoden/modellen i en gitt intervensjon. Fidelity kan også defineres som implementeringskvalitet; og hvorvidt og i hvilken grad tiltak og intervensjoner blir implementert i tråd med hensikten. Den amerikanske delstaten Oregon har en detaljert prosedyre for fidelity-mål for Individuell jobbstøtte (*Individual Placement and Support, IPS*). Denne prosedyren har vært en inspirasjonskilde til å utforme forslag til fidelity-mål for HOLF (Oregon Department of Human Services, 2008).

Det er mulig man kunne trekke enda mer ut fra måleinstrumentene Oregon har utviklet for IPS, men hensikten her er først og fremst å finne en måte å måle om familiekoordinatorene og øvrige NAV-veiledere jobber i tråd med HOLF.

Utover måleinstrumentene som er inspirert av IPS, vil det også være interessant å undersøke om fidelitymål fra andre intervensjoner kunne ha overføringsverdi til HOLF. Utover IPS Oregon, har vi hittil ikke funnet andre intervensjoner som har dokumentert sine fidelity-mål. Vi

ser også behov for fidelity-mål spesialutviklet for å måle familiearbeid og HOLF-spesifikke arbeidsmåter.

Profesjonsnivå

Måling av fidelity på profesjonsnivå innebærer å måle om de ansatte jobber i tråd med HOLF. De fleste av disse målene er behandlet under «profesjonsnivå» under hvert innsatsområde. Utover denne mer spesifikke identifisering av elementer som skal bidra til effekter under hvert målområde, vil kunne være overordnede elementer som bidrar til effekter på flere av innsatsområdene. Det vil derfor også være nødvendig å måle om de mer overordnede aspektene er gjennomført i tråd med HOLF. Mest åpenbart i denne sammenheng er bruken av FGE-skjema, men også bruken av oppgaveplan og kartleggingsskjema kan bli viktig. Forskerne kan både gjøre kvalitative analyser av innhold, og kvantitative analyser av hyppighet per familiekoordinator/kontor. Sett i sammenheng, vil en kvantitativ og kvalitativ vurdering av skjemabruk kunne gi innsikt i hvorvidt, i hvilken grad og på hvilken måte familiekoordinatorene praktiserer i tråd med veiledningen fra AVdir.

Måle effekter av veiledning på profesjonsutøvernes arbeid

Profesjonsutøvernes arbeid med lavinntektsfamilier er i stor grad avhengig av kvaliteten av veiledningen de mottar. Effektiv veiledning i sosialt arbeid har tre hovedkomponenter: hjelp med jobbrelevante oppgaver, sosial og emosjonell støtte, og interaksjon mellom veileder og profesjonsutøver (Mor Barak et al., 2009). Den første komponenten legger vekt på betydningen av veilederens evne til å hjelpe med jobbrelevante oppgaver og utfordringer. Den andre komponenten handler om at effektiv veiledning tar hensyn til profesjonsutøvernes følelsesmessige behov, så som å håndtere arbeidsstress, overbelastning, rollekonflikt etc. Den tredje dimensjonen referer til samarbeidet mellom veileder og profesjonsutøver og hvorvidt dette samarbeidet har ført til at profesjonsutøvere er blitt mer effektive i jobben. I tillegg til disse tre komponentene kan profesjonsutøvernes åpenhet for læring og nye arbeidspraksiser være av betydning for veiledningens effektivitet (f.eks. Coetsee, 1998; Van Zyl & van Zyl, 2000). Vi vil i størst mulig grad benytte måleinstrumenter som tidligere er validert gjennom forskning innen sosialt arbeid, barnevern og psykisk helsearbeid.

Utover de overnevnte områdene vil det også være nødvendig å finne validerte måleinstrumenter for tverrprofesjonelt og tverretatlig samarbeid. I den grad disse ikke er tilstrekkelige må vi utvikle egne mål.

Kontornivå

Alle fidelity-mål på profesjonsnivå kan selvfølgelig aggregeres til kontornivå. Dette vil gi et bilde av utøvernes trofasthet på kontornivå. I tillegg vil det være naturlig å innhente uavhengige data på kontornivå, helst fra kontorets leder. Fra alle kontor vil det være interessant å kjenne til:

- prioriteringer av ulike saksområder/brukergrupper ved NAV-kontoret,
- eventuelt familiearbeid/prosjekter som er pågående ved kontoret,
- de største utfordringene i familiearbeidet ved kontoret,
- i hvilken grad og på hvilken måte kvaliteten ivaretas i familiearbeidet ved kontoret

- i hvilken grad og på hvilken måte leder, fylkeskommune og direktorat følger opp familiearbeidet ved kontoret
- om det er viktig for kontoret å få kjennskap til effekter av å satse på familiearbeid, og i så fall hvorfor
- om det er muligheter for utvikling av familiearbeidet ved kontoret, og i så fall hvilke.

I det som AVdir beskriver som «systemintervensjon», legges det vekt på motivere kontorledelsen til å prioritere HOLF-relatert aktivitet. Det vil derfor være naturlig å innhente informasjon om:

- om og på hvilken måte ledelsen støtter og følger opp familierelaterte aktiviteter,
- hvilke ekstraressurser som er satt inn for å støtte implementeringen av familierelaterte aktiviteter,
- hvilke holdninger ledelsen har til familierelaterte aktiviteter,
- hvorvidt ledelsen mener familierelaterte aktiviteter forbedrer arbeidet ved kontoret,
- hvilke aspekter ved kvaliteten av oppfølgingsarbeidet forbedres av familierelaterte aktiviteter,
- hvordan ledelsen mener deres ansatte har håndtert implementeringen av familierelaterte aktiviteter.

Måleinstrumenter for tverrprofesjonelt og tverretattlig samarbeid vil også være nødvendig. I den grad disse ikke er tilstrekkelige må vi utvikle egne mål, evt. aggregere mål fra profesjonsnivået.

6.8.3 Bakgrunns- og kontekstinformasjon

For å kunne vurdere om tiltaks- og sammenligningsgruppen ble randomisert til to lignende grupper, er det nødvendig å sammenligne observerbare kjennetegn ved familiene, profesjonsutøverne og kontorene i de to gruppene. Informasjon om bakgrunn er også viktig for å gjøre stratifiserte analyser, såkalte subgruppe-analyser. Slike analyser kan gi svar på om intervensjonen er mer effektiv for noen grupper enn andre.

KOSTRA

KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. Det finnes tall om f.eks. pleie- og omsorgstjenester, barnehagedekning og saksbehandlingstid, og man kan sammenligne kommuner med hverandre, med regionale inndelinger og med landsgjennomsnittet. Slik informasjon kan benyttes til å undersøke om HOLF er mer (eller mindre) effektiv i ulike kontekster. Dataene kan også benyttes for å kontrollere for strukturelle endringer i intervensjonsperioden.

7 Erfaringer fra utviklingen av HOLF-modellen

Dette kapitlet beskriver utviklingen av HOLF-modellen ut fra intervjuer med programutviklere og nøkkelpersoner, samt observasjoner forskningsgruppen har gjort gjennom prosessen. Vi viser også til familiekoordinatorenes erfaringer med utviklingsprosessen, spesielt samlinger, veiledningsmetodikk og skjemaer, samt deres erfaringer fra samarbeid med AVdir generelt.

7.1 Bakgrunn for HOLF-prosjektet

De første formelle beskrivelsene av HOLF-prosjektet kommer fra AVdirs fattigdoms- og levekårsrapport i 2014, og blir senere en del av regjeringens fattigdomsstrategi for 2015-2017. Dette kommer til uttrykk i at det er AVdir som i stor grad formulerer beskrivelsen av HOLF-prosjektet i regjeringens fattigdomsstrategi. I AVdirs 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. Følgende tiltak hentes frem (NAV, 2014):

- *Arbeidet med å sikre barnas behov ved behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp fra personer med forsørgeransvar skal fortsatt styrkes i samsvar med loven om sosiale tjenester ved NAV-kontorene.*
- *Etablere modeller for organisering og innretning av helhetlige tiltak rettet mot familier med lavinntekt. Det vil si at hele familien følges opp på flere områder samtidig. De voksne følges opp på sentrale levekårsområder som helse, bolig, utdanning og arbeidsrettede tjenester. Samtidig følges barna opp til deltakelse i barnehage, SFO, skole og fritidsaktiviteter. I tillegg vil det være viktig å styrke foreldrene i deres foreldrerolle og bidra til økt inkludering i samfunnet. Direktoratet skal i denne forbindelse i samarbeid med andre sentrale samarbeidspartnere utforme og prøve ut et helhetlig oppfølgingsprogram for lavinntektsfamilier.*

I Regjeringens fattigdomsstrategi (Barn som lever i fattigdom. Regjeringens strategi (2015 - 2017) formuleres prosjektet som oppfølgingsprogram for lavinntektsfamilier ved NAV-kontor med:

”formålet å bedre familienes velferd og hindre at fattigdom går i arv. Både foreldre og barn skal følges opp samtidig. Foreldre vil få oppfølging rettet mot arbeid, utdanning, økonomi, helse og boforhold. Barna vil følges opp med hensyn til deltakelse på sosiale arenaer som barnehage, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter, i tillegg til skolearbeid. Oppfølgingsprogrammet forankres i de lokale NAV-kontorene. Det forutsettes et systematisk samarbeid med andre tjenesteområder i kommunen og frivillige organisasjoner. Utprøvingen i 2015 ved tre NAV-kontorer skal danne grunnlaget for å finne fram til en egnet helhetlig modell for et eventuelt videre pilotprosjekt. Tiltaket vil bli evaluert.”

Begge steder defineres det som en sentral del av NAVs oppgave i intervensjonen å følge opp foreldre og barn samtidig. Dette var imidlertid tidlige formuleringer av programmet, og før utprøvingen av intervensjonen gjennom utviklingskontorene.

Det er videre flere prosjekter som på ulike måter har tatt sikte på å nærme seg brukergruppene som har rett etter tjenester og ytelser etter Lov om sosiale tjenester, og som har utgjort viktige interne referanser for HOLF-prosjektet. Disse satsingene er gjerne knyttet til å aktivisere en eller flere paragrafer i lov om sosiale tjenester, knyttet for eksempel til forebyggende tjenester (§12), Opplysning, råd og veiledning (§17) Stønad til livsopphold (§18) Individuell plan (§28), og Kvalifiseringsprogrammet (§29). Siden begynnelsen av NAV-reformen har det videre vært satt i gang en rekke tiltak som skulle bidra til et bedre arbeid med sosiale tjenester, blant annet HUSK-prosjektet; TIO (tettere individuell oppfølging) og ulike ungdomssatsinger (Ungdom i svevet, Utsatt ungdom prosjektet, og forsøk med NAV-veiledere på videregående skole).

Flere av nøkkelpersonene vi intervjuet nevner spesifikt at KVP (Kvalifiseringsprogrammet) og HPMT (Helhetlig, prinsippstyrt metodisk tilnærming), forstått som en bestemt metodisk tilnærming i arbeidet med brukerne, har vært viktige for utviklingen av HOLF. Dette kan skyldes at flere av programutviklerne i AVdir selv har vært engasjerte i dette arbeidet, men også at prosjektet har vært evaluert på kontrollerte måter, og slik sett har gitt kunnskap om effekter, noe som ikke har vært så vanlig tidligere. HPMT-prosjektet beskrives som den første effektevalueringen av metodikker innenfor sosialt arbeid, og som gjorde behovet for å være «tydelig på det vi prøver ut» synlig. Det hentes videre frem at kompleksiteten på metode- og verktøybruk er vesentlig mindre i HOLF enn den var i HPMT. HPMT-prosjektet har også synliggjort at intervensjoner må tilpasses lokale forhold og at «systematikk» er suksessfaktor. Senere evalueringer av IPS-forsøkene (*Individual Placement and Support*) har også vært viktige. Veiledningsmetodikk har stått sentralt i flere av disse forsøkene. Flere av disse metodene beskrives som evidensbaserte, og inngår også som elementer i Veiledningsplattformen i NAV.

Det fortelles også om at Ny GIV har vært en inspirasjonskilde for prosjektet. Prosjektet foregikk fra 2010-2013 og tok sikte på å forhindre frafall fra videregående skole. Prosjektet har bestått i et samarbeid mellom flere departementer og flere direktorater, og har ifølge våre informanter og tidligere rapporter (Frøyland & Fossetøl, 2012) lagt grunnlag for et mer systematisk tiltaks- og metodeutvikling og lettere spredning av resultatene på tvers av sektorgrensene, og på mange måter vært en modell for samordning som også kunne utnyttes i andre satsinger. Dette samarbeidet har blitt videreført i det såkalte 0-24 programmet (2015-2020) på tvers av fire departement, åtte departementsavdelinger og fem fagdirektorat (Frøyland, Maximova-Mentzoni, & Fossetøl, 2016). Bakgrunnen for det fortsatte samarbeidet var også knyttet til innsikten i betydningen av «tidlig intervensjon», det vil si at mange av de ulike problemene som forårsaket frafall i videregående var lagt i tidligere år, og at ulike departementer/og direktorater med ansvar for ulike sektorer måtte samordne og se sin politikk og sine virkemidler i sammenheng, hvis man skulle lykkes å gjøre noe med frafallsproblematikken.

Det er grunn til å tro at flere av disse initiativene har vært med på å understreke den helhetlige tilnærmingen som ligger til grunn for HOLF-modellen. Det fortelles også at Joakim Lystad, daværende direktør for NAV, løftet opp slike problemstillinger, det vil si betydningen av tidlig intervensjon for å forhindre at ungdom blir værende i NAV og at dette i neste omgang ledet til at NAV tok et tydeligere ansvar i forhold til barn og familier enn tidligere.

En annen viktig del av bakgrunnen for prosjektet har vært erfaringer knyttet til bruken av tilskuddsmidler til fattigdom i AVdir. Disse pengene var tidligere delt ut til kommunene etter søknad, men uten at det lå omfattende søknadstekster med klart formulerte mål for bruken av tilskuddene til grunn for tildelingene, eller systematiske oppfølgingsregimer knyttet til bruken av pengene i etterkant. Det var betydelige midler som ble kanalisert på denne måten, og det var et økende behov for å bruke disse pengene på mer formålsrettede måter, blant annet i lys av økte krav/forventninger om at det skulle legges forskning om effekter til grunn for bruken av midlene. Gjennom HOLF-prosjektet blir disse midlene knyttet opp mot klare formål, definerte tiltak og effektforskning.

Prosjektgruppas *egne* tidligere arbeidserfaringer har også utgjort sentrale impulser for utviklingen av arbeidet og medlemmene henter frem sine erfaringer som en viktig del av HOLF-modellens utvikling. Et av medlemmene har for eksempel vært involvert i utprøving av evidensbaserte tiltak som PMTO/MST samt i utviklingen av HPMT-programmet. Et annet medlem har omfattende erfaring fra alle deler av NAV, både kommunalt og statlig NAV, fra mottaks- og oppfølgingsavdelingene, som ansatt og som leder, og som ansatt på lokalkontor og i AVdir. Hun har arbeidet med barnevern, og har dermed kjennskap til familieområdet, men har også arbeidet med statlige ytelser og arbeidsrettede tiltak. Et tredje medlem har erfaring fra AVdir knyttet til organisasjonsutvikling særlig innen ytelseslinja og behandlingstidsproblematikk, men har også vært aktiv i operasjonaliseringen av den såkalte ledelsesplattformen og innehar kompetanse på relasjoner og veiledningsmetodikk. Samlet sett synes prosjektgruppa å representere bredden i de synspunkter som HOLF skal operasjonaliseres innenfor. I tillegg representerer de en metodisk kompetanse som fremstår som viktig i HOLF.

7.2 HOLF-prosjektet: Forankring og oppstart

HOLF-prosjektet er forankret i oppfølgingsseksjonen i tjenesteavdelingen i NAV. Tjenesteavdelingen har ansvaret for tjenestelinja i etaten, og er de som mest direkte - gjennom fylkesleddet - har innflytelse over det som skjer på NAV kontorene. Oppfølgingsseksjonen har ansvaret for de verktøy som veilederne i NAV-kontorene benytter seg av i oppfølgingsarbeidet. I den første delen av HOLF-prosjektet har også kunnskapsstaben stått sentralt. Disse avdelingene betjener ulike deler av organisasjonen i forhold til kunnskap og kompetanse, og har utviklet og har hovedansvar for den såkalte *Kompetansestrategien til NAV*. En viktig del av denne strategien er en økende satsing på kunnskap om effekter av de tiltakene NAV setter i gang.

I intervjuene med nøkkelpersoner hentes det frem at Kunnskapsstaben var tett inne i prosjektet i oppstartsfasen. Disse ansatte har betydelig erfaring med faglig oppfølgingsarbeid i NAV og har blant annet vært involvert i utviklingen av Kvalifiseringsprogrammet. Oppstartsfasen

inneholdt også en kunnskapsoppsummering, en omfattende utviklingsfase (feltbesøk), møter med forskermiljøer og innspill fra forskere gjennom utlysning via konkurransepreget dialog. Nå når forskningen er blitt igangsatt har Kunnskapsstaben trukket seg noe tilbake, for å sikre at tjenesteavdelingen og oppfølgingsseksjonen opplever at de har det reelle ansvaret for prosjektet.

Kunnskapsoppsummeringen av Fløtten and Grødem (2014) er også en viktig kilde. Den fant at den norske forskningen på området var begrenset, og hovedsakelig aksjons- og prosessorientert, mens en del av den internasjonale og mer evidensbaserte forskningen knyttet til familier var knyttet til syn på fattigdom og andre velferdsstatsarrangementer som gjorde at forfatterne ikke uten videre anbefalte import av disse til en norsk kontekst. Rapporten inneholder få konkrete råd om hvordan man nærmere bestemt kan designe en intervensjon for helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (se også kapittel 1).

AVdir har lest rapporten som en støtte til et eksperimentelt design, til at helheten i programmet er viktigere enn delene, og at de virksomme delene i de helhetlige intervensjonene er tett oppfølging (koordinerende kontaktperson), empowerment, kompetanse og egnethet på hos de ansatte samt samarbeid og koordinering på tjenestesiden. På den andre siden ble det sagt at kunnskapsoppsummeringen «ikke ga oss noen klare anvisninger på hva vi skulle gjøre», noe som foranlediget det neste skrittet, nemlig at prosjektgruppa gjennomgikk rapportene fra kommuner som tidligere hadde fått fattigdomsmidler for å jobbe helhetlig mot lavinntektsfamilier, valgte ut kontorer og kommuner hvor de opplevde at de hadde jobbet godt, og intervjuet dem for å få tilgang til erfaringer og suksesskriterier (vår 2015). På bakgrunn av dette ble det utviklet en «enkel modell» for hvordan man kunne jobbe helhetlig mot lavinntektsfamilier.

Denne ble også drøftet på et forskerseminar (forsommeren 2015) hvor ulike forskningsmiljøer skulle uttale seg om utfordringer spesielt knyttet til modellens forskningsbarhet og det eksperimentelle designet. Etter dialog med forskermiljøene ble prosjektet offentlig utlyst gjennom "konkurransepreget dialog etter forhandlinger". Dette beskrives som en kostbar og omfattende prosess, men som gir tilbyderne mulighet til å gi sine innspill på utlysning og forskningsdesign, og dermed sikre at prosjektet er gjennomførbart sett fra et forskningsståsted.

På bakgrunn av gjennomgangen av rapporter fra bruk av tilskuddsmidler og besøk på relevante kontorer ville prosjektgruppa (hvor Kunnskapsavdelingen i AVdir også var deltaker) utvikle og optimalisere modellen sammen med praksisfeltet, og prøve den ut i NAV-kontorer. Dette innebar at det ble lagt opp til utviklingsfase (høst 2015 og vår 2016) med deltakelse av tre NAV-kontorer (Ringerike, Søndre Nordstrand, Sarpsborg) og seks familiekoordinatorer, og hvor modellen skulle prøves ut og forbedres. Disse kontorene ble valgt ut fordi de hadde gjort interessante ting på familieområdet tidligere og fordi de var interessert i å delta. De spiller også noe av den bredden som finnes i NAV mellom kontorene når gjelder størrelse, oppgaveportefølje og ledermodeller, men også når det gjelder oppgavebelastning og utfordringer knyttet til innvandring og flyktninger.

Det er et omfattende arbeid som har foregått i denne utviklingsfasen, og hvor hvert medlem i prosjektgruppa har hatt hovedansvaret for et utviklingskontor. Kontorene har vært besøkt,

AVdir har vært tilstede i møter med eksterne samarbeidspartnere, lederne har hatt egne møter med AVdir, og prosjektgruppa har hatt månedlige dagsmøter med koordinatorene. Fra 1.1 2016 er det denne prosessen forskerne har fulgt gjennom ukentlige møter med AVdir, ved å delta på de månedlige familiekoordinatorsamlinger; deltatt på rekrutteringssamling for kontorer som ønsker å være med på prosjektet; deltatt på møte i forbindelse med 0-24 samarbeidet; intervjuet prosjektgruppa, seksjonslederen i oppfølgingsseksjonen, og en representant for Kunnskapsstaben, samt besøkt samtlige utviklingskontor og hatt intervjuer med samtlige familiekoordinatorer, representanter for avdelings- og kontorledelsen, og samarbeidspartnere i andre avdelinger og eksternt i kommunen. Forskerne har også avholdt et todagers-seminar, hvor den ene dagen ble brukt internt til å diskutere evalueringsdesign og programteori med det internasjonale forskerpanelet for prosjektet, mens den andre delen var åpen og med innlegg både av de internasjonale forskerne, av AVdir og de involverte evalueringsforskere.

7.3 Samarbeidet mellom AVdir og utviklingskontorene

Gjennom hele utviklingsfasen har det vært tett kontakt mellom AVdir og familiekoordinatorer ved utviklingskontorene. Prosjektledelsen i AVdir har regelmessig besøkt utviklingskontorene og deltatt i møter der, i tillegg har de også møtt og snakket med noen familier som deltar i HOLF. Det har vært månedlige dagssamlinger for familiekoordinatorer der de i samarbeid med AVdir har utviklet skriftlig materiale som vil være sentralt for arbeid med familiene og de har fått opplæring i veiledningsmetodikk.

Som ledd i opplæringen og utvikling av intervensjonen har familiekoordinatorer regelmessig sendt inn skriftlig materiale vedrørende oppfølging av familiene, herunder kartleggings-skjema, FGE-skjema og oppgaveplan. Hensikten med dette har både vært å få veiledning i de konkrete sakene og i praksis å prøve ut og videreutvikle HOLF-modellens ulike skjemaer.

I det følgende vil vi omtale opplæring og kunnskapstilførsel, hovedsakelig slik den er gjennomført på fellessamlinger for familiekoordinatorer, men vil også basere oss på intervjuer med familiekoordinatorer. Vi vil først kort beskrive familiekoordinatorsamlingene, deretter vil vi drøfte veiledning, som har hatt en sentral plass i samlingene og til slutt de ulike skjemaene og familiekoordinatorenes erfaringer med bruk av disse.

7.3.1 Familiekoordinatorsamlinger

De fleste månedlige samlingene har funnet sted i lokalene til AVdir, med unntak av to to-dagers samlinger på hotell med overnatting og sosialt samvær. Forskere har siden oppstart av forskningen deltatt som observatører.

Samlingenes oppbygning har hatt relativt lik struktur fra gang til gang:

1. Referat og oppfølgingsaker
2. Veiledning
3. Verktøy og prosess
4. Prosjektets målområder
5. Oppfølging videre

I samlingene har veiledning og fokus på verktøy og prosess vært viet mest oppmerksomhet og tid. Familiekoordinatorenes erfaringer med arbeid i familiene, organisering og samarbeid innad på NAV-kontorene, og utad til andre samarbeidsinstanser er også tematisert og det har vært tid til inngående diskusjoner og erfaringsutveksling. Prosjektets målområder er gjennomgående løftet fram og forsøkt integrert i de ulike temaene. Familiekoordinatorene har, i tillegg til intervensjonens verktøy, også fått forelagt skriftlig materiale som informasjonsbrev og modell for samarbeidsstruktur i kommunen og kommentert og bidratt i utforming av dette. Prosjektledelsen i AVdir har i samlingene gitt faglig og metodisk input. I samlingene har koordinatorene arbeidet både i plenum og i smågrupper på tvers av kontorer. Etter hvert som familiekoordinatorene har fått mer erfaring av veiledningsstrukturen, har de i tur og orden også fått ansvar for å lede veiledningssekvenser.

Familiekoordinatorene uttrykker at de har hatt godt utbytte av samlingene og at det har hatt avgjørende betydning for hvordan de tilrettelegger for og utfører arbeid i familiene. Særlig trekker de fram nytten av å diskutere arbeid med konkrete familier og sosialfaglige problemstillinger. Det å lære hvordan de organiserer arbeid på andre kontorer og utfordringer andre har, bidrar til utvidet perspektiv på eget arbeid. Videre anser familiekoordinatorene det som nyttig å få diskutere egne saker. Det beskrives som svært lærerikt, og noe som det i det daglige arbeidet er lite rom for. På samme måte understreker flere at det nesten er like lærerikt å diskutere saker fra andre kontorer og hvordan forskjellige problemstillinger kan løses på ulike måter. Familiekoordinatorene sier at erfaringen og kompetansen til prosjektledelsen i AVdir er betydningsfull og noe de har lært mye fra, og de understreker at de har opplevd prosjektledelsen som lydhør og at den tar deres erfaringer og forslag på alvor.

Et eksempel på denne lydhørheten er at i løpet av våren 2016 uttrykte familiekoordinatorene flere ganger behov for mer faglig oppdatering og undervisning på konkrete tema. På to-dagers samlingen i juni 2016 ble dette imøtekommet gjennom faglige innledninger på tema som familiekoordinatorene hadde etterspurt. Å arbeide med endring og motstand ble et sentralt tema på denne samlingen, og Terje Lillehaug (AVdir) ga en teoretisk innføring om sentrale elementer i arbeid med endring, motstand og motivasjon. Han gikk relativt detaljert inn på faser i endringsprosessen, endringsspiralen, veiledningsprinsipper og henviste i denne sammenheng til ferdigheter som vektlegges i veiledningsplattformen (jf. ppt 20 – 21.06.2016). Andre tema det ble gitt faglig input i var Supported Employment- metodikk ved Solveig Tesdal (AVdir) og presentasjon av Fattigdomsrapporten ved Stein Langeland (AVdir).

7.3.2 Veiledning

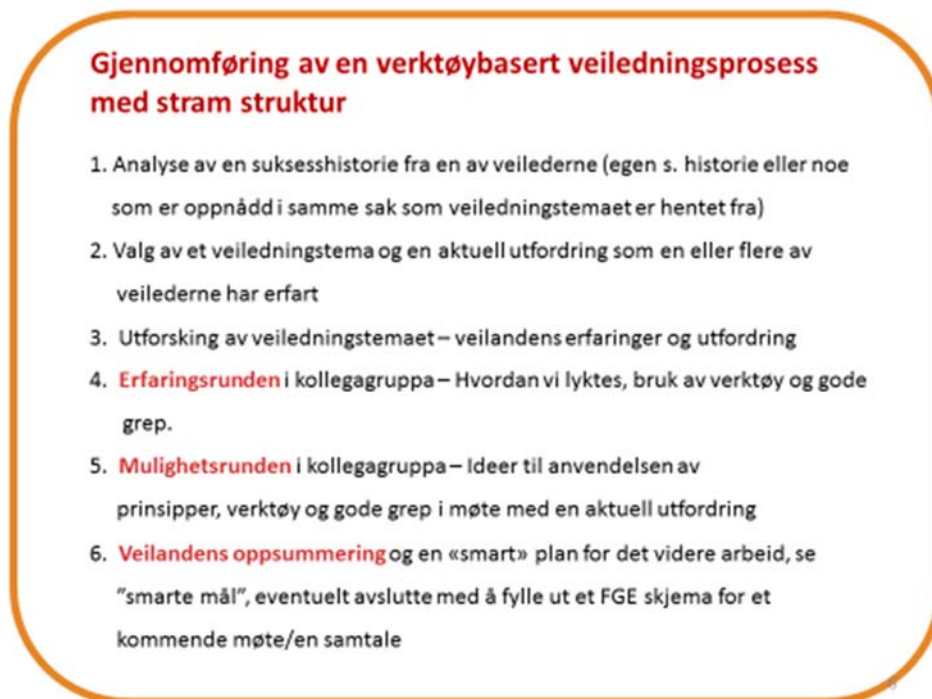
Veiledningskomponenten i HOLF-modellen er betydningsfull. I HOLF gis løpende veiledning som kollegaveiledning, både ved at familiekoordinatorene på samme kontor veiledet hverandre i det daglige arbeidet og i fellessamlingene som kollegadrevet gruppeveiledning. AVdir har en veiledningsfunksjon for familiekoordinatorene fra FASE 1 kontorene, som i sin tur, i samarbeid med AVdir, skal veilede familiekoordinatorene i FASE 2 kontorene. Ved familiekoordinatorsamlingene gis det veiledning i enkeltsaker, parallelt med opplæring i systematisk veiledningsmetodikk slik den er utviklet av AVdir (jf. modell nedenfor). I begynnelsen av FASE 1 hadde prosjektledelsen i AVdir rolle som veiledere. Våren 2016 overtok familiekoordinatorene på rundgang rollen som veileder, mens prosjektledelsen i AVdir ga veiledning på veiledningen.

Veiledningen i HOLF er først og fremst saksfokuseret, med prosessuelle aspekter integrert, for eksempel hvordan en kan anerkjenne brukere. HOLF prosessveilederen «*Veiledningsprinsipper, anerkjennende kommunikasjon og prinsipper for samhandling med familien og familied medlemmene*» gir en kort innføring i mer prosessuelle aspekter ved veiledning.

Veiledningen tar vanligvis utgangspunkt i en sak/kasus familiekoordinatorene arbeider med og en konkret problemstilling denne reiser. Veilanden har på forhånd skrevet kasuset ned, og sendt det til den som skal være veileder. I gruppeveiledningen leses kasuset opp og veilanden formulerer en problemstillingen hun eller han ønsker veiledning i.

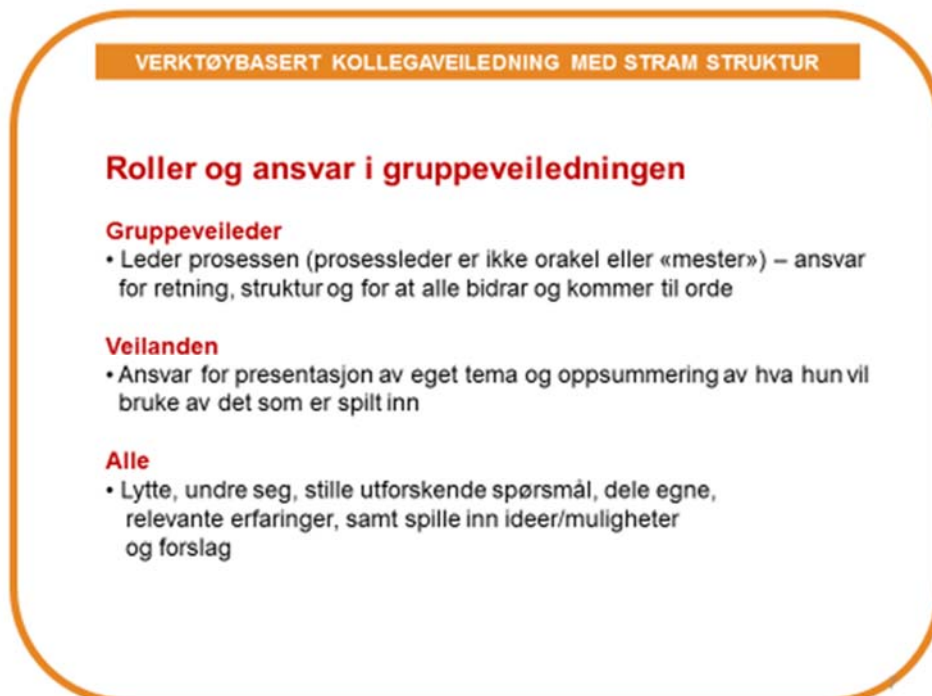
Veiledningen følger en bestemt struktur fra gang til gang og kalles «*Verktøybasert kollegaveiledning med stram struktur*» og metodikken er som illustrert i figur 7 og 8.

Figur 7: Veiledningens struktur i HOLF-modellen



Kilde: AVdir 2016

Figur 8: Veiledningens struktur i HOLF-modellen



Kilde: AVdir 2016

7.3.3 Familiekoordinatorenes erfaringer med veiledningen

Vi beskriver ikke veiledningsprosessen mer inngående, men vil presentere familiekoordinatorenes erfaringer fra, og synspunkter på veiledningen.

Familiekoordinatorene er generelt sett fornøyde med veiledningen slik den gjennomføres på fellessamlingene. De forteller at de lærer mye av andres saker og dette gir perspektiver til eget arbeid. Gjennom dette har de fått konkrete innspill og tips til hvordan jobbe videre, eller endre strategi i egne saker. I ettertid har familiekoordinatorene gitt tilbakemelding om at dette mange ganger har ført til positiv utvikling i saker de jobber med. De fleste synes strukturen med de faste punktene fungerer godt, selv om noen innvender at strukturen av og til kan oppleves for stram, slik at de ikke får fram eller diskutert det de opplever som mest akutt. Familiekoordinatorene vurderer det som positivt å begynne med å fortelle om noe som de synes har gått bra, og at det gir selvtillit og et godt utgangspunkt for å snakke om vanskelige ting.

De første gangene familiekoordinatorene hadde rolle som veileder ble de avbrutt og gitt tilbakemelding underveis fra prosjektlederne. Flere opplevde dette som forstyrrende og ga prosjektledelsen tilbakemelding om det, noe det ble tatt hensyn til i videre veiledninger. Familiekoordinatorene forteller at veiledningen ble bedre da de ikke ble avbrutt innimellom, men kunne gjennomføre hele veiledningen uavbrutt og fikk tilbakemelding når den var avsluttet. Familiekoordinatorene sier at de opplever prosjektlederens tilbakemelding, –veiledning på veiledningen – som svært nyttig. Prosjektlederne understreker i sin tilbakemelding alltid det positive først, for deretter å peke på alternative strategier og forbedringspotensial.

Veiledningen evalueres hver gang etter at den er avsluttet ved at alle sammen reflekterer over og samtaler om hva som var bra i veiledningen, og hvorfor, hva som var utfordrende og hva som eventuelt kan gjøres bedre/annerledes (jf. ppt 20-21.06.2016).

Slik vi har observert veiledningen har den først og fremst vært saksfokusert. I den grad veiledningen har hatt prosessuelle aspekter har det dreid seg om prosess i saken. Veiledningen har i svært liten grad fokusert på samhandlingsprosesser, for eksempel dynamikk mellom familiekoordinatorene og familier og hvordan dette kan påvirke arbeidet. Det har heller ikke vært fokus på hvordan det oppleves å møte familier i sårbare, marginale situasjoner og med komplekse problemer. I intervju med familiekoordinatorene stilles de spørsmål med utgangspunkt i våre observasjoner. På direkte spørsmål om hvorvidt de opplever behov for mer prosessorientert veiledning, som inkluderer hvordan de opplever enkelte situasjoner og hvordan dette påvirker dem både personlig som faglig, svarer flere at dette er noe de kunne tenke seg, uten at de hadde reflektert over det før de ble spurt.

7.4 Skjema som verktøy

Skjemaer er sentrale verktøy i det systematiske arbeidet med lavinntektsfamiliene innen HOLF. Utvikling og tilpasning av skjemaene har derfor hatt en stor plass og mye arbeid er lagt

i dette både fra AVdir og familiekoordinatorene. Tre skjemaer (kartleggings-skjema, oppgaveplan og FGE-skjema (Forberedelse – Gjennomføring – Evaluering) er særlig sentrale, og disse kommer i tillegg til, dvs. de skal brukes som et supplement til de ordinære saksbehandlings- og dokumentasjonssystemene ved NAV-kontorene. Hensikten er å sikre et helhetlig familieperspektiv, noe foreliggende systemer i liten grad ivaretar. I *prosessveileder for oppfølging av familier*, beskrives det hvordan skjemaene systematisk skal brukes i arbeidet. Vi vil i det følgende beskrive formål med, utvikling og bruk av skjemaene og familiekoordinatorenes synspunkter på og erfaring med bruken av dem.

7.4.1 Familiekartlegging og oppfølgings-skjema: Et kommunikasjons- og dokumentasjonsverktøy

Familiekartleggings- og oppfølgings-skjemaet skal være et verktøy i en dynamisk, kombinert kartlegging- og oppfølgingsprosess, og skal gi løpende oversikt over familiens situasjon innenfor de fire målområdene HOLF fokuserer på (arbeid, bolig, økonomi, barnas situasjon). Familiekoordinatorene skal introdusere og ta skjemaet i bruk allerede i det første møtet etter at familien har takket ja til deltakelse i HOLF-modellen. Familiene får en kopi av skjemaet.

Dette kartleggings-skjemaet har blitt fortløpende diskutert i HOLF's FASE 1, og endret og justert i dialog mellom AVdir og familiekoordinatorene. Gjennom arbeid med familiene og ved utprøving av skjemaet har familiekoordinatorene gjort seg erfaringer med hva det er nødvendig å innhente og dokumentere av kunnskaper og informasjon. Dette beskrives som en møysommelig, men fruktbar prosess. Familiekoordinatorene forteller at etter den siste justeringen (mai 2016) har skjemaet blitt et godt arbeidsredskap. Familiekoordinatorene sier at de opplever kartleggings-skjemaet som svært omfattende og arbeidskrevende, men likevel som et nyttig verktøy. De er likevel tvilende til hvorvidt de etter prosjektperioden kommer til å prioritere å bruke det.

En viktig faktor ved kartleggings-skjemaet som familiekoordinatorene understreker er at også familiene forholder seg til skjemaene. Skjemaet er en hjelp til å stille vanskelige spørsmål fordi familiekoordinatorene lettere kan ta opp slike når dette er tematisert i skjemaet. Kartleggings-skjemaet handler dessuten også eksplisitt om barna og deres situasjon, noe andre skjema ikke gjør. Dette gjør det enklere å undersøke barnas situasjon og holde fast ved et helhetlig familieperspektiv, forklarer de.

Fordi kartleggings-skjemaet blir oppdatert fortløpende har det vært usikkerhet forbundet med hvordan dette skal journalføres i NAV-systemet uten at det blir for mange dokumenter. AVdir har konkludert med at skjemaet legges inn i saken etter første møte og så på nytt når kartleggingen er avsluttet (jf. Arbeids og velferdsdirektoratet, 2016b).

7.4.2 Oppgaveplanskjema: plan for samarbeid, aktiviteter og oppgaver for familien

Oppgaveplanen brukes parallelt med kartleggings-skjemaet etter at den innledende kartleggingen er gjort. Dette skjemaet skal bidra til å velge aktiviteter for de enkelte målområdene, og for delmål frem mot familiens hovedmål.

Familiekoordinatorene beskriver oppgaveplanen som et viktig skjema fordi dette eies av brukerne og det angis her hva som skal gjøres, hensikten, hvem som har ansvar for ulike oppgaver og innenfor hvilken tidsramme. Oppgaveplanen bidrar på denne måten til ansvarsfordeling og synliggjøring av når ulike oppgaver skal gjøres og når de er gjennomført. På denne måten blir det tydeliggjort utvikling i saken og måloppnåelse, noe som kan være motiverende både for familiene og familiekoordinatorene.

7.4.3 FGE-skjema: et redskap for systematisk oppfølging

FGE-skjemaet er et verktøy for å sikre at familiekoordinatorene er godt forberedt til ulike møter, og videre et hjelpemiddel i gjennomføringen og evaluering av møtene. I prosessveilederen (s. 8) presenteres FGE-skjemaet slik:

«FGE- skjemaet skal bidra til systematisk forberedelse og gjennomføring av bruker- og samarbeidsmøter og til læring. Skjemaet brukes i alle faser av oppfølgingsarbeidet, fra den første informasjons- og rekrutteringssamtalen og gjennom hele oppfølgingsforløpet, samt i alle samarbeidsmøter der familiekoordinator er møteleder. Strukturen i skjemaet krever at familiekoordinator tenker nøye gjennom hvilke temaer som er aktuelle for en samtale/møte, hva som ønskes oppnådd (både for NAV og bruker og eventuelle samarbeidspartnere). Egne kolonner for valg av verktøy, prinsipper og oppsett av agenda/plan for møtet er en støtte for å planlegge selve gjennomføringen av samtalen/møtet og øke sjansen for en god måloppnåelse.»

Dokumentet inngår ikke i saksmappa, men familiekoordinatorene overfører sentrale opplysninger til familiekartleggingsskjemaet. AVdir har tidligere gjennom bruk av et tilsvarende skjema i HPMT-prosjektet fått tilbakemelding om at det var et nyttig verktøy. Også NAVs veiledningsplattform har et lignende skjema.

FGE-skjemaene inneholder:

- Hvilke temaer som skal tas opp og mål for møtene
- Hvilke skjemaer, metodiske verktøy og prinsipper en planlegger å anvende
- Agenda for møtet
- Refleksjon over gjennomføring og resultater
- Vurdering av utfordringer og videre arbeid og hva de vil ta opp i veiledning

Konkretiseringen som gjøres i arbeid med skjemaet skal hjelpe familiekoordinatorene til å se hvilke resultat som oppnås og hvordan en kan jobbe med konkrete tema for å nå målet. I utgangspunktet anbefaler AVdir at familiekoordinatorene stipulerer 15-20 minutter til forberedelse av et møte og 15-30 min til refleksjon etter møtene. Familiekoordinatorene oppgir at de gjerne bruker mer tid enn dette til forberedelse, mens tiden til refleksjon etter møter varierer i større grad.

Oppsummert skal FGE-skjemaet slik det framgår i prosessveilederen være et verktøy til:

- Forberedelse
- Å definere tema for møter
- Effektive målsetninger (mål/delmål)

- Brukermedvirkning (familier skal involveres i utforming av tema)
- Evaluering
- Refleksjon/bevisstgjøring av egen praksis og identifisere utfordringer og forbedringspotensial
- Grunnlag for veiledning

Familiekoordinatorene forteller at FGE- skjemaene er en god hjelp til å fokusere arbeidet. Særlig fungerer de godt til forarbeid, og til å definere tema for møtene, konkrete mål og delmål, til å bestemme metoder som skal anvendes, og til å forberede forslag til åpne spørsmål. Selv om de ville ha gjort mye av det samme uten skjemaene forklarer familiekoordinatorene at de er nyttige fordi de i større grad tvinger dem til systematikk og grundig forberedelse. Familiekoordinatorene sier at skjemaet også er et nyttig verktøy i etterrefleksjon, men at de her bruker noe mindre tid på dette enn til forberedelse.

Selv om det går mye tid til forberedelse vurderer familiekoordinatorene at det i det lange løp blir tidsbesparende og bidrar til at de kommer raskere til «saken». De opplever også at skjemaet bidrar til brukermedvirkning ved at familiene er med å definere tema og mål for arbeidet. Videre har de erfart at skjemaet er godt å bruke i oppsummering sammen med kollega etter møter og videre at de hjelper til å definere problemstillinger som kan tas videre til veiledning.

I en tidlig versjon av FGE-skjemaet (09.11.15) skulle familiekoordinatorene etter møter skåre seg selv på en skala fra 1 - 10 i forhold til hvordan de vurderte å lykkes med det de hadde planlagt (mål, tema, prosess og verktøybruk). Familiekoordinatorenes tilbakemelding på dette var at de opplevde skåringen som vanskelig og lite nyttig fordi det var vanskelig ved hjelp av tall å angi hvor godt de hadde gjennomført det de hadde planlagt på forhånd. I den bearbeidede versjonen av skjemaet (04.05.16) ble skåringen derfor tatt ut, noe familiekoordinatorene uttrykker tilfredshet med. En annen tilbakemelding som ble gitt var at det var vanskelig å stille gode spørsmål til etterrefleksjon og videre utfordringer. I den bearbeidede versjonen ble derfor punkter for hva en kan tenke gjennom og hjelpespørsmål satt inn. Familiekoordinatorene sier at dette er en god hjelp i denne fasen. Disse justeringene av FGE skjemaet er et eksempel på hvordan AVdir har tatt hensyn til erfaringer fra familiekoordinatorene i utvikling av skjemaer.

Enkelte familiekoordinatorer brukte FGE-skjemaets notatfelt (skjema av 09.11.15) til relativt omfattende referat/journalnotat fra møtene. Siden skjemaene ikke inngår i sakens dokumenter ble dette fra AVdirs side sett som lite hensiktsmessig bruk av ressurser. Familiekoordinatorene ble oppfordret til å skrive kun det som var nødvendig og fortrinnsvis i ordinære journalnotatsystemer og kartleggingskjema. Notatfeltet ble også fjernet fra FGE-skjemaet.

Familiekoordinatorene skulle fram til mai 2016 sende kopi av alle skjemaer (kartlegging, oppgaveplan og FGE) til prosjektledelsen i AVdir. Hensikten med dette var at prosjektledelsen på denne måten fikk innsikt i hvordan skjemaene ble brukt og et grunnlag for å videreutvikle dem. Videre fungerte skjemaene som grunnlag for veiledning av konkrete saker og til innblikk i tematikk og problemstillinger familiekoordinatorene arbeidet med. Familiekoordinatorene sier at dette var nyttig og at de fikk god tilbakemelding og veiledning på det de sendte inn. Videre

bidro vissheten om at de skulle «kikkes i kortene» ved at de skulle sende dem inn, nok til at de var mer grundige i arbeid med skjema enn de ellers ville ha vært. Da de fra mai 2016 ikke lenger skulle sende alt inn, kun en utvalgt sak hver, uttrykte et par familiekoordinatorer at det ville være mindre motiverende å fylle ut FGE-skjemaet når ingen andre enn dem vil se det, spesielt ville dette gjelde den siste delen av skjemaet som handler om etterrefleksjon.

7.4.4 Analyse av et utvalg skjemaer

For å danne oss et bilde av anvendelse av skjemaene analyserte vi alle skjemaene som et av utviklingskontorene per 19.02.2016 hadde sendt til AVdir. Mappa inneholdt 62 ulike skjemaer. Disse ble skrevet ut og systematisert og består av

- 25 FGE-skjema
- 10 kartleggings skjema
- 12 oppgaveskjema
- 11 FGE-skjemaer fra møter med ulike samarbeidsparter

Skjemaene omfatter familiekoordinatorenes arbeid med 10 familier. For 6 av familiene var det mer enn 2 dokumenter. Innholdet i mappa omfatter ikke skjema fra alle møter i sakene. Om dette skyldes at familiekoordinatorene ikke har brukt skjemaene til hver samtale, eller om de ikke er sendt til AVdir har vi ikke kunnskap om. Det er også forskjellig hvor detaljert de ulike skjemaene fylles ut og hva slags informasjon de gir. Ufullstendig dokumentasjon av arbeidet med de ulike familiene, gjør det vanskelig for utenforstående (som forskerne) å følge prosessen og utvikling i sakene via disse skjemaene.

I den grad skjemaene skal brukes i forskningen, bør personsensitive data som navn, fødselsdato og adresse anonymiseres. Dette er noe som familiekoordinatorene og AVdir i videre arbeid må sikres at blir gjort.

Som arbeidsverktøy er skjemaene, som vist ovenfor, nyttige for oppfølging av familiene som grunnlag for kollegaveiledning og sannsynligvis vil de også fungere som informasjon til den andre familiekoordinatoren på kontoret dersom denne ikke deltar i et møte. Som forskningsmateriale er skjemaene, slik de foreligger i materialet vi har analysert, ikke komplette og for ujevnt utfylt til å gi tilstrekkelig informasjon for forskningsformål. Det er likevel så, at godt utfylte kartleggings skjemaer vil sammen med sakens oppgaveplanskjema, kunne gi verdifull informasjon om den enkelte familie og utvikling i saken. FGE-skjemaene vil også kunne gi informasjon om familiekoordinatorenes arbeid og erfaringer med de ulike familiene.

7.5 Oppsummering

Oppsummerende kan sies at, familiekoordinatorene beskriver skjemaene som en god hjelp til å jobbe systematisk og målrettet og dette ser ut til å oppveie ekstraarbeidet de medfører. Kartleggings skjemaet er bygd opp slik at det fokuserer på HOLF's fire målområder og kan på denne måten bidra til å ivareta at fokuset holdes på disse. Oppgaveplanen er et konkret verktøy som synliggjør hva som gjøres og utviklingen i den enkelte familie og FGE-skjemaet er et verktøy som skal sikre god forberedelse og etterarbeid i de enkelte sakene. Familiekoordinatorene har erfart at AVdir i utvikling av skjemaene har tatt inn deres innspill slik at skjemaene

har blitt tilpasset behov slik de har erfart det i praksis og de ser dem som nyttige i deres arbeid i familiene. Veiledningen og hjelpespørsmålene som ble utarbeidet og tatt inn i skjemaene gjennom FASE 1 beskrives eksplisitt som nyttig for en konkret og effektiv bruk av skjemaene. Likevel uttrykker familiekoordinatorene usikkerhet på hvorvidt de vil bruke de ulike skjemaer etter at HOLF-implementeringen er avsluttet. For FGE-skjemaet uttrykker noen usikkerhet vedrørende hvorvidt de vil prioritere dette dersom de ikke deler det med andre, som veiledere eller AVdir. Dette er noe en derfor bør diskutere videre før FASE 2.

8 Erfaringer fra utviklingskontorene

Erfaringene fra utviklingskontorene handler om koordinatorenes erfaringer med arbeidet mot familiene og erfaringene knyttet til forankring og samarbeid på kontoret og i omgivelsene.

Generelt viser våre observasjoner og intervjuer at ledere og koordinatorene har stor tro på arbeidsformen, og at de mener den er til det beste for familiene. En av koordinatorene kaller arbeidsformen «klassisk sosialfaglig, i tråd med helhetssynet i sosialt arbeid», og en annen sier at det er i tråd med «sånn vi har lært at man burde arbeide». De har erfaring med en slik arbeidsform fra før, det nye er systematikken i forberedelsene og etterarbeidet, at man fastholder en ideell måte å arbeide på, at erfaringene dokumenteres og at ledelsen involveres mer aktivt og forpliktelses til å legge til rette for koordinatorenes måte å arbeide på. Familiekoordinatorene opplever at de lykkes i arbeid med familiene og at HOLF-modellens arbeidsform fører til gode resultater. De har også fått tilbakemelding fra familiene at de setter pris på deltakelse i prosjektet og at dette motiverer til å arbeide for å endre vanskelige livssituasjoner. Opplevelsene er likevel varierte, og særlig gjelder dette utfordringene knyttet til forankring internt og samarbeid eksternt. Variasjonene synes å være knyttet til størrelse og oppgavebelastning på kontorene, i den forstand at Ringerike gjennomgående synes mer fornøyde en Søndre Nordstrand og Sarpsborg. Dette stemmer overens med tidligere forskning (Fossestøl et al 2016).

Kontakten mellom AVdir og familiekoordinatorene har vært tett og omfattende gjennom hele FASE 1 og preget av god kommunikasjon og atmosfære. Det har i stor grad vært enighet om arbeidsmåten og hvordan prosessen skal være. Prosjektledelsen i AVdir framstår som svært tilgjengelige for å veilede og fortløpende diskutere ulike konkrete problemstillinger som har oppstått, og familiekoordinatorene har hatt lav terskel for å ta kontakt med dem (se også kapittel 7). De gir rask tilbakemelding, både per mail og telefon, og er åpne for innspill og kritikk. AVdir har også tatt hensyn til koordinatorenes og ledernes innspill, og utviklet intervensjonen i lys av dem.

I det følgende vil vi først kort redegjøre for hvordan koordinatorene arbeider med familiene. Vi skal deretter se på forankring, ledelse og samarbeidet med omgivelsene. Materialet forteller om noen valg som koordinatorene gjør i arbeidet med familiene, og noen utfordringer knyttet til forankring og samarbeid som det er grunn til å tro at vil spille en rolle for hvordan intervensjonen forstås og operasjonaliseres på forsøkskontorene senere. I noen grad kan det vi beskriver karakteriseres som risiko i forhold til arbeidsmåter, forankring, samarbeid og spredning av intervensjonen.

8.1 Arbeidet mot familiene

Fordi de følger opp et begrenset antall familier (15 på hvert utviklingskontor) har familiekoordinatorene i stor utstrekning mulighet til å stille opp raskt når familiene trenger det og det er stort rom for fleksibilitet i arbeidet.

Familiekoordinatorene sier at de i praksis legger mest vekt på arbeid med foreldrene. Hvis de lykkes med foreldrene vil barnas situasjon i neste omgang bli bedre og de får en bedre plattform videre i livet. At familiene fungerer vil derfor påvirke barnas situasjon, understreker de. En relativt utbredt bruk av hjemmebesøk blir beskrevet som verdifullt. Dette gjør at de får et bedre innblikk i familiens totale situasjon og de enkeltes utfordringer og potensiale.

Viktigere enn å arbeide direkte med barna er å «se» dem, og å tilrettelegge for at det i organisering av familiens hverdag tas tilstrekkelig hensyn til omsorgsoppgaver. Som forklaring på at familiekoordinatorene snakker lite med barn sier de at de ikke er vant til å gjøre dette, og at de opplever manglende kompetanse på dette området. For å treffe barna når de skal på hjemmebesøk avtaler familiekoordinatorene ved et av utviklingskontorene besøk på slutten av arbeidsdagen for da kommer som regel barna hjem fra skolen.

Om det avdekkes at barn mangler klær, utstyr eller fritidsaktiviteter, SFO eller barnehage er dette noe familiekoordinatorene sammen med foreldre forsøker å sikre, enten ved omdisponering av familiens økonomi eller ved å dekke det fra NAV. Noen foreldre må bevisstgjøres betydningen av at barn deltar i fritidsaktiviteter og trenger støtte til å organisere dette. Der som foreldre kommer i arbeid blir de dessuten gode rollemodeller for barna, noe som trekkes fram som betydningsfullt. Enkelte foreldre trenger også praktisk hjelp, som for eksempel å betale regninger, planlegge innkjøp eller følge opp barns fritidsaktiviteter. Flere familier har lite sosialt nettverk som kan stille opp for eksempel til barnepass eller andre forhold. Flere understreker at arbeidsmålet må sees i lys av barnas omsorgssituasjon, og de voksnes totale belastninger.

På tross av at intervensjonen legger til grunn at veiledningskompetanse burde være tilstrekkelig også for å møte barna, synes resultatet å ha blitt at koordinatorene i større grad arbeider gjennom foreldrene, enn direkte mot barna, selv om koordinatorene med «barnefaglig» kompetanse kan bruke den i arbeidet med barna. Barneperspektivet slik det inkluderes i HOLF blir derfor *voksnes* perspektiv på barna og ikke *barnas* perspektiv.

En alternativ fremgangsmåte for intervensjonen ville være å tydeligere inkludere barns perspektiv ved at familiekoordinatorene snakker med barn også om vanskelige forhold. Annen forskning viser at barn i lavinntektsfamilier som oftest klarer over familiens økonomiske vansker og har erfaringer med hva de får og ikke får av materielle goder eller deltakelse i sammenhenger der andre deltar (Hansen, 2010; Sandbæk, 2004; Sandbæk & Pedersen, 2010). En omfattende longitudinell studie av barn og unges levekår i Norge finner at barn fra lavinntektsfamilier ikke opplevde det vanskeligere enn andre barn med å snakke med vennene sine om vanskelige temaer (Sandbæk & Pedersen, 2010). Dette kan tyde på at de ikke har mindre mulighet enn andre barn til å benytte sitt uformelle nettverk til å snakke om penger og materielle kår, selv om de opplever økonomi som et «vanskelig tema».

Det kan også gis andre begrunnelser for dette. Det er viktig å snakke med barna fordi de har en kunnskap om seg selv og eget liv som ingen andre har og bidra til å gi et helhetlig bilde av familiens situasjon. Det er viktig å snakke med barna ved at koordinatorene kan være rollemodeller for foreldrene ved å vise hvor viktig og nyttig det er å snakke med og lytte til barna, både om gode og dårlige erfaringer. Endelig har barn rett til å få informasjon og til å si sin

mening før det tas avgjørelser som gjelder barnets personlige forhold informasjon (jf. Barnekonvensjonens artikkel 12 og Barnelovens § 31).

8.2 Sammenheng og fleksibilitet

I HOLF-modellen tilstrebes en tett sammenheng mellom de verktøy som utvikles og familiekoordinatorenes arbeid i familiene. I den konkrete saksveiledningen anvendes blant annet de ulike skjemaene som skal være sentrale i intervensjonen. Et eksempel som synliggjør denne sammenhengen er når familiekoordinatorene i forlengelse av innledningen om endrings- og motivasjonsarbeid arbeidet med gruppeoppgaver hvor de skulle relatere diskusjonen til egne saker de jobber med i prosjektet og videre hvordan FGE-skjema kan brukes for å forberede en samtale med en familie (jf. ppt 20 – 21.06.2016). Opplæring kombinert med konkret trening i praksis, som dette er et uttrykk for, har vist å ha positiv effekt når det gjelder å ta i bruk nye arbeidsmetoder. Det er videre viktig at veiledningsstrukturen knyttes tett opp mot yrkesutøvernes arbeid og til konkrete behov i praksis (Fixsen et al., 2009). Som allerede påpekt i kapittel 3 vil evidensbaserte metoder bidra til å endre praksis kun hvis de integreres som en del av eksisterende praksis (Barth, 2008).

Prosjektledelsen i AVdir kommuniserer til familiekoordinatorene at selv om det er viktig å bruke de utarbeidede verktøy må de også forholde seg til verktøy på en fleksibel måte tilpasset den enkelte families unike situasjon og behov. Dette understrekes også i prosessveilederen (s 4). Også dette støttes av forskning som har vist at det er en evidensbasert struktur i *kombinasjon* med fleksibilitet til å tilpasse modell og verktøy til egen arbeidspraksis som kan bidra til økt profesjonell kompetanse (Malmberg-Heimonen et al., 2015), og at en slik tilpasning til praksis (*adaption*) er avgjørende for at implementeringen av evidensbaserte metoder skal lykkes (Fixsen et al., 2009).

8.3 Forankring, ledelse og arbeidet med systemet rundt

I utviklingskontorene understreker koordinatorene flere steder at den sterke lederforankringen internt på kontoret og opp mot AVdir har vært betydningsfullt. Lederne selv beskriver betydningen av den tette oppfølgingen av AVdir («man må levere»), men er samtidig åpne på at mange prioriteringer drar i andre retninger. Enkelte ledere forteller om minsket eiendomsforhold til intervensjonen ved at dette er AVdir intervensjon, og at det er begrensede muligheter til å tilpasse intervensjonen lokalt. Andre forteller om at dette er en kommunal intervensjon, og som ikke på samme måte berører den statlige styringslinja. Samtidig vil et prosjekt som dette være et av flere prosjekter som foregår på kontoret, i tillegg til at det vil finnes andre rivaliserende initiativ og prioriteringer som det er maktpåliggende for leder å følge opp. Andre steder vil lederne være flere, og finnes på flere nivåer (kontor, avdeling, team). Dette gjør at det kan være vanskelig å opprettholde fokuset på prosjektet hos leder over tid, og at tilslutningen blir symbolsk. Flere av de kommende kontorene i FASE 2 er også store, og hvor

det i realiteten kan være lengre vei fra koordinatorene til en leder, enn det beskrivelsene i implementeringsveilederen skulle tilsi.

Selv om utviklingskontorene har stor tro på at HOLF-modellen kan gjøre en forskjell for de berørte familiene, er mange av våre informanter, både blant NAV-veiledere og blant ledere, imidlertid skeptisk til om andre deler av organisasjonen kan lære noe av prosjektet. Dette skyldes primært den arbeidssituasjonen resten av kontoret står i hva gjelder antall brukere de følger opp, og hvor kvalitet langt på vei handler om «mengdetrening» som en avdelingsleder sier, dvs. om å kunne venne seg til å arbeide med store volumer med god nok kvalitet, men også om å øve inn (rutinisere/automatisere) ulike trinn i arbeidsprosessen slik at man jobber effektivt og målrettet. I HOLF vil hver koordinator ha et begrenset antall familier de skal forholde seg til, noe som kan oppleves som en «luksus-situasjon» av andre ansatte.

Ofte foregår prosjekter isolert fra resten av organisasjonen, og det blir vanskelig for prosjektmedarbeiderne å utnytte de ressursene som ellers finnes, samt å utvikle læringssystemer som gjør at lærdommene i prosjektet tilflyter linjeorganisasjonen. I rekrutteringen av utviklingskontorene har det derfor vært viktig å rekruttere kontorer som er «modne», dvs. som er i stand til å følge opp de forpliktelsene prosjektet krever i forhold til koordinatorene, kontoret og samarbeidspartnere. På tross av dette er det derfor en fare for intervensjonen isoleres fra resten av kontoret.

Vi vil anta at intervensjonen vil ha større sannsynlighet for å lykkes med å etablere et samarbeid med deler av kontoret der kollegaene opplever at intervensjonen avlaster dem for arbeidsoppgaver eller forenkler deres allerede eksisterende arbeidsoppgaver knyttet til løpende drift (motsatt hvis det utløser merarbeid). Vi vil videre anta at intervensjonen vil ha større sannsynlighet for å spres der organisasjonen har utviklet et system for drøftelser og læring innad og mellom NAV-veiledere, team og avdelinger; hvis de som står for intervensjonen har arbeidsbetingelser (oppgaveportefølje/oppfølging/rutiner) som ligner på de som ellers er vanlige i organisasjonen knyttet til daglig drift, eller der de som står for intervensjonen er organisert i ordinære team/avdelinger (og ikke i stab, eller i egne utviklingsteam).

Flere er opptatt av varigheten på prosjektet. To år nevnes av flere koordinatorene og ledere for å være kort tid for å lykkes (målbart) med sitt arbeid i forhold til familier og omgivelser. Det handler særlig om at det tar lang tid å opparbeide seg en tillitsfull relasjon til familiene, noe som oppfattes som grunnlaget for å kunne iverksette mer målrettede handlinger. Det handler også om at det kan ta lang tid å etablere en omsorgssituasjon for barna som er forenlig med fulltidsjobb.

Familiekoordinatorene skal sørge for at det finnes et nødvendig samarbeid på plass i den enkelte sak (operativt samarbeid), og de skal også involvere ledelsen hvis dette ikke finnes. Erfaringene fra utviklingskontorene viser at dette kan være et problem: Det har vært opplevd at forventningene til hva koordinator og ledere kan oppnå i forhold til samarbeid har vært for store, og det har vært utfordringer knyttet til hvordan samarbeidet skal foregå.

Samarbeidet med andre aktører er alltid en risiko i forhold til helhetlige tjenester. Dette handler om at aktørene og fagfolkene kan ha ulike forståelser av forholdet mellom mål og midler

(teknologi); at det er manglende likeverdighet og gjensidig avhengighet mellom aktørene; og at det kan finnes uklare rolle- og ansvarsforståelser som i praksis ofte må fremforhandles fra sak til sak. Det vil også i enkelte kommuner antakelig finnes «rivaliserende» helhetlige tiltak mot familiene, som HOLF eventuelt må sees i lys av.

En viktig diskusjon i HOLF har vært hvor omfattende endringsrolle man skal se for seg at koordinatorene har. I hvilken grad kan den enkelte læres opp til å kompensere for manglende ressurser og systemsvikt i form av for eksempel manglende tverrsektorielt og tverrprofesjonelt samarbeid, ved å vekke interesse og overbevise andre om nødvendigheten av å delta, eller i hvilken grad handler det om å lære opp koordinatorene til å bli en slags endringsagent eller «champions of change». Ikke minst verktøyene FGE og IIMA kan sies å være knyttet til en slik forståelse.

Et eksempel fra utviklingskontorene på en situasjon der koordinatorene klarer å vekke en interesse for HOLF intervensjonen og legge et grunnlag for videre samarbeid med rådmann og kommunalsjefene slik at de senere ble invitert til rektorgruppa og hovedkomiteene i kommunen. Dette skjedde blant annet gjennom en illustrerende fortelling om samarbeidet rundt en mor med flere barn hvor BUP sier at du må ha fokus på sønnen, barnevernet at hun også må klare å se de andre barna, mens Nav sier at det viktigste er at du kommer deg i jobb.

Samtidig har flere av koordinatorene opplevd denne rollen som svært krevende. Avstanden på et stort kontor mellom koordinator og ledelsen og mellom koordinator og andre deler av kontoret kan være lang, og enda lengre til overordnede aktører utenfor kontoret. Innenfor flere kontor vil det ikke være mulig for NAV-veiledere å ta kontakt med overordnede utenfor NAV uten å gå linjevei. Det kan også være et problem for kontorlederne å få til et slikt samarbeid. De har ikke alltid en like sentral plassering i kommunen, og det kan være lang vei fra en Nav-leder til andre ledere i kommunen.

Med bakgrunn i tilbakemeldinger fra koordinatorene, men også fra lokal ledelse, er denne rollen blitt nedtonet, uten at det betyr at koordinatorene ikke kan innta en slik rolle. Koordinatorene kan inngå samarbeid med andre i et saksrettet samarbeid, men i samarbeid/avklaringer ut over dette har ledelsen også et medansvar.

En viktig intensjon i HOLF imidlertid har vært at koordinatorene ikke skal overta ansvaret fra andre aktører, men samtidig være drivere i forhold til helhetlig samarbeid internt og eksternt. I flere av utviklingskontorene har dette vist seg vanskelig i praksis. Koordinatorjobben har innebåret at de har overtatt mye av oppfølgingsansvaret for familiene fra andre. Det er sterke insentiver til dette for kontorene/koordinatorene, for å bedre det dårlige ryktet NAV har hatt i omgivelsene, men også for å avlaste overbelastete samarbeidspartnere og kollegaer, og dermed vise nytten av prosjektet.

Utfordringen for koordinatorene har vært at dette kan bli en svært omfattende og krevende rolle for koordinatorene, selv med et begrenset antall familier, og medføre en from for overbelastning. Så langt vi har skjønnet er premisset fremdeles at de ikke skal overta ansvaret, men samarbeide med de aktørene som har ansvaret for dem. Det gjenstår imidlertid å se hvordan dette operasjonaliseres i praksis.

Det er grunn til å tro at HOLF-intervensjonen vil ha større sannsynlighet for å lykkes der leder for organisasjonen har en organisatorisk innplassering i kommunen som gjør det enkelt og legitimt for leder å ta kontakt med mulige samarbeidspartnere for å avklare forhold av felles interesse. Det er videre grunn til å tro at intervensjonen vil ha større sjanse for å lykkes der organisasjonen og viktige aktører i dens omgivelser opplever at de kan bli avlastet fra eller få forenklet sine oppgaver, og/eller der aktørene i omgivelsene opplever at de er avhengig av å samarbeide med NAV for å nå egne mål. Samtidig er det grunn til å tro at sjansene for at det utvikles et varig samarbeid rundt den enkelte familie vil øke der de andre samarbeidspartnerne også anerkjenner sitt ansvar. Vi har fått vite at AVdir, basert på erfaringene fra i FASE I, skal styrke ledernes rolle og involvering i prosjektet videre.

8.4 Familie-, barn- og minoritetsperspektiv

8.4.1 Familieperspektivet

Slik vi har erfart består de fleste familiene som deltar i HOLF av en enslig mor og barn. Ved to av kontorene har en overvekt av familiene minoritetsetnisk bakgrunn, noe som avspeiler befolkningen i kommunen/bydelen og kontakten med NAV. Både enslige mødre, men også toforeldrefamilier er her representert. Gjennom observasjon av veiledning i samlingene for familiekoordinatorene, og ved gjennomgang av skjemaer, ser det ut til at fokuset i oppfølgingsarbeidet først og fremst rettes mot en av de voksne i familien, som oftest moren. Barna og andre familiemedlemmer kontaktes sjelden og følges i liten grad opp utover at deres situasjon kartlegges. Der en mor er enslig og har daglig omsorg for barna rettes det, så langt vi har sett, i liten grad oppmerksomhet mot faren, med unntak av å kartlegge hvorvidt barn har samvær med ham.

I hvilken grad refererer et helhetlig familieperspektiv til husholdet, altså de som bor på samme adresse, eller til biologisk familie med barna som referansepunkt? Dreier helhetsperspektivet seg om mer enn en helhetlig kartlegging av familiens situasjon og samarbeid med andre instanser som et grunnlag for å jobbe videre individuelt med den voksne (moren/NAV-brukeren) for å få denne i arbeid? Hvor tett er HOLF knyttet til arbeidslinja i norsk velferdspolitik? I hvor stor grad blir HOLF en intervensjon rettet mot å få enslige mødre, og innvandrer-mødre i særdeleshet, i arbeid (Rugkåsa, 2009, 2012; St.meld. nr. 6, 2012–2013; St.meld. nr. 9, 2006–2007; St.meld. nr. 17, 1996 – 1997)? Dette er åpne spørsmål som det kan være nyttig å reflektere over før opplæringen i FASE 2 starter.

8.4.2 Barneperspektivet

Samtaler og møter om HOLF dreier seg altså i stor grad om de voksne og hvordan de kan hjelpes for å bedre familiens situasjon der barna selvsagt også inngår. Barneperspektivet er til stede snarere som en konsekvens. Barn framstår i liten grad som selvstendige subjekter. På denne måten gir arbeidet inntrykk av å være relativt lite barneorientert. Familiekoordinatorne har uttrykt både i veiledning og i intervju med forskerne at de i liten grad snakker med barn og at de er usikre på hvordan de skal håndtere dette. I den grad de møter barna er dette

på hjemmebesøk og da sammen med foreldrene. Samtalene med barna dreier seg stort sett om hverdagslig småsnakk og de kartlegger i liten grad hvordan barna opplever sin situasjon og hvilke ønsker de har for familien og fremtiden. Familiekoordinatorerne sier at når barna er til stede påvirker dette også hva familiekoordinatorerne vil snakke om, og at de er mindre direkte i dialog med foreldrene når barna er til stede. Det virker som om årsaken til at familiekoordinatorerne i liten grad snakker med barn om vanskelige ting er for å beskytte dem.

Undersøkelser viser at barn ofte skjuler sine behov for foreldrene, for eksempel hvilke ønsker de har om for eksempel fritidsaktiviteter, klær og utstyr. Årsaken er ofte at barna vet om familiens dårlige økonomi og gjerne vil skåne foreldrene (f.eks. Thorød, 2008). Foreldrene prøver på sin side å skåne barna, ved å forsøke å skjule de økonomiske vanskelighetene for barna (Hjelmtveit, 2008; Thorød, 2008).

Barneperspektivet slik det inkluderes i HOLF blir *voksnes* perspektiv på barna og ikke *barnas* perspektiv. For å få et helhetlig familieperspektiv bør en derfor i praksis tydeligere inkludere barns perspektiv. Dette kan oppnås gjennom at familiekoordinatorer snakker med barn også om vanskelige forhold, både sammen med foreldre og alene. Barn i lavinntektsfamilier er som oftest klar over familiens økonomiske vansker og har erfaringer med hva de får og ikke får av materielle goder eller deltakelse i sammenhenger der andre deltar (Hansen, 2010). Når familiekoordinatorerne unngår å snakke med barn om slike forhold kan dette også handle om eget ubehag og beskyttelse av seg selv så vel som av barna. Det kan tvert imot være en befrielse at noen setter ord på, og lar dem snakke med noen om, hvordan de har det. Barn i lavinntektsfamilier er som oftest klar over familiens økonomiske vansker og har erfaringer med hva de får og ikke får av materielle goder eller deltakelse i sammenhenger der andre deltar (Hansen, 2010; Sandbæk, 2004; Sandbæk & Pedersen, 2010).

Her kan det være interessant å notere seg at en omfattende longitudinell studie av barn og unges levekår i Norge finner at barn fra lavinntektsfamilier ikke opplevde det vanskeligere enn andre barn å snakke med vennene sine om vanskelige temaer (Sandbæk & Pedersen, 2010). Det kan tyde på at barn fra lavinntektsfamilier ikke har mindre mulighet enn andre barn til å benytte sitt uformelle nettverk til å snakke om penger og materielle kår, selv om de opplever økonomi som et «vanskelig tema».

En begrunnelse for at det er viktig å snakke med barna er at de har en kunnskap om seg selv og eget liv som ingen andre har. Barn har individuelle rettigheter og skal i henhold til Barnekonvensjonens artikkel 12 og barnelovens § 31 få informasjon og anledning til å si sin mening før det tas avgjørelser som gjelder barnets personlige forhold. Retten til å delta gjelder for alle barn som er fylt 7 år, og også for yngre barn som forstår hva saken gjelder. Dess eldre barnet er desto mer vekt skal det legges på barnets mening. Når barn er fylt 12 år krever lovgiveren at det legges stor vekt på barnets mening (jf. Barnelovens § 31).

HOLF-modellens helhetlige tilnærming vil gi familiekoordinatorerne et godt utgangspunkt for et godt familiearbeid og til å få kunnskap om barnas situasjon. Gjennom samtaler med barn kan en hverdagstilnærming, hvor barn forteller om hverdagen sin, gi nyttig kunnskap om hvordan det er å vokse opp i fattigdom, uten at en nødvendigvis bruker slike ord. Samtidig vil barn også gis mulighet til å fortelle om positive ting i livene deres. Begge deler er viktig for å få et

helhetlig innblikk i barnas og familienes situasjon. Ved at familiekoordinatorene viser at de er opptatt av barnas kunnskap og erfaringer, og at de har kunnskap om seg selv som ingen andre har, kan familiekoordinatorene også være rollemodeller for foreldrene ved å vise hvor viktig og nyttig det er å snakke med og lytte til barna, både om gode og dårlige erfaringer. Det må imidlertid understrekes at det er viktig å ha en bevisst holdning til hva man vil med en barne-samtale, og hvordan den gjennomføres, for ikke å påføre barnet skade (Hennum, 2010, 2011).

8.4.3 Minoritetsperspektivet

Minoritetsetniske familier er overrepresentert når det gjelder barnefattigdom (Dzamarija, 2016) og en relativt stor andel av familiene som deltar i HOLF vil ha minoritetsetnisk bakgrunn. Så langt vi har observert gir verken familiekoordinatorene eller AVdir i utgangspunktet familiens etniske bakgrunn særskilt betydning. Dette er heller ikke noe som eksplisitt behandles i HOLF-modellens grunnlagsdokumenter, med unntak av å kartlegge behov for tolk (jf. familiekartleggingsskjema). Minoritetsfamiliene rekrutteres til HOLF på samme måte som øvrige familier og etter de samme kriterier. Avhengig av botid i landet, årsak til migrasjon og selve migrasjons- og integrasjonsprosessen vil sannsynligvis mange minoritetsfamilier både ha flere og andre utfordringer enn mange av majoritetsfamiliene. Krigstraumer, splitting av familier, fravær av utdanning og svake norskspråklige kunnskaper kan være noen eksempler.

I veiledning hvor kasus har vært familier med en minoritetsetnisk bakgrunn har særskilte utfordringer blitt diskutert og analysert, som behov for traumbearbeiding, språkopplæring eller behov for tolk. Dette har, slik vi har observert det, inngått som en del av en helhetlig kartlegging og oppfølging og ikke på bakgrunn av en i utgangspunktet gitt forståelse av at minoritetsfamilier har andre behov i kraft av sin minoritetsstatus.

Å legge for stor vekt på kulturelle forskjeller kan gjøre at enkeltpersoners situasjon tilsløres og at de i liten grad forstås som mennesker med individuelle særtrekk og behov (Dean, 2001; Lee & Farrell, 2006; Rugkåsa et al., under utgivelse). Det er gjennom sosialarbeideres erfaringer i møte med andre at de kan erkjenne og ta hensyn til det unike ved hvert enkelt individ (Kohli et al., 2010). Durey (2010) viser til studier av hjelpeprofesjoner i Australia og USA og konkluderer med at kunnskaper om kulturelle faktorer per se ikke nødvendigvis leder til kompetent praksis. Like viktig, eller kanskje viktigere er bevissthet om egen kulturelle praksis og fordommer på individuelt, systemisk og institusjonelt nivå. I en gjennomgang av historisk og teoretisk utvikling av en kulturell kompetent praksis, konkluderer også Kohli et al. (2010) med at det viktigste er sosialarbeideres innsikt i bevissthet om egne verdier og kulturelle røtter og å kunne identifisere ulike former for undertrykking og diskriminering. De argumenterer for at sosialt arbeids grunnleggende verdier som varme, empati og ekthet også er kjerneverdier i et kulturelt kompetent arbeid.

I arbeid med minoritetsetniske familier vil kunnskap om hvilke særskilte utfordringer familie kan ha, både når det gjelder deres tidligere erfaringer og hvordan de blir møtt på ulike arenaer i majoritetssamfunnet, kunne gjøre at familiekoordinatorene forstår deres situasjon og møter dem på en best mulig måte. Et minoritetsperspektiv i sosialt arbeid innebærer å være oppmerksom på og lydhør overfor om det er noen spesielle forhold eller utfordringer det kan være

nødvendig å ta hensyn til i møte med minoritetsfamilier, og ikke nødvendigvis å ha uttømmende kunnskap om den enkeltes kultur eller opprinnelsesland (Qureshi, 2009; Skytte, 2008). Slik vi så langt har observert familiekoordinatorenes arbeid i minoritetsetniske familier synes de å ha en bevissthet om kultur- og migrasjonsspesifikke forhold, uten at dette er en inngang til arbeidet, men noe som snarere inngår i en helhetlig kartlegging og vurdering. Dette er et perspektiv vi støtter.

8.5 Betingelser for endringsarbeid

8.5.1 Kunnskapstilførsel

I HOLF-modellen legges hovedvekten på metode og prosess i oppfølgingsarbeidet med familiene gjennom bevisstgjøring av, og opplæring i veiledning og bruk av skjemaer. Teoretisk kunnskapstilførsel vies relativt liten oppmerksomhet. Som vist har familiekoordinatorene etterlyst denne typen kunnskap. Selv om hovedvekten i HOLF skal legges på anvendelse og videreutvikling av grunnleggende NAV-kompetanse og det prosessuelle i arbeidet, vil teoretisk input kunne inspirere og kontekstualisere oppfølgingsarbeidet av lavinntektsfamilier. En måte dette kan gjøres på er gjennom teoretiske og forskningsbaserte forelesninger/innledninger om konkrete tema på samlingene for familiekoordinatorer i FASE 2. Aktuelle tema som er i tråd med hva vi har sett som relevant gjennom vår evaluering kan for eksempel være: barnefattigdom, barns deltakelse, samtaler med barn, brukermedvirkning, migrasjon og integrasjon og arbeid med endring og motstand.

8.5.2 Blir familiekoordinatorene endringschampions?

Familiekoordinatorene uttrykker at de har stor tro på HOLF-arbeidsformen og at de vet at denne arbeidsmåten er til det beste for familiene, men legger til at de har for kort tid innen prosjektets tilmålte tid. Flere understreker at HOLF-modellen er i tråd med en klassisk sosialfaglig arbeidsmåte og med helhetssynet i sosialt arbeid, «sånn de lærte det på skolen». De har erfaring med en slik arbeidsform fra før, det nye er systematikken i forberedelsene og etterarbeidet, at man fastholder en ideell måte å arbeide på, at erfaringene dokumenteres og at ledelsen involveres mer aktivt og forpliktelses til å legge til rette for koordinatorenes måte å arbeide på. Familieplanen og det eksplisitte fokus på barna som HOLF legger opp til trekkes også fram som nytt i forhold til tidligere arbeid. Det gjenstår likevel å se hvilke konsekvenser dette får i praksis. Som vi har påpekt ovenfor er barna og barns perspektiv relativt lite eksplisitt representert i det konkrete arbeidet i HOLF, hovedfokuset synes å være rettet mot å få foreldre (mødre) i arbeid. Familiekoordinatorene uttrykker begeistring over arbeidet og at de opplever seg som privilegerte som får delta i prosjektet. HOLF bidrar både til å utføre et godt sosialfaglig arbeid og til å utvikle familiekoordinatorene som fagpersoner, forteller de.

8.6 Utfordringer ved HOLF-intervensjonen

Som vi var inne på tidligere er veiledningen hovedsakelig saksfokuseret og det ble sjelden stilt spørsmål ved kontekstuelle forhold som politiske, økonomiske og organisatoriske rammebetingelser. Videre ble det også i liten grad stilt spørsmål vedrørende NAVs og familiekoordinatorenes rolle og engasjement i familiene og hvordan dette kan oppfattes av de ulike partene. Hovedfokus i veiledningene var familienes situasjon og problemer, hva som kunne gjøres for å endre denne, og hvordan best motivere foreldre til samarbeid, ansvar og handling. Hvordan en kunne trekke inn og samarbeide med andre instanser i dette ble også flere ganger tematisert.

Risikoen ved en slik tilnærming kan være å individualisere sosiale problemer. Selv om familiekoordinatorene er klar over sammenhenger mellom overordnede politiske og økonomiske prosesser og familiers situasjon, kan et individfokus likevel føre til at koordinatorene/NAV-veilederne i liten grad forstår og tar hensyn til strukturelle forhold som innvirker på familiers situasjon og maktbalansen mellom familiene og NAV/familiekoordinatorene. Dette representerer strukturelle maktforhold som i stor grad er utenfor familiekoordinatorene og familienes kontroll. I den grad disse overses risikerer koordinatorene/NAV-veilederne å overse komplekse sammenhenger relatert til enkeltfamiliers situasjon.

En annen risiko er som vi har sett at familieperspektivet kan defineres snevert ved at mor i hovedsak står i sentrum for intervensjonen, og at barna i hovedsak blir synlige gjennom arbeidet med mor. Dette kan svekke et helhetlig perspektiv på familiens situasjon.

I HOLF legges hovedvekten på metode og prosess i oppfølgingsarbeidet med familiene gjennom bevisstgjøring av, og opplæring i veiledning og bruk av skjemaer. Teoretisk kunnskapstilførsel vies relativt liten oppmerksomhet. Som vist har familiekoordinatorene etterlyst denne typen kunnskap. Selv om hovedvekten i HOLF skal legges på anvendelse og videreutvikling av grunnleggende NAV kompetanse og det prosessuelle i arbeidet, vil teoretisk input kunne inspirere og kontekstualisere oppfølgingsarbeidet av lavinntektsfamilier.

Familiekoordinatorene uttrykker at de har stor tro på HOLF-arbeidsformen og at de vet at denne arbeidsmåten er til det beste for familiene. En viktig diskusjon i HOLF har vært hvor omfattende endringsrolle man skal se for seg at koordinatorene har. I hvilken grad kan den enkelte læres opp til å kompensere for manglende ressurser og systemsvikt, i form av for eksempel manglende tverrsektorielt og tverrprofesjonelt samarbeid, ved å vekke interesse og overbevise andre om nødvendigheten av å delta? Det handler om å lære opp koordinatorene til å bli en slags endringsagent eller «champions of change», som flere av koordinatorene opplevde som svært krevende.

Vi ser også at det er risiko knyttet lederforankring, relevans og overføringsverdi til resten av kontoret, samarbeidet med eksterne samt varigheten av intervensjonen. Disse risikoene er det viktig å overvåke i prosessevalueringen.

Veiledning påvirker hvordan familiekoordinatorene forstår og forklarer ulike sosiale problemer, og videre hvordan de møter og samarbeider med familiene. Å stille åpne, kritisk reflekterende spørsmål som også inkluderer kontekstuelle forhold, kan gi en utdypet og mer nyantert forståelse for komplekse relasjoner og situasjoner. Dersom familiekoordinatorene får mulighet til utvidet forståelse og perspektiver både på familiers situasjon og egen yrkesrolle og arbeidsbetingelser, vil det også øke deres evne til å se seg selv som profesjonsutøvere i en gitt politisk, organisatorisk, kulturell og personlig kontekst. Dette kan gi et bedre grunnlag for å utøve et sosialfaglig arbeid tilpasset familier i deres gitte kontekster (jf. kritisk refleksjon i kapittel 3).

9 Diskusjon

I denne underveisrapporten har vi fremstilt forskningslitteratur som er relevant for HOLF-prosjektet, og analysert kvalitative funn fra utviklingskontorer og HOLF-utviklingsprosessen. Vi har videre diskutert aspekter ved programteori og lagt frem FASE 2 forskningsdesign. Hensikten med rapporten er først og fremst å bidra til AVdirs videre utvikling og implementering av HOLF-modellen og vi viser til aspekter som vi mener vil bli spesielt viktige med hensyn til det videre arbeidet med å implementere modellen.

I HOLF trekkes helhetsperspektivet, oppfølging av *hele* familien, frem som sentralt. Videre understrekes bedre inkludering av barna som et av et av HOLF-modellens fire målområder. Intervjuer med familiekoordinatorene og analyser av utviklingsprosessen viser likevel at samhandlingen med familien i hovedsak skjer gjennom den ene, snarere enn begge foreldrene. Dette er også tendensen overfor familier der foreldrene bor sammen. Videre viser det seg at barnas inkludering skjer primært via foreldrene. Dette kan på den ene siden innebære viktige tilpasninger til koordinatorenes kapasitet og kompetanse, og til en saksorientert veiledningstilnærming. Vår tolkning er at dette er en arbeidsform som gradvis har tatt form. Gjennom erfaringer i utviklingsfasen har AVdir landet på at familiekoordinatorene primært skal arbeide med foreldrene i familien og derigjennom med barnas situasjon. På den andre siden kan en slik avklaring innebære mulige begrensninger i helhetsperspektivet.

HOLF-prosjektet synliggjør også dilemmaet mellom målrettede og universelle tiltak. De nyere evalueringene av FIP prosjektene i Storbritannia har vist at det er knyttet vesentlig risiko for stigmatisering til implementering av slike målrettede og behovsprøvde tiltak for sårbare grupper (jf. Ball et al., 2015; Boddy et al., 2016). Det er viktig at AVdir og vi forskere tar denne risikoen på alvor og nøye planlegger *hvordan* prosjektet formidles til familiene, profesjonsutøvere og kontorer som deltar i prosjektet, samt hvordan resultatene kan formidles til samfunnet generelt.

Et annet aspekt av helhetsperspektivet kan sies å være samarbeidet internt på kontoret og med omgivelsene. Analyser av utviklingsprosessen viser utfordringer knyttet til lederforankring, overføringsverdi til andre deler av kontoret, det eksterne samarbeidet og til koordinatorene som endringsagenter for systemforandring. Dette begrenser systemrelevansen av intervensjonen, og viser at den største betydningen antakelig vil være knyttet til det konkrete oppfølgingsarbeidet koordinatorene gjør i forhold til de berørte familiene.

Det er også viktig å være klar over nøyaktig hvilke elementer som skiller HOLF-modellen fra øvrig oppfølgingsarbeid, som for eksempel kvalifiseringsprogrammet. En slik distinksjon vil antakelig både forbedre opplæringen av familiekoordinatorer og forenkle formidlingen av prosjektet overfor eksterne aktører.

HOLF-modellen er kompleks og med intervensjoner på flere nivåer. Mest sentralt er intervensjoner på familienivået, som i hovedsak er det metodiske oppfølgingsarbeidet familiekoordinatorene gjør sammen med familiene. Vår vurdering fra utviklingskontorene er at denne delen av intervensjoner begynner å bli ferdig utviklet, mens intervensjonene på systemnivået er mindre utviklet og artikulert. Utfordringene knyttet til innsatsen på systemnivået reiser spørsmål om rolle- og ansvarsdelingen mellom familiekoordinatorene.

Referanser:

- Aarons, G. A. (2004). Mental health provider attitudes toward adoption of evidence-based practice: The Evidence-Based Practice Attitude Scale (EBPAS). *Mental health services research*, 6(2), 61-74.
- Aarset, M. F., & Sandbæk, M. L. (2009). *Foreldreskap og ungdoms livsvalg i en migrasjonskontekst* Rapport (Institutt for samfunnsforskning : online), Vol. 2009:7.
- Allison, P. D. (2009). *Fixed effects regression models*: Sage Thousand Oaks.
- Altman, D., & Deeks, J. (2002). Meta analysis, Simpson's paradox, and the number needed to treat. *BMC medical research methodology*, 2, 3.
- Antle, B. F., Barbee, A. P., & van Zyl, M. A. (2008). A comprehensive model for child welfare training evaluation. *Children and Youth Services Review*, 30(9), 1063-1080.
- Arbeids og velferdsdirektoratet. (2016a). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Implementeringsveileder, versjon 8.8*.
- Arbeids og velferdsdirektoratet. (2016b). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Prosessveileder for oppfølging av familier, versjon 8.8*.
- Arksey, H., & O'Malley, L. (2005). Scoping studies: towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1), 19-32. doi: 10.1080/1364557032000119616
- Askeland, G. A. (2011). *Kritisk refleksjon i sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforl.
- Astrup, K., Medby, P., & Johannessen, K. (2013). Unges etablering på boligmarkedet – er stigen trukket opp? *NIBR-rapport* (Vol. 22): Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Ball, E., Batty, E., & Flint, J. F. (2015). Intensive family intervention and the problem figuration of 'troubled families'. *Social Policy and Society*.
- Bambra, C., Gibson, M., Sowden, A., Wright, K., Whitehead, M., & Petticrew, M. (2010). Tackling the wider social determinants of health and health inequalities: evidence from systematic reviews. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 64(4), 284-291. doi: 10.1136/jech.2008.082743
- Barbee, A., Bledsoe, L., Antle, B., & Yankeelov, P. (1999). An evaluation of the Virtual Office pilot project for the Cabinet for Families and Children *Final Evaluation Report for Child Welfare Training Assessment Grant (part)*.
- Barth, R. P. (2008). The move to evidence-based practice: How well does it fit child welfare services? *Journal of Public Child Welfare*, 2(2), 145-171.
- Bartley, M. (1994). Unemployment and ill health: understanding the relationship. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 48(4), 333-337. doi: 10.1136/jech.48.4.333
- Bate, A. (2016). *The Troubled Families programme* England: UK Parliament House of Commons Library, corp creators.

- Bearman, S. K., Weisz, J. R., Chorpita, B. F., Hoagwood, K., Ward, A., Ugueto, A. M., . . . Health, R. N. o. Y. M. (2013). More practice, less preach? The role of supervision processes and therapist characteristics in EBP implementation. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 40(6), 518-529.
- Bjørnstad, E., & Samuelsson, I. P. (Eds.). (2012). *Hva betyr livet i barnehagen for barn under tre år*. Oslo: Oslo and Akershus University College.
- 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 and Society*, 15(02), 275-288.
- Bogo, M., & McKnight, K. (2006). Clinical supervision in social work: A review of the research literature. *The Clinical Supervisor*, 24(1-2), 49-67.
- Bonoli, G. (2013). *The origins of active social policy: Labour market and childcare policies in a comparative perspective*: OUP Oxford.
- Bradley, G., & Höjer, S. (2009). Supervision reviewed: reflections on two different social work models in England and Sweden: Granskad handledning: reflektioner från två olika handledningsmodeller i England och Sverige. *European Journal of Social Work*, 12(1), 71-85.
- Brunette, M. F., Dianne Asher, L., Whitley, R., Lutz, W. J., Wieder, B. L., Jones, A. M., & McHugo, G. J. (2008). Implementation of integrated dual disorders treatment: A qualitative analysis of facilitators and barriers. *Psychiatric Services*.
- Campbell, M. J., & Walters, S. J. (2014). *How to design, analyse and report cluster randomised trials in medicine and health related research* Statistics in practice,
- Cann, W., Rogers, H., & Matthews, J. (2003). Family Intervention Services program evaluation: A brief report on initial outcomes for families. *Australian e-Journal for the Advancement of Mental Health*, 2(3), 208-215.
- Carpenter, J., Webb, C. M., & Bostock, L. (2013). The surprisingly weak evidence base for supervision: Findings from a systematic review of research in child welfare practice (2000–2012). *Children and Youth Services Review*, 35(11), 1843-1853.
- Cearley, S. (2004). *The power of supervision in child welfare services*. Paper presented at the Child and Youth Care Forum.
- Chand, A., & Thoburn, J. (2005). Research review: Child and family support services with minority ethnic families: What can we learn from research? *Child & Family Social Work*, 10(2), 169-178.
- Chu, R., Thabane, L., Ma, J., Holbrook, A., Pullenayegum, E., & Devereaux, P. J. (2011). Comparing methods to estimate treatment effects on a continuous outcome in multicentre randomized controlled trials: a simulation study. *BMC medical research methodology*, 11(1), 1.
- Churchill, H., & Sen, R. (2016). Introduction: Intensive Family Support Services: Politics, Policy and Practice Across Contexts. *Social Policy and Society*, 15(02), 251-261.
- Clarke, K. (2006). Childhood, parenting and early intervention: A critical examination of the Sure Start national programme. *Critical Social Policy*, 26(4), 699-721.

- Coetsee, W. (1998). An evaluation model for human resources interventions. *Unpublished dissertation. Rand Afrikaans University, Johannesburg.*
- Collins-Camargo, C., & Roysse, D. (2010). A study of the relationships among effective supervision, organizational culture promoting evidence-based practice, and worker self-efficacy in public child welfare. *Journal of Public Child Welfare, 4*(1), 1-24.
- Commission on Social Determinants of Health. (2008). Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health. *Final Report of the Commission on Social Determinants of Health. Geneva: WHO.*
- Contandriopoulos, D., & Brousselle, A. (2012). Evaluation models and evaluation use. *Evaluation, 18*(1), 61-77. doi: 10.1177/1356389011430371
- Craig, P., Dieppe, P., Macintyre, S., Michie, S., Nazareth, I., & Petticrew, M. (2008). Developing and evaluating complex interventions: the new Medical Research Council guidance. *BMJ, 337*, a1655.
- Dahl, E. (1996). Social mobility and health: cause or effect? *BMJ, 313*(7055), 435-436. doi: 10.1136/bmj.313.7055.435
- de Bruin, M., Viechtbauer, W., Schaalma, H. P., Kok, G., Abraham, C., & Hospers, H. J. (2010). Standard care impact on effects of highly active antiretroviral therapy adherence interventions: A meta-analysis of randomized controlled trials. *Archives of Internal Medicine, 170*(3), 240-250.
- Dean, R. (2001). The myth of cross-cultural competence. *Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services, 82*(6), 623-630.
- Dermott, E., & Pomati, M. (2016). The parenting and economising practices of lone parents: Policy and evidence. *Critical Social Policy, 36*(1), 62-81. doi: 10.1177/0261018315602198
- Dieleman, J. L., & Templin, T. (2014). Random-Effects, Fixed-Effects and the within-between Specification for Clustered Data in Observational Health Studies: A Simulation Study. *PLoS one, 9*(10), e110257. doi: 10.1371/journal.pone.0110257
- Drange, N. (2015). Gratis barnehagetid – et vellykket forøk? . *Samfunnsspeilet*(2), 16-21.
- Durey, A. (2010). Reducing racism in Aboriginal health care in Australia: where does cultural education fit? *Australian and New Zealand journal of public health, 34*(s1), S87-S92.
- Dzamarija, M. T. (Ed.). (2016). *Barn og unge voksne med innvandrerbakgrunn. Demografi, utdanning og inntekt* (Vol. 23): Statistisk sentralbyrå (Statistics Norway).
- Esping-Andersen, G. (2002). *Why we need a new welfare state*: OUP Oxford.
- Fixsen, D. L., Blase, K. A., Naoom, S. F., & Wallace, F. (2009). Core Implementation Components. *Research on Social Work Practice, 19*(5), 531-540. doi: 10.1177/1049731509335549
- Fløtten, T., & Grødem, A. S. (2014). Helhetlige tiltak mot barnefattigdom : en kunnskapsoppsummering (Vol. 2014:18). Oslo: Fafo.
- Fook, J., & Gardner, F. (2007). *Practising critical reflection: A resource handbook: A handbook*: McGraw-Hill Education (UK).

- Frøyland, K., & Fossestøl, K. (2012). Inkludering av ungdom i skole eller arbeid: Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Andre delrapport fra evalueringen av et utviklingsarbeid i 15 prosjektområder *AFI Rapport* (Vol. 1). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Frøyland, K., Maximova-Mentzoni, T., & Fossestøl, K. (2016). Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV: Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Sluttrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder *AFI-rapport* (Vol. 1). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Funnell, S. C., & Rogers, P. J. (2011). *Purposeful program theory : effective use of theories of change and logic models*
- Garrett, P. M. (2007). 'Sinbin'solutions The 'pioneer' projects for 'problem families' and the forgetfulness of social policy research. *Critical Social Policy*, 27(2), 203-230.
- Gjems, L. (1995). *Veiledning i profesjonsgrupper*. Oslo: Universitetsforl.
- Glisson, C., Dukes, D., & Green, P. (2006). The effects of the ARC organizational intervention on caseworker turnover, climate, and culture in children's service systems. *Child abuse & neglect*, 30(8), 855-880.
- Gunasekara, F. I., Richardson, K., Carter, K., & Blakely, T. (2014). Fixed effects analysis of repeated measures data. *International journal of epidemiology*, dyt221.
- Gustavsen, K., Dalen, H., Meyer, S. K., & haug, S. M. (2012). Hortensia: I partnerskap for fattigdomsbekjempelse *TF-rapport* (Vol. 299): Telemarksforskning.
- Gustavsen, K., Van der Meij, R., Nilsen, H. J., & Braathen, H. (2012). SIMBA: Sammen i innsatsen mot barnefattigdom i Drammen kommune (Vol. 302): Telemarksforskning.
- Hair, H. J. (2012). The purpose and duration of supervision, and the training and discipline of supervisors: What social workers say they need to provide effective services. *British Journal of Social Work*, bcs071.
- Hamilton, K. (2009). Low-income families: experiences and responses to consumer exclusion. *International journal of sociology and social policy*, 29(9/10), 543-557.
- Hansen, T. (2010). Barns opplevelse av familieøkonomi og egne materielle ressurser. In M. Sandbæk & A. W. Pedersen (Eds.), *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier : en panelstudie 2000-2009* (Vol. 10/2010). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Hausman, J. A., & Taylor, W. E. (1981). Panel data and unobservable individual effects. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1377-1398.
- Hayes, R., & Moulton, L. (2009). Cluster randomised trials.
- Hedges, L. V., & Hedberg, E. C. (2007). Intraclass Correlation Values for Planning Group-Randomized Trials in Education.(Author abstract)(Report). *Educational Evaluation and Policy Analysis*.
- Hennum, N. (2010). Mot en standardisering av voksenhet?: barn som redskap i statens disiplinering av voksne.
- Hennum, N. (2011). Barnevernssamtaler som integreringsverktøy. In B. P. Bø (Ed.), *Multikulturell Teori og Flerkulturelle Praksiser* (pp. 139-162): Abstrakt forlag.

- Heyerdal-Larsen, J., Popova, B., & Obilie, J. (2014). Ubehaget som ressurs i kritisk refleksjon. In A. Ohnstad, M. Rugkåsa & S. Ylvisaker (Eds.), *Ubehaget i sosialt arbeid*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Higgins, J. P. T., Thompson, S. G., Deeks, J. J., & Altman, D. G. (2003). Measuring inconsistency in meta-analyses. *British Medical Journal*, *327*(7414), 557-560.
- Hjelmtveit, V. (2008). Langvarig økonomisk sosialhjelp i barnefamilier: Fattig domsfelle for foreldre og barn? I S. In S. Seim & I. Harsløf (Eds.), *Fattigdommens dyna mikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunn* (pp. 148-170). Oslo: Universitetsforlaget.
- Ingram, R. (2013). Emotions, social work practice and supervision: an uneasy alliance? *Journal of social work practice*, *27*(1), 5-19.
- Jensen, P. S., & Hoagwood, K. E. E. (2008). *Improving children's mental health through parent empowerment: A guide to assisting families*: Oxford University Press.
- Jones, A., Pleace, N., Quilgars, D., & Sanderson, D. (2006). Addressing Anti-social Behaviour - An Independent Evaluation of Shelter Inclusion Project: Shelter, The University of York and The Housing Corporation.
- Järvinen, M., & Mik-Meyer, N. (2012). At skabe en professionel-ansvar og autonomi i velfærdsstaten. *København: Hans Reitzels Forlag*.
- Kavanagh, D. J., Spence, S. H., Strong, J., Wilson, J., Sturk, H., & Crow, N. (2003). Supervision practices in allied mental health: Relationships of supervision characteristics to perceived impact and job satisfaction. *Mental health services research*, *5*(4), 187-195.
- Kemp, S. P., Marcenko, M. O., Hoagwood, K., & Vesneski, W. (2009). Engaging parents in child welfare services: Bridging family needs and child welfare mandates. *Child welfare*, *88*(1), 101.
- Kildal, N. (1998). Velferd og arbeidsplikt. Om arbeidslinjens begrunnelse. *Tidsskrift for velferdsforskning*, *1*(1), 20-36.
- Kim, H., & Lee, S. Y. (2009). Supervisory communication, burnout, and turnover intention among social workers in health care settings. *Social work in health care*, *48*(4), 364-385.
- 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.
- Kroken, R., & Madsen, O. J. (2016). *Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten : fra sosialt arbeid til "arbeid med deg selv"?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kunnskapsdepartementet. (2016). *Tid for lek og læring — Bedre innhold i barnehagen* Oslo, Norway: Regjeringen.
- Lauvås, P., & Handal, G. (2014). *Veiledning og praktisk yrkesteori* (3. utg. ed.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Lauvås, P., Lycke, K. H., & Handal, G. (2016). *Kollegaveiledning med kritiske venner* (Vol. 4). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag
- Lee, S. A., & Farrell, M. (2006). Is cultural competency a backdoor to racism? *Anthropology News*, *47*(3), 9-10.

- Lill, L. (2015). Etniske relasjoner og læring i eldreomsorgen. In E. Righard & N. Montesino (Eds.), *Sosialt arbeid og migrasjon*. Malmø: Gleerup.
- Lippke, S., & Ziegelmann, J. P. (2008). Theory-Based Health Behavior Change: Developing, Testing, and Applying Theories for Evidence-Based Interventions. *Applied Psychology*, 57(4), 698-716. doi: 10.1111/j.1464-0597.2008.00339.x
- 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. In T. D. f. E. (DFE) (Ed.), *Research Report* (Vol. DFE-RR174).
- . *Lov om husleieavtaler (husleieloven)*. Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-17>.
- Malmberg-Heimonen, I. (2005). *Public welfare support and private responses - Studies of European labour market policies in transition*. (PhD Doctoral thesis in Social Work), University of Helsinki, Helsinki. (68)
- Malmberg-Heimonen, I. (2011). The Effects of Family Group Conferences on Social Support and Mental Health for Longer-Term Social Assistance Recipients in Norway. *British Journal of Social Work*, 41(5), 949-967. doi: 10.1093/bjsw/bcr001
- Malmberg-Heimonen, I. (2015). Social Workers' Training Evaluated by a Cluster-Randomized Study: Reemployment for Welfare Recipients? *Research on Social Work Practice*. doi: 10.1177/1049731515569357
- Malmberg-Heimonen, I., & Johansen, S. (2014). Understanding the longer-term effects of family group conferences. *European Journal of Social Work*, 17(4), 556-571. doi: 10.1080/13691457.2013.818528
- Malmberg-Heimonen, I., Natland, S., Tøge, A. G., & Hansen, H. C. (2015). The Effects of Skill Training on Social Workers' Professional Competences in Norway: Results of a Cluster-Randomised Study. *British Journal of Social Work*. doi: 10.1093/bjsw/bcv073
- Malmberg-Heimonen, I., Natland, S., Tøge, A. G., Hansen, H. C., & Innvær, S. (2014). Helhetlig oppfølging av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. Evaluering av "Helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming" (HPMT). En klynge-randomisert studie [Comprehensive follow-up of participants in the qualification program. Evaluation of "Comprehensive, principle-driven, methodical approach" (CPMA). A cluster-randomized trial]. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag/Sosialforsk.
- Malmberg-Heimonen, I., & Tøge, A. G. (2015). Effects of individualised follow-up on activation programme participants' self-sufficiency: A cluster-randomised study. *International Journal of Social Welfare*, n/a-n/a. doi: 10.1111/ijsw.12179
- Malmberg-Heimonen, I., & Tøge, A. G. (2016, forthcoming). Cluster-randomised controlled trials in the evaluation of complex interventions. *SAGE Research Methods Case*.
- Malmberg-Heimonen, I., & Tøge, A. G. (2016). Effects of individualised follow-up on activation programme participants' self-sufficiency: A cluster-randomised study. *International Journal of Social Welfare*, 25(1), 27-35.
- Mann, H., & Reyes, M. (2008). Identifying the human research subject in cluster randomized controlled trials. *IRB: Ethics & Human Research*, 30(5), 14-18.

- Marmot, M., & Allen, J. (2014). Social Determinants of Health Equity. *American Journal of Public Health, 104*(S4), S517-519.
- Marmot, M., Allen, J., Bell, R., Bloomer, E., & Goldblatt, P. (2012). WHO European review of social determinants of health and the health divide. *The Lancet, 380*(9846), 1011-1029.
- Marmot, M., & Wilkinson, R. (2005). *Social determinants of health*: Oxford University Press.
- Mastekaasa, A. (1996). Unemployment and health: selection effects. *Journal of Community and Applied Social Psychology, 6*, 189-205. doi: 10.1002/(SICI)1099-1298(199608)6:3<189::AID-CASP366>3.0.CO;2-O
- Michie, S., Johnston, M., Francis, J., Hardeman, W., & Eccles, M. (2008). From Theory to Intervention: Mapping Theoretically Derived Behavioural Determinants to Behaviour Change Techniques. *Applied Psychology, 57*(4), 660-680. doi: 10.1111/j.1464-0597.2008.00341.x
- Miller, S., Maguire, L. K., & Macdonald, G. (2011). Home-based child development interventions for preschool children from socially disadvantaged families. *Cochrane Database of Systematic Reviews, 12*.
- Mor Barak, M. E., Travis, D. J., Pyun, H., & Xie, B. (2009). The impact of supervision on worker outcomes: a meta-analysis. *Social Service Review, 83*(1), 3-32.
- Morris, K. (2012). Thinking family? The complexities for family engagement in care and protection. *British Journal of Social Work, 42*(5), 906-920.
- Murray, D. M., Varnell, S. P., & Blitstein, J. L. (2004). Design and analysis of group-randomized trials: a review of recent methodological developments. *American Journal of Public Health, 94*(3), 423-432.
- Natland, S., & Hansen, H. C. (2014). Kompetanseutvikling hos veiledere i kvalifiseringsprogrammet. *Fontene forskning : et tidsskrift fra Fellesorganisasjonen (FO)*.
- NAV. (2013). *Evalueringsrapport for utprøving av Veiledningsplattformen i NAV, Arbeids- og velferdsdirektoratet*.
- NAV. (2014). Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk - 2014 Rapport. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Noble, C., & Irwin, J. (2009). Social work supervision an exploration of the current challenges in a rapidly changing social, economic and political environment. *Journal of Social Work, 9*(3), 345-358.
- NOU. (2009:10). *Fordelingsutvalget*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- NOU. (2016:7). *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- O'Reilly, R., Wilkes, L., Luck, L., & Jackson, D. (2010). The efficacy of family support and family preservation services on reducing child abuse and neglect: what the literature reveals. *Journal of Child Health Care, 14*(1), 82-94. doi: 10.1177/1367493509347114
- Oregon Department of Human Services. (2008). *Supported Employment Fidelity Scale*. oregon.gov Retrieved from <https://www.oregon.gov/oha/amh/ReportingReqs/SE%20Fidelity%20Scale.pdf>.

- Parr, S. (2009). Family Intervention Projects: A Site of Social Work Practice. *British Journal of Social Work*, 39(7), 1256-1273. doi: 10.1093/bjsw/bcn057
- Pawson, H., Davidson, E., Sosenko, F., Flint, J., Nixon, J., Casey, R., & Sanderson, D. (2009). Evaluation of intensive family support projects in Scotland. Scottish Government Social Research. : Herriot-Watt University, Sheffield Hallam University and Mill Mount Consulting.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: A realist perspective*: Sage.
- Pawson, R. (2013). *The science of evaluation : a realist manifesto*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Persson, S. (2010). Forskningscirkler – en vejledning. *Gjallarhorn, Tidsskrift for professionsuddannelse*(4), 4-16.
- Qureshi, N. A. (2009). Kultursensitivitet i profesjonell yrkesutøvelse In K. Eide, M. Rugkåsa, N. A. Qureshi & H. Vike (Eds.), *Over profesjonelle barrierer : Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Redmond, G. (2008). Children's perspectives on economic adversity: A review of the literature. In S. P. R. Centre (Ed.), *Innocenti Discussion Papers* (Vol. No. IDP 2008-01). Florence: UNICEF Innocenti Research Centre.
- Rugkåsa, M. (2009). Etniske minoritetskvinnens inntreden i arbeidslivet og konsekvenser for barn og familieliv. In K. Eide, N. Qureshi, M. Rugkåsa & H. Vike (Eds.), *Over profesjonelle barrierer. Et minoritetsperspektiv i psykososialt arbeid med barn og unge*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Rugkåsa, M. (2012). *Likhetens dilemma. Om sivilisering og integrasjon i den velferdsambisiøse norske stat*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Rugkåsa, M., Eide, K., & Ylvisaker, S. (under utgivelse). *Barnevern i et minoritetsperspektiv*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Rugkåsa, M., & Ylvisaker, S. (2015). Kritisk refleksjon i barnevernfaglig praksis. In N. Montecino & E. Rigard (Eds.), *Sosialt arbeid og migranter*. Malmø: Gleerup.
- Rydbeck, K. (2010). The research circle as a meeting place for researchers and practitioners. *Information research*, 15(3), colis707.
- Sackett, D. L., Rosenberg, W. M., Gray, J. M., Haynes, R. B., & Richardson, W. S. (1996). Evidence based medicine: what it is and what it isn't. *BMJ*, 312(7023), 71-72.
- Sandbæk, M. (2009). Family Income and Children's Perception of Parental Support and Monitoring. *Social Policy & Society*, 8(4), 515-526. doi: 10.1017/S1474746409990091
- Sandbæk, M. (Ed.). (2004). *Barns levekår : hva betyr familiens inntekt?* (Vol. 11/2004). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sandbæk, M. (Ed.). (2008). *Barns levekår : familiens inntekt og barns levekår over tid* (Vol. 7/2008). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Sandbæk, M., & Pedersen, A. W. (Eds.). (2010). *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier : en panelstudie 2000-2009* (Vol. 10/2010). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

- Skaaret, J. S. (2012). Er bolig alltid en god investering?: en empirisk analyse av boligeiernes avkastning: 1899-2011.
- Skytte, M. (2008). *Sosialt arbeid med etniske minoritetsfamilier*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Slettebø, T. (2013). Forsknings sirkler som fagutvikling. Oslo: Universitetsforl., cop. 2013.
- Smith, C. H., Russell, R., & Giddings, M. M. (2007). Evaluating a social work supervision model in a real-world child welfare setting. *Professional Development: The International Journal of Continuing Social Work Education*, 10(1), 10.
- Social Exclusion Unit Task Force (SEUTF). (2007). *Reaching Out: Think Family: Analysis and Themes from the Families at Risk Review*. London: Cabinet Office.
- Spence, S. H., Wilson, J., Kavanagh, D., Strong, J., & Worrall, L. (2001). Clinical supervision in four mental health professions: A review of the evidence. *Behaviour change*, 18(03), 135-155.
- St.meld. nr. 6. (2012–2013). *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*. Oslo: Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- St.meld. nr. 9. (2006–2007). *Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Det kongelige arbeids- og inkluderingsdepartement.
- St.meld. nr. 17. (1996 – 1997). *Om innvandring og det flerkulturelle Norge*. Oslo: Kommunal og arbeidsdepartementet.
- Sundnes, A., & Andenæs, A. (2014). Hva med foreldrene? Barnehage, sosial mobilitet og utvikling *Tidsskrift for velferdsforskning*, 17(4), 30-41.
- The W.K. Kellogg Foundation. (2004). *Logic model development guide Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action*
- Thoburn, J., Cooper, N., Brandon, M., & Connolly, S. (2013). The place of “think family” approaches in child and family social work: Messages from a process evaluation of an English pathfinder service. *Children and Youth Services Review*, 35(2), 228-236.
- Thorød, A. B. (2008). Sosial eksklusjon. In M. Sandbæk (Ed.), *Barns levekår : familiens inntekt og barns levekår over tid* (Vol. 7/2008). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Tveiten, S. (2013). *Veiledning : mer enn ord* (4. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.
- Tymms, P. B., Curtis, S. E., Routen, A. C., Thomson, K. H., Bolden, D. S., Bock, S., . . . Moore, H. J. (2016). Clustered randomised controlled trial of two education interventions designed to increase physical activity and well-being of secondary school students: the MOVE Project. *BMJ Open*, 6(1), e009318.
- Tøge, A. G., & Blekesaune, M. (2015). Unemployment transitions and self-rated health in Europe: A longitudinal analysis of EU-SILC from 2008 to 2011. *Social Science & Medicine*, 143, 171-178. doi: 10.1016/j.socscimed.2015.08.040
- Ulvestad, A. K., & Kärki, F. U. (Eds.). (2012). *Flerstemt veiledning*. Oslo: Gyldendal.
- Van Zyl, K., & van Zyl, M. A. (2000). *Re-conceptualizing learning readiness and standardizing the Learning Benefit Inventory*. .

- Virtanen, M., Kivimäki, M., Joensuu, M., Virtanen, P., Elovainio, M., & Vahtera, J. (2005). Temporary employment and health: a review. *International journal of epidemiology*, 34(3), 610-622. doi: 10.1093/ije/dyi024
- Virtanen, P., Vahtera, J., Kivimäki, M., Liukkonen, V., Virtanen, M., & Ferrie, J. (2005). Labor market trajectories and health: a four-year follow-up study of initially fixed-term employees. *American Journal of Epidemiology*, 161(9), 840-846. doi: 10.1093/aje/kwi107
- White, C., Warrener, M., Reeves, A., & La Valle, I. (2008). Family Intervention Projects: An Evaluation of their Design, Set-up and Early Outcomes *Research Report DCSF-RW047*: National Centre for Social Research.
- Wilkinson, R. G. (1997). Socioeconomic determinants of health: Health inequalities: relative or absolute material standards? *BMJ*, 314(7080), 591. doi: 10.1136/bmj.314.7080.591
- Zachrisson, H. D., Lekhal, R., & Mykletun, A. (2011). Hva gjør barnehagene med barna? *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, 48(6).
- Zinn, A. (2015). A typology of supervision in child welfare: Multilevel latent class and confirmatory analyses of caseworker-supervisor relationship type. *Children and Youth Services Review*, 48, 98-110.

Arbeidsforskningsinstituttet er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt.

Sentrale forskningstema er:

- ♦ Inkluderende arbeidsliv
- ♦ Utsatte grupper i arbeidslivet
- ♦ Konflikthåndtering og medvirkning
- ♦ Sykefravær og helse
- ♦ Innovasjon
- ♦ Organisasjonsutvikling
- ♦ Velferdsforskning
- ♦ Bedriftsutvikling
- ♦ Arbeidsmiljø

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside eller bestilles direkte fra instituttet.

Arbeidsforskningsinstituttet

Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass

0130 Oslo

Telefon 23 36 92 00

www.afi.no