

Oppfølgingsundersøkelse blant NAV-kontor som deltok i HOLF-prosjektet

Cathrine Haugen, Sigrid Lande og Inga Nodland



© NAV juni 2024

EIER

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5, St. Olavs plass
0130 Oslo

Rapporten er tilgjengelig på www.nav.no/analyser

ISBN: 978-82-551-2543-3
ISSN: 2703-8823

DOI: 10.60847/NAV.4821

Innhold

Forord	7
Sammendrag	8
1.0 Bakgrunn	9
1.1 Om prosjekt Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF) og evalueringen av dette	9
1.2 Oppfølging av HOLF-prosjektet: Surveyundersøkelse og workshop	10
2.0 Data og metode	10
2.1 Surveyundersøkelse	10
2.2 Workshop	12
3.0 Hva kjennetegner kontorene og respondentene?	13
4.0 Hva kjennetegner oppfølgingen av lavinntektsfamilier og praktiseringen av barneperspektivet?	14
4.1 Områder som kontoret har jobbet særskilt med i etterkant av HOLF-prosjektet	14
4.2 Internt samarbeid ved NAV-kontoret	16
4.3 Samarbeid med andre instanser	17
4.4 Endring i arbeidet med barnefamilier som følge av HOLF-prosjektet?	20
4.5 Tiltak for at barnas situasjon kan bli bedre vurdert i kontorets saksbehandling og oppfølging	22
5.0 Innspill fra workshop	23
5.1 «Barns behov ble vurdert før vedtak ble fattet»	23
5.2 Hva betyr det å følge opp barnas situasjon?	24
5.3 Hva bør direktoratet gjøre for å løfte dette området	

fremover?	24
6.0 Oppsummering og diskusjon	24
6.1 Ivaretagelse av barneperspektivet i hele NAV-kontoret	24
6.2 Ulike syn på hvilke tiltak som vil ha størst betydning for vurdering av barnas situasjon.....	25
6.3 Rutiner for samarbeid internt og med andre instanser	26
6.4 Helhetlig oppfølging av familier med sammensatte behov ..	26
6.5 Har vi gode nok virkemidler til arbeidsrettet oppfølging av målgruppen for HOLF?	27
7.0 Hvilke tiltak peker resultatene på?	28
8.0 Funnenes relevans for dagens situasjon	29
8.1 Nyere forskning og innsikt knyttet til familier som mottar økonomisk sosialhjelp	29
8.2 NAVs arbeid for å utvikle barneperspektivet og den helhetlige oppfølgingen av lavinntektsfamilier	29
Litteraturliste.....	30
Vedlegg 1 Spørreskjema i surveyundersøkelse	31
Vedlegg 2 Oppsummering av workshop	36

Forord

I 2022 gjennomførte Arbeids- og velferdsdirektoratet et oppfølgingsarbeid av de NAV-kontor som i årene 2016-2019 hadde vært med i et prosjekt for å teste ut en ny metodikk for helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF). Direktoratets oppfølging av HOLF-kontorene ble gjort i form av en surveyundersøkelse og en workshop. I dette notatet publiserer vi de funnene og innspillene som oppfølgingen ga.

Av ulike grunner har det gått to år fra oppfølgingen ble gjennomført, til dette notatet med funn publiseres. Funnene har imidlertid vært med på å forme direktoratets løpende utviklingsarbeid på fagområdet Sosiale tjenester. Flere tiltak er iverksatt for å støtte NAV-kontorenes helhetlige oppfølging av lavinntektsfamilier, og ivaretagelsen av barneperspektivet. I kapittel 8.2 beskriver vi gjennomførte og pågående tiltak.

Jan Erik Grundtjernlien

Avdelingsdirektør

Virkemiddelseksjonen // Arbeids- og tjenesteavdelingen

Mai 2024

Sammendrag

Dette notatet beskriver oppfølgingen av HOLF-prosjektet gjennomført av Arbeids- og velferdsdirektoratet våren og høsten 2022. Oppfølgingen ble gjort i form av en surveyundersøkelse blant ledere og medarbeidere ved kontorene som hadde deltatt i HOLF-prosjektet (både tiltaks- og kontrollkontor), og en workshop med de samme kontorene for å utdype funnene i surveyen. Formålet med oppfølgingen var å få bedre innsikt i arbeidet med lavinntektsfamilier og ivaretagelsen av barneperspektivet ved de tidligere HOLF-kontorene.

I surveyundersøkelsen angir nær 6 av 10 at deres kontor er gode eller svært gode på å kartlegge og følge opp barns situasjon. Også på spørsmål om ulike sider av dette arbeidet, som bruk av kartleggingsskjemaer og verktøy fra prosjektperioden, og forankring i partnerskapet, svarer rundt 6 av 10 positivt. Samtidig mener om lag like mange at barne- og familieperspektivet hovedsakelig ivaretas av de kommunale tjenestene ved kontoret. Under halvparten av lederne mener at de har implementert barneperspektivet ved kontoret etter HOLF-prosjektet, og bare en tredel mener at barnas situasjon alltid kartlegges.

Kartlegging av barnas behov på ulike arenaer i livet, relasjonsbygging med familiene og tett samarbeid med andre hjelpeinstanser ble i workshopen trukket fram som sentrale elementer i hva det praktisk sett vil si å følge opp barnas situasjon. I surveyundersøkelsen oppga rundt 7 av 10 veiledere at de har jevnlig samarbeidsmøter, både internt og med andre instanser. Mange ulike instanser vurderes som svært relevante å samarbeide med, både barnevernstjeneste, skole, SFO/AKS, PP-tjeneste, programrådgivere i introduksjonsordningen, lege/behandler, boligkontor og ulike kommunale lavterskeltilbud. Videre nevnes også distriktspsykiatrisk senter (DPS), barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), familievernkontor, politi, UDI, flyktningeguiden, utekontakt, idrettslag, frivillighet mm. Sammenlignet med andre aktører vurderes arbeidsgivere som den minst relevante aktøren å samarbeide med.

Når det gjelder hva som skal til for å bedre arbeidet med oppfølgingen av barnas situasjon, synes det å være noe uenighet mellom veiledere og ledere. Mens veiledere trekker fram betydningen av kompetansehevende tiltak, er lederne mest opptatt av signalene som gis i mål- og disponeringsbrevet og kommunebrevet.

1.0 Bakgrunn

1.1 Om prosjekt Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF) og evalueringen av dette

HOLF- prosjektet (Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier) var et nasjonalt prosjekt som pågikk i NAV i perioden 2016 - 2019. OsloMet gjennomførte følgeforskning på prosjektet, som ble organisert som en randomisert studie hvor noen NAV-kontor jobbet etter en bestemt metodikk for oppfølging av lavinntektsfamilier. Målgruppen var familier med ett til fire barn under 18 år, og som var langtidsmottakere av sosialhjelp. Metodikken var utviklet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og skulle gi bedre og mer systematisk oppfølging av lavinntektsfamilier (Malmberg-Heimonen et al., 2019). Metodikken ble utviklet på bakgrunn av tidligere erfaringer med norske familieprosjekter, en kunnskapsoppsummering og annen relevant kunnskap på feltet. Sentrale tiltak i HOLF-metodikken var innføring av en koordinerende kontaktperson, brukermedvirkning, kompetanse og egnethet hos de ansatte, koordinering og samarbeid på tjenestesiden. I tillegg ble helheten i modellen mer vektlagt enn de ulike enkeltdelene. Rollen som familiekoordinator innebar en helhetlig oppfølging av alle familie-medlemmene på fire målområder: økonomi, bolig, arbeid og barnas situasjon. I tillegg skulle de koordinere tjenestene i kommunen til familiens beste (Malmberg- Heimonen et al., 2019).

Kontorene som deltok i prosjektet ble randomisert i to grupper, tiltakskontor der familiekoordinatoren skulle jobbe etter HOLF-metodikken, og kontrollkontor der familiekoordinatoren jobbet etter valgfri metodikk, men med oppmerksomhet på de samme fire målområdene som i HOLF-modellen (arbeid, inntekt, bolig og barnas situasjon). Videre ble familiene ved både tiltaks- og kontrollkontor randomisert i to grupper, de som fikk oppfølging fra familiekoordinatoren, og de som fikk ordinær oppfølging fra kontoret. Familiene som fikk oppfølging i prosjektet var dermed randomisert i tre grupper: De som fikk oppfølging fra familiekoordinator hhv. med og uten HOLF-metodikk, og de som fikk ordinær oppfølging.

Det ble gjennomført både en effektevaluering og en prosessevaluering av forsøket. I prosessevalueringen

ble det undersøkt om definerte aktiviteter var gjennomført som forutsatt (omfang og kvalitet), og hvilken betydning ulike aktiviteter, slik som lederoppfølging, veiledning og seminarer, hadde hatt i implementeringen. Forskerne oppsummerte med at HOLF-modellen hadde høy grad av implementeringskvalitet, i form av at utarbeidede skjema ble benyttet i kombinasjon med veiledning og seminarer. Det som i prosjektet ble omtalt som aksjonsnettverk hadde derimot i mindre grad blitt implementert (Malmberg- Heimonen et al., 2019, s.10).

Når det gjelder effektevalueringen gjorde dataene det mulig å undersøke effekten av HOLF-modellen på alle fire målområdene, og av rollen som familiekoordinator på målområdene arbeid og inntekt. Resultatene viste ingen signifikante effekter av verken HOLF-metodikken eller rollen som familiekoordinator. Riktignok viste resultatene en gjennomgående god forbedring av familienes situasjon gjennom perioden de fikk oppfølging, men det var ingen forskjeller i utviklingen for familier som fikk oppfølging fra en familiekoordinator med og uten HOLF-metodikk, og bare mindre forskjeller mellom familier som fikk ordinær oppfølging eller oppfølging fra en familiekoordinator.

1. Foreldrenes tilknytning til arbeidslivet

Her konkluderte forskerne med at det ikke var belegg for å si at HOLF-metodikken eller rollen som familiekoordinator hadde ført til at flere foreldre kom i arbeid. De fant riktignok en svak positiv effekt av rollen som familiekoordinator, men denne effekten var ikke signifikant (Malmberg-Heimonen et al., 2019: s.242). Av familiene som deltok i HOLF- prosjektet, hadde kun 3 av 10 familier tilknytning til arbeidslivet ved oppstart. Dette kunne være alt fra noen timers arbeid til fulltid. I tillegg hadde 49% av foreldrene grunnskole eller lavere utdanning, kombinert med at 31% også oppga dårlig eller svært dårlig helse (Bergheim & Rugkåsa, 2022, s.5).

2. Økning i familiens inntekt

Heller ikke her fant forskerne noen effekt av HOLF-metodikken eller av rollen som familiekoordi-

nator. Det var imidlertid en svak (ikke statistisk signifikant) tendens til at rollen som familiekoordinator bidro til økte utbetalinger av sosialhjelp. Denne økningen tilsvarte økte utbetalinger på 300-400 kr per måned (Malmberg-Heimonen et al., 2019: s.242).

3. Bedring i familiens bosituasjon

Forskerne fant heller ingen effekt av HOLF-modellen på familienes opplevelse av boligens kvalitet, størrelse eller boområde. Resultatene indikerte en positiv effekt av oppfølging fra familiekoordinatorene, da svarene fra foreldrene som fikk oppfølging fra en familiekoordinator viste stabil bosituasjon over tid, og økning i andelen som var fornøyd med størrelsen og standarden på boligen. Det fantes ikke registerdata som gjorde det mulig å måle denne effekten, men en hypotese var at familiekoordinatorene hadde bidratt til at familiene hadde fått større og mer egnede boliger (Malmberg-Heimonen et al., 2019: s.243).

4. Barnas situasjon

Flere aspekter ved barnas situasjon ble målt¹, men evalueringen viste ingen tegn til at HOLF-modellen hadde hatt effekt på disse. (Malmberg-Heimonen et al., 2019: s.197-203). Imidlertid var det ved både tiltaks- og kontrollkontor en markant økning i andelen foreldre som mente at NAV-veilederne snakket direkte med deres barn. Forskerne konkluderte derfor med at bruk av familiekoordinatorer fører til at barn blir mer synlige for NAV (Malmberg-Heimonen et al., 2019: s.243-244).

1.2 Oppfølging av HOLF-prosjektet: Surveyundersøkelse og workshop

Våren og høsten 2022 gjennomførte Arbeids- og velferdsdirektoratet en oppfølging av HOLF-prosjektet. Formålet med oppfølgingen var å få bedre innsikt i om arbeidet med HOLF hadde ført til endringer i kontorene som deltok.

Oppfølgingen ble gjort i form av en surveyundersøkelse blant ledere og medarbeidere ved kontorene

som hadde deltatt i HOLF-prosjektet (både tiltaks- og kontrollkontor), og en workshop med de samme kontorene for å utdype funnene i surveyen². Forholdene som ble undersøkt gjaldt organisering av og samarbeid om oppfølging av lavinntektsfamilier, og ivaretagelse av barneperspektivet. Følgende hypoteser ble utarbeidet i forkant av undersøkelsen:

- HOLF-kontorene, uavhengig av om de var tiltaks- eller kontrollkontor, har implementert barneperspektivet i varierende grad i etterkant av prosjektets slutt.
- Barneperspektivet er ikke tilstrekkelig implementert i hele NAV kontoret, men anses å være et kommunalt område.
- Lederforankring og organisatoriske grep er viktig for å iverksette endring/rutiner.
- HOLF har bidratt til økt oppmerksomhet på barneperspektivet i NAV.

I dette notatet gjennomgår vi både resultatene fra surveyundersøkelsen og innspillene fra workshopen. En nærmere beskrivelse av hvordan disse ble gjennomført, gis i kapittel 2. Kapittel 3 gir en oversikt over hva som kjennetegner kontorene der surveyundersøkelsen ble gjennomført, og de ledere og medarbeidere som deltok i undersøkelsen (respondentene). I kapittel 4 gjennomgås respondentenes svar når det gjelder deres og kontorenes arbeid med oppfølging av lavinntektsfamilier og ivaretagelsen av barneperspektivet. Resultater for tiltaks- og kontrollkontor blir sammenlignet. Videre gir kapittel 5 en oppsummering av innspillene fra workshopen. I kapittel 6 diskuteres funnene og innspillene samlet, mens vi i kapittel 7 angir noen anbefalinger om hva som bør stå sentralt NAVs videre arbeid med oppfølging av lavinntektsfamilier og ivaretagelse av barneperspektivet.

2.0 Data og metode

2.1 Surveyundersøkelse

Surveyundersøkelsen ble gjennomført blant medarbeidere ved NAV-kontor som hadde deltatt i HOLF-prosjektet. Det var totalt 29 kontor som deltok

¹ Blant annet mobbing, trivsel og deltakelse i barnehage/SFO og i fritidsaktiviteter.

² Resultatene som ble presentert i workshopen var basert på automatisk genererte resultat-tabeller fra SurveyXact, uten at det var gjennomført noen nærmere analyse av resultatene.

i prosjektet, 15 tiltakskontor og 14 kontrollkontor. I etterkant av prosjektperioden ble to av kontorene slått sammen med andre kontor. Derfor inngikk 26 NAV-kontor i surveyundersøkelsen, fordelt på 14 tiltakskontor og 12 kontrollkontor. Alle ledere ved disse kontorene fikk tilsendt spørreskjemaet, i tillegg til et tilfeldig utvalg av veiledere og andre medarbeidere. Til sammen mottok 1993 medarbeidere spørreskjemaet og blant disse fikk vi svar fra 691. Svaropplutningen for undersøkelsen ble dermed 35 prosent.

Gitt at svargiverne er representative for medarbeiderne ved kontorene der undersøkelsen ble gjennomført, er antallet svar tilstrekkelig til å gi en statistisk feilmargen på 3,0 – 3,5 prosentpoeng³. Utsagnskraften⁴ avhenger imidlertid også av i hvilken grad svargiverne er representative for de som fikk undersøkelsen tilsendt. Manglende opplysninger om dette gjør det vanskelig å konkludere sikkert om surveyundersøkelsens utsagnskraft. I den grad det er skjevheter i frafallet som har betydning for svargivingen, er det likevel grunn til å tro at de som har svart generelt har større interesse for og mer oppmerksomhet på barne- og familieperspektivet, enn det som er tilfelle for de som ikke har svart. Det skulle i så fall tilsi at den reelle ivaretagelsen av barneperspektivet ved kontorene kan være svakere enn det surveyundersøkelsen indikerer. Videre er det grunn til å anta at de tidligere HOLF-kontorene har en sterkere oppmerksomhet om barneperspektivet enn det andre NAV-kontor har. Også det skulle tilsi at ivaretagelsen av dette reelt sett er svakere ved NAV-kontor generelt enn det surveyundersøkelsen viser.

Deltakerne i undersøkelsen fikk spørsmål om hva slags stilling de hadde, og basert på svarene fordelte de 691 respondentene seg på 17 NAV-ledere, 101

³ Gitt et valgt signifikansnivå på 0,05, et nettoutvalg på 691 svargivere, og et totalt antall medarbeidere ved undersøkelseskontorene på et sted mellom 2 000 og 3 500. Vi har ikke data om antallet medarbeidere ved undersøkelseskontorene, men svar på spørsmål om dette i undersøkelsen angir at 35 prosent av de 26 undersøkelseskontorene har mer enn 140 ansatte, 58 prosent mellom 60 og 140 ansatte og 8 prosent færre enn 60 ansatte. Se tabell 2. Beregnet feilmargen tilsier at vi med 95 prosents sikkerhet kan si at det virkelige resultatet ligger et sted i intervallet +/- 3-3,5 prosentpoeng fra det observerte resultatet.

⁴ Dvs. i hvilken grad vi kan stole på at resultatene vi finner er representative for dem som undersøkelsen ble gjennomført blant.

avdelingsledere, 486 veiledere og 87 medarbeidere med andre roller. Alle kontorene er representert i svarene, men datamaterialet er for lite til å gjøre separate analyser for hvert kontor.

Spørreskjemaet var utformet for å undersøke hvordan NAV-kontorene nå jobber med oppfølgingen av lavinntektsfamilier, og temaet ble kartlagt gjennom en rekke spørsmål. I tillegg ble respondentene spurt om antallet ansatte ved deres kontor, om kontoret (på undersøkelsestidspunktet) hadde en egen avdeling eller en egen rolle som skulle ivareta barneperspektivet i oppfølgingsarbeidet, og om respondenten selv hadde en slik rolle eller jobbet på en avdeling med et slikt ansvar.

Videre ble det stilt spørsmål om medarbeideren hadde jobbet ved kontoret i den perioden HOLF-prosjektet ble gjennomført, og om det fortsatt jobbet noen ved kontoret som hadde vært involvert i HOLF-prosjektet. Spørreskjemaet som ble benyttet ligger som vedlegg til dette notatet.

Det viste seg at medarbeidere ved samme kontor til dels ga forskjellige svar på spørsmålene om antallet ansatte ved kontoret, og om kontoret har en egen avdeling eller rolle med ansvar for barneperspektivet. I slike tilfeller har vi valgt å legge til grunn kun svarene fra ledere og avdelingsledere, ettersom vi antar at disse har hatt best grunnlag for å svare. Ut fra en helhetsvurdering av deres svar, er hvert kontor kodet med en antatt kontorstørrelse og plassering av ansvaret for barneperspektivet⁵.

Når det gjelder hva som kjennetegner arbeidet ved tiltaks- og kontrollkontorene, så fikk deltakerne i undersøkelsen først et overordnet spørsmål om hvor godt de synes kontoret jobber med å kartlegge og følge opp barnas situasjon i saker som berører barn. Videre fikk de mer detaljerte spørsmål om arbeidet, inndelt i ulike

⁵ Der alle eller flertallet av ledere og avdelingsledere svarer at ansvaret for barneperspektivet ligger til en bestemt avdeling, er dette vektlagt. Blant øvrige kontor antar vi at barneperspektivet ivaretas av en bestemt rolle når minst én av lederne/avdelingslederne ved kontoret har svart dette. Angående antallet ansatte ved kontoret, er det bare ved to av kontorene ulike svar fra lederne/avdelingslederne, og der vektlegges det som flertallet har svart.

temabolker. Noen av spørsmålene gikk kun til veiledere, noen kun til ledere, noen til ledere og veiledere og noen til alle deltakere (se vedlegg 1). En del av spørsmålene var formulert som påstander, og respondentene ble bedt om å angi hvor enig eller uenig de var i disse påstandene.

Temabolkene i spørreskjemaet kartla ulike emner, blant annet om kontoret i etterkant av HOLF-prosjektet har jobbet særskilt med retningslinjer og verktøy som ble brukt under prosjektperioden, hva som er praksis for internt samarbeid ved kontoret, hvordan samarbeidet med eksterne aktører er, og om HOLF-prosjektet har medført endringer i arbeidet med lavinntektsfamilier. Veiledere og ledere fikk også hver sin liste over aktuelle tiltak for å vurdere barns situasjon i saksbehandling og oppfølging ved kontoret, hvor de ble bedt om å velge ut de tiltakene de mente var viktigst for ivaretagelsen av dette. Veilederne skulle velge ut de tre tiltakene de mente var viktigst, mens lederne fikk en lengre liste og skulle velge ut fem tiltak.

Flere av spørsmålene (og påstandene) i undersøkelsen hadde svaralternativer på en skala fra 1 til 5 der 1 betydde «i liten grad» eller «helt uenig», mens 5 betydde «i stor grad» eller «helt enig». I presentasjonen av resultatene vises både hvordan svarene fordeles seg på svarskalaen, og andelen av svarene som er enten 4 eller 5.

I analysen er svarene fra tiltakskontorene sammenlignet med svarene fra kontrollkontorene. Forskjellene er i liten grad statistisk signifikante, men kan likevel være nyttige å se. Det er en mulighet for at manglende statistisk signifikans skyldes små tall. Det var relativt få deltakere i undersøkelsen, og en del av spørsmålene ble bare stilt til noen av dem, f.eks. veiledere.

2.2 Workshop

I etterkant av surveyundersøkelsen ble det planlagt og gjennomført en workshop. Dette ble gjort i samarbeid med en representant fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Flere Statsforvalterembeter ble invitert inn i arbeidet, men da arbeidet i stor grad ble gjennomført på sommeren måtte mange melde avbud.

Målet med workshopen var å utdype funn fra surveyen. Workshopen ble av praktiske årsaker gjennomført digitalt via Teams. På workshopen fikk deltagerne presentert foreløpige funn fra surveyen. De ble vist resultatene på spørsmål knyttet til om kontorene har en egen avdeling eller rolle som ivaretar barneperspektivet, hvor godt de selv vurderer at de er i stand til å følge opp barnas situasjon, svarene på spørsmålene knyttet til samarbeid og om de anser at kontoret har gjort endringer i sin oppfølging av barnefamilier som følge av deltakelse i HOLF-prosjektet. Siste del av workshopen ble brukt til gruppearbeid rundt følgende problemstillinger som deltagerne hadde fått tilsendt i forkant:

- I mitt kontor er alle som møter foreldre i stand til å kartlegge og følge opp barnas situasjon i saker som berører barn.
- Hva betyr det for dere å følge opp barnas situasjon? Gi konkrete eksempler på hvordan og hva dere kartlegger og følger opp.
- Diskuter hvordan hele kontoret ditt kan bli enda bedre i dette arbeidet – hva skal til? Hva kan du gjøre?
- Gi direktoratet og statsforvalter minst tre gode råd om hva vi bør gjøre for å løfte dette området fremover – hvilke råd vil du gi?

Deltagerne fikk tilsendt spørsmålene i forkant da vi ønsket å gi dem mulighet til å forberede seg og diskutere svar internt på kontoret i forkant av workshopen. I workshopen ble spørsmålene gjennomgått i grupper og presentert i plenum. Innspillene ble i etterkant oppsummert i et eget notat, se vedlegg 2.

Totalt deltok 25 personer på workshopen. De som deltok var fra både tiltaks- og sammenligningskontorene, og det var en blanding av veiledere, personer med særlige roller tilknyttet familiearbeid og ledere på ulike nivå. Det var mulig å melde interesse for å delta på workshopen allerede når en besvarte surveyundersøkelsen, og noen melde seg på allerede da. Det ble også sendt ut forespørsel om deltagelse til alle kontorene i etterkant av surveyundersøkelsen, hvor kontorene kunne melde på to deltakere hver.

3.0 Hva kjennetegner kontorene og respondentene?

Svarene i surveyundersøkelsen viser at 7 av kontorene på undersøkelsestidspunktet hadde en egen avdeling med ansvar for å ivareta barneperspektivet (tabell 1). Ved 15 av kontorene var dette ansvaret lagt til en bestemt rolle, mens ansvaret ikke var plassert noe bestemt sted ved 4 av kontorene. Blant de 7 kontorene som hadde ansvaret lagt til en avdeling, hadde 3 av kontorene vært tiltakskontor under prosjektperioden, mens dette gjaldt 9 av de 15 kontorene som hadde ansvaret for barneperspektivet tillagt en egen rolle. De 4 kontorene der ansvaret ikke var plassert, besto av 2 tiltakskontor og 2 kontrollkontor. Til sammen hadde 85 prosent av kontorene ansvaret for barneperspektivet plassert ved enten en avdeling eller en rolle, og forskjellen var liten mellom tiltakskontor og kontrollkontor.

Tiltakskontorene var i gjennomsnitt litt større enn kontrollkontorene (tabell 2), og ingen av tiltakskontorene hadde under 60 ansatte, noe 2 av kontrollkontorene hadde (17%). Andelen med mer enn 140 ansatte var også litt høyere blant tiltakskontorene enn blant kontrollkontorene (36% vs. 33%).

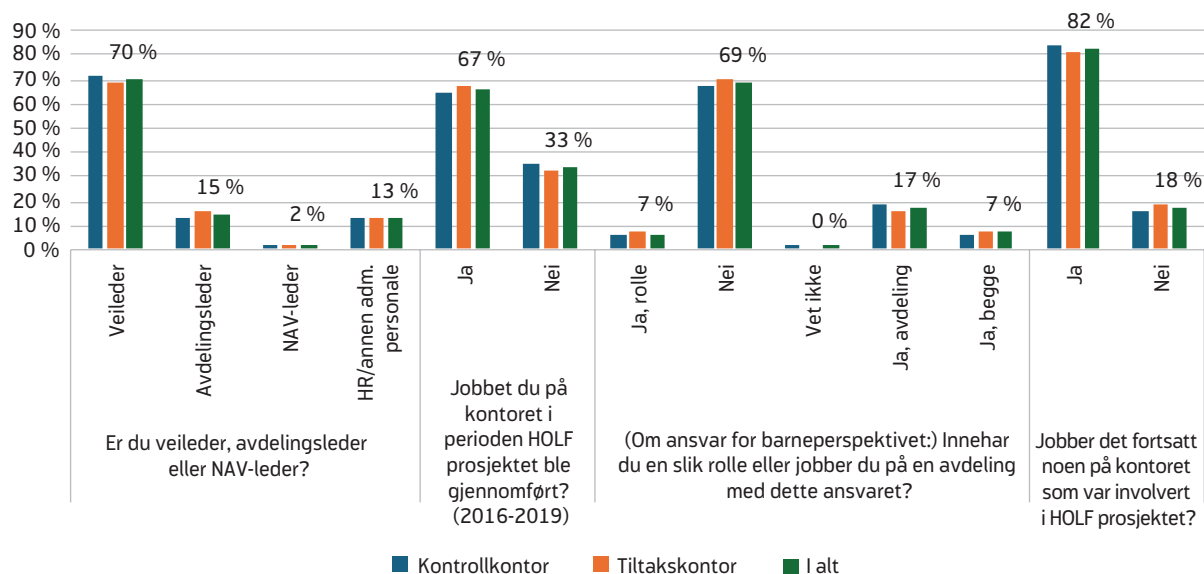
Når det gjelder kjennetegn ved de medarbeiderne som deltok i undersøkelsen, var dette nokså likt ved tiltaks- og kontrollkontorene (figur 1). Andelen veiledere var om lag 70 prosent i begge grupper, og om lag to tredeler hadde jobbet ved kontoret i perioden da HOLF-prosjektet pågikk. Rundt 30 prosent oppga at de selv hadde ansvar for å ivareta barneperspektivet gjennom egen rolle, eller at de jobbet ved en avdeling med dette ansvaret. Litt over 80 prosent oppga at det fortsatt jobbet noen ved kontoret som hadde vært involvert i HOLF-prosjektet.

Tabell 1. Tiltaks- og kontrollkontor fordelt på plassering av ansvar for barneperspektivet

	Egen avdeling	Egen rolle	Ansvar ikke plassert	I alt	Andel med ansvaret plassert i egen rolle eller egen avdeling
Tiltakskontor	3	9	2	14	86%
Kontrollkontor	4	6	2	12	83%
I alt	7	15	4	26	85%

Tabell 2. Tiltaks- og kontrollkontor fordelt på kontorstørrelse / antall ansatte

	Under 60 ansatte	60-140 ansatte	I alt	Andel med under 60 ansatte	Andel med over 140 ansatte
Tiltakskontor	0	9	5	14	36%
Kontrollkontor	2	6	4	12	33%
I alt	2	15	9	26	35%

Figur 1. Kjennetegn ved medarbeiderne ved tiltaks- og kontrollkontor

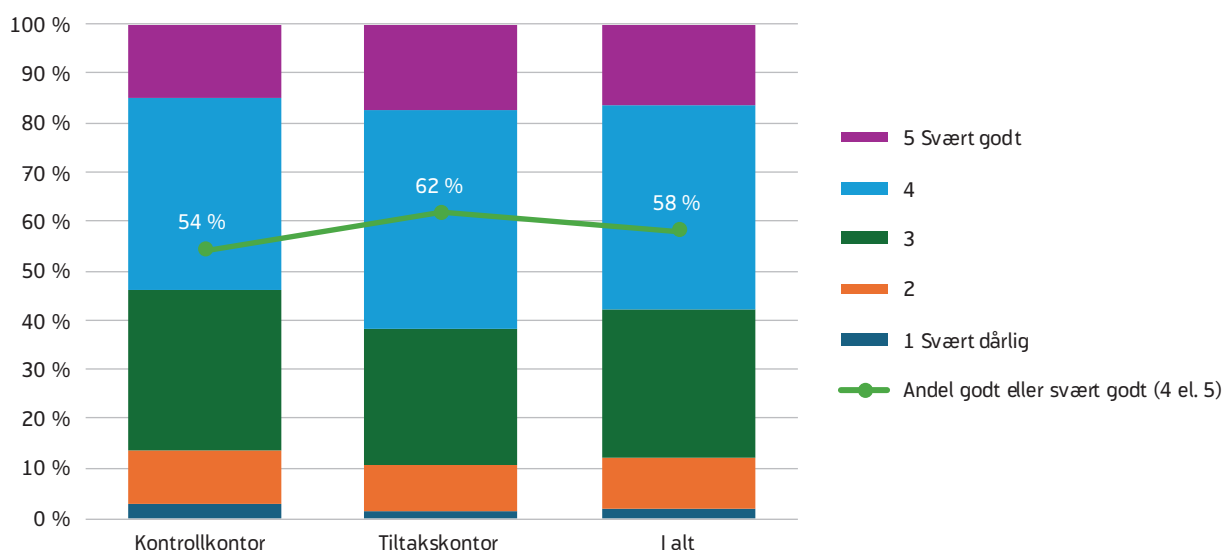
4.0 Hva kjennetegner oppfølgingen av lavinntektsfamilier og praktiseringen av barneperspektivet?

Alle deltakere i undersøkelsen ble innledningsvis bedt om å vurdere hvor godt de synes kontoret jobber med å kartlegge og følge opp barnas situasjon i saker som berører barn. På en skala fra 1 til 5 der 5 betydde «svært godt», krysset 58 prosent av på enten 4 eller 5 (figur 2). Denne andelen som vi går ut fra vurderte arbeidet som

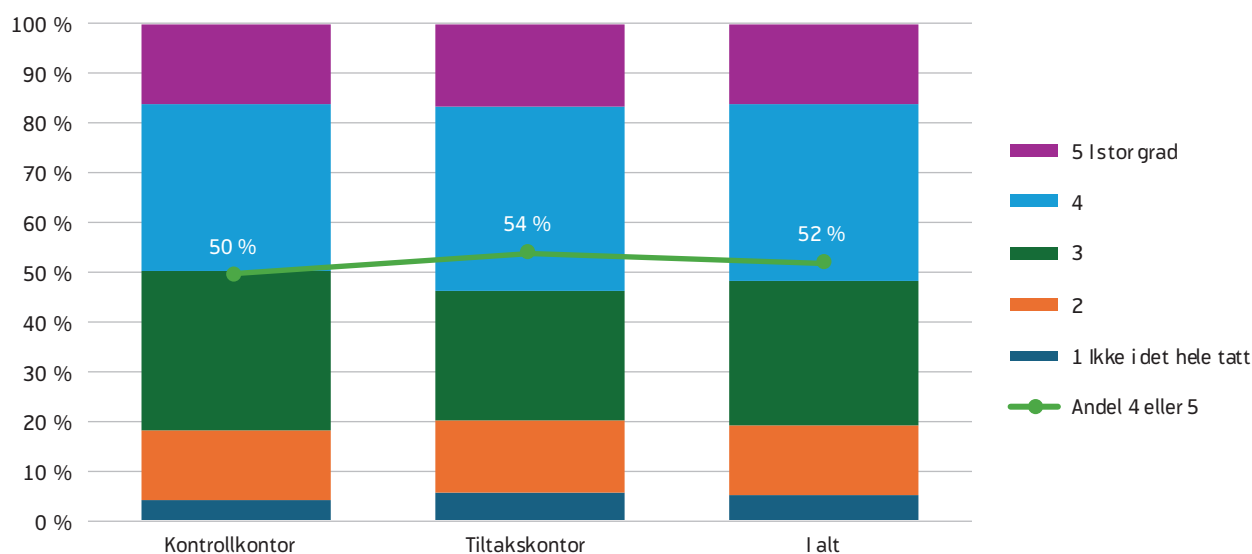
enten godt eller svært godt, var litt høyere ved tiltaks-kontorene enn ved kontrollkontorene (62 vs. 54 prosent), men forskjellen er ikke statistisk signifikant.

4.1 Områder som kontoret har jobbet særskilt med i etterkant av HOLF-prosjektet

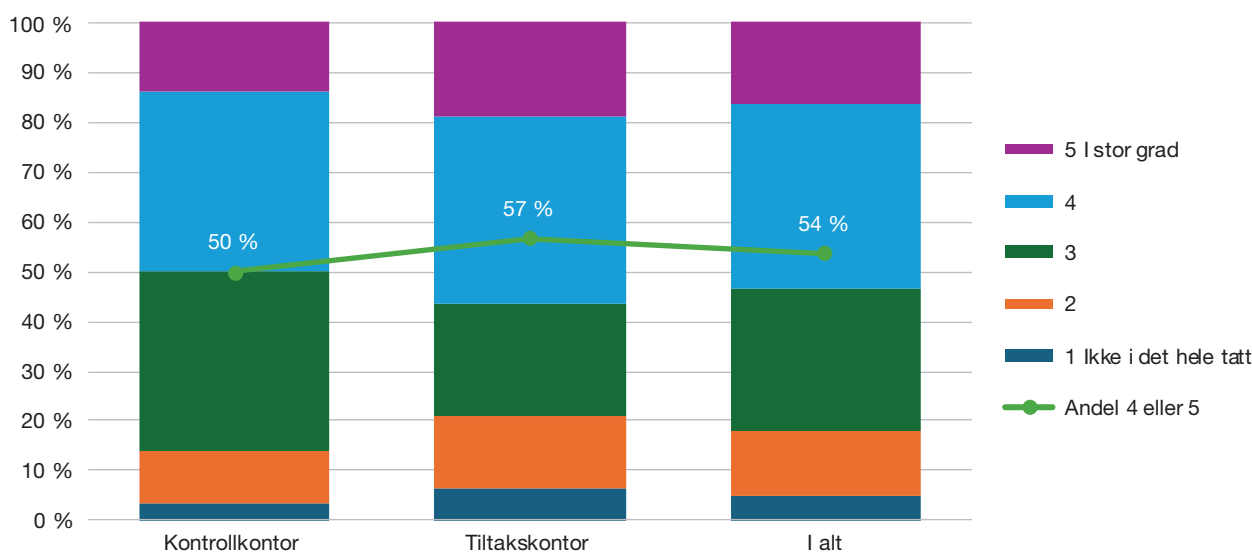
Veilederne som deltok i undersøkelsen, ble bedt om å vurdere i hvilken grad kontoret i etterkant av HOLF-prosjektet hadde jobbet med retningslinjer

Figur 2. Hvor godt er kontoret, etter din mening, i stand til å kartlegge og følge opp barn?

Figur 3. Retningslinjer for samarbeid internt i NAV



Figur 4. Retningslinjer for samarbeid med andre instanser

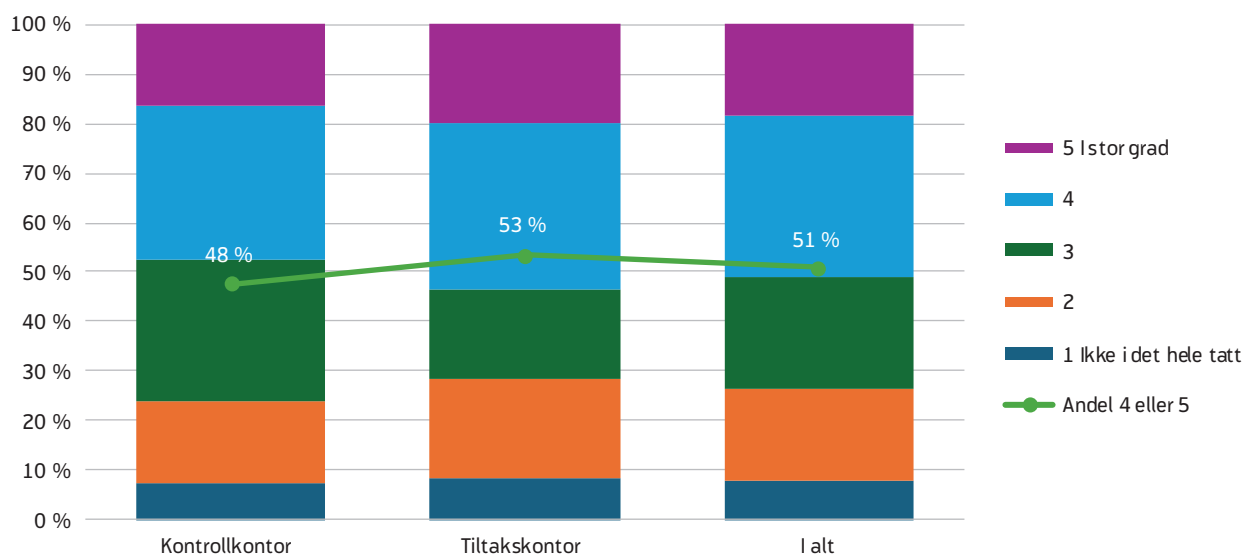
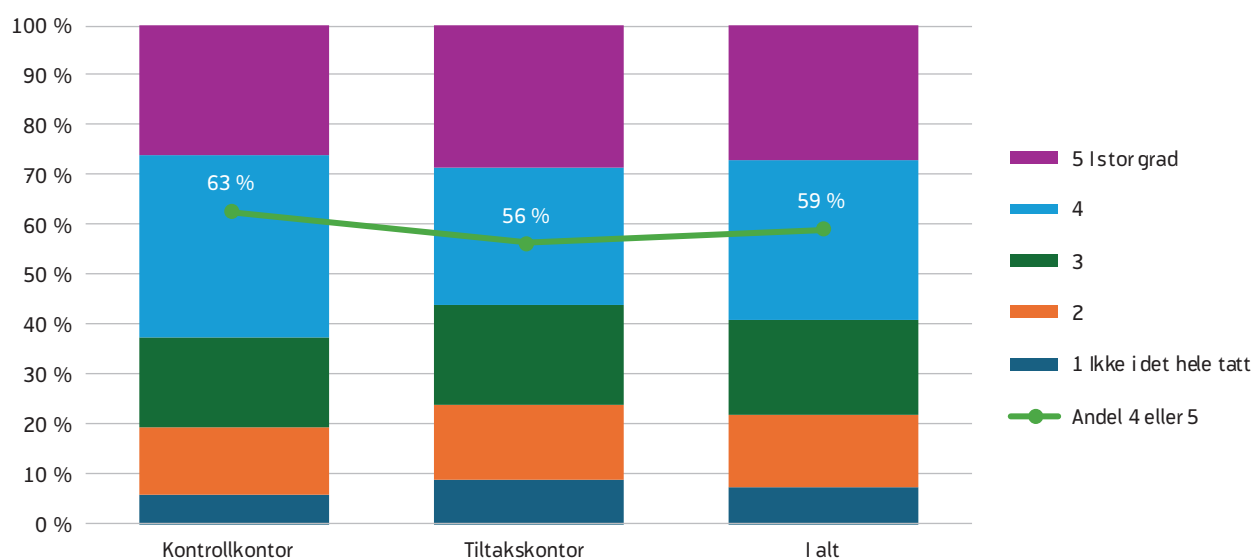


og verktøy som hadde vært sentrale i prosjekt-perioden. Litt over halvparten av veilederne svarte at kontoret deres hadde jobbet særskilt med retningslinjene for samarbeid internt i NAV⁶ (figur 3). Andelen var om lag den samme når det gjaldt retningslinjer for samarbeid med andre instanser (figur 4), og

når det gjaldt å jobbe med å bedre innhold og struktur i møter (figur 5). Andelen er noen få prosentpoeng høyere ved tiltakskontorene enn ved kontrollkontorene, men forskjellene er små og ikke statistisk signifikante.

Når det gjelder om kontoret hadde jobbet særskilt med kartleggingsskjemaer og verktøy fra prosjekt-perioden, var mønsteret i svargivingen litt annerledes. Andelen som svarte at de hadde jobbet med

⁶ Definert ut fra at de hadde krysset av for enten 4 eller 5 på skalaen fra 1 til 5 der 1 betydde i «Ikke i det hele tatt» og 5 betydde «I stor grad».

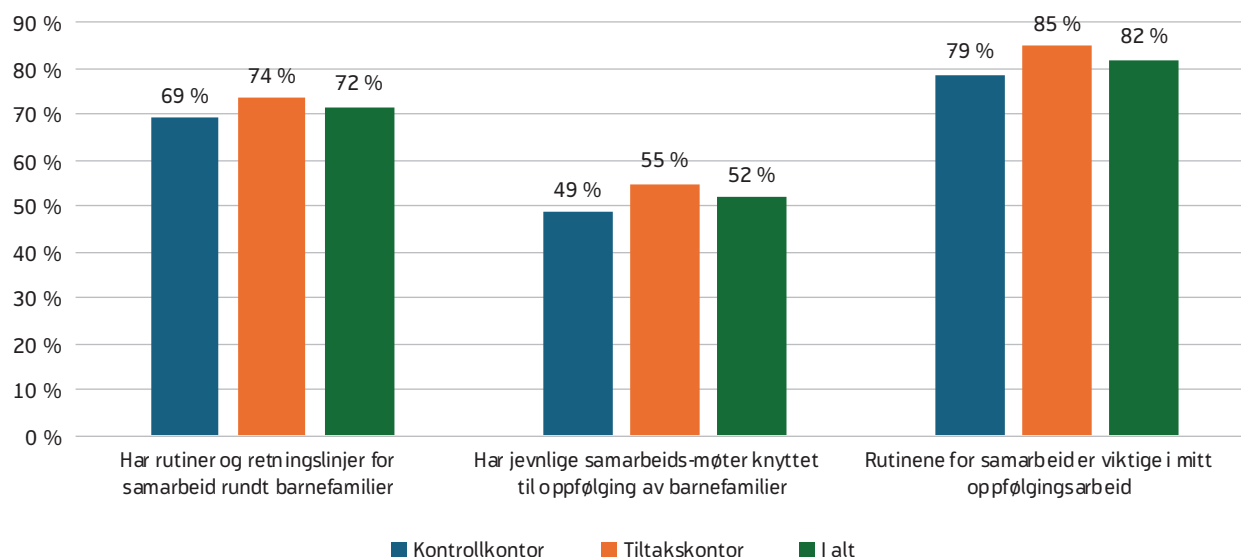
Figur 5. Bedre innhold og struktur i møter**Figur 6. Kartleggingsskjema og verktøy for oppfølging av barnefamilier**

dette var høyere i kontrollkontorene enn i tiltakskontorene, altså motsatt av det som var tilfelle på øvrige spørsmål i temabolken (figur 6). Forskjellen er ikke statistisk signifikant, men det at mønsteret fra svarene på øvrige spørsmål brytes, er interessant. Selv om respondentene ved tiltakskontorene oftere enn ved kontrollkontorene jobber med innhold og struktur i møter, og med retningslinjer for samarbeid internt og eksternt, ser det ut til at de har

mindre oppmerksomhet på bruken av kartleggingsskjemaer og andre verktøy fra prosjektperioden. Det kan bety at dette oppfattes som mindre viktig enn andre grep.

4.2 Internt samarbeid ved NAV-kontoret

I evalueringen av HOLF-prosjektet var ett av fokusområdene internt samarbeid ved NAV-kontoret. I surveyundersøkelsen ble dette temaet kartlagt gjen-

Figur 7. Internt samarbeid

nom tre spørsmål, to av dem formulert som påstander som deltakerne ble bedt om å ta stilling til. Påstandene gjaldt om kontoret har rutiner og retningslinjer for samarbeid rundt barnefamilier, og om kontoret har jevnlig samarbeidsmøter knyttet til oppfølging av barnefamilier.

Rundt 7 av 10 respondenter svarte at de har slike rutiner og retningslinjer (figur 7). Samtidig svarte bare 5 av 10 at de har jevnlig samarbeidsmøter. Andelen ja-svar var litt høyere ved tiltakskontorene enn ved kontrollkontorene, men forskjellene er ikke statistisk signifikante. De to spørsmålene ble stilt til både veiledere og ledere, og på spørsmålet om jevnlig møter var det signifikante forskjeller mellom svarene fra veiledere, avdelingsledere og ledere. Mens 53 prosent av veilederne mente at de hadde slike jevnlig samarbeidsmøter, var andelen 38 prosent blant avdelingsledere og 20 prosent blant NAV-ledere.

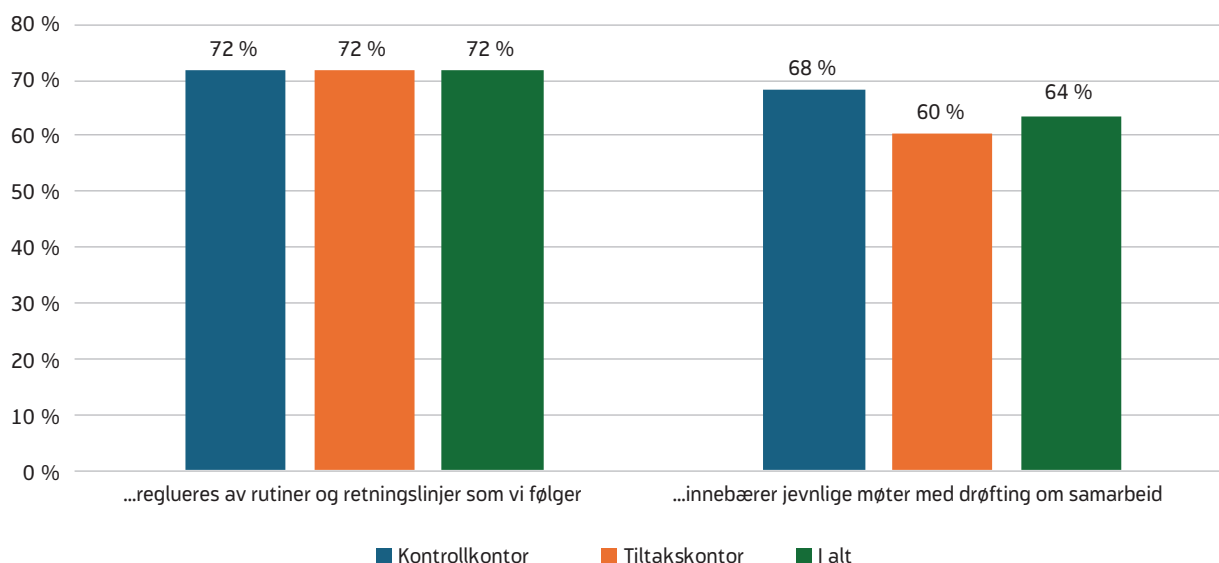
Veiledere ble i tillegg bedt om å ta stilling til en påstand om at «rutiner for samarbeid er viktige i mitt oppfølgingsarbeid». Her svarer 8 av 10 bekreftende, og andelen er litt høyere ved tiltakskontor enn ved kontrollkontor selv om forskjellen heller ikke her er signifikant.

Andelen veiledere som oppgir at rutiner for samarbeid er viktig i eget oppfølgingsarbeid, er høy sett opp mot

den relativt lave andelen som oppgir at de har jevnlig samarbeidsmøter (figur 7), og forskjellen kan ikke forklare med at spørsmålet om samarbeidsmøter også gikk til ledere. Faktisk blir andelen som svarer at de har jevnlig samarbeidsmøter enda lavere, kun 47 prosent, om vi kun avgrenser til svarene fra veiledere (ikke vist i figur). Veiledere oppgir altså i høy grad at rutiner for samarbeid er viktig i eget oppfølgingsarbeid, men i relativt liten grad at kontoret har jevnlig samarbeidsmøter knyttet til oppfølging av barnefamilier. Hva som er årsaken til dette er vanskelig å si. En mulig forklaring kan være at veilederne med *rutiner* mener noe annet enn *møter*, eller at de oppfatter begrepet «jevnlig samarbeidsmøter» som møter til faste tider, noe de ikke nødvendigvis har. For eksempel kan veiledere ha arbeidsrutiner som innebærer rådgivning og samarbeid med kollegaer ad hoc, og at slikt samarbeid er mer behovsstyrt enn kalenderstyrt.

4.3 Samarbeid med andre instanser

Ledere, avdelingsledere og veiledere fikk alle spørsmål om det er slik at samarbeidet med andre instanser reguleres av rutiner og retningslinjer som de følger, og 7 av 10 svarte ja på dette (figur 8). Videre ble det spurt om hvorvidt samarbeidet innebærer jevnlig møter hvor det drøftes hvordan samhandlingen skal foregå. Her svarte knappe to tredeler ja (figur 8), og andelen var litt høyere blant respondentene ved kon-

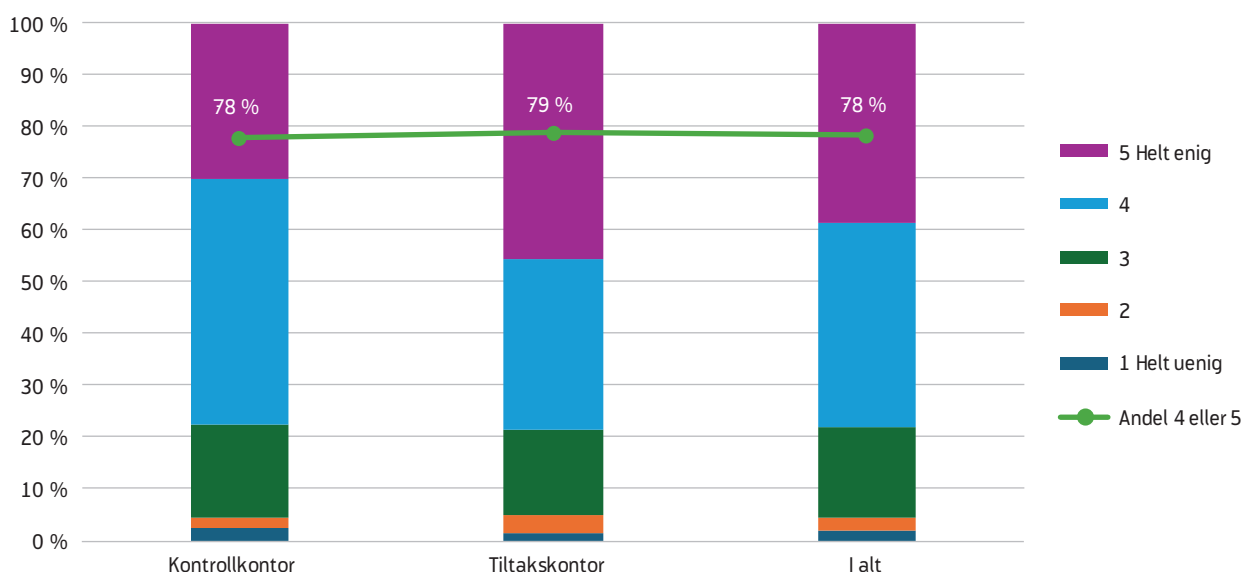
Figur 8. Samarbeid med andre instanser...

trollkontorene enn ved tiltakskontorene. Forskjellen er imidlertid ikke statistisk signifikant.

Både veiledere og ledere fikk spørsmål om i hvilken grad samarbeidet med andre instanser rundt den enkelte familie avgjøres av veileder fra sak til sak. På dette spørsmålet er andelen som krysser av for 4 eller 5 på skalaen omtrent den samme ved tiltakskontor og kontrollkontor, men fordelingen på hhv. 4 og 5 er sig-

nifikant forskjellig mellom de to gruppene av kontor. Hele 46 prosent av tiltakskontorene krysser av på 5 på svarskaalen for dette spørsmålet, mens andelen er 30 prosent for kontrollkontorene (figur 9).

Videre ble veilederne spurt om i hvilken grad ulike eksterne instanser var relevante å samarbeide med. Flere instanser ble nevnt, og respondenten ble bedt om å vurdere relevansen for hver enkelt på en skala

Figur 9. Samarbeid med andre instanser avgjøres av veileder fra sak til sak

fra 1 til 5, der 1 betød «sjelden relevant» og 5 betød «svært relevant, ukentlig kontakt». Forskjellene mellom tiltaks- og kontrollkontor viste seg også for dette temaet å være små og ikke-signifikante, og det er derfor mer interessant å sammenligne vurderingene av de ulike instansene opp mot hverandre.

Figur 10 viser veiledernes svar, og de ulike instansene er sortert etter andelen av veilederne som vurderer at samarbeidet er relevant eller svært relevant, dvs. at de har krysset av for enten 4 eller 5 på vurderingsskalaen. Som figuren viser, så oppleves arbeidsgivere som den minst relevante aktøren å samarbeide med. Under halvparten av veilederne oppgir at det er relevant eller svært relevant å samarbeide med arbeidsgivere. Det er vanskelig å si hva som er årsaken til dette. En mulig forklaring kan være at den brukergruppen som undersøkelsen dreier seg om, ofte har omfattende utfordringer mht. bolig, helse, norskkunnskaper mm, som i stor grad vil kunne påvirke innholdet i den arbeidsrettede oppfølgingen.

To tredeler av veilederne oppgir at det er relevant eller svært relevant å samarbeide med skolen, SFO/ AKS og pedagogisk-psykologisk tjeneste. Den samme andelen gjelder for samarbeid med programrådgivere i Introduksjonsordningen. Når det gjelder lege/behandler, forebyggende tjenester / lavterskel-

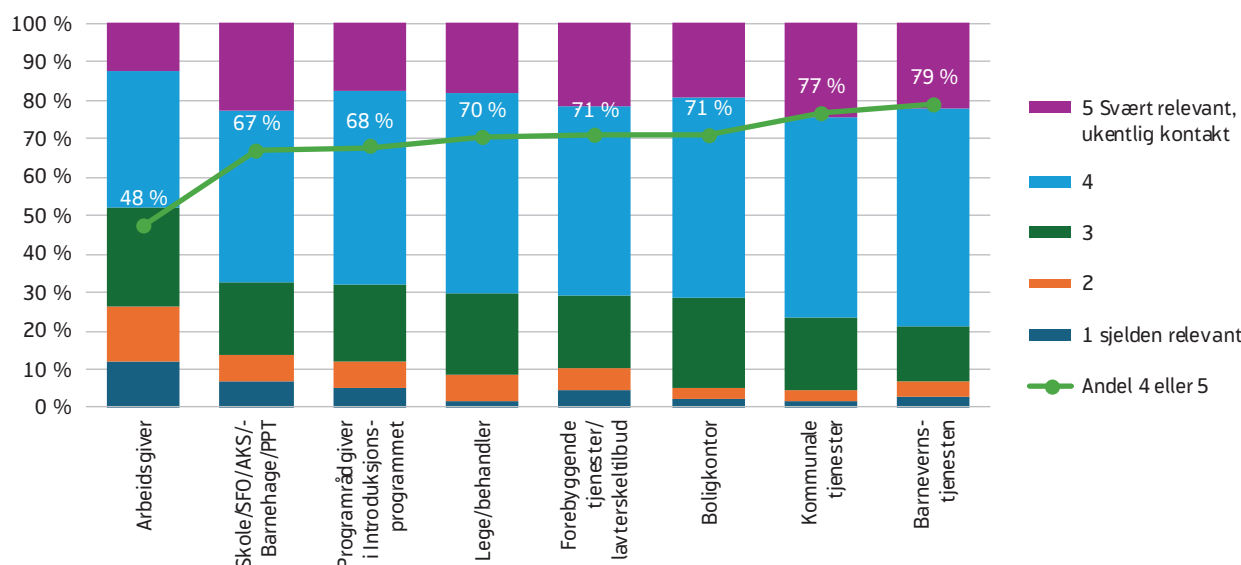
tilbud og boligkontor, mener 7 av 10 at samarbeid er relevant eller svært relevant, mens andelen er 77 prosent for andre kommunale tjenester (som for eksempel rustjeneste eller psykisk helsehjelp i kommunen).

Barnevernstjenesten er den instansen som får høyest score fra veilederne som relevant samarbeidspartner. Hele 79 prosent av dem opplever denne instansen som relevant eller svært relevant å samarbeide med. I vurderingen av barnevernstjenesten er det også en tendens til at tiltakskontor vurderer samarbeidet som mer relevant enn det kontrollkontorene gjør (ikke vist i figur). Forskjellen er større enn ved vurderingen av de øvrige instansene, og nær ved å være statistisk signifikant.

Veilederne ble spurt om det var andre instanser som det også var relevant å samarbeide med. Svarene ble gitt i fritekst, men mange instanser ble nevnt av flere, og svarene samlet seg i syv ulike grupper i tillegg til en annet-kategori:

- Helsestasjon og helsesykepleier
- Andre kommunale tjenester, som:
 - Psykisk helse- og rustjenester
 - Utekontakten
 - Miljøarbeidertjeneste innen psykisk helse
 - Gjeldsrådgiver / økonomisk veileder

Figur 10. Hjelpeinstanser og relevans for samarbeid



- Spesialisthelsetjenesten, som:
 - Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP)
 - Distriktpsikiatrisk senter (DPS)
 - Sosionom i spesialisthelsetjenesten
 - Familievernkontor
 - Barnehabilitering
- Frivilligheten, som:
 - Frivillige organisasjoner
 - Idrettslag
 - Flyktningeguider
- Krisesenter
- Politi
- UDI
- Andre, som:
 - Tiltaksarrangør
 - Støttekontakter
 - Lånekassen
 - Nettverk

endringer ga litt forskjellige svar fra tiltakskontorene og kontrollkontorene, men forskjellen er ikke statistisk signifikant. Mens 61 prosent av respondentene ved tiltakskontorene mente det hadde skjedd endringer, så var andelen 54 prosent ved kontrollkontorene (figur 11).

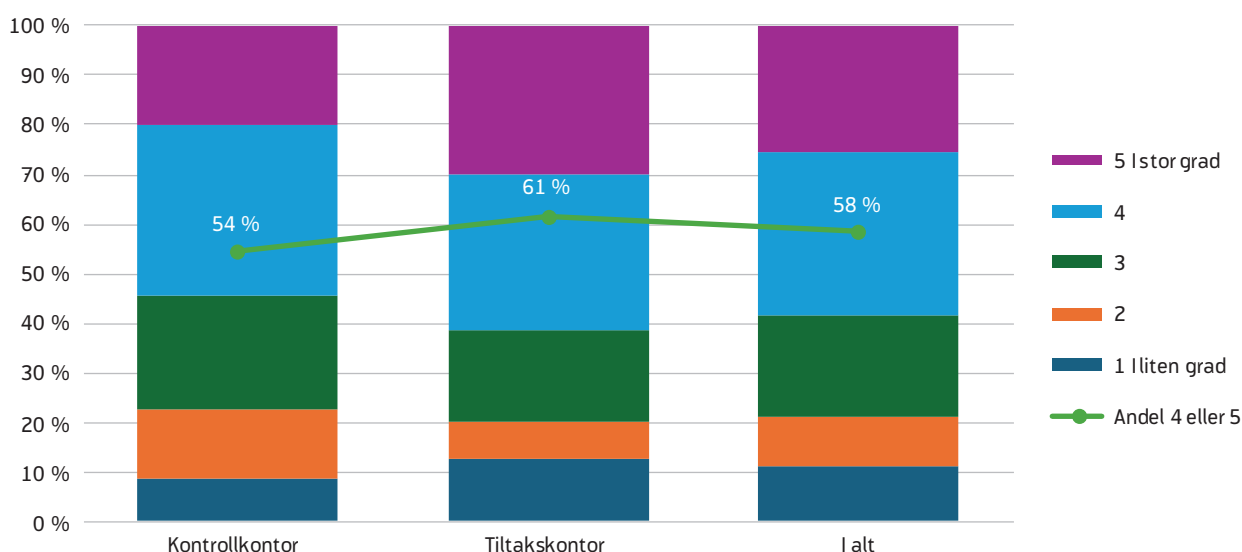
Når det gjelder hvilke type endringer som har skjedd, er svargivingen fra tiltaks- og kontrollkontor tilnærmet like, og ingen av de opplistede alternativene i undersøkelsen får høy oppslutning, heller ikke samle-kategorien «annet» (figur 12). En mulig forklaring kan være at de endringene som har skjedd ikke er så lett å beskrive konkret, f.eks. at det har blitt en økt bevissthet om barneperspektivet i oppfølgingsarbeidet. En annen mulig forklaring er at det ikke egentlig har skjedd noen vesentlige endringer, selv om flertallet av respondentene likevel synes de må svare bekreftende på det.

4.4 Endring i arbeidet med barnefamilier som følge av HOLF-prosjektet?

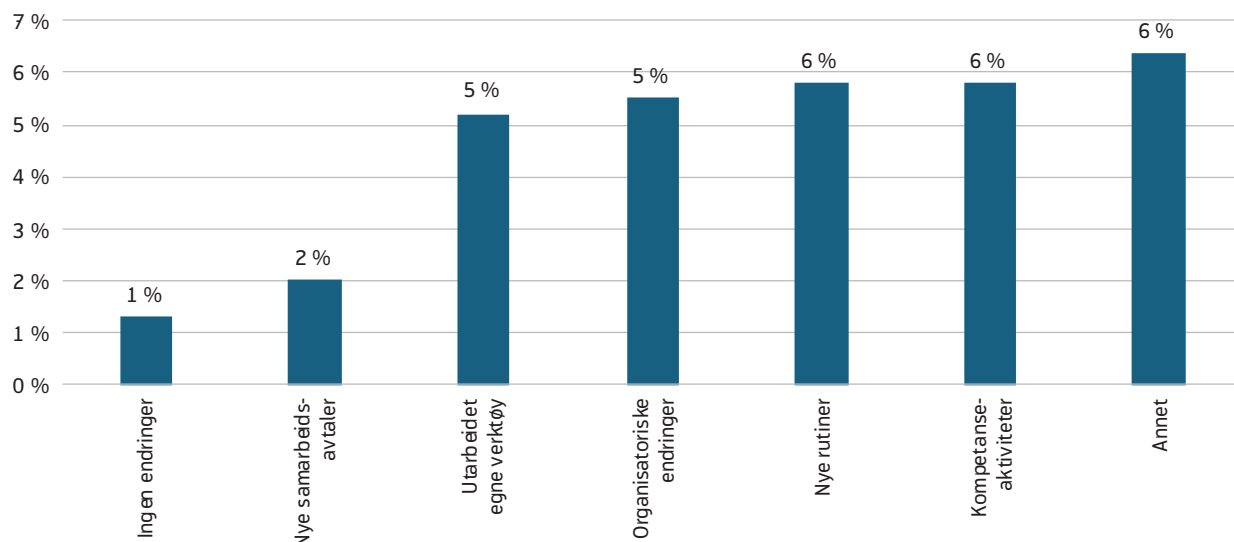
Alle deltakerne i undersøkelsen ble også spurt om det hadde skjedd endringer i arbeidet med barnefamilier på kontoret som følge av deltakelsen i HOLF-prosjektet, og de ble bedt om å vurdere flere aktuelle endringer. Spørsmålet om det hadde skjedd

Ledere og avdelingsledere fikk også tre påstander de ble bedt om å ta stilling til når det gjaldt implementering og praktisering av barneperspektivet ved kontoret, i tillegg til et spørsmål som gjaldt om barne/familieperspektivet er forankret i partnerskapet. Samlet sett er litt under halvparten av lederne/avdelingslederne noe eller helt enig i at de har implemen-

Figur 11. I hvilken grad har det å delta i HOLF-prosjektet medført endring i arbeidet med barnefamilier på kontoret hos dere?



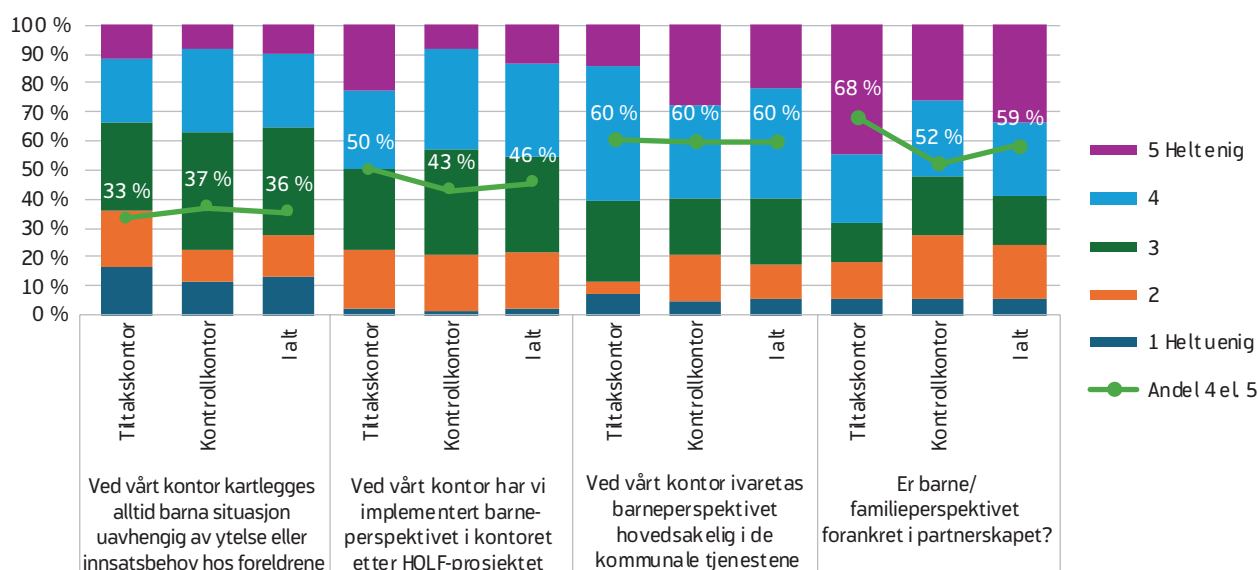
Figur 12. Hvilke typer endringer har kontoret gjort som følge av HOLF-deltakelsen?



tert barneperspektivet ved kontoret, og litt mer enn enn en tredel mener at barnas situasjon alltid kartlegges, uavhengig av foreldrenes innsatsbehov eller ytelse. Seks av ti mener at ved deres kontor så blir barneperspektivet hovedsakelig ivaretatt av de kommunale tjenestene, og like mange mener at barne-/familieperspektivet er forankret i partnerskapet. Det er ikke signifikante forskjeller i svargivingen fra tiltaks- og kontrollkontor, men dette kan i noen grad skyldes små tall, siden spørsmålene bare ble stilt til ledere og avdelingsledere. Svarene fra tiltaks- og kontrollkontor er nokså forskjellig på spørsmålet som gjelder om barneperspektivet er forankret i partnerskapet. Der svarer 68 prosent av lederne/avdelingslederne ved tiltakskontorene positivt, men bare 52 prosent ved kontrollkontorene (figur 13).

taks- og kontrollkontor, men dette kan i noen grad skyldes små tall, siden spørsmålene bare ble stilt til ledere og avdelingsledere. Svarene fra tiltaks- og kontrollkontor er nokså forskjellig på spørsmålet som gjelder om barneperspektivet er forankret i partnerskapet. Der svarer 68 prosent av lederne/avdelingslederne ved tiltakskontorene positivt, men bare 52 prosent ved kontrollkontorene (figur 13).

Figur 13. Implementering, praksis og forankring av barne-/familieperspektivet



4.5 Tiltak for at barnas situasjon kan bli bedre vurdert i kontorets saksbehandling og oppfølging

Ut fra en liste over aktuelle tiltak ble alle veiledere i undersøkelsen bedt om å velge ut de tre tiltakene de mente ville hatt størst betydning for at barns situasjon kunne blitt bedre vurdert i saksbehandlingen og oppfølgingen ved NAV-kontoret. I svargivingen er det ingen signifikante forskjeller mellom tiltaks- og kontrollkontor, og det er derfor mer interessant å sammenholde hvilken oppslutning de ulike tiltakene får i forhold til hverandre.

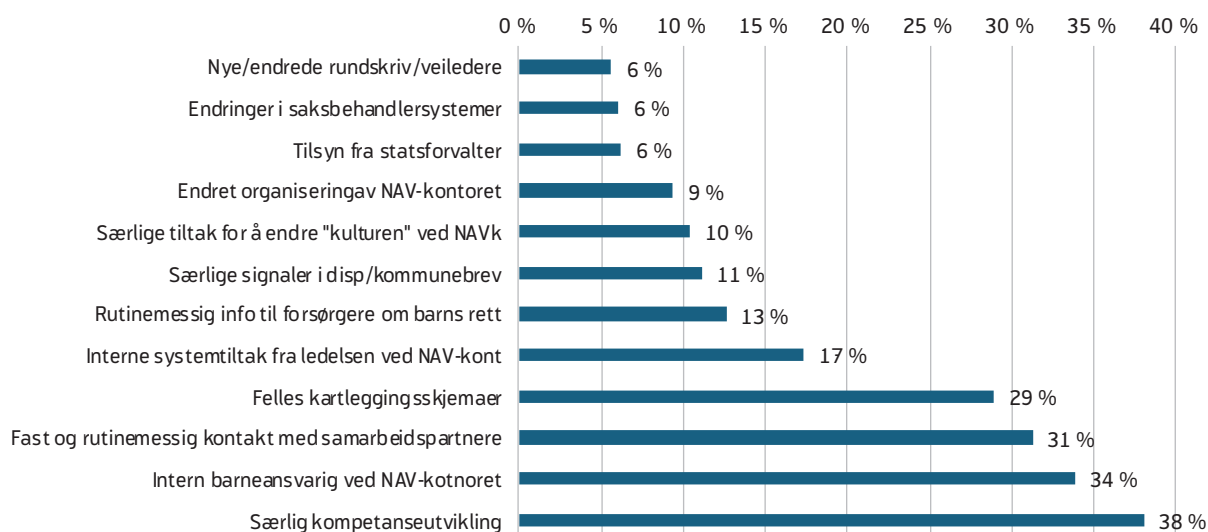
Det tiltaket som fikk høyest tilslutning var «særlig kompetanseutvikling». I alt 38 prosent av deltakerne i undersøkelsen krysset av for dette tiltaket. «Intern barneansvarlig ved NAV-kontoret» var det nest hyppigst valgte tiltaket (34%), mens nesten like mange huket av for «Fast og rutinemessig kontakt med samarbeidspartnere» (31%) og «Felles kartleggingsskjemaer» (29%). Øvrige tiltak fikk lavere score, og de tiltakene som sjeldnest ble valgt var «Nye/endrede rundskriv/veiledere», «Endringer i saksbehandlingssystemer» og «Tilsyn fra statsforvalter». Bare 6 prosent av respondentene krysset av for disse tiltakene blant de tre viktigste (figur 14).

Svarene fra tiltaks- og kontrollkontorene var nokså like. Bare for ett av tiltakene svarte de signifikant forskjellig, og det gjaldt tiltaket «Interne systemtiltak fra ledelsen ved NAV-kontoret». 21 prosent av respondentene ved kontrollkontorene hadde valgt dette tiltaket, men bare 14 prosent av respondentene ved tiltakskontorene (ikke vist i figur).

Også ledere og avdelingsledere ble bedt om å ta stilling til ulike tiltak for at barn skal bli bedre vurdert i kontorets saksbehandling og oppfølging. Listen med aktuelle tiltak var i stor grad den samme som den veilederne fikk, men formuleringene av tiltakene var litt forskjellig. I tillegg fikk lederne fire ekstra tiltak å ta stilling til⁷. Svarene viste ingen signifikante forskjeller mellom ledere fra tiltaks- og kontrollkontor.

Ingen av de foreslåtte tiltakene fikk spesielt høy oppslutning fra lederne/avdelingslederne. Tiltakene som fikk høyest oppslutning, var (å ta i bruk) kartleggings-skjemaer, og «særlige signaler i mål- og disponeringsbrevet/kommunebrev». Også budsjettrammer og fast kontakt med samarbeidspartnere fikk forholdsvis høy oppslutning. Tiltakene med lavest oppslutning var «rutinemessig informasjon fra NAV til alle forsørgere

Figur 14. Tiltak som vil ha størst betydning for at barnas situasjon kan bli bedre vurdert i kontorets saksbehandling og oppfølging. Svar fra veiledere



⁷ Disse tiltakene var: Styringssignaler fra kommunen, lokalpolitiske føringer, budsjettrammer og tilsyn fra statsforvalter.

om barns rettigheter» og «særlig kompetanseutvikling» (figur 15).

Ettersom listene med tiltak som lederne/avdelingslederne skulle ta stilling til var litt annerledes enn listen som veilederne fikk, så er sammenligning av de to gruppene vanskeligere enn dersom listene hadde vært like. Noen interessante forskjeller kan likevel ses. Mens kompetanseutvikling er det tiltaket som får aller høyest oppslutning blant veiledere, så får dette tiltaket den nest laveste oppslutningen blant ledere/avdelingsledere. Motsatt så får «særlige signaler i mål- og disponeringsbrevet/kommunebrev» høy oppslutning blant ledere/avdelingsledere, men lav oppslutning blant veiledere.

De tiltakene som får høy oppslutning blant både ledere og veiledere, er bruk av (felles) kartleggingsskjema, fast og rutinemessig kontakt med samarbeidspartnere, og intern barneansvarlig ved NAV-kontoret. Tiltak som får lav oppslutning i begge grupper er endret organisering av NAV-kontoret, nye/endrede sentrale rundskriv/veiledere, tilsyn fra statsforvalter, og endringer i saksbehandlingssystemer.

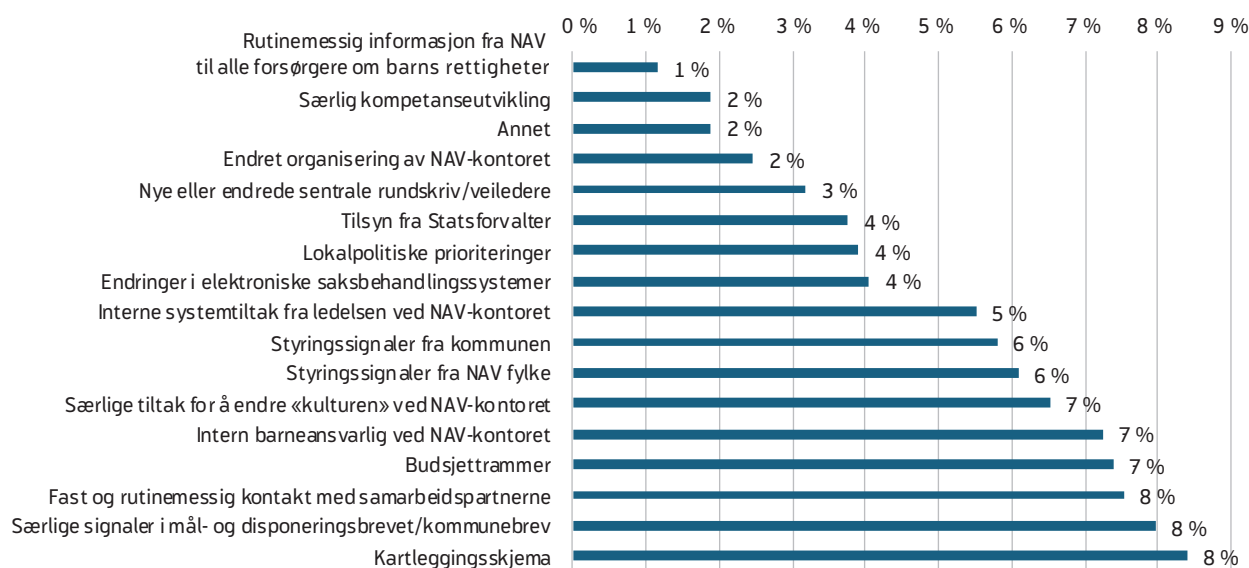
5.0 Innspill fra workshop

Workshopen som ble gjennomført i etterkant av surveyundersøkelsen ga mange innspill, og disse ble skriftliggjort i et eget notat (vedlegg 2). Her gis en oppsummering av de mest sentrale poengene i innspillene.

5.1 «Barns behov ble vurdert før vedtak ble fattet»

Deltagerne i workshopen påpekte at det fortsatt er et skille mellom hvordan veiledere ansatt i statlig og kommunal styringslinje møter, kartlegger og følger opp barnas situasjon når de følger opp foreldre. Noen fremhever at dette ivaretas mest av de sosiale tjenestene ved NAV-kontoret. Mange kontor har en egen rolle eller avdeling som skal bistå med å ivareta barneperspektivet, men store porteføljer, kapasitet og kompetanse hos veilederne bidrar til usikkerhet om hvordan dette følges opp i praksis. Ett innspill var at Modia bør tilpasses for å støtte formålet om økt oppmerksomhet på barneperspektivet.

Figur 15. Tiltak som vil ha størst betydning for at barnas situasjon kan bli bedre vurdert i kontorets saksbehandling og oppfølging. Svar fra avdelingsledere og ledere



5.2 Hva betyr det å følge opp barnas situasjon?

Et flertall av de som deltok i surveyundersøkelsen mente at deres NAV-kontor jobber godt både med kartlegging og det å ivareta barnas situasjon. Undersøkelsen gikk imidlertid ikke nærmere inn på innholdet i dette, og det kan tenkes at respondentene har ulik oppfatning om hva god kartlegging er, hva dette innebærer og hvordan barna bør ivaretas. Dette ble derfor ett av temaene i workshopen, og spørsmålet til diskusjon var: «Hva betyr det for dere å følge opp barnas situasjon?». I samtalen om dette temaet ble det gitt flere eksempler; istedenfor, blant annet det å kartlegge for ulike formål, og å se barns situasjon på ulike arenaer (skole, barnehage, hjem, fritid, helse). Andre trakk frem tett samarbeid med andre instanser, å etablere tillit og relasjon til foreldrene ved å forklare hvorfor man kartlegger, og å bistå med å belyse behov, herunder dekning av utgifter til for eksempel fritidsaktiviteter. De to poengene som ble trukket frem hyppigst av workshopdeltakerne, var at man kartlegger barnas situasjon på flere ulike områder avhengig av formål, og at samarbeid med andre instanser er viktig.

5.3 Hva bør direktoratet gjøre for å løfte dette området fremover?

Deltagerne presenterte noen tydelige ønsker når det gjelder hva de trenger fra direktoratet:

- Retningslinjer for familieoppfølging med tydelige prioriteringer.
- Legge til rette for erfaringsutveksling for eksempel i form av nettverk for familiearbeid.
- Ønske om en egen fordypningsmodul i veiledningsplattformen.
- Konkretisere hvordan vi kan få frem barnas stemme.

Deltagerne mente at det som ville bidratt til at kontoret deres ivaretok barneperspektivet bedre, var økt oppmerksomhet om temaet på hele kontoret, i tillegg til opplæring og metodikk for oppfølging som kan gjennomføres i daglig oppfølging.

6.0 Oppsummering og diskusjon

Innledningsvis presenterte vi hypotesene som ble benyttet da vi utarbeidet surveyundersøkelsen. Funn og innspill fra surveyundersøkelse og workshop støt-

ter i stor grad disse hypotesene. Barneperspektivet synes ikke å være tilstrekkelig implementert i hele NAV-kontoret. Selv om HOLF-prosjektet har bidratt til økt oppmerksomhet på barneperspektivet i NAV, er det fortsatt en vei å gå. For å sikre ivaretagelse på hele kontoret er lederforankring viktig.

Surveyundersøkelsen viser kun små forskjeller mellom tiltakskontor og kontrollkontor, og forskjellene er med få unntak ikke statistisk signifikante. Vi har derfor ikke grunnlag for å konkludere om hvorvidt ivaretagelsen av barneperspektivet er forskjellig ved tiltaks- og kontrollkontor i etterkant av HOLF-prosjektet. Manglende signifikans kan skyldes små tall. Det er altså mulig at (noen av) forskjellene vi observerer mellom tiltaks- og kontrollkontor er reelle, selv om dette ikke kan påvises i undersøkelsen.

Samlet sett er likevel antallet svargivere i surveyundersøkelsen tilstrekkelig til å gi en rimelig god utsagnskraft for undersøkelseskontorene. Usikkerheten om utsagnskraft knytter seg ikke så mye til antall og andel svar, men først og fremst til om de som deltok i undersøkelsen skiller seg vesentlig fra de som ikke deltok (ikke svarte). Det er naturlig å anta at de medarbeiderne som har valgt å delta i undersøkelsen har en høyere oppmerksomhet om barne-/familieperspektivet enn de som ikke deltok. Videre er det grunn til å anta at både tiltaks- og kontrollkontor har en sterkere oppmerksomhet om barneperspektivet enn det andre NAV-kontor har. Dette innebærer i så fall at den reelle ivaretagelsen av barne-/familieperspektivet ved NAV-kontorene kan være svakere enn det resultatene i surveyundersøkelsen viser. I så fall blir også nødvendigheten av tiltak på området desto større.

6.1 Ivaretagelse av barneperspektivet i hele NAV-kontoret

Undersøkelsen blant de tidligere HOLF-kontorene viser at nær 6 av 10 ansatte mener kontoret deres er gode eller svært gode på å kartlegge og følge opp barns situasjon. 6 av 10 mener også at kontoret deres har jobbet særskilt med kartleggingsskjemaer og verktøy fra prosjektperioden. En om lag like stor andel mener at det har skjedd endringer i arbeidet med barnefamilier på kontoret som følge av deltakelsen i HOLF-prosjektet. Likevel kan de i liten grad angi hva

slags type endringer dette gjelder. En mulig forklaring kan være at de endringene som har skjedd ikke er så lett å beskrive konkret, f.eks. at det har blitt en økt bevissthet om barneperspektivet i oppfølgingsarbeidet. En annen mulig forklaring er at det ikke egentlig har skjedd noen vesentlige endringer, selv om flertallet av respondentene likevel synes de må svare bekrefte på det.

Lederne som deltok i surveyundersøkelsen fikk også spørsmål som gjaldt implementering, praksis og forankring av barneperspektivet. Samlet sett er litt under halvparten av lederne noe eller helt enig i at de har implementert barneperspektivet ved kontoret, mens litt mer enn en tredel mener at barnas situasjon alltid kartlegges. Seks av ti mener at barneperspektivet er forankret i partnerskapet. Likevel mener like mange at det hovedsakelig blir ivaretatt av de kommunale tjenestene, en oppfatning som også kom frem blant deltakerne på workshopen.

Samlet kan det altså se ut til at barneperspektivet har en noe mindre fremtredende plass ved den statlige siden av NAV-kontoret enn ved den kommunale. I noen grad er dette naturlig, ettersom barneperspektivet bare omtales i sosialtjenesteloven, og ikke i andre lovverk som NAV arbeider etter. Samtidig gjelder barnekonvensjonen som norsk lov, og barns rettigheter er tatt inn i grunnloven. Barneperspektivet gjelder dermed uavhengig av ansettelsesforhold (statlig eller kommunalt) eller lovverk som regulerer arbeidet.

Å samkjøre signalene som gis til NAV-kontoret er noe Arbeids- og velferdsdirektoratet jobber med. Partnerskapet er helt essensielt i arbeidet for at barneperspektivet skal ivaretas av hele NAV-kontoret. I workshopen ble det også påpekt at ulik kompetanse hos veilederne kan påvirke hvordan barneperspektivet ivaretas og at journalføring i flere ulike systemet kan bidra til tilfeldigheter i om og evt. hvordan det fanges opp at familier har ekstra oppfølgingsbehov. For å sikre at barneperspektivet ivaretas av hele NAV-kontoret er dette en av flere viktige tilbakemeldinger og signaler i det videre arbeidet.

6.2 Ulike syn på hvilke tiltak som vil ha størst betydning for vurdering av barnas situasjon

Kartlegging av den enkelte families behov vil være avgjørende for innholdet i oppfølgingen som gis, samt hvilke andre instanser det eventuelt er behov for å samarbeide med. Både veiledere og ledere ble i surveyundersøkelsen bedt om å vurdere hva slags tiltak de mente ville ha størst betydning for at barnas situasjon kunne blitt bedre vurdert i saksbehandlingen og oppfølgingen ved NAV-kontoret. Listen over aktuelle tiltak var imidlertid litt forskjellig for veiledere og ledere, og dette begrenser i noen grad mulighetene for sammenligning.

Et viktig funn er at «særlig kompetanseutvikling» er det tiltaket som fikk aller høyest oppslutning blant veilederne, men samtidig nest svakest oppslutning blant lederne. Behovet for økt kompetanse blir altså vurdert svært forskjellig av veiledere og ledere, og lederne ser ikke det samme behovet for kompetanseutvikling som veilederne gjør.

Motsatt får «særlige signaler i mål- og disponeringsbrevet/kommunebrev» høy oppslutning blant lederne som deltar i undersøkelsen, men lav oppslutning blant veilederne. Lederne rangerer også budsjettrammer som et av tiltakene med størst betydning for at barnas situasjon kan bli bedre vurdert. Dette tiltaket blir rangert høyt opp på oversikten sammen med styringssignaler som gis både fra kommunen og NAV Fylke. At lederne i større grad enn veilederne er opptatt av styringssignalene og økonomiske rammer, er naturlig da det ligger til lederrollen å jobbe ut ifra dette og innarbeide styringssignalene i kontorets praksis. Samtidig er det uheldig dersom ledere og veilederne har helt ulikt syn på hva som skal til for å styrke ivaretagelsen av barneperspektivet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har et pågående arbeid med kompetansesatsing på de sosiale tjenestene i NAV, og i den forbindelse er veiledernes vurdering av kompetansebehov viktig.

De tiltakene ledere og veiledere er enige om at er viktige for ivaretagelsen av barnas behov, er bruk av kartleggingsskjema, det å ha en intern barneansvarlig på kontoret, og rutinemessig kontakt med samarbeidspartnere.

Tilsyn fra statsforvalter, og endrede rundskriv og veiledere er to tiltak som får lav oppslutning fra både ledere og veiledere. Dette er tankevekkende i og med at rundskrivet nettopp er ment som en hjelp i lovfortolkningen, mens tilsyn skal sikre at tjenesten utøves i henhold til loven. I 2022 gjennomførte Statsforvalteren et landsomfattende tilsyn av nettopp NAV-kontorenes arbeid med å ivareta barns behov når familier søker økonomisk stønad. Majoriteten av kommunene som fikk tilsyn har fått avdekket lovbrudd.

6.3 Rutiner for samarbeid internt og med andre instanser

Litt over halvparten av veilederne mente at deres kontor hadde jobbet særskilt med retningslinjene for samarbeid internt i NAV. Andelene var om lag den samme når det gjaldt retningslinjer for samarbeid med andre instanser, og når det gjaldt å jobbe med å bedre innhold og struktur i møter.

Rundt 7 av 10 svarte at kontoret deres har rutiner og retningslinjer for samarbeid rundt barnefamilier, og 8 av 10 veiledere oppga at rutiner for samarbeid er viktig i deres oppfølgingsarbeid. Samtidig svarte bare 5 av 10 at de har jevnlig samarbeidsmøter. En mulig forklaring kan være at begrepet *rutiner for samarbeid* forstås som noe mer eller noe annet enn *møter*, alternativt at begrepet «jevnlig samarbeidsmøter» i stor grad forstås som møter til faste tider, noe som ikke nødvendigvis er dekkende for å beskrive samarbeidet. For eksempel kan de ansatte ha arbeidsrutiner som innebærer rådgiving og samarbeid med kollegaer ad hoc, og at slikt samarbeid kan være behovs- og situasjonsstyrt mer enn kalender- eller klokkestyrt.

Ledere, avdelingsledere og veiledere svarte også nokså forskjellig på spørsmålet om de har jevnlig interne samarbeidsmøter. Veiledere svarer oftere at de har jevnlig samarbeidsmøter enn det ledere gjør. Svargivingen antyder at veilederne har en del samarbeidsmøter med hverandre uten at ledere er involvert. En annen mulighet er at lederne i stor grad tolker spørsmålet til å gjelde planlagte eller faste samarbeidsmøter, mens veilederne i større grad også inkluderer møter som oppstår ad hoc.

Når det gjaldt samarbeid med andre instanser oppga 7 av 10 veiledere at de fulgte rutiner og retningslinjer for dette. Andelen som oppga at samarbeidet innebar jevnlig møter, var bare litt lavere, knappe to tredeler. For eksterne møter harmonerer altså svarene bedre enn det gjør for interne møter, og en sannsynlig forklaring er at samarbeidsmøter eksternt i stor grad er planlagte og formelle, mens møtene internt også foregår mer ad hoc eller uformelt. Samtidig oppgir nær 8 av 10 veiledere at samarbeidet med andre instanser rundt den enkelte familie avgjøres av veileder fra sak til sak.

Majoriteten opplever rutiner for samarbeid som viktig i oppfølgingsarbeidet, men graden av organisert samarbeid i form av jevnlig samarbeidsmøter er ikke tilsvarende høy. Dette gjelder både for internt og eksternt samarbeid, og det er interessant i lys av samarbeidsbestemmelsene som trådte i kraft 2022. Disse forplikter hele NAV-kontoret til å samarbeide både på individ- og systemnivå, der det er nødvendig for å gi et helhetlig tilbud.⁸

6.4 Helhetlig oppfølging av familier med sammensatte behov

I workshopen var ett av temaene hva det helt konkret betyr å følge opp barnas situasjon. I samtalen var det særlig to poeng som ble trukket fram; at man kartlegger barnas situasjon på flere ulike områder (som skole, barnehage, hjem, fritid, helse) avhengig av formål, og at samarbeid med andre instanser er viktig.

I surveyundersøkelsen ble veilederne spurt om i hvilken grad ulike eksterne instanser var relevante å samarbeide med. Den instansen som fikk høyest oppslutning i vurderingen av relevans for samarbeid, var barnevernstjenesten. Hele 8 av 10 veiledere mener at barnevernet er relevante eller svært relevante å samarbeide med. Dette indikerer mangler i omsorgen for mange av barna i de familiene som følges opp. I tillegg oppgis også skole, lege/behandler og ulike kommunale tjenester som svært relevante å samarbeide med. I etterkant av HOLF-undersøkelsen har Arbeids-

⁸ <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/samarbeid-om-tjenester-til-barn-unge-og-deres-familier/innledning-samarbeid-til-barns-beste>

og velferdsdirektoratet oppdatert retningslinjene for samarbeid mellom NAV og barnevernstjenesten. I lys av at dette samarbeidet oppgis som svært viktig for mange, vil det være av betydning fremover at retningslinjene gjøres mer tilgjengelig og kjent for kontorene.

En faktor som kan påvirke muligheten for en helhetlig oppfølging er veilederens porteføljestørrelser, dvs. det antallet brukere eller familier som den enkelte medarbeider har ansvar for å følge opp. En kartlegging som ble gjennomført ved NAV-kontorene i november 2022 (Friis-Petersen m.fl. 2023), viser at de spesialiserte rollene ved NAV-kontor med primært kommunale oppgaver, i gjennomsnitt følger opp 44 brukere hver. Hvis dette også gjelder familiekoordinatorer, så er det et langt høyere antall enn det familiekoordinatorer fulgte opp under HOLF-prosjektet. Store brukerporteføljer kan sette begrensninger for muligheten til å følge opp hver enkelt familie tett. Vi vet gjennom HOLF-prosjektet at mange familier har sammensatte behov, og trenger bistand fra NAV og andre velferdsinstanser. Kapasitetsutfordringer knyttet til en stor saksmengde og muligheten til å gjennomføre grundige kartlegginger trekkes også frem hos noen av kommunene som Helsetilsynet har ført tilsyn med i 2022-23. Store porteføljer ble også i workshopen nevnt som en barriere for kartlegging og oppfølging av barnas situasjon. Dette kan sees i sammenheng med kommunens økonomi, som av lederne trekkes frem som et av de viktigste tiltakene for ivaretagelse av barns behov. Kombinasjonen av tidspress og en stram kommuneøkonomi trekkes også frem som en mulig årsak til manglende oppfølging av langtidsmottakere av sosialhjelp (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019). Samtidig er det viktig å understreke at muligheten for tett oppfølging ikke bare betinges av porteføljestørrelse, men også av organiseringen av arbeidet, rutiner og retningslinjer på kontoret, samt kompetanse.

6.5 Har vi gode nok virkemidler til arbeidsrettet oppfølging av målgruppen for HOLF?

Blant de ulike instansene som veilederne ble bedt om å vurdere, ble arbeidsgivere opplevd som den minst relevante instansen å samarbeide med. Bare halvpar-

ten av veilederne mener at arbeidsgivere er relevante eller svært relevante samarbeidspartnere. En mulig forklaring kan være at den brukergruppen som undersøkelsen dreier seg om, ofte har omfattende utfordringer mht. bolig, helse, norskkunnskaper mm, som veileder vurderer at i stor grad vil påvirke innholdet i den arbeidsrettede oppfølgingen. Dette er også forskernes konklusjon når de i evalueringen av HOLF-prosjektet bare finner mindre endringer i foreldrenes arbeidsdeltakelse gjennom oppfølgingsperioden, og ingen forskjeller mellom tiltaks- og kontrollkontor (Malmberg-Heimonen m.fl. (2019: 184). Det kan også være at arbeidsrettet oppfølging for brukergruppen i større grad gjennomføres av andre spesialiserte roller ved NAV-kontoret.

Ut fra erfaringer i HOLF-prosjektet er mange av familiene i målgruppen innvandrersfamilier, og skal derfor også være prioritert for tiltak⁹. Imidlertid har vi ikke data som kan bekrefte at tiltaksdeltakelsen er høyere blant personer i målgruppen, enn blant andre brukergrupper. Statistikk viser at blant ordinære arbeidssøkere, så deltar innvandrere fra land utenfor EØS oftere enn andre i arbeidsmarkedstiltak. Imidlertid er det motsatt for personer registrert ved NAV med nedsatt arbeidsevne. Blant dem er andelen i tiltak lavere for innvandrere enn for andre¹⁰.

En surveyundersøkelse blant veiledere ved NAV-kontor, viser også at veilederne vurderer tilgangen til tiltaksplasser som dårligere for brukere med særlige utfordringer, enn den er for deres brukere generelt. Veiledere med primært kommunale oppgaver vurderer også tilgangen til tiltaksplasser, tid og trygghet ved oppfølging i tiltak, mer negativt enn veiledere med primært statlige oppgaver (Friis-Petersen m.fl. 2023:25-26).

Det kan også tenkes at arbeidsmarkedstiltak ikke matcher så godt med målgruppens behov. Målgruppen vil gjerne ha behov for et lengre løp for å komme i arbeid. Mange har helseutfordringer kombinert med lite

⁹ Prioriterte målgrupper for arbeidsmarkedstiltak er unge, langtidsløse og innvandrere fra land utenfor EØS.

¹⁰ NAVs årsrapport for 2022 s. 29-30, <https://www.nav.no/hva-er-nav/nn#arsrapport>

arbeidserfaring og lavt utdanningsnivå. Flere NAV-kontor har også ulike typer kommunale lavterskeltiltak som kan dekke målgruppens behov bedre enn det statlige tiltak kan gjøre. Denne typen tilbud/tiltak kan også være arbeidsrettet, men deltakelse her fanges ikke opp i NAV sin statistikk.

Selv om det i noen grad kan være naturlige årsaker til at veilederne i undersøkelsen anser arbeidsgivere som mindre relevant å samarbeide med, kan det være rimelig å spørre om oppfølgingen av lavinntektsfamilier har for liten oppmerksomhet på det å komme i jobb. Veiledernes arbeidsmarkedskompetanse vil her være en faktor som påvirker retningen i oppfølgingen. Er arbeidsmarkedskompetansen lav, fører dette trolig til et mindre jobbfokus. I tilknytning til dette er det også viktig å spørre om vi har de riktige virkemidlene og tiltakene for målgruppen, og om tilgangen til disse er god nok. Å delta på tiltak som ikke passer den enkeltes behov vil kunne gi uheldige konsekvenser i form av liten mestringsfølelse og opplevelse av nederlag, som igjen kan føre den enkelte lengre unna arbeidslivet. I tillegg vil ikke alltid det økonomiske incentivet for å stå i arbeid være til stede, da mange av jobbmulighetene ikke gir høyere inntekt enn økonomisk støtte fra NAV.

7.0 Hvilke tiltak peker resultatene på?

Surveyundersøkelse og workshop har til sammen gitt oss svært nyttig informasjon om arbeidet med barneperspektivet ved NAV-kontor, og den helhetlige oppfølgingen av lavinntektsfamilier. Særlig viktig er informasjonen som gjelder samarbeid med andre instanser, og hvilke behov NAV-kontorene har for å bli i bedre stand til å ivareta barnas situasjon. Informasjonen er relevant også i lys av det landsomfattende tilsynet fra Statsforvalteren i 2022-2023; pågående kompetanseutvikling av sosiale tjenester, og utviklingsarbeidet knyttet til barneperspektivet i NAV.

Veilederne som deltok i surveyundersøkelsen, peker selv ut kompetanseutvikling som det viktigste tiltaket for å bli bedre på å vurdere barnas situasjon både i saksbehandling og oppfølging. På ledernivå kan det også være behov for støtte til implementering av bar-

neperspektivet i hele kontoret, ettersom surveyundersøkelsen peker på mangler på akkurat dette. For at ivaretagelsen av barnas behov skal merkes i den enkelte familie, er det helt nødvendig at barneperspektivet er forankret i partnerskapet, og at det formidles tydelig fra ledere til alle ansatte. Her vil likelydende signaler i kommunebrevet og mål- og disponeringsbrevet i NAV være viktige. Dette trekkes også frem som et av tiltakene med høyest oppslutning for lederne om hva som har mest betydning for å sikre ivaretagelsen av barneperspektivet.

Deltagerne på workshopen kom med flere innspill på hva de trenger fra direktoratet for å bedre deres ivaretagelse av barneperspektivet. Innspillene er viktige og tas med i det videre arbeidet internt i direktoratet:

- Retningslinjer for familieoppfølging med tydelig prioriteringer.
- Legge til rette for erfaringsutveksling for eksempel i form av nettverk for familiearbeid.
- Ønske om en egen fordypningsmodul i veiledningsplattformen.
- Konkretisere hvordan vi kan få frem barnas stemme.

I tillegg til disse punktene kan det være behov for å se nærmere på videreutvikling av fagsystemene for å støtte veiledernes helhetlige oppfølgingsarbeid, og også den arbeidsrettede oppfølgingen av brukergruppen. Samtidig kan det stilles spørsmål ved om de eksisterende tiltakene og virkemidlene treffer brukergruppen godt nok. Arbeid er det viktigste og mest virkningsfulle verktøyet for å bekjempe og forebygge fattigdom, ikke minst den som rammer barn. Det er derfor viktig at vi i NAV gjør det vi kan for at de som kan og vil jobbe, får muligheten. Deltagelse i arbeidslivet bidrar til å øke familiens selvstendighet, styrke foreldrenes rolle som forsørgere og til å redusere risikoen for at levekårsutfordringer går i arv. Det skal derfor ikke være noe motsetningsforhold mellom arbeidslinjen og barnets beste.

De ulike grepene som gjøres for å videreutvikle fagområdet vil til dels overlappe og påvirke hverandre. Arbeids- og velferdsdirektoratet har etablert en intern arbeidsgruppe som jobber med ulike innsatser og produkter knyttet til styring av et barne- og familieperspektiv i hele Arbeids- og velferdsforvaltningen.

Dette innebærer å se de ulike innsatsene i sammenheng med hverandre og knytte til seg nødvendig fagkompetanse både internt i direktoratet og eksternt etter behov. Se nærmere omtale av dette arbeidet i kap. 8.

8.0 Funnenes relevans for dagens situasjon

Dette notatet med funn og innspill publiseres nærmere to år etter at oppfølgingen av de tidligere HOLF-kontorene ble gjennomført. Utfordringene som ble avdekket i oppfølgingsarbeidet, anses å være aktuelle også i dag, både den mangelfulle forankringen av barneperspektivet i partnerskapet, veiledernes ønske om kompetanseutvikling, og problemstillingene rundt arbeidsrettet oppfølging.

Samtidig har Arbeids- og velferdsdirektoratet i flere år jobbet med å videreutvikle og tydeliggjøre barneperspektivet og den helhetlige oppfølgingen av barnefamilier i hele NAV. I det videre arbeidet er det nødvendig å se den kunnskapen som oppfølgingen i 2022 har gitt, i lys av dagens situasjon og den seneste utviklingen på området.

8.1 Nyere forskning og innsikt knyttet til familier som mottar økonomisk sosialhjelp

NAVs samfunnsoppdrag er å bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme arbeid og aktivitet. Dette er i kjernen i sosialt arbeid. Det er ikke minst viktig i dagens situasjon hvor mange opplever økonomisk utrygghet. De som merker dette aller mest er de som lever på lavinntekt, herunder mange barnefamilier.

Fra mars 2022 så vi en økning i antall barnefamilier som mottok økonomisk sosialhjelp. I all hovedsak skyldtes denne økningen flyktninger fra Ukraina (Lima, 2023). Økningen sees fra og med september 2022, som er sammenfallende med tidspunktet for når lovendring om å holde barnetrygden utenfor ved utmåling av økonomisk sosialhjelp trådte i kraft. Ved årsslutt 2022 var det 30 715 barn i familier som mottok økonomisk sosialhjelp, og i alt om lag 67 000 barn som hadde behov for sosialhjelp i løpet av hele året (for kortere eller lengre perioder).

I forbindelse med NAV-konferansen i november 2023 ble det gjennomført en kvalitativ undersøkelse blant de 12 største kommunene i landet. Undersøkelsen viste at antall sosialhjelpsmottakere økte med 16 prosent fra september 2022 til september 2023¹¹. Økningen varierte fra 8 til 35 prosent i de ulike kommunene. En stor del av økningen skyldtes ukrainske flyktninger, men mange rapporterte også om flere barnefamilier som henvendte seg. I undersøkelsen fortalte samtlige kommuner om et økt fokus på barn. Selv om dette også tidligere har vært en prioritering har det skjedd to viktige endringer: NAV-kontorene/kommunene oppgir å være rausere med barn, og kartlegging av barns behov gjøres mer systematisk.

Høsten 2023 ble rapporten til regjeringens ekspertgruppe om barn i fattige familier «En barndom for livet», publisert¹². Rapporten peker på mulige tiltak innenfor NAV sine ytelser og tjenester som ekspertgruppen mener kan bedre levekår og livskvalitet for barn i fattige familier, samt motvirke at fattigdom går i arv. Det er grunn til å tro at ekspertgruppens arbeid vil prege utviklingen på området og politikkutforming i tiden fremover.

8.2 NAVs arbeid for å utvikle barneperspektivet og den helhetlige oppfølgingen av lavinntektsfamilier

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i de seneste årene fått i oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet å arbeide for å ivareta og styrke barne- og familieperspektivet i hele Arbeids- og velferdsforvaltningen, og bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Direktoratet har derfor jobbet med å inkludere et barneperspektiv i eksisterende veiledningsmateriell, samtidig som det kontinuerlig jobbes med å tydeliggjøre hva det vil si å ha et barneperspektiv i NAV.

Nylig publiserte direktoratet en *veileder om når og hvordan NAV skal vurdere barnets beste*¹³. Veilederen omfatter hele NAV, både arbeidet med enkeltsaker og arbeid på systemnivå. Direktoratet har også i dialog

¹¹ NAV, 2023

¹² Barne- og familiedepartementet 2023

¹³ Barnets beste – ny veileder for deg som jobber i NAV - nav.no

med departementet *utredet når veiledere i NAV-kontoret skal snakke direkte med barn som berøres av sosiale tjenester*¹⁴. Videre har NAV en pågående *kompetansesatsing på sosiale tjenester* som innebærer utarbeidelse av ulikt kompetansemateriell, blant annet om oppfølging av barnefamilier. Materiellet er utarbeidet i samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og fem statsforvalterembeter. Disse tre satsingsområdene bidrar til å møte ønskene om «retningslinjer for familieoppfølging med tydelig prioriteringer» og en «konkretisering av hvordan vi kan få frem barnas stemme».

I det videre arbeidet er det behov for å se nærmere på den arbeidsrettede oppfølgingen av brukergruppen, men også hvordan en videreutvikling av fagsystemer bedre kan støtte opp om arbeidet.

Barneperspektivet er viktig i arbeidet vårt og skal fortsette å være det i tiden fremover. Noe av det viktigste vi gjør er å bidra til å trygge veilederne i NAV, og utarbeide og utvikle de verktøyene de trenger i sin arbeidshverdag.

Litteraturliste

Arbeids- og velferdsdirektoratet, (2019). *Gjennomgang av sosiale tjenester for langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*, NAV-notat 2019:1

Barne- og familiedepartementet (2023, u.d). *En barn-dom for livet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-ny-barndom-for-livet/id3000835/?ch=1>

Bergheim, B. & Rugkåsa M. (2022): Sosialt arbeid i NAV. Erfaringer fra intervensjonen helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF- prosjektet). Tidskrift for velferdsforskning (25) nr. 2

Friis-Petersen, Sverre, Stine Feie Haram og Tor Erik Nyberg (2023): *Oppfølging av unge og eldre brukere ved NAV-kontorene*, NAV-rapport 2023:6

Helsetilsynet. (2023, 19.desember). *NAV må ta omsyn til barna sine behov når familier treng økonomisk sosialhjelp*. <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmeldingen/2023/nav-ma-ta-omsyn-til-barna-sine-behov-nar-familiar-treng-oekonomisk-sosialhjelp/>

Lima, I. (2023): *Få mottakere av sosialhjelp i 2022 – men økning mot slutten av året*, Arbeid og velferd 2023:2

Malmberg- Heimonen m.fl. (2019): Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier, OsloMet Skriftserie 2019 nr. 10

NAV (2023, 16.november). *Flere får sosialhjelp og flere sliter økonomisk*. <https://www.nav.no/no/samarbeidspartner/presse/nyheter-og-pressemeldinger/fle-re-far-sosialhjelp-og-flere-sliter-okonomisk>

.....
¹⁴ Jfr. Tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2023

Vedlegg 1 Spørreskjema i surveyundersøkelse

Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomførte i perioden 2016 til 2019 en landsdekkende utprøving av en modell for helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF). Funnene viste blant annet at;

Prosjektet hadde gitt økt fokus på barna i familien og deres situasjon

- Internt samarbeid i NAV kontoret til tider har vært krevende
- Det eksterne samarbeidet har stort sett fungert godt
- Lederforankring er viktig

Gjennom denne undersøkelsen ønsker vi å se nærmere på disse funnene to år etter prosjektslutt.

Er du veileder, avdelingsleder eller NAV- leder?

- (1) ☐ Veileder
- (2) ☐ Avdelingsleder
- (3) ☐ NAV-leder

Hva er størrelsen på kontoret der du jobber?

- (1) ☐ under 60 ansatte
- (2) ☐ 60-140 ansatte
- (3) ☐ Over 140 ansatte

Jobber du på kontroll- eller tiltakskontor ?

Tiltakskontorene forpliktet seg til å følge en bestemt oppfølgingsmetodikk i arbeidet med familiene, mens kontorene i kontrollgruppen valgte organisering og arbeidsmetodikk selv.

- (1) ☐ Kontrollkontor
- (2) ☐ Tiltakskontor
- (99) ☐ Vet ikke

Jobbet du på kontoret i perioden HOLF prosjektet ble gjennomført? (2016-2019)

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei

Har kontoret en egen avdeling eller rolle som særlig skal ivareta barneperspektivet?

Barneperspektivet betyr her oppmerksomhet om barnas og familiens situasjon i oppfølgingsarbeidet.

- (1) ☐ Ja, egen avdeling
- (100) ☐ Ja, egen rolle
- (101) ☐ Ja, begge deler
- (2) ☐ Nei
- (99) ☐ Vet ikke

Innehar du en slik rolle, og/eller jobber du på en avdeling som har ansvar for å ha særskilt oppmerksomhet på barna og familiens situasjon?

- (1) ☐ Ja, rolle
- (100) ☐ Ja, avdeling
- (101) ☐ Ja, begge
- (2) ☐ Nei
- (99) ☐ Vet ikke

Hvor godt er kontoret, etter din mening, i stand til å kartlegge og følge opp barnas situasjon i saker som berører barn?

(1) ☐ 1 Svært dårlig	(2) ☐ 2	(3) ☐ 3	(4) ☐ 4	(5) ☐ 5 Svært godt	(99) ☐ Vet ikke
---	--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	---	--

Er det noen av disse områdene ditt kontor har jobbet særskilt med i etterkant av HOLF prosjektet?

	1 Ikke i det hele tatt	2	3	4	5 I stor grad	Vet ikke
Retningslinjer for samarbeid internt i NAV	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(99) ☐
Retningslinjer for samarbeid med andre instanser	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(99) ☐
Kartleggingsskjemaer og verktøy i oppfølging av barnefamilier	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(99) ☐
Bedre innhold og struktur i møter	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(99) ☐

Ett av områdene som ble evaluert i HOLF var samarbeid internt på NAV. Her kommer et par påstander knyttet til internt samarbeid.

På mitt kontor...

	Ja	Nei	Vet ikke
Har vi rutiner og retningslinjer for samarbeid rundt barnefamilier	(1) ☐	(2) ☐	(99) ☐
Har vi jevnlig samarbeidsmøter knyttet til oppfølging av barnefamilier	(1) ☐	(2) ☐	(99) ☐

Rutinene for samarbeid er viktige i mitt oppfølgingsarbeid (spørsmål kun til veilederne)

(1) ☐ Ja
 (2) ☐ Nei
 (99) ☐ Vet ikke

Et av områdene som ble evaluert i HOLF var samarbeid med eksterne samarbeidspartnere. Her kommer noen påstander knyttet til eksternt samarbeid.

Samarbeidet med andre instanser...

	Ja	Nei	Vet ikke
Reguleres av rutiner og retningslinjer som vi følger	(1) ☐	(2) ☐	(99) ☐
Innebærer jevnlig møter hvor vi drøfter hvordan samhandlingen skal foregå	(1) ☐	(2) ☐	(99) ☐

Samarbeidet med andre instanser rundt den enkelte familie avgjøres av veileder fra sak til sak

(1) ☐ 1 Helt uenig	(2) ☐ 2	(3) ☐ 3	(4) ☐ 4	(5) ☐ 5 Helt enig	(99) ☐ Vet ikke
--	-----------------------------	-----------------------------	-----------------------------	---------------------------------------	-------------------------------------

I samarbeidet rundt oppfølging av utsatte barnefamilier er disse instansene relevante: (spørsmål kun til veilederne)

	1 sjelden relevant	2	3	4	5 Svært relevant	Vet ikke
Barnevernstjenesten	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(99) ☐
Forebyggende tjenester/lavterskeltilbud	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(99) ☐
Skole/SFO/AKS/barnehage/ PPT	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(99) ☐
Boligkontor	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(99) ☐
Programrådgiver i introduksjonsprogrammet	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(99) ☐
Andre instanser i kommunen (eks Tjenestetildelingskontoret, koordinerende enhet)	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(99) ☐
Arbeidsgiver	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(99) ☐

Er det andre instanser som ikke er nevnt over som er relevante?

Marker de tre tiltakene du mener vil ha størst betydning for at barnas situasjon kan bli bedre vurdert i kontorets saksbehandling og oppfølging

- (0) ☐ Særlige signaler i mål- og disponeringsbrevet/kommunebrevet
- (1) ☐ Felles kartleggingsskjemaer
- (2) ☐ Nye eller endrede sentrale rundskriv/veiledere
- (3) ☐ Endringer i saksbehandlingssystemer
- (4) ☐ Tilsyn fra Statsforvalter
- (5) ☐ Interne systemtiltak fra ledelsen ved NAV-kontoret
- (6) ☐ Særlig kompetanseutvikling
- (7) ☐ Endret organisering av NAV-kontoret
- (8) ☐ Særlige tiltak for å endre «kulturen» ved NAV-kontoret
- (9) ☐ Intern barneansvarlig ved NAV-kontoret
- (10) ☐ Fast og rutinemessig kontakt med samarbeidspartnerne
- (11) ☐ Rutinemessig informasjon fra NAV til alle forsørgere om barns rettigheter

Jobber det fortsatt noen på kontoret som var involvert i HOLF prosjektet?

- (1) ☐ Ja
- (2) ☐ Nei
- (99) ☐ Vet ikke

I hvilken grad har det å delta i HOLF-prosjektet medført endring i arbeidet med barnefamilier på kontoret hos dere?

- (1) ☐ 1 liten grad (2) ☐ 2 (3) ☐ 3 (4) ☐ 4 (5) ☐ 5 I stor grad (99) ☐ Vet ikke

Hvilke typer endringer har kontoret gjort som følge av HOLF- deltagelsen? (spørsmål til lederne)

- (1) ☐ Organisatoriske endringer
- (3) ☐ Nye rutiner
- (4) ☐ Nye samarbeidsavtaler
- (5) ☐ Kompetanse aktiviteter
- (6) ☐ Utarbeidet egne verktøy som støtte til kontorets arbeid med barnefamilier
- (8) ☐ Annet/kommentar : _____

Et av punktene som kom frem i evalueringen av HOLF var økt fokus på barneperspektivet i oppfølgingsarbeidet. Hvordan er dette på ditt kontor i dag?

På mitt kontor:

	1 Helt uenig	2	3	4	5 Helt enig	Vet ikke
Kartlegges alltid barnas situasjon, uavhengig av ytelse eller innsatsbehov hos foreldrene	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(99) ☐
Har vi implementert barneperspektivet i kontoret etter HOLF-prosjektet	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(99) ☐
Ivaretas barneperspektivet hovedsakelig i de kommunale tjenestene	(1) ☐	(2) ☐	(3) ☐	(4) ☐	(5) ☐	(99) ☐

Er barne/familieperspektivet forankret i partnerskapet? (spørsmål kun til lederne)

(1) ☐ 1 liten grad (2) ☐ 2 (3) ☐ 3 (4) ☐ 4 (5) ☐ 5 I stor grad (99) ☐ Vet ikke

Marker de 5 tiltakene du mener vil ha størst betydning for at barna skal bli bedre vurdert i kontorets saksbehandling og oppfølging (spørsmål kun til lederne)

- (2) ☐ Kartleggingsskjema
- (3) ☐ Nye eller endrede sentrale rundskriv/veiledere
- (4) ☐ Endringer i elektroniske saksbehandlingssystemer
- (5) ☐ Styringssignaler fra NAV fylke
- (6) ☐ Styringssignaler fra kommunen
- (7) ☐ Budsjettrammer
- (8) ☐ Lokalpolitiske prioriteringer
- (9) ☐ Tilsyn fra Statsforvalter
- (10) ☐ Interne systemtiltak fra ledelsen ved NAV-kontoret
- (11) ☐ Særlig kompetanseutvikling, nevnt i fall område
- (12) ☐ Endret organisering av NAV-kontoret
- (13) ☐ Særlige tiltak for å endre «kulturen» ved NAV-kontoret
- (14) ☐ Intern barneansvarlig ved NAV-kontoret
- (15) ☐ Fast og rutinemessig kontakt med samarbeidspartnerne
- (16) ☐ Rutinemessig informasjon fra NAV til alle forsørgere om barns rettigheter

Takk for at du svarte på undersøkelsen vår!

Husk å trykke avslutt på neste side for å sende svaret ditt.

Vedlegg 2 Oppsummering av workshop

Workshopen ble gjennomført på teams, med problemstillinger som var sendt ut på forhånd:

- I mitt kontor er alle som møter foreldre i stand til å kartlegge og følge opp barnas situasjon i saker som berører barn
- Hva betyr det for dere å følge opp barnas situasjon? Gi konkrete eksempler på hvordan og hva dere kartlegger og følger opp
- Diskuter hvordan hele kontoret ditt kan bli enda bedre i dette arbeidet – hva skal til? Hva kan du gjøre?
- Gi direktoratet og statsforvalter minst tre gode råd om hva vi bør gjøre for å løfte dette området fremover – hvilke råd vil du gi?

I mitt kontor er alle som møter foreldre i stand til å kartlegge og følge opp barnas situasjon i saker som berører barn

- Noen fremhever at det fortsatt er et skille mellom statlig og kommunal oppfølging, oppmerksomheten og oppfølgingen knyttes mest til sosiale tjenester, mens det er et ubrukt potensial i de statlige/arbeidsrettede oppfølgingsløpene.
- Noen kontorer er tydelige på at det ikke er integrert hos alle, og at store porteføljer, manglende fagbakgrunn eller veiledning gjør at det ikke blir ivarettatt.
- Mange har en rolle eller avdeling som ivaretar barne – og/eller familieperspektivet. Dette kan innebære faglig kompetanse og deling, eller at de ivaretar selve oppfølgingen av familiene.
- Noen kontor opplever at oppmerksomheten på barneperspektivet står sterkere etter HOLF- deltakelsen
- Det kan være noe tilfeldig hvordan/om familier som har ekstra behov fanges opp i NAV-kontoret, her er bl.a. manglende systemer for å ivareta området er nevnt.
- Selv om man kartlegger, er det usikkerhet om veilederne har kapasitet og kompetanse til å følge opp det man finner.

Hva betyr det for dere å følge opp barnas situasjon? Gi konkrete eksempler på hvordan og hva dere kartlegger og følger opp

- Kartlegger for ulikt formål, noe knyttet til økonomi/ytelser, men arbeid, bolig, trivsel, aktiviteter m.m. er også nevnt.
- Kartlegge barnas situasjon på ulike arenaer. (Skole, barnehage, hjem, fritid, helse)
- Veiledning av foreldre - Koble på riktige instanser. Viktig å etablere tillit og relasjon til foreldrene, forklare hvorfor man gjør det.
- Samarbeide tett med andre instanser (Skole, helse, barnevern og andre relevante instanser)
- Det gjøres nok forskjellig - foreldrene representerer barna, noen ganger hjemmebesøk, kontakt med skole, barnehage og andre aktører. Noen snakker også med barna.
- Brei kartlegging av familiens situasjon i – eks å finne egnet bolig, å veilede og finne rette innsatsområder i saker med barn med ulike f.hemminger, å kartlegge på dagtilbud og fritid, å samordne, være medvandrer med familien til ulike instanser der de trenger støtte på bedre hjelp, Dekke fritidsaktiviteter.
- Hjelp familien å belyse behov for å få øk. støtte fra sosialtjenesten.

Diskuter hvordan hele kontoret ditt kan bli enda bedre i dette arbeidet – hva skal til? Hva kan du gjøre?

- Oppmerksomhet om barnas situasjon i all oppfølging på kontoret – ikke bare sosial
- Opplæring av ansatte på hvordan det kan implementeres i daglig oppfølgingsarbeid
- Egne familiekoordinatorer som kan jobbe tett med familier
- Metodikk for oppfølgingen
- Samarbeid med andre tjenester/sektorer
- God lederforankring, prioriteringer, kontinuitet i oppfølgingen, gode arenaer og egne temamøter som løfter området på jevnlig basis.
- Felles profil på hvordan området skal ivaretas, trenger virkemidler.
- Lære av andre prosjekter. Egen teams-kanal hvor man også deler ferieprogram, språkkafe m.m.)

Gi direktoratet og statsforvalter minst tre gode råd om hva vi bør gjøre for å løfte dette området fremover – hvilke råd vil du gi?

- God lederforankring i direktorat, statsforvalter og lokale kontorene. Både innad i nav (prioritering og retning på arbeidet) og ut mot kommunene
- Både statlig og kommunal linje og samarbeid med andre relevante samarbeidspartnere.
- Retningslinjer for familieoppfølging fra direktoratet. Tydelig prioritering fra direktoratet (statlig veileder) som forankres godt på hvert enkelt kontor.
- Vi ønsker oss felles retningslinjer ifh til registrering av aktivitet i familieprogrammet. Prosess-verktøy kan være ønskelig.
- Ivareta kunnskapen som har kommet gjennom HOLF, bruke kompetansen man har opparbeidet seg ut på kontorene, ha faste nettverkssamlinger
- Konkretisert hvordan vi kan klare å få barnas stemme frem og hva vi kan gjøre med det stemmen sier (fokus på at utfordringene ikke kan løses av NAV alene, men at vi har behov for samarbeid med resten av bydelen/kommunen).
- Vi må lære av hverandre – direktoratet kan legge til rette for erfaringsutveksling/nettverk - lære av hverandre, samles og utveksle, hvordan jobber dere mot kommunen, Husbanken osv store viktige ting som vi bør snakke om.
- Vi må kartlegge hva vi har i NAV for å forhindre utenforskap, og hva vi mangler. Vi trenger følgeforskning.
- Forslag til slutt: Egen fordypningsmodul i veiledningsplattformen.

Generelle betraktninger i gruppene:

- «Takk for at dere samlet oss igjen. Slike nettverk trengs. Vi burde hatt ledelsen med fra alle kontor som er her, lederforankring kommer med kunnskap.
Jeg håper at fremover står det overskrifter i Media som:
«Barnas behov ble vurdert før vedtak ble fattet...» eller Familieoppfølging tydelig i aktivitetsplanen Masse lykke til».
- Ulike måter å jobbe på etter HOLF.

Om kartlegging:

- Kartlegger ved hjelp av ulike kartleggingsskjema, samtaler og hjemmebesøk.
- Litt ulikt om skjemaer fra HOLF er tatt med videre. Noen bruker det tilpasset egen virksomhet. Noen har plukket det beste fra blant annet HOLF, og laget sitt eget, noen har ikke brukt noe. Mange har egne kartleggingsskjemaer.
- Kommentar: Det er svært viktig at kartleggingsskjemaer legges åpent slik at det kan benyttes. Det er viktig at alle vet hvor kartleggingsskjemaene ligger.
- Det er mye turnover og mange som kanskje ikke har hørt om familiearbeid.
- Vi snakket om det å snakke med barna selv, ulikt hvor mye man gjorde det. Noe problematisk å snakke med barna om deres behov, det må vi gjøre med foreldre, men hjemmebesøk gir mange svar – uformell tilnærming om hvordan det er på skolen osv. Ad kartlegging på hjemmebesøk vi jobber også med ungdom 14-20 og sommerjobb, da snakker vi med barna om det. En ettertraktet greie at ungdom får mulighet til å tjene egne penger, tekstmeldinger mellom oss, ungdom og arbeidsgiver – veldig positivt.

Aksjonsnettverket

Vanskelig å holde aksjonsnettverket oppe etter HOLF.

Pandemien

Kom når arbeidet etter HOLF skulle settes i vanlig drift etter prosjektperioden – har påvirket samarbeid internt og eksternt, og har påvirket hvordan aksjonsnettverket virker.

UTGIVER
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Postboks 5
St. Olavs plass
0130 Oslo

LAYOUT: Aksell AS
ISBN 978-82-551-2543-3
ISSN 2703-8823