

Ellen Katrine Kallander,  
Jon Helgheim Holte og Terje Olsen

---

## **Fra sosialhjelp til selvhjulpenhet**

Bedre levekår for levekårsutsatte  
barnefamilier som mottar  
økonomisk sosialhjelp



Ellen Katrine Kallander, Jon Helgheim Holte og Terje Olsen

## **Fra sosialhjelp til selvhjulpenhet**

Bedre levekår for levekårsutsatte barnefamilier  
som mottar økonomisk sosialhjelp

Fafo-rapport 2022:35

Fafo-rapport 2022:35

© Fafo 2022

ISBN 978-82-324-0677-7

ISSN 2387-6859

# Innhold

---

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>11</b>
1.1 Styrket innsatsen inn mot levekårsutsatte barnefamilier.....	11
1.2 Avgrensninger .....	13
1.3 Gangen i rapporten .....	13
<b>2 Problemstillinger og metode</b> .....	<b>14</b>
2.1 Problemstillinger.....	14
2.2 Data og metode.....	16
2.3 Koronaeffekter .....	20
2.4 Forskningsetikk.....	20
<b>3 Bakgrunn – Styrket innsats mot levekårsutsatte barnefamilier</b> .....	<b>22</b>
3.1 Økende oppmerksomhet om barn og unges levekår .....	22
3.2 Behov for tydeligere barneperspektiv og helhetlig innsats.....	23
3.3 Familie- og barneperspektivet i byrådets levekårssatsning.....	26
3.4 Oppsummert .....	27
<b>4 Barnerike familier</b> .....	<b>28</b>
4.1 Organisering og gjennomføring.....	28
4.2 Barnerike familier i NAV Gamle Oslo .....	28
4.3 Barnerike familier i NAV Søndre Nordstrand.....	30
4.4 Barnerike familier i NAV Stovner .....	32
4.5 Brukerperspektivet på barne- og familieperspektiv i NAV .....	35
4.6 Oppsummering av hovedtrekk i implementeringen.....	40
<b>5 Mottaksarbeidet i NAV</b> .....	<b>45</b>
5.1 Mottaksarbeid i NAV.....	45
5.2 Resultater fra spørreundersøkelsen.....	47
5.3 Oppsummert .....	55
<b>6 Radikal innovasjon</b> .....	<b>57</b>
6.1 Samarbeid om forebygging .....	57
6.2 Samarbeid med frivillige organisasjoner .....	58
<b>Referanser</b> .....	<b>59</b>

# Forord

---

Prosjektet *Bistand til evaluering av leveårsprosjekt* er gjennomført på oppdrag fra Oslo kommune. Vi takker Oslo kommune ved Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester for godt samarbeid om oppdraget. En særlig takk til spesialrådgiver Fredrik Sørensen.

Vi vil takke foreldre og ungdommer som har brukt tid, og delt av sine erfaringer med forskerne. Vi vil også takke ansatte og ledere som har formidlet erfaringer fra prosjektet gjennom å stille opp i intervjuer og svare på vår spørreundersøkelse.

Takk til seniorforsker Inger Lise Skog Hansen ved Fafo for intern kvalitetssikring. Takk også til Jon Lahlum for korrektur og ferdigstilling av rapporten for publisering. Eventuelle feil og mangler er forfatterens ansvar.

Oslo, desember 2022

Ellen Katrine Kallander, Jon Helgheim Holte og Terje Olsen

# Sammendrag

---

Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at 11,7 prosent av barn i Norge lever i en familie med vedvarende lavinntekt (Epland & Normann, 2021). Andelen har vært jevnt stigende siden begynnelsen av 2000-tallet, i 1999–2001 var andelen 3 prosent (Kirkeberg et al., 2012). Andelen barn som vokser opp i lavinntektsfamilier er særlig høy i Oslo, men det er store variasjoner i lavinntektsproblemer mellom bydelene. Å vokse opp i en familie med lavinntekt har mange negative konsekvenser, og forskning har påpekt en sammenheng (dog ikke nødvendigvis en årsakssammenheng) mellom lavinntekt og ulike indikatorer på sosial eksklusjon, for eksempel deltakelse i fritidsaktiviteter, vennekontakt, mobbing og ensomhet.

Problemene som følger av å vokse opp i en familie med lavinntekt har blitt behandlet i en rekke handlings- og tiltaksplaner. Lavinntekt er en risikofaktor med konsekvenser for barn og unge og deres oppvekstmiljø. Flere kommuner har utarbeidet spesifikke fattigdomsplaner, eller inkludert temaet i generelle planer, som kommuneplaner, levekårsplaner eller folkehelseplaner. Både nasjonalt og lokalt er det innført en rekke ordninger for å styrke kommunene i arbeidet for å redusere omfanget av lavinntekt, og for å lette fattigdommens konsekvenser for barn.

## Levekårsprosjektet 2018–2019

Byrådet i Oslo besluttet i 2017 at det skulle gjennomføres et levekårsprosjekt med mål om å forebygge og redusere fattigdom og sosial eksklusjon blant barn, unge og barnefamilier. Prosjektet er gjennomført i 2018 og 2019. Levekårsprosjektet har en ressursorientert tilnærming og en arbeidsmetodikk som ser hele familien. Prosjektet må ses i lys av Norges internasjonale forpliktelser gjennom FNs barnekonvensjon, og spesielt konvensjonens artikkel 27 om retten til en tilstrekkelig levestandard.

I brev til bydelene er prosjektet beskrevet på denne måten:

### **Arbeidet rettet mot levekårsutsatte barnefamilier har følgende mål:**

Fra sosialhjelp til selvhjulpenhet: Bedre levekår for levekårsutsatte barnefamilier som mottar økonomisk sosialhjelp.

#### **Delmål:**

- Styrke levekårsutsatte barnefamiliers kapasitet og potensiale for selvhjulpenhet gjennom aktiv medvirkning.
- Sikre barn og unge i levekårsutsatte barnefamilier rettigheter etter barnekonvensjonen, herunder deltagelse, medvirkning og sosialt akseptable leveforhold.
- Øke muligheten for selvhjulpenhet gjennom å legge til rette for arbeid, aktivitet og utdanning eller ved å sikre rettigheter til statlige ytelser av mer varig karakter når det er riktig.
- Øke muligheten for bedring av levekår gjennom fellesfaglig arbeidsform i tjenestene.
- Sikre barnefamilier forsvarlige boliger og helsefremmende bomiljøer, i første omgang utsatte kommunale bomiljøer.

Innsatsperioden strekker seg over to år, og tre ulike konsepter skal prøves ut.

(Oslo kommune, Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester,  
brev datert 8. januar 2018.)

I brevet ble bydelene invitert til å til å delta med prosjekter under tre ulike konsepter. I konsept 1 ble bydeler invitert til å utforme prosjekter der innsatsen rettes mot barnerike familier som lever i en uavklart situasjon når det gjelder å komme ut av, eller redusere, sosialhjelp. Det uttrykkes spesifikt at barneperspektivet og barna situasjon skal avklare på linje med de voksnes. Etter søknad ble tre bydeler valgt ut, og har fått tilskudd til å gjennomføre sine prosjekter. Bydelene har hatt frihet til selv å kunne organisere prosjektene slik de finner det hensiktsmessig.

Konsept 2 har gått ut på å utvikle en arbeidsform i mottaksarbeidet i NAV, som ser hele familien og kartlegger familiens situasjon. Hensikten, slik det går frem av Byrådsavdelingens brev, er å få riktige tiltak og hjelp tidligere. Utviklingsarbeidet skal gjennomføres i alle bydeler. For dette konseptet ble det etablert en arbeidsgruppe med representanter fra Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Velferdsetaten og NAV Oslo.

Det tredje konseptet er radikal innovasjon og er mindre spesifisert enn konsept 1 og 2. Her inviteres bydelene til å formulere prosjekter knyttet til åpent innovativt arbeid. Etter søknad ble to bydeler valgt til å gjennomføre hvert sitt prosjekt.

### **Problemstilling**

Våren 2019 fikk Fafo i oppdrag fra byrådsavdelingen å evaluere satsningen. Ettersom prosjektene allerede var over halvveis i prosjektperioden, var det klart at dette måtte gjennomføres som etter-evaluering. Hovedproblemstillingen for evalueringen har vært:

**Hvordan fungerer de tre konseptene som er utviklet for å styrke innsatsen mot levekårsutsatte barnefamilier i Oslo?**

For å belyse hovedproblemstillingen, utarbeidet vi et sett delproblemstillinger knyttet til hver av de tre konseptene.

- Hvordan har levekårsprosjektet og konseptene blitt iverksatt?
- Hvilke konkrete arbeidsmetoder, tiltak og samarbeidsformer er tatt i bruk?
- Hvilke barrierer ser tjenesteutøverne som særlige hindre for måloppnåelse?
- Hvordan systematiseres erfaringene fra praksis, slik at det etableres et kunnskapsgrunnlag for å videreutvikle tjenestene?

De spesifikke delproblemstillingene knyttet til hvert konsept beskrives nærmere nedenfor.

### **Metode**

Den metodiske tilnærmingen har bestått av en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder som til sammen gir et best mulig grunnlag for å vurdere innsats og utfall i de tre konseptene.

- Dokumentstudier av relevante dokumenter og korrespondanse mellom byrådsavdelingen og bydelene knyttet til levekårsprosjektet
- Intervjuer med sentrale aktører i prosjektets utviklingsgruppe
- Intervjuer med ansatte og ledere i bydelenes konseptprosjekter
- Intervjuer med brukere som har deltatt i bydelens konseptprosjekter
- Spørreundersøkelse til alle ledere og medarbeidere i NAV i Oslo kommune



Nedenfor drøfter vi i korte trekk gjennomføring, metoder, samarbeidsformer, utfordringer, erfaringer og læring fra konseptprosjektene.

### **Konsept 1: Barnerike familier**

Innsatsen i konsept 1 – Barnerike familier – har altså vært rettet mot barnerike familier som lever med en uavklart situasjon med å komme ut av sosialhjelp, eller redusere sosialhjelp. Etter søknad ble bydelene Gamle Oslo, Stovner og Søndre Nordstad med i denne delen av prosjektet. Alle har engasjert familiekoordinatorer i prosjektstillingene, og arbeidet aktivt med oppfølging av familier med mange hjemmeboende barn. Barnerike familier ble definert til familier med mer enn fire hjemmeboende barn under 18 år. Prosjektet skulle omfatte foreldre som mottok full eller supplerende sosialhjelp.

I to av prosjektene var det én prosjektleder, mens det tredje prosjektet brukte litt tid på å komme i gang, og det ble derfor satt inn større personalinnsats. Dette prosjektet har derfor hatt en ledelse på tre. I alle de tre bydelene har det vært aktivitet knyttet til gjennomføringen av prosjektet.

I invitasjonen fra byrådsavdelingen heter det: «Arbeidet innrettes mot et utvalg store barnefamilier som mottar full eller supplerende sosialhjelp». Dette kriteriet er ble oppfylt i alle de tre prosjektene ved at man gikk gjennom sine egne lister og gjorde et utvalg av barnefamilier som skulle omfattes av prosjektet. I en av bydelene valgte man familiene med de største barnekullene, og plukket mer skjønnsmessig ut fra vurdert behov. Familiekoordinatorene har hatt ansvar for oppfølging av rundt 20 familier hver, med til sammen mer enn 100 barn. Familiene som har deltatt i prosjektet består i all hovedsak av foreldre med innvandrerbakgrunn. Felles for alle de tre prosjektene er at de har omfattet brukere som har stått langt fra det ordinære arbeidsmarkedet. Det har lite utdanning, og svake norsk- og IKT-ferdigheter. I en del av familiene har det vært mødre som er eneforsørgere.

Den metodiske tilnærmingen i alle de tre konseptprosjektene bygger videre på modellen fra prosjektet Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier, HOLF. Alle de tre bydelene har deltatt i dette prosjektet, og var derfor kjent med denne metodikken. I HOLF-modellen rettes spesiell oppmerksomhet og innsats mot fire områder: arbeid, bolig, økonomi og barnas situasjon. Dette er områder som også har vært særlig prioritert i gjennomføringen av de tre konseptprosjektene. Familiekoordinatorene har kartlagt familienes situasjon, og mødrenes situasjon er viet stor oppmerksomhet. Som del av kartleggingsarbeidet har man gått nøye inn i hvordan familiene disponerer sin tid.

I alle tre prosjektene har det langsiktige målet for oppfølgingen av familiene vært økonomisk selvstendighet gjennom inntektsgivende arbeid. Siden mange av familiene står langt fra det ordinære arbeidsmarkedet, er dette åpenbart et svært langsiktig arbeid. Likevel har mye av aktiviteten i prosjektene hatt til hensikt å skape en forståelse av tidsbruk på ulike oppgaver knyttet til familie versus deltakelse i språkopplæring og yrkeskvalifiserende tiltak.

I invitasjonen fra byrådet heter det:

«Innsatsen skal rettes mot samtlige familiemedlemmer i husstanden. Alle familiemedlemmene skal snakkes med og familien skal føle at de eier sin situasjon. Barneperspektivet og barnas situasjon skal avklares på lik linje med de voksnes.»

Dette kriteriet er oppfylt i ett av de tre konseptprosjektene, der man systematisk har tatt sikte på å møte familiene i hjemmet, og snakke med barna om deres situasjon og

erfaringer. I de øvrige to konseptprosjektene er barnas situasjon kartlagt gjennom å spørre foreldrene. Involvering av barn og å tilrettelegge for at de kan gi uttrykk for egne synspunkter, er del av Norges forpliktelser etter Barnekonvensjonen.

Gjennom prosjektarbeidet har det blitt klart at barnas tilgang til fritidstilbud, aktiviteter og ferie i mange tilfeller er nedprioritert på grunn av familiens vanskelige økonomiske situasjon. Fra de tre konseptprosjektene ser vi eksempler på at familie-konsulentene har fulgt opp barnas fritidssituasjon.

I invitasjonen fra byrådsavdelingen heter det: «Helhetlig og koordinert innsats er en viktig dimensjon». Implementeringen av dette er varierende i de tre konseptprosjektene. I et av prosjektene utviklet man i liten grad samarbeidsrelasjoner med andre instanser i bydelen, og dette ble forklart med kapasitetsproblemer. I en av bydelene ble samarbeidet mellom NAV og barnevernet videreutviklet, helt konkret gjennom deltakelse på møter og utveksling av informasjon i aktuelle saker. Dette har bidratt til å avklare saker på tidligere tidspunkt enn ellers, til beste både for familiene og tjenestene. I et av prosjektene etablerte man et felles lederforum som samarbeidet om Bedre tverrfaglig innsats (BTI); Barnehjernerne, Oslohjelpa og Barnerike familier.

Erfaringene fra implementeringen av konsept 1 i de tre bydelene, viser at de de langt på vei har arbeidet etter sammen grunnmodell, men gjort noen ulike prioriteringer underveis.

Kvalifisering for arbeid har stått helt sentralt i alle de tre prosjektene, og familiekoordinatorene refererer til betydelig kartlegging og «rydding» for å få oversikt over familienes tidsbruk til ulike oppgaver. I erfaringene fra prosjektet finnes det enkelte eksempler på at deltakere har fått hjelp til å godkjenne utdanning fra hjemlandet, og at vedkommende har kommet i inntektsgivende arbeid og avsluttet sosialhjelp. Dette er likevel svært langsiktig og møysommelig arbeid som det er vanskelig å se resultater av. Denne type innsats må nødvendigvis ses i et mye lengre perspektiv enn ett eller to år.

En viktig erfaring fra konsept 1 er kartleggingen av situasjonen for barna. Dette var bare systematisk gjennomført i ett av de tre prosjektene. Erfaringene fra de andre to prosjektene er at dette har vært vanskelig å få til av praktiske grunner, både tids- og kapasitetsmessige. Inntrykket understrekes av intervjuene med voksne, barn og unge som har vært del av prosjektet. Brukere og barn vi har intervjuet gir uttrykk for at de har blitt tatt på alvor og involvert. Det ser likevel ut til at det er forskjeller i hvordan dette har blitt praktisert i de tre prosjektene, og hvor stor vekt det har fått i gjennomføringen. I det prosjektet der man har praktisert samtaler med barna, er inntrykket at man i stor grad har møtt familien i hjemmet, slik at det har vært lettere å finne tid og rom til å møte barna. En viktig erfaring fra implementeringen ser derfor ut til å være prioriteringen av oppsøkende, tilstedeværende sosialt arbeid over tid.

Erfaringene fra konsept 1 viser også at det er varierende hvorvidt prosjektene oppfyller kriteriet om helhetlig og koordinert innsats. Mens én av bydelene har etablert et felles lederforum på tvers for å samkjøre bydelens innsatser i flere tilgrensende prosjekter, har man i de andre bydelene bygd et tettere samarbeid til barnevernet. De variantene illustrerer at det også på dette området handler om prioriteringer, og tydelig lederforankring er en forutsetning for å kunne jobbe på tvers av sektorområder.

## **Konsept 2: Mottaksarbeidet i NAV**

Konseptet dreier seg om NAVs holdninger og praksiser i arbeidet med barnefamilier, og omfatter alle NAV-kontorene i Oslo kommune. I invitasjonen som gikk ut til bydelen står dette forklart på denne måten:

«Gjennom å utvikle en arbeidsform i mottaksarbeidet i NAV, som ser hele familien og kartlegger familiens situasjon, vil flere få riktig tiltak og hjelp tidligere.»

Det er videre forklart på denne måten:

«En god arbeidsform i mottaksarbeidet vil bidra til at NAV i større grad identifiserer barnefamilier som raskt kan komme over på andre tiltak, og familier med særlig behov for oppfølging, uavhengig av om de søker statlige eller kommunale ytelser. En forutsetning for dette er systematisk og metodisk kartlegging.»

De holdninger, normer og praksiser som styrer mottaksarbeidet i NAV-kontorene er av avgjørende for de vurderinger og profesjonelle arbeidet som utøves i hverdagen. Etablerte rutiner og arbeidsformer er også av stor betydning for hvordan brukere blir møtt. Vi har målt dette gjennom en spørreundersøkelse rettet til ledere og ansatte i NAV. Vi har ikke hatt anledning til å gjøre en før og etter-undersøkelse, og svarene må derfor leses som et bilde av situasjonen på det tidspunktet undersøkelsen ble gjort. Resultatene kan likevel utgjøre en null-punktmåling dersom spørsmålene gjentas.

Ikke uventet er det ledere og mellomledere i organisasjonen som størst grad svarer at de er godt kjent med byrådets satsing. 73 prosent av de spurte lederne svarer dette. Blant medarbeiderne er det tilsvarende tallet 33 prosent. På våre spørsmål om metodikk og arbeidsmåter som benyttes i møte med brukere som har barn, og i arbeidet med oppfølging av med barnefamilier, er det metodikken fra HOLF-prosjektet de fleste oppgir som arbeidsmåte ved deres kontor.

I invitasjonen til konsept 2 ligger det en uttrykt forventning til at NAV i mottaksarbeidet «ser hele familien». Vi stilte derfor spørsmål til de ansatte om hvordan og på hvilke måter de kartlegger barn og unges behov når brukeren har barn under 18.

I all hovedsak skjer dette gjennom at de ansatte spør brukerne, ikke barnet. 49 prosent av de spurte svarer «alltid eller ofte» på at dette skjer i samtaler med foreldrene, og 34 prosent svarer «av og til». De ansatte som kartlegger barnas behov ved å snakke direkte med barnet utgjør 4 prosent som oppgir at de «alltid eller ofte» gjør dette, og 11 prosent oppgir at de «av og til gjør det». Ambisjonen i byrådets prosjekt er at kartleggingen skal skje gjennom å snakke direkte med barna, slik bestemmelsene i Barnekonvensjonen tilsier. Rundskrift til Lov om sosiale tjenester i NAV sier at «hvis barn er berørt av tjenestetilbudet, skal deres behov og eventuelle synspunkter som hovedregel fremmes gjennom foreldre og foresatte», og det er denne praksisen man ser ut til å legge seg på (§ 42).

Vi har også stilt spørsmål om hvilke sider ved barnas situasjon som blir kartlagt i mottaksarbeidet. Det er interessant å merke seg at de forholdene som oftest blir kartlagt er objektive forhold som behov barnehageplass, behov for plass på aktivitets-skole og deltakelse i fritidsaktivitet. De sider ved tilværelsen som er vanskeligere å kvantifisere, kontakt med venner, helseproblemer, behov for leksehjelp eller utsatt-het for vold og overgrep blir i langt mindre grad kartlagt. Dette er interessant, både fordi det kan reflektere at det er foreldrene og ikke barna selv, som blir spurt, og det kan reflektere holdninger og kompetanse blant de ansatte om kartlegging av denne type opplysninger.

På spørsmål til ansatte om hva de vurderer som sentrale forutsetninger for å følge opp barnefamilier i mottaksarbeidet, er det først og fremst behovet for tid som er den viktigste knapphetsfaktoren i arbeidshverdagen.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det å iverksette en ny praksis er et omfattende arbeid i en stor organisasjon som NAV, med mange profesjonsgrupper og kompleks sammensetning av oppgaver. Holdningsarbeidet som er påbegynt i ulike prosjekt- og utviklingsvirksomhet, kan være viktige kilder til langsiktige endringer, men det krever systematisk oppfølging over tid.

### **Konsept 3: Radikal innovasjon**

Innsatsen i dette konseptet har vært knyttet til forsøk med innbyggermedvirkning. I invitasjonen ut til bydelene heter det:

Bydelene inviteres til at de sammen med innbyggerne i målgruppen kommer med forslag til innsatsområder. Det stilles krav om at aktiv medvirkning fra innbyggere i målgruppen.

Spesifisering av kriterier i dette tredje konseptet er mer åpent enn i konsept 1 og 2, og det har derfor vært større rom for bydelene til å utforme innholdet i prosjektet. Bydelene Sagene og Nordstrand ble etter søknad invitert til å delta med hvert sitt prosjekt. Bydel Nordstrand hadde etablert en ordning med familiehjelpere. Bydel Sagene hadde etablert en samvirkemodell.

Gjennom vårt evalueringsarbeid har vi forsøkt å etterspore det som har skjedd i de to prosjektene, men har bare klart å finne små og avgrensede resultater. Det har i begrenset grad vært mulig å finne tilbake til de personer som har vært direkte involvert i prosjektene. Det innebærer at vi fikk for lite datagrunnlag til å kunne trekke slutninger om erfaringene som er gjort i denne delen av prosjektet. I rapporten er konsept 3 derfor bare summarisk beskrevet.

Som i annet utviklingsarbeid, må det også her være en åpning for å se at man ikke har lyktes med å gjennomføre prosjektet som opprinnelig planlagt. Uheldige omstendigheter med personsifter og sviktende forankring av prosjektene er, etter det vi kan se, forklaringene på at konsept 3 ikke har gått etter planen.

# 1 Innledning

---

De aller fleste barn i Norge vokser opp med gode levekår. En omfattende og godt-fungerende velferdsstat bidrar til en rekke ordninger for at alle barn og unge skal ha gode oppvekstvilkår, ta utdanning og delta i samfunnet. At barn vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt vekker stor politisk bekymring. Bekymringen handler om barns levekår her og nå, men også om hvordan det å vokse opp i lavinntekt påvirker barn og unges livssjanser, deres mestring av skolen og deltakelse i arbeid og samfunnsniv som voksne. De siste tiårene har andelen barn som vokser opp i lavinntekt økt (Østhus & Nielsen, 2020). Særlig etter årtusenskiftet har det vært stor politisk oppmerksomhet om barnefattigdom i Norge. Det har vært flere strategier for å forebygge og bekjempe barnefattigdom. Mange av tiltakene har handlet om å dempe konsekvensene av å vokse opp med lav inntekt, og å bedre mulighetene for deltakelse på lik linje med andre (Fløtten & Hansen, 2018).

Oslo kommune vedtok i 2017 å gjennomføre et eget levekårsprosjekt rettet inn mot barnefamilier i 2018 og 2019. Hensikten med prosjektet var å forebygge og redusere fattigdom og sosial eksklusjon blant barn, unge og barnefamilier. I denne rapporten presenteres Fafos evaluering av disse innsatsene.

## 1.1 Styrket innsatsen inn mot levekårsutsatte barnefamilier

I mai 2019 fikk Fafos i oppdrag fra Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid i Oslo kommune å evaluere et prosjekt byrådet har satt i gang for å styrke innsatsen inn mot levekårsutsatte barnefamilier. Prosjektperioden hadde startet i 2018, og på gikk i 2019. Oppdragsgiver ønsker bistand til å innhente kunnskap og evaluere tre konsepter, som hadde blitt satt i gang i forbindelse med levekårsprosjektet: barnerike familier, mottaksarbeidet i NAV og radikal innovasjon. En kort beskrivelse av de ulike målene, konseptene og mandatet følger nedenfor.

### Hovedmål for satsingen

Fra sosialhjelp til selvhjulpenhet: Bedre levekår for levekårsutsatte barnefamilier som mottar økonomisk sosialhjelp.

Satsingen har følgende delmål:

- Styrke levekårsutsatte barnefamiliers kapasitet og potensial for selvhjulpenhet gjennom aktiv medvirkning.
- Sikre barn og unge i levekårsutsatte barnefamilier rettigheter etter barnekonvensjonen, herunder deltagelse, medvirkning og sosialt akseptable leveforhold.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Barn har behov for å delta på ulike arenaer, som for eksempel fritidsaktiviteter. De skal ha muligheten til å medvirke i eget liv, og ha leveforhold som er gode, uavhengig av familiens økonomiske situasjon.

- Øke muligheten for selvhjulpenerhet gjennom å legge til rette for arbeid, aktivitet og utdanning, eller ved å sikre rettigheter til statlige ytelser av mer varig karakter når det er riktig.
- Øke muligheten for bedring av levekår gjennom fellesfaglig arbeidsform i tjenestene.<sup>2</sup>
- Sikre barnefamilier forsvarlige boliger og helsefremmende bomiljøer, i første omgang i utsatte kommunale bomiljøer.

### **Konsept 1: Barnerike familier**

I dette konseptet skal innsatsen rettes mot familier med mer enn fire barn, som er avhengig av økonomisk sosialhjelp, og hvor målet er å starte en prosess mot arbeidsavklaring av foreldrene. Arbeidet innrettes mot et utvalg store barnefamilier som mottar full eller supplerende sosialhjelp. Innsatsen skal rettes mot samtlige familiemedlemmer i husstanden. Bydelene Gamle Oslo, Stovner og Søndre Nordstrand ble valgt ut til å delta. Bydelene er tildelt ekstra ressurser, kr 500 000 per år i prosjektperioden. Bydelene har hatt stor frihet til å organisere arbeidet, velge hvilke metoder de vil arbeide etter, og til å velge ut familiene til prosjektet. Felles for konseptet er 1) en faglig tilnærming basert på ressursorientering og medvirkning, 2) at innsatsen skal inkludere samtlige familiemedlemmer i husstanden, 3) at det er en helhetlig og koordinert innsats. Konsept Barnerike familier hadde oppstart i 2018, og bydelene startet opp på ulike tidspunkt i løpet av året.

Målet i denne delen av oppdraget har vært å undersøke hvorvidt de tre bydelene har iverksatt konseptet i tråd med de definerte verdiene og målene.

### **Konsept 2: Mottaksarbeidet i NAV**

Konseptet går ut på å utvikle et barne- og familieperspektiv i arbeidet med lavinntektsfamilier. Dette innebærer at innsatsen skal rettes mot hele familien. Prosjektet skal utvikle arbeidsmetoder for tiltak og kvalifiseringsløp som kan lette overgangen til arbeid og selvforsørgelse, og slik fremme bedre levekår for familier, og gjennom dette bidra til bedre oppvekstvilkår for barna. Konseptet har en ressursorientert tilnærming.

Gjennom å utvikle en arbeidsform i mottaksarbeidet i NAV som ser hele familien og kartlegger familiens situasjon, er målet at flere får riktig tiltak og hjelp tidligere, og at barne- og familieperspektivet blir en integrert del av det lokale NAV-kontoret. Det skal utforskes hva som er gode grep for å avdekke disse familienes hjelpe- og bistandsbehov, tilby riktige tiltak og koble på riktige instanser, og sikre riktig ytelse og tiltak.

Velferdsetaten har fått hovedansvaret for dette arbeidet som involverer alle bydelene. Det er gjennomført workshops og samlinger med NAV-ansatte fra bydelene. Det arbeides videre med hvordan NAV i Oslo best kan tilrettelegge for å sikre en grunnkompetanse og arbeidsform som gjør at behovene fanges opp. Strategien for NAV i Oslo for perioden 2017–2020 har også tydelige ambisjoner om å innrette arbeidet mot barnefamilier.

Målet i denne delen av oppdraget har vært å undersøke om NAV-kontorene i løpet av prosjektperioden har tatt i bruk gode metoder som sikrer at familier som kommer i kontakt med NAV, blir møtt med en helhetlig forståelse av familiens behov.

<sup>2</sup> NAV-kontorene skal gi likeverdige tjenester, med utgangspunkt i kunnskapsgrunnlaget, på tvers av NAV-kontorene.

### **Konsept 3: Radikal innovasjon**

Konseptet handler om å utvikle nye tjenester som bedre møter levekårsutsatte familiers helhetlige behov. Begrepet radikal innovasjon brukes om innovasjoner som ikke bare går ut på å bedre eksisterende, men skape helt nye, tiltak, tjenester eller arbeidsmåter. Konseptet radikal innovasjon kan i denne sammenhengen forklares som å anvende samskaping mellom familier i målgruppen, bydelen og sosiale entreprenører eller frivillige aktører som metode for å utvikle nye tjenester i tråd med målene for levekårsprosjektet. Konseptet gjennomføres i to bydeler, Nordstrand og Sagene. Bydel Nordstrand har hatt et utstrakt samarbeid med sosiale entreprenører og frivillige organisasjoner i sitt familiearbeid. Bydel Sagene har hatt gode erfaringer fra sitt arbeid med å utvikle Samvirke-modellen for utvikling av tjenestene sammen med innbyggerne. De ønsker å videreutvikle modellen ved bruk av sosiale entreprenører.

Målet i denne delen av oppdraget har vært å undersøke hvordan de to bydelene har jobbet med radikal innovasjon for å utvikle metoder og tilnærminger i tråd med mål og verdier i prosjektet levekårsutsatte barnefamilier.

## **1.2 Avgrensninger**

Ifølge Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid skulle aktuelle brukere i konseptet Barnerike familier motta full eller supplerende sosialhjelp. I tillegg ble det gitt definerte kriterier; barnefamilier med mer enn fire hjemmeboende barn under 18 år, ha mottatt sosialhjelp de siste 6 måneder, ha ustabil tilknytning til arbeidsmarkeder, og økonomiske vanskeligheter.

## **1.3 Gangen i rapporten**

I kapittel 2 redegjør vi for problemstillingene og vår metodiske tilnærming til de tre konseptene. I kapittel 3 tar vi en litt bredere gjennomgang av bakgrunnen for hva vi vet om å vokse opp i familier med vedvarende lav inntekt, og bakgrunnen for Byrådets innsats på dette området.

I de tre påfølgende kapitlene drøfter vi erfaringer fra implementeringene av de tre konseptene.

## 2 Problemstillinger og metode

---

Dette kapitlet beskriver problemstillingene for evalueringen og metodene vi har benyttet i gjennomføringen av oppdraget. Under evalueringens gang har vi hatt en jevnlig dialog med oppdragsgiver, og enkelte avgrensninger og prioriteringer er gjort underveis i samråd med oppdragsgiver.

### 2.1 Problemstillinger

#### Hovedproblemstilling

Hvordan fungerer de tre konseptene som er utviklet for å styrke innsatsen mot levekårsutsatte barnefamilier i Oslo?

Oslo kommunens levekårssatsing består av tre konsepter, som har egne tematiske prioriteringer og omfatter utvalgte bydeler. Vi har forholdt oss til disse som hvert sitt delprosjekt under hovedsatsingen.

#### Konsept 1: Barnerike familier

I dette konseptet rettes innsatsen mot barnerike familier som lever i en uavklart situasjon når det gjelder å komme seg ut av sosialhjelp. Bydelene Gamle Oslo, Stovner og Søndre-Nordstrand er valgt ut til å delta. I de tre bydelene bor det mange barnerike familier, og i Stovner og Søndre Nordstrand har mer enn hver fjerde familie fem eller flere familiemedlemmer.<sup>3</sup> I oppdraget heter det at implementeringen innebærer at de tre bydelene skal ha en ressursorientert tilnærming til familiene. Det skal legges vekt på brukervedvirkning og innsatsen skal rettes mot samtlige husholdningsmedlemmer.

I vår studie av implementeringen av prosjektet har følgende problemstillinger vært sentrale:

- Hvordan avgrenses målgruppen og hvordan velger man ut deltakere til prosjektet?
- Hvilke levekårsforbedringer har stått sentralt i arbeidet?
- Hvilke konkrete tiltak er iverksatt og hvilke arbeidsformer er tatt i bruk for å styrke levekårssituasjonen til barnerike familier i de tre bydelene, herunder samarbeid mellom ulike tjenester?
- Hva anser tjenesteutøverne er de største barrierene mot å lykkes med å styrke levekårene til prosjektets målgruppe?
- Hvilke ønsker har deltakerne i prosjektet for sin livssituasjon og hva mener de selv at de trenger for å komme over i en bedre situasjon?
- Hvordan ivaretas målene om brukervedvirkning og samskaping?

Det empiriske materialet består av intervjudata med aktører som har vært i tilknytning til prosjektene som ledere, ansatte, brukere, barn og unge og samarbeidspartner.

---

<sup>3</sup> I tall fra SSB er gjennomsnittet for hele Oslo kommune 3,5 prosent.



## Konsept 2: Mottaksarbeidet i NAV

Konseptet omfatter samtlige bydeler, og her er det barne- og familieperspektivet i utøvelsen av tjenestene som er det sentrale. NAV skal ha et barne- og familieperspektiv i sitt arbeid med lavinntektsfamilier, det vil si en helhetlig tilnærming hvor innsatsen skal rettes mot hele familien. Konseptet vektlegger å anvende en ressursorientert tilnærming, og utvikle arbeidsmetoder som kan lette overgangen til arbeid for deltakerne. Det skal utforskes hva som er gode grep for å avdekke disse familienes helhetlige hjelpe- og bistandsbehov. Vår problemstillingene i denne delen av evalueringen har vært:

- Hvordan har NAVs ledelse og tjenesteutøvere forstått oppdraget de har fått gjennom Levekårsprosjektet?
- Hvilke metoder har NAV-kontorene iverksatt for å lette overgangen til arbeid for personer i lavinntektsfamilier?
- Hvilke andre levekårsforbedringer har vært målsetting i arbeidet?
- Hvem samarbeider NAV-kontorene med for å avdekke hjelpe- og bistandsbehovene i målgruppen og hvordan samordnes tjenestene, herunder tjenestene rettet mot barn og unge i familiene?
- Hvilke spesifikke målgrupper har innsatsen vært rettet mot?
- Hvordan vurderer de NAV-ansatte måloppnåelse så langt i prosjektet?
- Hva er de største barrierene mot å nå målene?
- Hvordan ivaretas brukermedvirkning og samskaping?

Det empiriske materialet for å vurdere konsept 2 er dokumentstudier av satsningen sentralt og tildelingsbrev til bydelene, intervjuer med et utvalg av ledere og mellomledere i enkelte bydeler samt en spørreundersøkelse rettet til ledere og ansatte i alle bydeler.

## Konsept 3: Radikal innovasjon

To bydeler har vært valgt ut til å drive radikal innovasjon for bedre oppfølging av levekårsutsatte barnefamilier. Med radikal innovasjon forstås her utviklingsprosjekter der man bryter med etablerte arbeidsmåter og utvikler nye praksiser for å møte brukernes behov på en bedre måte. Bydel Sagene (samvirkemodell) og Nordstrand (familiehjelp) inngår i konsept 3. Sentralt i de to bydelenes utviklingsarbeid er sterk medvirkning fra målgruppen, og samarbeid med sosiale entreprenører og frivillige aktører. I evalueringen av konsept radikal innovasjon har problemstillingene vært:

- Hvilke grep har bydelene tatt for å bedre situasjonen til Levekårsprosjektets målgruppe?
- Hvilke aktører samarbeider bydelene med og hva består samarbeidet i?
- Hva er styrkene og svakhetene i samarbeidet med frivillige organisasjoner og/eller sosiale entreprenører?
- På hvilke måter fremmer innovasjonene måloppnåelsen?
- Hvordan ivaretas brukermedvirkning og samskaping?

I den metodiske tilnærmingen ville vi opprinnelig undersøke hvordan begrepet radikal innovasjon ble definert og brukt i bydelene, for på denne måten å fange opp innretningen av initiativene som er satt i verk. Det viste seg imidlertid at utviklingen av disse prosjektene var kommet kort og at det var praktiske vansker med å finne fram til informanter, slik at det empiriske materialet har vært svært begrenset.

## 2.2 Data og metode

Satsingen er kompleks og omfatter aktører i ulike etater og på ulike nivåer i Oslo kommune. Det gjelder NAV Oslo, NAV i bydelene og Velferdsetaten. Sentrale aktører er de ansatte og ledere i tjenestene på bydelsnivå, ledere for tjenestene, lokale prosjektledere i konseptprosjektene og brukere av tjenestene. De tre konseptene i satsingen har dessuten ulike målgrupper og innretning, og det er derfor nødvendig med ulike tilnærminger for å belyse prosjektets problemstillinger.

I evalueringen har vi hatt en særlig oppmerksomhet på hvordan Levekårs-satsingen har kommet til uttrykk gjennom de konkrete tiltakene som er iverksatt. Vi har benyttet flere metoder for datainnhenting: dokumentstudier, personlige intervjuer og spørreundersøkelser til ledere og ansatte i tjenestene. Arbeidet har vært organisert i to faser, der fase 1 har bestått i å studere implementeringen og erfaringene til ledere, prosjektledere for konseptene og tjenesteutøvere. Fase 2 har bestått i å innhente informasjon om erfaringer og resultater fra de tre konseptene gjennom en spørreundersøkelse til ledere, teamledere og NAV-veiledere.

Datamaterialet som vi har innhentet tar for seg ulike sider ved implementering og bruk av levekårs-satsningen ute i tjenestene. Vi har vel å merke ikke data om resultater av satsningen, verken om overgang til arbeid eller hvorvidt levekårene har blitt endret for målgruppen – det ville krevet et helt annet metodisk oppsett og vil trolig være svært vanskelig å måle. Det metodiske inntaket til å beskrive erfaringene fra prosjektene, har vært kvalifiserte vurderinger av brukere og profesjonsutøvere som har deltatt.

### Dokumentstudier og intervjuer

I den innledende fasen av arbeidet har vi gjennomgått interne dokumenter tilknyttet satsingen som helhet, slik som tildelingsbrev og oppdragsbrev til bydelene. Dokumentstudien har også inkludert rapporter til Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid fra bydelene i de ulike konseptene.

Dokumentstudiene har dannet grunnlag for det videre arbeidet med utvikling av intervjuguider og utvalg av informanter til personlige intervjuer. Vi har lagt vekt på å undersøke hvordan barne- og familieperspektivet er konkretisert. Dette perspektivet står i sentrum i levekårsprosjektet, og spesielt i mottaksarbeid i NAV. Dokumentanalysen ble gjennomført fra august til september 2019.

Datainnsamlingen for de ulike konseptene varierer i omfang. I motsetning til konsept 1 og 3, omfatter konsept 2 alle bydelene. For konsept 2 har vi i tillegg til personlige intervjuer også gjennomført deltagende observasjon på møter, og hatt en egen spørreundersøkelse rette til ledere, mellomledere og ansatte i tjenestene. Det metodiske opplegget for spørreundersøkelsene presenteres nærmere under. Vi vil her kort beskrive det kvalitative materialet innhentet gjennom personlige intervjuer og observasjon i møter. Alle intervjuene er gjennomført som semi-strukturerte intervjuer med utgangspunkt tematiske intervjuguider.

- Personlige intervjuer med sentrale aktører: I tidlig fase av evalueringen, fra oktober til desember 2019, ble det gjennomført personlige intervjuer med tre deltakere i utviklingsgruppen for prosjektet. Dette var nøkkelinformanter, og formålet var å få informasjon om bakgrunnen for Levekårsprosjektet, valg av strategi og innretning av satsningen.
- Personlige intervjuer med ansatte og ledere: Vi intervjuet tre prosjektansvarlige, tre tjenesteutøvere og to ledere for konsept 1. Dette ble gjennomført i perioden

oktober til desember 2019. Ved to av NAV-kontorene hadde vi intervjuer to ganger. Intervjuene varte én til halvannen time. Til disse intervjuene utarbeidet vi intervjuguider som har fungert veiledende under intervjuene. De planlagte fokusgruppeintervjuene med tjenesteutøvere ble omgjort til individuelle intervjuer på grunn av koronasituasjonen og gjennomført på digital plattform eller telefon.

- Kvalitative intervjuer med brukere: Det er gjennomført åtte brukerintervjuer, seks med mødre og to med ungdommer. Brukerne er rekruttert fra to av bydelene som deltok i konsept 1. Tre av foreldrene som vi intervjuet var fra Somalia, de øvrige tre foreldrene hadde ulike opprinnelsesland.

Informantene er rekruttert av prosjektlederne eller familiekoordinatorene i bydelene, med den konsekvens at familiene ikke nødvendigvis er representative for brukergruppen i konseptet som helhet. Intervjuene er gjennomført i midten av august 2020, i en periode med noen lettelser i koronatiltakene. Vi møtte informantene individuelt, på steder de ønsket at vi skulle møtes. Det var enten hjemme, på NAV-kontoret eller utendørs. Det ble ikke gjennomført intervjuer på Teams, Zoom eller tilsvarende.

Antallet intervjuer er mindre enn opprinnelig planlagt, og det skyldes to forhold. Den ene grunnen er at det i seg selv er utfordrende å rekruttere informanter, og i særdeleshet barn og ungdom om tjenester rettet til voksne i familien. Både foreldrene og tjenesteutøvere kan være ambivalente til å involvere barna i familien. Foreldre kan ha et ønske om å skjule utfordringer for barna sine (Backe-Hansen & Frønes, 2012). Erfaringen på dette området er sammenfallende med resultater fra studier om barn som pårørende i spesialisthelsetjenestene, jf. Ruud et al., 2015; 2021; Kallander, 2020.) Den andre årsaken er at pandemisituasjonen skapte problemer med å møte informantene fysisk.

Intervjuene med brukerne har i stor grad tatt utgangspunkt i informantenes situasjon og erfaringer med tjenestene i NAV. Intervjuguiden har fungert som en huskeliste. Hensikten med intervjuene var få kunnskap om hvordan brukerne selv ser sin livssituasjon, og hvordan de vurderer tjenestene de mottar.

- Deltagende observasjon: Forskerne deltok som deltagende observatører på tre prosjektmøter i perioden november 2019 til januar 2020. Som en del av designet for evalueringen var det planlagt en workshop for å presentere resultatene fra deler av undersøkelsen og diskuterer funnene, men dette utgikk på grunn av pandemisituasjonen. Det var også opprinnelig foreslått en innledende workshop i evalueringsforløpet. Ettersom Velferdsetaten allerede hadde utført to workshops våren 2019 med ledere for kommunale og statlige NAV, utgikk dette, etter avtale med oppdragsgiver.

### **Angående Konsept 3 – Radikal innovasjon**

Mens det i konsept 1 og 2 var gjennomført aktiviteter og konkret prosjektarbeid, var dette på undersøkelsestidspunktet kommet langt kortere i konsept 3. Det er kanskje heller ikke helt uventet, ettersom målene her er mer flytende enn i de to øvrige konseptene. Vi har gjort ett intervju med en avdelingsdirektør i den ene bydelen. Til tross for flere forsøk og bistand fra oppdragsgiver, lyktes det ikke å få intervju med involverte i konseptet Radikal innovasjon i Sagene bydel. Siden konsept 3 har kommet kort og vi har et så tynt datagrunnlag, har vi ikke empirisk grunnlag for å drøfte denne delen av oppdraget.

## Spørreundersøkelse til ledere og medarbeidere i NAV

Det ble gjennomført en spørreundersøkelse til ledere og ansatte i alle NAV-kontorene i Oslo som del av fase II i evalueringen. Dette er den primære datakilden for vurdering av konsept to, mottaksarbeidet i NAV: Undersøkelsen inneholdt spørsmål om lederne og medarbeidernes kjennskap til satsingen, implementering, familie- og barneperspektivet, og metoder tatt i bruk i arbeidet. Spørsmålene i undersøkelsen ble utviklet med bakgrunn i informasjonen fra gjennomførte intervjuer, dokumentanalysen og dialog med representanter for oppdragsgiver. Spørreundersøkelsen inneholdt rundt 30 spørsmål. Undersøkelsen ble distribuert til alle ledere, teamledere og medarbeidere i bydelenes NAV-kontor. For å få høyest mulig svarprosent, la vi vekt på å gjøre undersøkelsen så kort som mulig.

Oppdragsgiver sendte ut et offisielt brev om undersøkelsen til bydelene. Brevet gikk til bydelens postmottak, og var stilet til NAV-lederne. Samtidig ble det sendt ut en epost fra byrådsavdelingen direkte til den enkelte NAV-leder, med én lenke til undersøkelse for medarbeidere og én lenke til undersøkelse for ledergruppene. Disse epostene ble sendt ut av byrådsavdelingen (les: oppdragsgiver) den 19. mai 2021, med svarfrist 31. mai. Byrådsavdelingen ba NAV-lederne om å distribuere undersøkelsen til ledergruppen på NAV kontoret, med egen lenke til lederundersøkelsen, og til alle ansatte med egen lenke til medarbeiderundersøkelsen. Spørreundersøkelsen kunne besvares på pc, nettbrett eller mobiltelefon. Dersom lederne videresendte spørreundersøkelsen til alle ansatte, ville den vært distribuert til 1112 ansatte ved NAV-kontorene i Oslo. Vi har ikke oversikt over i hvilken grad undersøkelsen er videre-sendt til alle ansatte, og hvor undersøkelsen eventuelt stoppet opp. Siden vi ikke har kontroll over hvor mange som faktisk fikk muligheten til å besvare undersøkelsen, er det ikke mulig å beregne en svarprosent. Analysene viser imidlertid at alle bydelene er representert i utvalget.

### Respondentene på ledernivå

Totalt har 34 ledere svart på undersøkelsen. Dette er en relativ lav andel sett opp mot at hvert av NAV-kontorene i de femten bydelene i Oslo har rundt åtte ledere. Lav svarprosent kan ha sammenheng med styringslinja i NAV, der den statlige delen ikke er underlagt kommunens styringslinje og derfor er fristilt fra kommunale initiativ eller satsinger. Undersøkelsen har i tråd med oppdragsgivers ønske ikke spørsmål om respondentene arbeider i statlig eller kommunal linje. I tabell 1.1. ser vi at det er svært få teamledere som har svart.

Tabell 1.1 Andel av lederrespondentene fra NAV kontorene

	n	Prosent
<b>Rolle</b>		
Leder	25	74
Teamleder	9	26
Alle	34	100
<b>Kjønn</b>		
Kvinne	25	74
Mann	9	26
Alle	34	100

### **Respondenter, medarbeidere**

Også blant medarbeiderne i NAV-kontorene var deltagelsen lav. 24 prosent av totalt 1112 ansatte har svart. Ifølge Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester utgjør de statlige ansatte på NAV-kontorene mellom en tredjedel og halvparten av de ansatte. I tråd med det bildet som tegnes for lederne, kan vi anta at en del av de som er spurt ikke kjenner seg spesielt forpliktet til å svare på kommunale initiativ eller satsinger. Undersøkelsen har i tråd med oppdragsgivers ønske, ikke data på om respondentene arbeider i statlig eller kommunalt NAV. Alle bydelene er representert i medarbeiderundersøkelsen. Andel medarbeidere som har svart på undersøkelsen varierer mellom bydelene (tabell 1.2). Det er flest som har svart på undersøkelsen i bydel Grorud, og færrest i Vestre Aker. Det er ut fra tilgjengelige data ikke mulig å gjøre noen videre analyse av utvalget.

Tabell 1.2 Andel medarbeiderrespondenter fra NAV kontorene

Bydel	n	Prosent	Antall ansatte
Alna	29	11	85
Bjerke	19	7	59
Frogner	7	3	102
Gamle Oslo	16	6	110
Grorud	49	18	72
Grünerløkka	25	9	154
Nordre Aker	11	4	56
Nordstrand	20	8	43
Sagene	19	7	89
St. Hanshaugen	10	4	61
Stovner	13	5	59
Søndre Nordstrand	19	7	114
Ullern	13	5	26
Vestre Aker	6	2	35
Østensjø	12	4	47
Alle	268	100	1112

De fleste av respondentene er NAV-veiledere, og en mindre andel er familieveiledere eller ruskonsulenter (tabell 1.3). For å kunne identifisere andre typer av oppgaver blant respondentene ble de bedt om å svare på «Hva arbeider du som i NAV?». Det er et mangfold av ulike stillingstyper, og blant de som svarte var det høy grad av stillinger knyttet til bolig, men også ulike saksbehandlingsstillinger, sosialkonsulenter og ulike stillinger knyttet til fagledelse. Tre fjerdedeler av respondentene er kvinner (77 prosent) og en fjerdedel er menn (23 prosent).

Generelt viser bakgrunnsspørsmålene at en stor andel av respondentene har utdanning på bachelor- eller masternivå (ikke i tabell). Blant ansatte som har bachelorutdanning er den største andelen sosionomer (60 prosent) og en mindre andel med samfunnsfag (11 prosent). Blant ansatte med masterutdanning er det i hovedsak utdanninger innen samfunnsfag (42 prosent).

Tabell 1.3 Kjønn og rolle i organisasjonen

	n	Prosent
<b>Rolle</b>		
NAV -veileder	172	64
Familiekoordinator	10	4
Ruskonsulent	11	4
Psykisk helsekonsulent	4	1
Annet	71	27
Alle	268	100
<b>Kjønn</b>		
Kvinne	203	76
Mann	65	24
Alle	268	100

Til gjennomføring av de nettbaserte spørreundersøkelsene ble det benyttet survey-programmet QuenchTec. Resultatene fra spørreundersøkelsen er bearbeidet og analysert i SPSS.

## 2.3 Koronaeffekter

Studien ble gjennomført i perioden fra august 2019 til juni 2021. Selv om mye har gått etter den opprinnelige planen, medførte smittevernrestriksjonene fra mars 2020 at siste del av datainnsamlingen, med feltarbeidet og intervjuene, ble berørt. Planen var å gjennomføre intervjuer med brukere av tjenestene og fokusgruppeintervjuer med ansatte i NAV i denne perioden. Dette måtte improviseres, slik at noen intervjuer med brukere og ansatte ble gjort digitalt og på telefon med en og en. Antall personer som deltok ble av den grunn færre enn opprinnelig tenkt.

Siden intervjuer med brukerne kan inneholde sensitive opplysninger, var det å være til stede fysisk nærmest en forutsetning for å kunne gjøre disse intervjuene. Vi var avhengig av samarbeid med ansatte ute i tjenestene for å komme i kontakt med og rekruttere informanter blant brukerne, og de ansatte hadde sin oppmerksomhet på langt mer presserende oppgaver i disse månedene. Etter nærmere avklaringer med vår kontakt hos oppdragsgiver ble vi enige om at intervjuer med et utvalg av foreldre og deres barn eller ungdommer ble begrenset til to av bydelene. Intervjuene viste seg å være viktige inntak til å utdype og nyansere vårt bilde av tjenestenes virksomhet, og aktivitetene i regi av levekårsatsingen. Disse intervjuene representerer brukerperspektivet i vårt arbeid.

## 2.4 Forskningsetikk

Det er flere forskningsetiske hensyn å ta i et prosjekt som dette.

Prosjektet ble meldt inn på vanlig måte til Norsk Senter for forskningsdata (NSD), som er Fafos personvernombud. I sin tilbakemelding datert august 2019 tilrådte NSD at prosjektet kunne gjennomføres.

Alle intervjuer er gjennomført etter avtale i forkant med den enkelte. Et eget informasjonsskriv om prosjektet og informantens rettigheter, er formidlet til informantene på forhånd. De nevnte rettighetene er også kort gjennomgått muntlig i

forkant av intervjuer. Det ble gjort lydopptak av intervjuene, så sant informantene ga samtykke til det. Intervjuene er skrevet ut i fulltekst i etterkant.

Alt av datamateriale har blitt oppbevart på sikker måter og på egne områder med passordbeskyttelse, i tråd med gjeldende regler for personvern hensyn. Spørreundersøkelsene er gjennomført ved at byrådsavdelingen har sendt ut lenker som respondentene har gått inn på og besvart undersøkelsen. Det gjør at vi ikke har hatt tilgang til epostadresser og har ikke data fra dette som kan spores tilbake til enkeltpersoner.

## 3 Bakgrunn – Styrket innsats mot levekårsutsatte barnefamilier

---

I dette kapitlet beskriver vi bakgrunnen for byrådets levekårssatsning. Målet er ikke en omfattende kunnskapsoppsummering, men å beskrive sammenhengen som satsningen springer ut av.

### 3.1 Økende oppmerksomhet om barn og unges levekår

Norge er et godt land å vokse opp i for de fleste, men også i Norge har noen barnefamilier en krevende økonomisk situasjon, og noen barn vokser opp i familier med dårlige levekår. Sammenhengen mellom lav inntekt og dårlige levekår er vist i en rekke studier, og å vokse opp med dårlige levekår har konsekvenser for barn på en rekke områder (Fløtten & Nielsen, 2020; Hyggen et al., 2018). Lavinntekt øker for eksempel risikoen for dårlige boforhold og høy flytteaktivitet (Aarland & Reid, 2018; Turner & Stefansen, 2012; Grødem & Sandbæk, 2013), helseproblemer og sosiale problemer (Furuberg et al., 2018). Flere studier har også vist at lav inntekt under oppveksten henger sammen med levekårsproblemer som voksen.

Barn som vokser opp i lavinntektsfamilier har større risiko enn andre barn for selv å oppleve lavinntekt som voksne (Epland & Kirkeberg, 2010). Foreldrenes inntekt påvirker systematisk unges risiko for lavt utdanningsnivå og for å oppleve arbeidsledighet i ungdomsårene (Wiborg & Hansen, 2009). Oppvekst i lavinntektsfamilier er dessuten assosiert med barn og unges kognitive og sosioemosjonelle utvikling (Dearing, 2008; Dearing et al., 2011; Bøe, 2013). Flere studier har vist at å vokse opp med lav inntekt har konsekvenser for barn og unges psykiske helse (Bø et al., 2019; Bjørkenstam et al., 2017; Cheng et al., 2020; Poulsen et al., 2020).

Studier har vist at lavinntekt kan ha negativ betydning for barns sosiale levekår. Barn fra lavinntektsfamilier deltar i mindre grad enn andre barn i organiserte fritidsaktiviteter (Kallander et al., 2021; Kristoffersen, 2010; Sletten, 2011; Fløtten & Kavli, 2009; Fløtten & Pedersen 2009; Sletten, 2017). Økonomiens betydning for uformell vennekontakt er mer usikker (Fløtten et al., 2011), men barn i lavinntektsfamilier oppgir oftere enn andre barn at de ikke har nære venner, at de ser venner sjelden, at de oftere føler seg ensomme og at de oftere er mobbet (Hyggen et al., 2018). Studier har også vist at mange barn som vokser opp i fattige familier, likevel klarer seg bra. Venner, skoletrivsel og deltakelse i fritidsaktiviteter er beskyttende faktorer (Almquist et al., 2018).

Bekymringen for den sosiale situasjonen til lavinntektsfamilier generelt og barn i disse familiene spesielt, ble for alvor satt på dagsorden på begynnelsen av 2000-tallet, og er fortsatt et sentralt politisk tema. En foreløpig siste punkt i denne diskusjonen er Solberg-regjeringens såkalte ulikhetsmelding Muligheter for alle (Meld.St. 13, 2018-2019), der situasjonen for barn som vokser opp i familier med vedvarende lav inntekt vies betydelig oppmerksomhet.

Den viktigste årsaken til lavinntekt er mangelfull eller ustabil tilknytning til arbeidslivet. Arbeidslinja har derfor vært det sentrale virkemiddelet i politikken mot



fattigdom, men det er godt kjent at mange av de som jobber i velferdstjenestene opplever det som krevende å nå arbeidslinjas målsetting i sitt daglige virke (se Aamodt et al., 2019). I tillegg har det på nasjonalt og lokalt nivå blitt igangsatt en rekke tiltak for å lette situasjonen for lavinntektsfamilier. I 2005 begynte det daværende Barne- og likestillingsdepartementet å bevilge stimuleringsmidler til et utvalg kommuner som enten hadde høye barnefattighetsrater, eller som hadde mange barnefamilier som fikk sosialhjelp (Nuland et al., 2009). Midlene ble kanalisert via barnevernstjenesten i kommunene, og ansvaret for innsatsen ble senere overført til Bufdir. Den nasjonale tilskuddsordningen mot barnefattigdom er blitt en omfattende ordning for å fremme sosial deltakelse og inkludering (Fløtten & Hansen, 2018).

Bekymringen for barn og unge som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt handler om hvordan det å vokse opp i lavinntektsfamilier påvirker barns levekår og muligheter, men ikke minst hvordan det påvirker barns livssjanser og faren for reproduksjon av ulikhet. Det har vært en økende oppmerksomhet om barnefattigdom som et komplekst fenomen, og et hovedbudskap er behovet for samarbeid og koordinering på tvers av sektorer og tjenesteområder for å forbedre resultater i den samlede innsatsen (Departementene, 2020; Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2015).

Barn og unges mulighet til å oppleve trygghet, omsorg, sosiale fellesskap, vennskap og like muligheter, er sentrale stikkord i de to strategimeldingene som Regjeringen har lagt fram på dette området. Strategiske og politiske grep for å forebygge og avhjelpe fattigdom gjøres på ulike politiske nivåer, og kommunenes forpliktelser gjennom sosialtjenesteloven står sentralt når det gjelder å forebygge og avhjelpe levekårsproblemer i barnefamilier.

Andelen barn som vokser opp i lavinntektsfamilier er særlig høy i Oslo og det er store variasjoner i lavinntektsproblemer mellom bydelene (Epland & Normann, 2020; Andersen & Brattbakk, 2017).

Norges internasjonale forpliktelser gjennom Barnekonvensjonen utgjør også et bakteppe for kommunenes arbeid på dette området. I konvensjon er det spesielt artikkel 27 som har bestemmelser om å sikre barns rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling. Det slås fast at det er foreldrene som er ansvarlige for å sikre barnet disse rettighetene, og når foreldrene ikke er i stand til å oppfylle disse forpliktelsen er det statens og myndighetenes ansvar å treffe egne tiltak for å virkeliggjøre denne rettigheten (Menneskerettsloven, vedlegg 8).

### **3.2 Behov for tydeligere barneperspektiv og helhetlig innsats**

I 2014 la Riksrevisjonen en rapport fra undersøkelse av innsatsen mot barnefattigdom (Riksrevisjonen, 2014). Målet med undersøkelsen var å vurdere i hvilken grad statlige virkemidler og tiltak som er iverksatt i kommunene, bidrar til å redusere konsekvensene av fattigdom blant barn og unge. Denne undersøkelsen har hatt stor betydning for den videre innsatsen på barnefattighetsområdet. Undersøkelsen viste blant annet at statlige tilskuddsordninger hadde bidratt til at mange kommuner hadde etablert tiltak for å gjøre det mulig for flere barn å delta i sosiale aktiviteter, men at det ikke var tilstrekkelig målrettet innsats for å inkludere barn fra lavinntektsfamilier. Kommunene hadde ikke god nok oversikt over hvilke barn som hadde behov for tiltak, og mange kommuner la for liten innsats i å nå den aktuelle målgruppen. I denne sammenhengen er at det særlig relevant å fremheve at undersøkelsen pekte på 1) manglende barneperspektiv i NAV, og 2) manglende sammenheng eller koordinering av

innsatsen overfor lavinntektsfamilier, og for å redusere konsekvensene av fattigdom for barn og unge.

Riksrevisjonens undersøkelse viste at når foreldre søkte sosialhjelp, var det i liten grad oppmerksomhet om barnas situasjon, eller kartlegging av barnas behov. Oppmerksomheten var rettet mot foreldrene, mot inntektssikring og arbeidsrettet oppfølging. En rekke ulike instanser i kommunene kunne være involvert i oppfølging av en familie, eller barn, uten at denne innsatsen var samordnet og koordinert. I forbindelse med Stortingets behandlingen av Riksrevisjonens Dokument 3.11 (2013-2014) påpekte Kontroll- og konstitusjonskomiteen at kommunene har ansvar for å følge opp sosialtjenesteloven i arbeids- og velferdsforvaltningen, og på like linje med Riksrevisjonen understreket komiteen forventningene til at NAV-kontorene hadde de nødvendige forutsetningene for å oppfylle kravene om kartlegging og individuell vurdering av barn som har behov for hjelp.

### **Barneperspektivet i NAV**

Riksrevisjonens rapport har bidratt til at levekårssituasjonen for barn og unge har fått økt politisk oppmerksomhet. Den har dannet bakgrunn for et prosjekt om «Barneperspektivet i NAV». Arbeidet fra Riksrevisjonen, sammen med NAVs egne arbeidere, viser på at barns situasjon ikke blir godt nok ivaretatt i NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016, 2018). I 2018 ga Arbeids- og velferdsdirektoratet Fylkesmannen i Troms i oppdrag å hjelpe NAV med å styrke barneperspektivet. Begrepet «barneperspektivet» kan, ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet (2018), ha flere betydninger i NAV og kan dermed også gi rom for ulike tolkninger:

- Den voksne ansattes evne til å se, vurdere og ta hensyn til barnas situasjon i saksbehandlingen
- Barnets perspektiv; barnets selvstendige rett til å bli hørt
- Hvis barn er berørt av tjenestetilbudet, skal deres behov og eventuelle synspunkter som hovedregel fremmes gjennom foreldre og foresatte
- Barneperspektivet i NAV er som regel blitt knyttet til sosialtjenesteloven og arbeidet med bekjempelse av barnefattigdom, men gjelder likevel alle sider av norsk lov, og barns rettigheter er tatt inn i grunnloven.
- Barneperspektivet gjelder derfor alle ansatte i NAV, uavhengig av ansetteleseforholdet er kommunalt eller statlig, eller lovverket som regulerer arbeidet
- Barneperspektivet i NAV handler om at det «å ta særlige hensyn til barnas behov i alle vurderinger som omfatter tjenestemottakere med barn»

Samlet har dette bidratt til å gi retning og tyngde for det endringsarbeidet som gjøres i NAV på dette feltet.

Statsforvalterembetene gjennomfører opplæring og kompetansehevende tiltak for kommunene, i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet. På oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet Fylkesmannen i Troms og Fylkesmannen i Østfold, i samarbeid med fire NAV-kontorer, et skjema for kartlegging av kunnskap om FNs barnekonvensjon og ivaretagelsen av barneperspektivet ved NAV-kontorene.

Statsforvalteren i Troms har fått tilskudd fra Arbeids og velferdsdirektoratet til å utvikle materiell, sjekklister, veileder eller lignende, for å bidra til at NAV-kontoret tar særlige hensyn til barns behov i alle vurderinger der tjenestemottakeren har barn.

Informasjon om dette arbeidet er tilgjengelig på Bufdirs nettressurs *Fattigdom - veiledere om arbeid for barn som lever i fattige familier*.<sup>4</sup>

### **Økt oppmerksomhet om helhetlig innsats**

Det har vært økende oppmerksomhet om behovet for bedre tverrsektoriell innsats overfor utsatte barn og unge, og i innsatsen mot barnefattigdom. I evalueringen av den nasjonale tilskuddsordningen mot barnefattigdom ble det vist at det i årene etter riksrevisjonens undersøkelse var blitt mer oppmerksomhet om samarbeid og helhetlig innsats i kommunene enn tidligere, og at innsatsen i større grad var forankret i kommunalt planverk (Fløtten & Hansen, 2018). Som en del av den nasjonale strategien mot barnefattigdom har Bufdir utarbeidet en faglig veileder og pedagogiske verktøy og en faglig veileder om god praksis, som kommunene og kan bruke i arbeidet mot barnefattigdom. *Veileder for tverrsektorielt arbeid for barn som lever i fattigdom* er en nettressurs tilgjengelig for alle kommuner, og inneholder blant annet et indikatorverktøy utviklet for å synliggjøre hvor mange barn som lever med ulike levekårsutfordringer. Dermed kan de legge til rette for at kommunene og NAV kan jobbe mer målrettet mot barnefattigdom. I likhet med Bufdir har også Arbeids- og velferdsdirektoratet en tydeligere oppmerksomhet på spørsmål knyttet til barnefattigdom. I departementets tildelingsbrev for 2018 heter det at:

Arbeids- og velferdsdirektoratet skal arbeide for at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud og for å styrke barneperspektivet i arbeids- og velferdsforvaltningen. (Arbeids- og velferdsdirektoratet, tildelingsbrev for 2018, s. 10.)

Styrking av barneperspektivet i arbeidet kan gjøres på mange måter, organisatorisk, på avdelingsnivå og i det enkelte møtet som ansatte har med brukere, familier, barn og unge. Å samhandle med barn er ifølge Rugkåsa og Bergheim (2020), den beste måten å få innsikt i og forståelse for, barns opplevelser og erfaringer med å vokse opp i familier som lever i fattigdom på, og kan bidra til at barns ønsker og behov blir ivare tatt. En slik forståelse ligger også til grunn for byrådetts satsing.

### **Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier**

I perioden 2016 til 2019 hadde Arbeids- og velferdsdirektoratet et eget utviklingsprosjekt for mer *helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier* (HOLF-prosjektet). Prosjektet var et forsøk med utvidet oppfølging av lavinntektsfamilier som har mottatt sosialhjelp i minst seks måneder. Oppfølgingen skulle rettes mot familiens samlede utfordringer. Målsettingen var å implementere en modell som kunne gi bedre resultater av innsatsen for lavinntektsfamilier, samt danne grunnlag for konkrete anbefalinger om implementering i NAV og samarbeidende instanser i kommunen (Malmberg-Heimonen et al., 2016, 2018, 2019). Prosjektet inkluderte til sammen 29 NAV-kontorer. Alle bydelene som deltar i konsept 1 i Oslo kommunes levekårsprosjekt har vært involvert i HOLF-prosjektet.

I utprøving av HOLF-prosjektet ble det ansatt to familiekoordinatorer på et utvalg NAV-kontorer. Metodikken innebærer at familiene blir fulgt opp på fire konkrete områder: arbeid, bolig, økonomi og barnas situasjon. Effektevalueringen viser at det ikke er mulig å måle signifikante bedringer verken i arbeidsdeltakelse hos foreldre, inntekt, boligsituasjon eller barns deltakelse (Malmeberg-Heimonen et al., 2019).

<sup>4</sup> <https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/veileder-fattigdom/>

Samtidig viser evalueringen at prosjektet har ført til mer målrettet oppfølgingsarbeid og at familiekoordinatorene har bidratt til en bedre relasjon med familiene. Barneperspektivet i NAV er blitt styrket, selv om konklusjonen fra studien om familiekoordinatorenes arbeid viser at oppfølgingsarbeidet i stor grad dreide seg om de voksne, og hvordan hjelpe dem for å bedre familiens og barnas situasjon (Rugkåsa & Bergheim, 2020). Oppfølgingsarbeidet har i liten grad omfattet samtaler med barna i familien. Oppmerksomheten om barn i HOLF-prosjektet har vært de voksnes blikk på barn, deres situasjon og behov kartlagt gjennom et utenfra-blikk, i motsetning til et innenfra-blikk som søker å få tak i barnas subjektive erfaringer, meninger og syn på tilværelsen, slik Barnekonvensjonen og barneloven forutsetter.

### **3.3 Familie- og barneperspektivet i byrådets levekårssatsning**

Byrådets levekårssatsning følger opp føringene om behov for økt oppmerksomhet om barneperspektiv i NAV, tjenester som følger opp utsatte barnefamilier, og en mer helhetlig tilnærming i arbeidet. I tildelingsbrev til bydelene og til Velferdsetaten i 2018 finner vi under føringer at:

Familie- og barneperspektivet skal løftes fram i det sosiale arbeidet i bydelene. NAV skal ha et barne- og familieperspektiv i arbeidet med lavinntektsfamilier og familier som lever i vedvarende fattigdom. Velferdsetaten vil medvirke i dette arbeidet. [...]

Ved oppstart av levekårssatsingen skal det igangsettes et arbeid i alle bydelene for å styrke familie- og barneperspektivet i mottaksarbeidet i NAV. I tillegg skal det rettes en særlig innsats i inntil 3-5 bydeler mot store barnefamilier som mottar økonomisk sosialhjelp, og som lever i en uavklart situasjon når det gjelder arbeid og inntektssikring. Velferdsetatens arbeid med sosiale tjenester og analyse må også støtte levekårssatsingen. (Oslo kommune, Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, tildelingsbrev 2018 – bydelene, s. 10.)

I tildelingsbrevet presiserer Byrådsavdelingen to tiltak: øke barnevernets kunnskap om familiers levekår utfordringer og styrke samarbeidet mellom NAV og barnevernet. Barneverntjenesten skal ha utvidet kunnskap om hva utfordrende levekår kan gjøre med barns omsorgssituasjon og utvikling, og ha oppmerksomhet på dette i arbeidet med den enkelte familie. Familiens levekår skal vurderes og dokumenteres i den enkelte sak. Barneverntjenesten skal initiere samarbeid med NAV der det anses som viktig for å styrke barnets situasjon.

Det andre tiltaket påpeker at det er nødvendig at de kommunale tjenestene i større grad er til stede på de arenaer der innbyggerne oppholder seg. NAV og barnevernet skal ha et barne-, familie-, og nettverksperspektiv i sitt arbeid. Det skal dokumenteres at det er etablert gode og hensiktsmessige samarbeidsrutiner med NAV.

Byrådsavdelingen presiserer at NAV skal ha et barne- og familieperspektiv i arbeidet med lavinntektsfamilier og familie som lever i vedvarende fattigdom. Videre at NAV må medvirke til tverrfaglig og tverretatlig samarbeid og være en del av laget rundt barnet. Utadrettet og oppsøkende arbeid, familieplaner, samarbeid på tvers og hjemmebesøk skal være en del av dette arbeidet. NAV skal også vektlegge barna og barnefamiliers behov ved utmåling av økonomisk sosialhjelp.

I tildelingsbrevet omtales også mottaksarbeidet i NAV. Det skal igangsettes et arbeid i alle bydelene for å styrke familie- og barneperspektivet i mottaksarbeidet i NAV. Tidlig innsats er vesentlig for å forebygge sosiale problemer. Særlig gjelder dette overfor barn og unge som lever og vokser opp i vanskeligstilte familier. Barn og

unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige aktiviteter selv om familien har levekårsutfordringer. En god arbeidsform i mottaksarbeidet vil bidra til at NAV i større grad identifiserer barnefamilier som raskt kan komme over på andre tiltak, og familier med særlig behov for oppfølging, uavhengig av om de søker statlige eller kommunale ytelser. Det fremgår at en forutsetning for dette er systematisk og metodisk kartlegging.

### **3.4 Oppsummert**

Byrådet i Oslo besluttet i 2017 at det skulle gjennomføres et levekårsprosjekt i 2018 og 2019. Hensikten med prosjektet er å forebygge og redusere fattigdom og sosial eksklusjon blant barn, unge og barnefamilier. Levekårsprosjektet har en ressursorientert tilnærming og en arbeidsmetodikk som ser hele familien. Prosjektet må blant annet forstås i lys av Norges internasjonale forpliktelser gjennom FNs barnekonvensjon, og spesielt konvensjonens artikkel 27 om retten til en tilstrekkelig levestandard. Som det fremgår av det overstående, bygger Oslo kommunens levekårsprosjekt på en omfattende tenkning om hva som kan gjøres for å motvirke problemer for familier som rammes av langvarig lavinntekt. Med bakgrunn i tidligere innsatser og erfaringer som her er nevnt, bør det også være tydelig at forebygging og oppfølging på dette området er komplisert og krever samordnede innsatser mellom flere tjenesteområder. I de påfølgende kapitlene skal vi se nærmere på hvordan innsatsene har blitt iverksatt i de tre konseptene.

## 4 Barnerike familier

---

Ifølge Byrådsavdelingene skal innsatsen i konseptet rettes mot barnerike familier<sup>5</sup> som lever i en uavklart situasjon når det gjelder å komme ut av sosialhjelpen eller redusere avhengighet av sosialhjelp. Det skal legges til grunn en faglig tilnærming som bygger på ressursorientering, medvirkning og samskaping. Arbeidet innrettes mot et utvalg store barnefamilier som mottar full eller supplerende sosialhjelp. Innsatsen skal rettes mot samtlige familiemedlemmer i husstanden. Alle familiemedlemmenes skal snakkes med og familien skal føle at de eier sin situasjon. Barneperspektivet og barnas situasjon skal avklares på lik linje med de voksnes. Helhetlig og koordinert innsats er en viktig dimensjon. Prosjektet ble finansiert av byrådsavdeling eldre, helse og arbeid. De tre bydelene som har deltatt har fått tilført ekstra ressurser i størrelsesorden 500 000 kroner per år i de to årene satsingen har vart.

I dette kapitlet gjennomgår vi implementeringen av Konsept 1: Barnerike familier, slik det kommer frem gjennom intervjuer med prosjektledere, familiekoordinatorer og brukere som har vært del av prosjektet. Vi skal diskutere iverksettingen av prosjektet lokalt ved hvert av de tre NAV-kontorene med utgangspunkt i vurderinger og erfaringer som informantene trekker frem. Datamaterialet beskriver ulike sider ved iverksetting av konsept 1-prosjektene. Avslutningsvis samler vi trådene for å besvare de overordnede spørsmålene til denne delen av satsingen, som er beskrevet under problemstillinger.

### 4.1 Organisering og gjennomføring

NAV-kontorene i Bydel Gamle Oslo, Stovner og Søndre Nordstrand ble valgt ut til å gjennomføre konsept 1. Felles for de tre kontorene er at de tidligere har hatt lignende prosjekter. Alle de tre bydelene deltok i prosjektet Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF), og har som følge av dette ansatt familiekoordinatorer på kontoret. Vi skal nå se på implementering av konseptet i hver av de tre bydelene.

### 4.2 Barnerike familier i NAV Gamle Oslo

I Gamle Oslo har det vært ansatt tre prosjektmedarbeidere i prosjektet. Det tok litt tid før ansettelsene kom på plass i 2018, og en kunne derfor ha en periode med ekstra prosjektressurs i 2019. Den siste familiekoordinatoren ble ansatt i januar 2019. Det har også vært utskiftning av medarbeidere underveis i prosjektperioden. De ansatte tilknyttet Barnerike familier- er alle sosionomer som har arbeidet i bydelens familie-team tidligere, og de har fortsatt faglig tilknytning til familieteamet.

I 2016 hadde NAV Gamle Oslo ifølge Statistisk sentralbyrå 1958 barn i familier som mottok sosialhjelp.<sup>6</sup> I bydelen har man hatt gode erfaringer fra deltakelse i HOLF-prosjektet (Malmberg-Heimoen et al., 2019), og metodikken i Barnerike familier er derfor skåret over samme lest. Teamet erfarer blant annet at HOLF-metodikken ga en struktur for oppfølgingen til familieteamet i NAV-kontoret. Erfaringene fra HOLF-

---

<sup>5</sup> Fire hjemmeboende barn eller mer under 18 år, jf. prosjektplanen.

<sup>6</sup> <https://www.ssb.no/statbank/table/12404/>

prosjektet blir av informanter i bydelen presentert som en viktig årsak til at de søkte om å delta i Barnerike familier-konseptet. Familiekoordinatorene som er ansatt i prosjektet Barnerike familier har ikke selv hatt erfaring fra HOLF-prosjektet, men fått kunnskapsoverføring om hva som har fungert i denne metodikken av NAV-kontorets familiekoordinatorer.

### **Deltakerne i prosjektet**

Prosjektet har fulgt opp 60 familier som mottar sosialhjelp. Alle familiene har innvandrerbakgrunn. Alle familier med sju barn eller mer som mottar sosialhjelp ble inkludert i prosjektet, mens familiene med fire til seks barn er valgt ut tilfeldig.

### **Metodikk**

Prosjektet har innført en struktur for planlegging, gjennomføring og etterarbeid i oppfølgingen av deltakernes sak. Det er etablert en struktur med en overordnet plan i saken som gjør at både familien og familiekoordinatoren vet hva som er målet, og kjenner eventuelle tiltak for familiens barn. Struktur for samtaler er basert på kartleggingsskjemaet *Forberedelse, Gjennomføring og Etter-refleksjon etter samtale* (FGE) (Malmberg-Heimoen et al., 2018). Familiekoordinatorene opplever at den implementerte strukturen bidrar til at det er fremdrift i samarbeidet med familiene. Samtalen er god forberedt og det har betydning for gjennomføringen. I etter-refleksjonen evalueres hvorfor samtalen ble som den ble, og hva som kan gjøres annerledes neste gang. Noen av familiene har blitt fulgt opp over tid, og informantene har opplevd den nye metodikken som hensiktsmessig for å komme videre i oppfølging av familiene.

Man viser her til at det er en fast struktur på kartlegging av familiens situasjon. Det er større oppmerksomhet knyttet til barnets stemme, og det utarbeides en aktivitetsplan for hver enkelt familie. Barneperspektiv kartlegges i hovedsak gjennom foreldrene.

Samtalene med foreldre blir i hovedsak utført ved kontoret, men familiekoordinatoren kan også komme hjem til familien eller møte foreldre på arbeidsplassen. Familiekoordinatorene sier at de formidler tydelig til brukerne at de ønsker å ta samtalen der den enkelte eller familien selv ønsker det. Erfaringen er at brukerne i de fleste tilfeller ønsker å komme til NAV.

### **Andre erfaringer fra levekårsarbeidet**

Kjerneoppgaven er å hjelpe brukerne ut i jobb, men ifølge informantene er det, som nevnt innledningsvis, ingen enkelt løsning på dette. Det er viktig å ha tiltak for å møte familiens samlede behov, men det er lettere å arbeide med ett problemområde om gangen. Når, for eksempel, utfordringer med økonomi eller bolig er tatt hånd om, er det lettere å arbeide videre med andre områder. Vi presenterer vurderingen av deltakerfamilienes behov på noen kjerneområder.

### **Kvalifisering og arbeid**

De fleste i målgruppen har behov for grunnskole og norskopplæring, og det er derfor nødvendig å legge langsiktige planer for at den enkelte bruker skal nå sine mål. En del av kartleggingen har vært å spørre: «Hva tenker dere som familie at er viktig for at dere skal bli selvhjulpne økonomisk?» og «Hvor tenker du at du er om fem år?»

Familiekoordinatorene forteller at de tidligere har arbeidet mye med å få brukerne ut i tiltak uten å ta tak i underliggende utfordringer og behov. Erfaringen er at dette

ofte resulterte i at brukerne gikk fra tiltak til tiltak uten varig fast arbeid. Om en har åtte barn så er det, ifølge informantene, en fulltidsjobb i seg selv, og dermed kan det være utfordrende å komme seg ut i arbeid. I konseptet arbeider familiekoordinatorene på detaljnivå med foreldrene om hvordan de praktisk organiserer hverdagslogistikken i familien. Det kan dreie seg om å få levert barn i barnehagen eller skolefritidsordningen AKS, slik at vedkommende kan være i arbeid eller møte på NAV til avtalt tid. Ifølge koordinatorene kan dette oppleves som vanskelig for mødrene som deltar i prosjektet.

### **Bolig**

En av målsettingene i satsingen har vært å sikre barnefamilier forsvarlige og helsefremmende boligforhold, derfor kartlegges familienes bosituasjon. Det klassiske flyttemønsteret for målgruppen er, ifølge informantene, å bosette seg i sentrum først, og deretter flytte til større leiligheter i Groruddalen eller Søndre Nordstrand. En begrensning for en videre boligkarriere i bydelen er at det er mange små leiligheter i bydel Gamle Oslo. Noen familier finner på egenhånd leiligheter utenfor bydelene.

### **Barnas situasjon**

Barnas situasjon blir kartlagt på lik linje med arbeid, økonomisk situasjon og bolig. Prosjektmedarbeiderne er tett på familiene, men barnas situasjon kartlegges i hovedsak gjennom foreldrene. Barnas situasjon har vært en viktig del av kartleggingen av familien. Intervjuene viser likevel at tiltak for barn ikke har blitt en like viktig del av oppfølgingen. Samtidig er det stor forskjell mellom enkeltsaker, og i noen saker hvor det har vært bekymring for barn i en familie over tid, arbeider de ansatte tett med skole og barnevernet.

## **4.3 Barnerike familier i NAV Søndre Nordstrand**

Ved NAV Søndre Nordstrand startet arbeidet i Konsept 1: Barnerike familier- i oktober 2018 med én ansatt i hel stilling. Oppstart av konseptet ble utsatt fordi søkeren som først ble ansatt, trakk seg. Fra januar 2019 ble prosjektet bemannet med ytterligere én stilling. Konsept Barnerike familier i bydelen bygger videre på tidligere omfattende erfaring fra arbeid med utvikling av HOLF-metodikken.

Søndre Nordstrand var pilotkontor for prosjektet Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier i NAV (HOLF), og NAV-kontoret bidro i utviklingen av det nasjonale HOLF-prosjektet. Familiekoordinatorene i NAV Søndre Nordstrand veiledet tiltakskontorene i HOLF nasjonalt, både i NAV-kontorene, i veiledningsgrupper på samlinger og per telefon. De har hatt «trained to train»-rollen og fulgte blant annet opp bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka, Nordstrand, og flere andre kommuner. Det var NAV-kontorets HOLF-veiledere og familiekoordinatorer som har jobbet med Barnerike familier-konseptet. Begge familiekoordinatorene har jobbet med HOLF siden 2015, da NAV Søndre Nordstrand var pilotkontor. Ifølge Statistisk sentralbyrås oversikt hadde NAV Søndre Nordstrand 1504 barn i familier som mottok sosialhjelp i 2016.<sup>7</sup>

Etter at HOLF-prosjektet ble avsluttet, var det fortsatt ønske om å spre kompetanse om helhetlig oppfølging av familier i NAV-kontoret, og 20 prosent av familiekoordinatorenes stilling ble satt av til veiledning av kolleger og utviklingstiltak på kontoret, samt samarbeid med andre instanser i bydelen. På intervjutidspunktet veiledet

<sup>7</sup> <https://www.ssb.no/statbank/table/12404/>



familiekoordinatorene 12 av kollegaene i HOLF-metodikken. I tillegg bidrar de som kollegastøtte og gir veiledning i enkeltsaker, alt etter behov. De drifter også *Forum for familier og levekårsarbeid* med deltakere fra andre instanser i bydelen. Forumet har eksistert i drøyt tre år og møtes hver sjette uke. Prosjektmedarbeiderne bidrar også i arbeidet med bedre tverrfaglig innsats-prosjektet *På vei mot Oslo-hjelpe* og bydelens arbeid med folkehelseplan.

Den første familien ble rekruttert inn i prosjektet i oktober 2018, og i januar 2019 var 12 familier tatt inn. Av disse var det syv enslige forsørgere, og to par som var i separasjonsprosess. Familiene hadde fra 5 til 8 barn, til sammen 70 barn. Aldersspennet på barna var stort, fra under ett år til over 20. Per oktober 2019 ble 22 familier fulgt opp, og det var venteliste for å komme inn i prosjektet. Man valgte å prioritere familier som var i kontakt med barnevernet. I intervjuene sier familiekoordinatorene at det er mange barnerike familier i Søndre Nordstrand som prosjektet ikke når ut til.

### **Deltakere i prosjektet**

På intervjudispunktet var det 22 familier som deltok i prosjektet. For å rekruttere deltakerfamilier hentet man ut rapport fra fagsystemet i sosialtjenesten, og plukket deretter tilfeldig ut et antall familier med 4–8 barn. Etter hvert som prosjektet har pågått, har familier blitt henvist fra andre ansatte som jobber med sosialhjelp, og fra barnevernet, familiesenteret og barnehager.

### **Metodikk**

Familiekoordinatorene benytter samme metode som i HOLF, med kartlegging av arbeid, bolig, økonomi og barnas situasjon. Det utarbeides en plan for den enkelte familie, der familien setter seg mål for hvor de vil og hvilken hjelp de behøver, samt beskrivelse av hvilke tiltak som skal til for å nå målet. Disse planene synliggjør også ansvar og framdrift i oppfølgingen. Målet kan bli endret underveis. I oppfølging av familiene vektlegges en anerkjennende kommunikasjonsform med høy grad av brukermedvirkning. Det er familiene selv som definerer behov for endring og mål som skal oppnås. Primært foregår oppfølgingen i møter på NAV-kontoret. Koordinatorene tilbyr hjemmebesøk og samarbeid med andre instanser. Barna er sjelden til stede. Det vil si at barnas situasjon og behov primært kartlegges gjennom foreldrene. Det er et mål at barn som ønsker det skal ha mulighet til å delta i en fritidsaktivitet.

### **Andre erfaringer fra levekårsarbeidet**

#### ***Bolig***

Den store utfordringen i Oslo er, ifølge koordinatorene, at leieprisene på leiligheter ligger rundt 20 000 kroner i måneden. Å skulle tjene nok som enslig forsørger til å betjene leieprisene er sjelden mulig. Søndre Nordstrand har flere større boliger til rimelig leie enn mange andre bydeler, for eksempel Gamle Oslo. Dette fører til at mange familier med lav inntekt flytter til bydelen, og har behov for tjenester fra NAV. Det er utfordrende å skaffe leiligheter tilpasset en familie med syv til åtte barn.

#### ***Kvalifisering og arbeid***

Foreldrene i familiene som deltar i prosjektet har ifølge informantene, ikke de nødvendige kvalifikasjonene til å komme i arbeid raskt. Koordinatorene legger til rette for arbeidsinkludering med ulike typer av arbeidsmarkedstiltak, og viser blant annet til *Jobbsjansen* som er spesielt rettet mot arbeidsinkludering av kvinner. I likhet med

i Gamle Oslo arbeider Søndre Nordstrand med veiledning i organisering av egen familiehverdag, slik at det skal bli lettere å kombinere med å være i arbeid. Det arbeides også med å lære brukerne til å organisere omsorgen av egne barn, og på den måten skape nødvendig rom for å være i arbeid. Som del av metodikken stilles det også her spørsmål til brukerne om hvor de selv tenker at de er, eller vil være, om fem år.

### **Økonomi**

En av lærdommene fra prosjektet er at når stønadene ikke blir utbetalt på samme dato hver måned, er det utfordrende for familien å få oversikt over utbetalingene og sin økonomiske situasjon. Familiekoordinatorene arbeider med en plan for familienes økonomi. For noen av deltakerne har det vist seg å være behov for lengre vedtakstid enn de seks månedene man kan få sosialhjelp, for å få mer ro rundt økonomien.

### **Barnas situasjon**

Ifølge informantene, prioriterer familiene guttene til deltagelse i fritidstilbud. Bydelen har generelt lav deltagelse på fritidsaktiviteter sammenlignet med andre bydeler i Oslo. Informanten mener det handler om at barna eller ungdommen ikke deltar fordi vennene ikke deltar, uavhengig av inntekt. Dette er kjent som «nabolageeffekten» i utsatte bomiljøer (Kallander et al., 2021; Kindt & Strand, 2020). Informantene viser til at jentene ikke vil gå på fritidsklubben fordi det er for mange gutter der og de opplever det som skummelt. Dette samsvarer med funn publisert i *Analyse av fritidstilbud i bydel Gamle Oslo* (Kallander et al., 2021). Informantene våre tar også opp at jentene er mye hjemme, men at det kan være vanskelig å ha med venner hjem fordi hjemmene er trangbodde. Et fritidstilbud som familiekoordinatorene trekker frem som noe de har lykkes med, er svømming – både for foreldre og barna.

## **4.4 Barnerike familier i NAV Stovner**

Arbeidet med konseptet Barnerike familier har pågått ved NAV Stovner i perioden fra august 2018 til desember 2019. NAV Stovner hadde i 2016, ifølge Statistisk sentralbyrå, 1087 barn i familier som mottok sosialhjelp<sup>8</sup>. Iverksettingen av Barnerike familier ved NAV Stovner skiller seg på tre områder fra de to andre NAV-kontorene. Det gjelder organiseringen, bruken av konseptmodellen og koordinering av satsingen med øvrige satsinger i bydelen.

Organisering har vært todelt, med en prosjektleder som har vært ansvarlig for det organisatoriske og strukturelle samarbeidet med andre tjenester i bydelen, og en familiekoordinator som har hatt hovedansvaret for å følge opp familiene. Ved tildeling av midlene til prosjektet, utlyste NAV Stovner en stilling for å jobbe dedikert med levekårsutsatte familier. Gjennom iverksettingen av Barnerike familier har NAV Stovner bygget på tidligere erfaringer fra deltakelse i Familielos-prosjektet. Bydelen har dannet et lederforum på tvers, som har jobbet sammen om satsingene BTI, Levekårsutsatte barnefamilier, Barnehjernevernet og Oslohjelpen.

Iverksettingen av Barnerike familier» ble satt i system lokalt ved at prosjektleder og familiekoordinatoren delte ansvaret for målsetning for prosjektet på individ- og organisasjonsnivå.

---

<sup>8</sup> <https://www.ssb.no/statbank/table/12404/>

## Deltakere i prosjektet

Prosjektet fulgte opp 17 familier, til sammen 31 voksne og 103 barn. Familiene hadde ulike innvandrerbakgrunn. Drøyt halvparten var av somalisk opprinnelse. De øvrige familiene hadde bakgrunn fra Pakistan, Irak, Eritrea, Palestina og Jordan. Familiene som deltok i prosjektet, var enten henvist av saksbehandler eller rekruttert av familiekoordinator. De ble informert om konseptutprøvingen, men sto fritt til å trekke seg fra prosjektoppfølgingen.

Kriteriene for å utvalg av deltakere ble satt til at familien skulle ha minst fire hjemmeboende barn under 18 år. Familiens hovedinntektskilde måtte være sosialhjelp. Familier med ustabile boforhold ble prioritert. Familiene som deltok i prosjektet ble enten henvist av saksbehandlerne fordi de var i akutt behov, eller de ble rekruttert etter de kriteriene satt for prosjektet. Det var flere fellestrekk ved de utvalgte familiene: De hadde lite eller begrenset med skolegang, svake norsk- og IKT-ferdigheter, og flere hadde helseutfordringer. Det var også et fellestrekk at barna i disse familiene i stor grad var uten fritidstilbud og enkelte hadde ikke hatt ferie på flere år, slik det kom fram i en intern prosjektrapport.<sup>9</sup>

## Metodikk

En helhetlig oppfølgingsmodell ble lagt til grunn for arbeidet. I prosjektet benyttet man verktøyet Familiens plan for kartlegging og planlegging. Verktøyet var utviklet med utgangspunkt i de fire hovedområdene for HOLF-metodikken: arbeid, økonomi, bolig og barnas situasjon. Som vi ser, er dette parallelt med de to andre bydelene i konseptet. Verktøyet ble viktig for familiekoordinator for å få bredere oversikt og innsikt i den enkelte families utfordringer. Sammen med familien utformer familiekoordinator Familiens plan med mål for hvert enkelt område. Hovedformålet med planen var å se hvilke mål familien selv ønsket å oppnå og hva slags tiltak som kunne være hensiktsmessige for måloppnåelse. Kartleggingsprosessen har vært et kontinuerlig arbeid med familien under hele perioden. Tett dialog med familiene på NAV-kontoret og andre arenaer vurderes av ansatte i prosjektet å ha skapt gode relasjoner både med den enkelte og til familien i sin helhet. God dialog gjorde det mulig med ansvarliggjøring av brukerne, og familiene fikk bedre eierskap til sine saker. Aktiv brukermedvirkning i form av målsetting for egenutvikling, og tiltaksforslag for måloppnåelse ga familien tillit til organisasjonen og særlig til familiekoordinator.

Tett oppfølging bidro til at vanskeligheter eller utfordringer hos familiene ble fanget opp. Familiekoordinator møtte foreldre og barn i hver enkelt familie både i det offentlige rom og hjemme hos dem. I oppfølgingen i NAV Stovner var det også kontakt med barna i familien. Hyppig kontakt med store og små i familien hjalp ansatte å fange opp de bakenforliggende forholdene som kan være årsaken til familiens nåværende utfordringer og livssituasjon. Lett tilgjengelighet på mobil gjorde at familien brukte den kommunikasjonskanalen som var lettest for dem, ved å ringe, sende meldinger på SMS eller andre digitale måter.

## Andre erfaringer fra levekårsarbeidet

Som nevnt fyller dette prosjektet konseptkravet om at alle familiemedlemmene skal snakkes med. Dette er en forskjell fra de to andre NAV-kontorenes tilnærming som i større grad avgrenset arbeid med kartlegging til foreldrene.

---

<sup>9</sup> Prosjektrapport: Levekårsutsatte barnefamilier 2018-2019, NAV Stovner.

### **Kvalifisering og arbeid**

Kartlegging av brukerne viste at dette er personer som står langt fra det ordinære arbeidsmarkedet. De fleste hadde liten eller ingen formell utdanning, svake språkferdigheter og lite IKT-kunnskaper. Mange av dem hadde vært innom Oslo voksenopplæring, men viste lite progresjon. En av årsakene til manglende progresjon var dårlig samarbeid mellom voksenopplæringen og NAV. Lite eller ingen jobberfaring i Norge, begrenset nettverk og lite kjennskap til arbeidsmarkedet var, ifølge koordinator, viktige årsaker til at de voksne i familien sto utenfor arbeidslivet.

En stor andel av familiene hadde sosialhjelp som hovedinntektskilde uten at de var registrert som arbeidssøkere. De som var registrert, hadde vært i NAV-systemet lenge uten å ha fått tilstrekkelig arbeidsrettet oppfølging. Informantene i NAV hadde erfaringer med at brukere med sosiale- og helsemessige utfordringer ofte blir sittende fast i systemet uten at arbeidsevnen deres blir avklart. Flere av deltakerne hadde fått avslag på søknad om arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd, fordi de ikke hadde levert tilstrekkelig dokumentasjon. NAV hadde heller ikke ressurser til å avtale samarbeidsmøter med de aktuelle instansene. På grunn av lite oppfølging og manglende avklaring av arbeidsevne, fikk de sosialhjelp selv om det ikke var den riktige ytelsen.

Familiekoordinator satte opp flere delmål for brukere som stod utenfor arbeidsmarkedet, slik at de kunne bli reelle arbeidssøkere. Noen ble henvist til kvalifiseringsprogram (KVP), et tilbud om oppfølging og arbeidstrening der målet er å komme i arbeid eller aktivitet. Andre brukere begynte på statlige kompetansebyggende tiltak eller interne tiltak ved NAV Stovner. Flere begynte på tiltak raskt etter avklaring. I noen tilfeller ble det jobbet aktivt også etter prosjektslutt å få innvilget uføretrygd.

### **Økonomi**

Familiene mottok sosialhjelp, men mange hadde utestående strøm- og husleieregninger. Dette hadde ført til tilfeller av dårlig samarbeid og kommunikasjon med NAV-kontoret lokalt. Brukere som var enslige forsørgere hadde heller ikke alltid fått de riktige statlige ytelsene, viste det seg, og skulle egentlig hatt utvidet barnetrygd, bidragsforskudd eller overgangsstønad. Etter kartleggingen ble det igangsatt tiltak som førte til at mange fikk innvilget tiltakspenger og supplerings i form av sosialhjelp, og andre ble skrevet inn i KVP og mottok KVP-lønn. Noen kom ut i deltidsstillinger og ble skattebetalere.

I de jevnlige samtalene kom det frem at mange hadde gjeld som NAV ikke hadde kjennskap til. Det kunne være kredittgjeld eller krav om tilbakebetaling til Statens innkrevingsentral. Gjeldsrådgivere ble koblet på saker der det var behov. I saker hvor brukere hadde fått brev om tvangsinnkreving, fikk de veiledning fra familiekoordinator om råd og plikter. Disse sakene er ble satt på vent til brukere blir selvhjulpne.

### **Bolig**

Mange familier kom inn i prosjektet på grunn av ustabile boforhold. Alle hadde i utgangspunktet leieavtaler i det private markedet, men det viste seg at flere av dem hadde dårlig relasjon til sine utleiere. I flere boliger ble det funnet veggdyr, fukt og andre skader. Dette medførte at utleier var nølende med å forlenge leieavtalene til flere av familiene og viste til manglende boevne. Booppfølging hos NAV ble også vanskelig på grunn av redusert eller manglende kapasitet hos den ansvarlige saksbehandleren. Familiekoordinator hadde nyttige samtaler med flere utleiere. Noen av familiene mottok tvangsbegjæring fra sitt borettslag eller sameie om utkastelse. I disse tilfellene samarbeidet familiekoordinator med Boligkontoret og Boligbygg, slik at disse familiene ble prioritert og på kort varsel fikk tildelt kommunale leiligheter.

Dette sikret dem et trygt og langvarig boforhold. Familiene som fikk tvangsbegjæring fra Boligbygg på grunn av manglende overholdelse av husordensregler, ble henvist til booppfølger slik at de fikk en oppfølgingsplan. Familiekoordinator var på hjemmebesøk hos de fleste av familiene, men det var noen familier som ikke ønsket hjemmebesøk. I enkelte tilfeller gikk ikke familiekoordinator på hjemmebesøk av hensyn til egen sikkerhet.

### **Barnas situasjon**

Blant familiene som deltok viste det seg å være mange barn uten barnehage tilbud, fordi familiene ikke ønsket å sende barna til barnehage i tidlig alder. I mange av sakene viste det seg at sosialtjenesten ikke hadde satt krav om barnehageplass for at brukerne skulle kunne være med i arbeidsrettet aktivitet. Barn i skolealder hadde ofte ikke plass på AKS/SFO. Familiekoordinator besøkte ofte brukerne hjemme på kveldstid når barna var til stede og snakket med familien om viktigheten av barnehage- og SFO-plass. Saksbehandlere ble bedt om å sette dette som vilkår i vedtaket om sosialhjelp, slik at foreldrene kunne følge opp sine egne arbeidsrettede aktiviteter. Dette resulterte i at alle barn over to år fikk barnehage- eller AKS-plass.

Familiekoordinator møtte alle barna fra familiene, enten hjemme eller på andre arenaer. I hele utvalget var det bare fem av barna som hadde en eller annen fritidsaktivitet etter skoletid. De fikk informasjon om midler til fritidsaktiviteter, og mange av barna viste interesse for disse mulighetene. Dette arbeidet har ført til at drøyt halvparten av barna nå deltar i fritidsaktiviteter som fotball, karate eller andre idretter.

Mange av barna hadde ikke hatt ferie på mange år. Dialogen med frivillige organisasjoner i bydelen førte til at familiekoordinator viderefremmet informasjon om aktivitetstilbudene til utvalgte familier. Det førte til at mange familier møtte opp på aktiviteter i regi av Diakonen og Bydelsmødrene. Familiene fikk også tilbud om høstferie, juleferie og sommerferie i regi av Røde kors. Noen barn som ikke hadde råd til nødvendig utstyr til fritidsaktiviteter ble henvist til Stovner Lions, en organisasjon som ønsket å komme i kontakt med ressursvake familier for å hjelpe dem. Familiene fikk økonomisk hjelp der siden de ikke hadde krav på sosialhjelp til slike utgifter.

Familiekoordinator ga tilbakemelding på anmodninger som kom fra barnevernet og fikk mange positive tilbakemeldinger på hvordan NAV Stovner hadde koordinert dette arbeidet. Det var meget nyttig å møte familiene og barna, og dette gjorde det mulig for familiekoordinator å få grundig innsikt i deres situasjon og dermed gi Barnevernet utfyllende informasjon.

## **4.5 Brukerperspektivet på barne- og familieperspektiv i NAV**

Hvordan fortøner arbeidet i Barnerike familier seg sett fra familiene som har deltatt? Hva slags tjenester har de fått? Og i hvilken grad opplever de selv dette som relevant eller nyttig i den situasjonen de er i? Opplever de det som reell hjelp, eller er det instrumentelle tilpasninger til et system som stiller nye og andre krav? I dette delkapitlet presenterer vi et brukerperspektiv på hjelpen foreldrene har fått fra familiekoordinatorne ansatt i de tre konseptprosjektene.

### **Hjelp fra NAV i Barnerike familier-konseptet**

På linje med familiekoordinatorne, rapporterer brukerne om utfordringene med å kombinere barneomsorg med kvalifisering og krav i arbeidslivet. Flere av informantere har deltatt i ulike typer kvalifiseringstiltak, og vært i arbeid i hjemmetjenesten,

sykehjem eller barnehage. Flere av kvinnene vi intervjuet hadde falt ut av arbeidslivet etter at de hadde fått nye barn, eller fordi de var enslige forsørger med flere små barn. En kvinne forteller at hun hadde arbeid i en barnehage før hun fikk sitt første barn. Hun ønsket å ta utdanning. Etter barseltiden fikk ikke barnefaren opphold i Norge, og for kvinnen ble det utfordrende å kombinere videre utdanning med å skulle stå i en fast stilling og i tillegg ha eneomsorg for et lite barn.

Noen av foreldrene beskrev at de hadde opplevde å få uvurderlig hjelp til å komme i arbeid. Et eksempel på dette, er en deltaker i en av konsept 1-bydelene. Hun forklarer at hun tidligere hadde fått avslag på hjelp fra NAV. Hun hadde ikke fått godkjent utdannelsen fra hjemlandet, og saksbehandler hadde begrunnet avslaget med at kvinnen ikke hadde en bachelorgrad. Med hjelp fra familiekoordinatoren ble det gitt vedtak om kvalifiseringshjelp, slik at utdanningen kunne bli søkt godkjent gjennom NOKUT. Etter godkjenningen er brukeren i fast arbeid, har fått boliglån til egen bolig, og hadde avsluttet kontakten med NAV rundt ett år før vi gjorde intervjuet.

I erfaringene fra konseptene i bydelene blir det ofte tatt opp at mange foreldre i målgruppen strever med å kombinere arbeid og omsorgsforpliktelser. I intervjuer tar brukerne selv opp dette. En bruker som fikk tilbud om et tiltak som bidro til arbeid gjennom et vikarbyrå, tar opp at den fleksibiliteten denne jobben gir er viktig:

Det som er perfekt, er at jeg kan arbeide akkurat så mye at jeg ikke blir sliten av å kombinere det med omsorg for barna.

Fleksibiliteten i arbeidslivet gir denne brukeren en mulighet for å kunne kombinere arbeid med barneomsorg. Den kanskje aller viktigste erfaringen som kommer frem gjennom intervjuerne med brukerne, er at de har behov for grunnleggende kunnskap og forståelse av det norske utdanningssystemet og hva som kreves for å komme i arbeid, og eventuelt hjelp til godkjenning av utdanningen fra hjemlandet.

Alle våre informanter blant brukerne viser til at de har fått god hjelp av sine familiekoordinatorene, for eksempel når det gjelder hjelp til bolig, depositum, husleie eller etableringsstøtte til kjøp av møbler og utstyr. Økonomisk støtte oppleves likevel som begrenset, og kjøp av brukte hvitevarer innebærer at ting ofte går i stykker og at tildelte midler til erstatning ikke strekker til. Flere refererer til at de har fått god hjelp når huseier har sagt opp leiekontrakten på kort varsel. I intervjuene kommer det også frem eksempler på at brukere har opplevd at Barnerike familier-prosjektet har bidratt til at de har fått bedre leieforhold.

[Vi] fikk hjelp til fortgang av depositumsgaranti til ny stor bolig og første husleie gjennom hjelp fra Barnerikeprosjektet. Tidligere huseier sa opp kontrakten på en måneds varsel, og det er for kort tid til å få søknader igjennom i NAV. Med hjelp fra Barnerike-prosjektet gikk søknaden igjennom på rekordtid.

En gjennomgående utfordring er strømgjeldingen. Enkelte informanter formidler at med hjelp av familiekoordinatorene gikk søknadene til NAV-veilederne med ansvar for vedtak vesentlig raskere gjennom NAV-systemet enn vanlig. Noe familiene satt stor pris på. Et gjennomgangstema blant brukerne er likevel frustrasjon over uforutsigbarheten rundt strømgjeldinger, om hvorvidt disse regningene betales av NAV eller om de forventes å inngå i summen den enkelte får til livsopphold. Siden beløpet varierer fra måned til måned bidrar det til uforutsigbarhet i brukernes økonomi.

## **Barnas situasjon**

Ett av de tre NAV-kontorene inkluderte samtale med barna, i tråd med konseptmodellen. De to andre kontorene benyttet en tilnærming som er i tråd med sosial-

tjenestelovens rundskriv som sier: «hvis barn er berørt av tjenestetilbudet, skal deres behov og eventuelle synspunkter som hovedregel fremmes gjennom foreldre og foresatte». Forskjellen i arbeidsmetode gjenspeilet seg i brukernes tilbakemeldinger i intervjuene. Tre foreldrene hadde hatt en familiekoordinator som enten var hjemme hos dem eller med i aktiviteter utenfor hjemmet, møtte hele familien inkludert barna, og inkluderte barna i oppfølgingen. Disse foreldrene ga uttrykk for at de var fornøyde og positive til tjenestene de hadde fått. De ga også uttrykk for savn etter sin faste familiekoordinator, som på intervjutidspunktet hadde avsluttet oppfølgingen rundt ni måneder tidligere.

Familiekoordinatoren spør om barna. NAV-veiledere har ikke gjort det, kun når jeg spør om hjelp til AKS og barnehage, og da gir de kun økonomisk hjelp.

En fellesnevner blant brukerne i de tre konseptprosjektet Barnerike familier, er at alle har blitt spurt om fritidstilbud til barna, og blitt tilbudt fritidsaktiviteter. Noen brukere viser til at de har fått konkrete tilbud til hvert enkelt av barna, som tilbud om svømmekurs.

I hovedsak formidler informantene en forventning fra familiekoordinatorene om at barna skal delta i fritidstilbud. Men det er ikke alltid de opplever å ha fått tilstrekkelig informasjon om hva, hvor og hvordan fritidstilbud er organisert i Norge. Heller ikke hva som er mulige fritidstilbud for barna i bydelen. Informantene rapporterer at de i liten grad fikk informasjon om bredden av tilbud som fantes i bydelen, og opplevde seg overlatt til seg selv med å finne frem. En studie av fritidstilbud i bydel Gamle Oslo, viste at NAV-veiledere og andre ansatt i tjenestene manglet informasjon om bredden av tilbud og om økonomiske støtteordninger til foreldre og barn (Kallander et al., 2021).

Intervjuer med deltakere i prosjekt Barnerike familier forteller at de hadde problemer med å finne nødvendig informasjon om fritidstilbud til barna, hvilket er i tråd med våre funn i den nevnte studien. Konsekvensen var at barna ble påmeldt et tilfeldig tilbud foreldrene fant informasjon om i nabolaget. Å melde på barna på det første og beste tilgjengelige tilbudet var en enkel løsning, men å få oversikt over de faktiske kostnadene for aktiviteten viste seg å være vanskelig. De løpende utgiftene knyttet til utstyr, treningsturer og kamper kom som en serie av overraskelser for flere av informantene.

Funnet av manglende informasjon om faktisk kostnader for et fritidstilbud er også i tråd med ovennevnte studie av fritidstilbudene i bydel Gamle Oslo (Kallander et al., 2021). Manglende oversikt over tilgjengelige tilbud og hva de reelt sett kostet, førte til at informantene ikke hadde økonomi til å kjøpe nødvendige utstyr for å delta på lik linje med andre. Dette rammet hverdagsøkonomien. Kostnadene til barnas aktiviteter belastet et allerede svært stramt livsoppholdsbudsjett uten ramme for ekstraordinære utgifter. Informantene hadde opplevd at når de hadde skrevet kontrakt med fritidstilbud, var det ikke mulig å bryte kontrakten på grunn av uforutsette utgifter. I intervjuene viste noen av brukerne til forfalte regninger eller kvitteringer knyttet til fritidstilbudet som de trengte hjelp til.

Jeg ville melde barna mine på fritidsaktivitet og fikk vite om et tilbud. Jeg skrev kontrakt, men fikk vite om kostnad til utstyr først etterpå, at det ville koste 5000 kroner. Det hadde jeg ikke råd til. Jeg gjorde den feilen fordi jeg ikke hadde nok informasjon. Først senere fikk jeg vite om aktiviteter som var billigere og som en ikke trenger å reise til. Jeg skulle ønske at bydelen ga meg en brosjyre med informasjon om fritidstilbud i bydelen med pris på hva det faktisk

koster, for da ville jeg ikke gjort den feilen. Da ville jeg valgt noe som er billig og passer inn i min økonomi.

Foreldrene hadde forstått NAV-veiledernes eller familiekoordinatorenes spørsmål om fritidstilbud til barna som en forventning. Men de hadde verken kompetanse eller økonomi til å tilrettelegge for at barna fikk tilgang. Noen av foreldrene hadde hatt familiekoordinator som snakket direkte med barna om hvilke fritidstilbud de ønsket å delta i, men også blant disse familiene deltok barn og unge på det ene fritidstilbudet som foreldrene kjente til. De kjente til nettopp dette tilbudet fordi det tilfeldigvis hadde vært synlig informasjon om tilbudet på en fasadevegg i nabolaget. Svømmeopplæring var likevel et fritidstilbud som de fleste av foreldrene kjente til. Det er likevel langt fra et kortvarig kurs i svømming til for eksempel svømming som en ukentlig organisert aktivitet over år i en svømmeklubb.

Flere av informantene hadde fått tilbud om ferieaktiviteter eller overnattingsturer i prosjektperioden. Ferietilbud er noe informantene ikke hadde opplevd å få hjelp til fra sine NAV-veiledere tidligere, og noen av informantene ga uttrykk for at de savnet dette etter at prosjektperioden var over. I likhet med hva som var tilfelle med fritidstilbud, kan det se ut til at NAV-veilederne ikke har nødvendig informasjon om hva som finnes av tilbud i bydelen.

Noen jeg kjenner har fått tilbud om en uke eller ti dager utenfor Oslo av NAV. Men NAV har ikke spurt om vi ønsker ferieturer. Ingen i NAV forteller meg om mulighetene til ferieturer. Den tiden jeg kjente [*N.N., familiekoordinatoren*] fikk vi tilbud om dagsturer. Jeg kunne godt tenke meg ferietilbud, så en sa til meg at jeg skulle ta kontakt med min kontaktperson på NAV. Men jeg har ingen kontaktperson. Jeg har bare en saksbehandler som er vanskelig å få tak i.

Sitatet over illustrerer brukernes behov for en fast kontaktperson og tett oppfølging i hjelpesystemet. Selv om prosjektet er over, er det flere av intervjuene som viser at de tidligere deltakerne fortsatt har behov for en slik form for oppfølging.

Noen av brukerne hadde fått tilbud om aktivitetskort, men de gir uttrykk for at de i liten grad har opplevd aktivitetene i dette kortet som aktuelle. Dette er sammenfallende med funn i studien av fritidstilbud i Bydel Gamle Oslo (Kallander et al., 2021).

Vi har fått tilbud om aktivitetskort, men det er ikke så mye og så gøy. Det har vært forskjellige ting, men i fjor var det nesten bare museer. Barna har ikke lyst til det, de liker ikke så godt å se på bilder, men liker tivoli. De har sluttet med Tusenfryd og Lekeland. Det har vært for fire personer utebadet på Tøyenbadet, så da var det bare en gang på Tøyenbadet.

### **Hjelp for familien og barna**

Det varierer hvorvidt informantene har fått informasjon om at de har vært del av konseptet Barnerike familier. Det er først og fremst familiekoordinatorene som fulgte konseptkravet om å snakke med hele familien, og møtte familiene på familiens arena, som har informerte om konseptprosjektet. Det kan imidlertid også være språklige og kommunikative vansker som har bidratt til dette, i tillegg til at det har gått tid siden informantene kom inn i prosjektet og eventuelt fikk slik informasjon

Familiekoordinatoren som møtte hele familien, var også lett tilgjengelig for samtlige av brukerne, bare en telefon eller SMS unna. Disse foreldrene opplevde at NAV var lett tilgjengelig. Særskilte behov knyttet til brukerens barn ble fanget opp ved hjemmebesøk, eventuelt ved å invitere familien på aktiviteter og ferieturer der



koordinatoren var med som en del av arrangementsteamet. Når familiekoordinatoren møtte hele familien hjemme og ble kjent med hver og en, bidro dette til en nærere relasjon med brukerne, som igjen fikk positiv effekt for alle i familien.

Noen informanter forteller at de hadde vært i svært vanskelige livssituasjoner og oppsøkt hjelp hos NAV, men opplevde å bli avvist, inntil de fikk sin egen familiekoordinator. Informantene forteller at oppfølging av familiekoordinatoren har bidratt til å reetablere deres tillit til NAV. En av informantene forklarer det på denne måten:

Det er svært personavhengig. Den du møter er avgjørende for den hjelpen du får. Menneskene er like ulike som fingrene på hånden din, de har ulik lengde, størrelse og sitter på ulike steder på hånden. Noen er langt mer regelstyrt enn andre, og forklarer at når du ikke får noe, er det fordi det ikke står i reglene.

Informantene hadde opplevelser av å bli hørt og sett av sin familiekoordinator, og kom med gode eksempler på dette. Hovedproblemet har vært å komme i kontakt med saksbehandler før og etter deltakelse i Barnerike familie konseptet. Å ha en fast familiekoordinator ser ut til å ha hatt stor betydning for tilgjengelighet til tjenestene.

Det vanskeligste er at det er vanskelig å få prate med NAV når jeg ringer for å få hjelp. En må ringe hovednummeret i stedet for å ringe saksbehandler. Saksbehandler ringer opp igjen flere dager etter, på et tidspunkt hvor jeg er opptatt og det ikke passer så godt å ta den samtalen.

NAVs kanalstrategi innebærer å flytte brukere fra oppmøtet i skranken og over på digitale løsninger som chat-funksjon og digital innsending av skjemaer og søknader. Dette er ordninger som kan fungerer bra for mange brukere, men for brukere i den målgruppen vi snakker om her, bidrar dette snarere til avstøting. Dette er i de fleste tilfeller sårbare brukere, med lav IKT-kompetanse og lav språkkompetanse på norsk og engelsk, som i begrenset grad kan nyttiggjøre seg informasjon og de muligheter som NAVs nettportal tilbyr.

I tillegg kommer at strukturen i NAV danner en skranke som i praksis gjør veilederne er vanskelig å nå. Målgruppen har sammensatte behov, og vanskeligheter med å orientere seg i hjelpeapparatet. Faste kontaktpersoner, eller familiekoordinatører, er et vesentlig bidrag til å til å skape administrative rammer for å håndtere disse sammensatte behovene. I intervjuet med en av brukerne, forteller hun til at det har gått bra med henne takket være god hjelp fra familiekoordinatoren. Da hun deltok i prosjektet fikk hun hjelp til å bearbeide det hun selv opplever som et traume, og god hjelp for å få trygge rammer rundt seg og sin familie.

Samlet sett er det to hovedinntrykk som formidles gjennom intervjuer med informantene. Det ene er at hjelpen og mulighetene til støtte hos NAV oppleves som svært uforutsigbart. Det andre er at det for stor forskjell mellom veilederne de møter, noe som også bidrar til opplevelsen av uforutsigbarhet. En mulig forklaring kan være at noen yrkesgrupper i NAV har relasjonskompetansen, inkludert samhandling og ferdighetstrening, i sin utdanning, men NAV har også en stor andel ansatte uten denne sosialfaglige kompetansen. Erkjennelsen av at disse brukerne trenger en annen og tettere form for oppfølging og hjelp over tid bør være en sentral lærdom fra konsept 1.

### **Endringer i brukernes livssituasjoner det siste året**

Det finnes ingen systematisk kartlegging eller oversikt om hvordan det har gått med deltakerne som var inkludert i konseptet Barnerike familier. Vi har imidlertid forsøkt å etterspørre hvordan det har gått med de informantene som har stilt opp for oss i

intervjuene. En av informanter hadde kommet over i ordinært inntektsgivende arbeid gjennom prosjektet og hun hadde ikke hatt kontakt med NAV siden 2019. Andre var i gang med grunnskoleutdanning. Enkelte hadde pause fra arbeidsrettet oppfølging på grunn av familieførøkelse, eller stor omsorgsbelastning med flere småbarn. Intervjuene viste også at enkelte av kvinnene hadde blitt separert.

Det bildet som tegner seg fra intervjuene er at de av informantene som hadde kommet ut i arbeid, enten hadde norsk grunnskole i barndomsårene eller fått godkjent utdanning fra hjemlandet.

## 4.6 Oppsummering av hovedtrekk i implementeringen

Felles for de tre bydelene er satsing på strukturert kartlegging basert på HOLF-metodikk, med utarbeidelse av en familieplan for å nå målene. Strukturen i metodikken er et element som informantene ofte viser til som et suksesskriterium for endringer i familienes situasjon. Et av konseptprosjektene beskriver den tette oppfølgingen av barna og foreldrene med fortløpende kartlegging, som suksesskriteriet for velferdsøkningen.

**Styrke levekårsutsatte barnefamiliers kapasitet og potensiale for selvhjulpenhet gjennom aktiv medvirkning.**

Utdanning og kvalifisering av voksne brukere uten grunnleggende ferdigheter på ulike områder har, ifølge familiekoordinatorene, ikke noen «quick-fix» som gir resultater innenfor prosjektperioden i Barnerike familier. Til det er prosjektperioder på to år for kort for å få foreldrene gjennom utdanning og ut i ordinært arbeid. Tidligere har det, ifølge familiekoordinatorene, vært jobbet mye på overflaten gjennom enkle tiltak, men tiltakene har ikke forholdt seg til at brukerne har sammensatte behov som krever koordinerte og tilpassede løsninger. Resultatet er at brukere går fra tiltak til tiltak uten varig resultat. For noen er veien til arbeid, ifølge koordinatorene, svært lang og da må det tenkes alternativt. Å ha åtte barn kan, ifølge informantene, være fulltidsjobb i seg selv. Familiekoordinatorene snakker med foreldrene om organisering av hverdagen for å kunne kombinere familieliv og jobb. Familiekoordinatoren har arbeidet med involvering, og snakket med mødrene om hvor de selv ønsker å være om fem år, og hvilken hjelp de har behov for.

**Sikre barn og unge i levekårsutsatte barnefamilier rettigheter etter barnekonvensjonen, herunder deltagelse, medvirkning og sosialt akseptable leveforhold.**

Det er bare ett av konseptprosjektene som har sikret barna rettigheter etter barnekonvensjonen i form av deltagelse og medvirkning i egen situasjon. Det er spesielt arbeidet med fritidsaktiviteter som med kunne vært bedre. Innsats på individnivå med både barn og foreldre kunne sikret barna reell mulighet til deltagelse og medvirkning, både ved å innhente informasjon fra barna selv og ved å gi familiene informasjon om bredden av tilbud og tilgjengelige støtteordninger. Denne utfordringen henger sammen med mangler på organisatorisk nivå. Bydelen har ikke tatt nødvendig ansvar for at ansatte har tilstrekkelig og helt nødvendig informasjonen for å kunne inkludere barn og unge i fritidstilbud. Felles for de tre konsept-prosjektene er at alle konsentrert seg om sosialt akseptable leveforhold.

**Øke muligheten for selvhjulpenhet gjennom å legge til rette for arbeid, aktivitet og utdanning eller ved å sikre rettigheter til statlige ytelser av mer varig karakter når det er riktig.**

Først og fremst har konseptprosjektene lyktes med sikre rettigheter til statlige ytelser av mer varig karakter. For de brukerne som allerede har utdanning ser konseptet ut til å ha lyktes med å øke muligheten for selvhjulpenhet gjennom å legge til rette for arbeid, aktivitet og utdanning. Selv om det for brukerne generelt har vært lagt til rette for utdanning gjennom språkkurs og grunnskoleutdanning, har dette tiltaket på ingen måte vært tilstrekkelig til at brukerne blir selvhjulpne. Det er flere og sammensatte årsaker til dette. Brukerne står i utgangspunktet langt fra det ordinære arbeidsmarkedet, og de har sammensatte behov for tjenester og oppfølging.

**Øke muligheten for bedring av levekår gjennom fellesfaglig arbeidsform i tjenesten.**

NAV-kontorene som deltar i konseptet Barnerike familier har hatt en felles arbeidsform, gjennom bruk av metodene fra HOLF-modellen. Ett av konseptprosjektene skiller seg ut gjennom a) todelt organiseringen der prosjektleder har vært ansvarlig for det organisatoriske og strukturelle arbeidet, og b) trofasthet til konseptmodellen med å inkludere barn og unge. Ved to av kontorene ble det også etablert en koordinering med andre parallelle satsinger i bydelene gjennom å danne et lederforum på tvers.

**Sikre barnefamilier forsvarlige boliger og helsefremmende bomiljøer, i første omgang i utsatte kommunale bomiljøer.**

Alle konseptprosjektene har arbeidet med å sikre brukerne og deres familier forsvarlige boliger, mens oppmerksomheten på helsefremmende bomiljøer på overordnet nivå har ikke fremkommet som fokus for noen av konsept-prosjektene. Med bakgrunn i det overstående og i det innsamlede datamaterialet, skal vi samle trådene og besvare de spørsmålene vi stilte innledningsvis.

**Hvordan avgrenses målgruppen og hvordan velger man ut deltakere til prosjektet?**

Ifølge Byrådsavdelingen for eldre, helse og arbeid skulle aktuelle familier til prosjektet motta full eller supplerende sosialhjelp, være barnefamilier med mer enn fire hjemmeboende barn under 18 år, ha mottatt sosialhjelp de siste seks månedene, ha ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet, og være i økonomiske vanskeligheter. Familiekoordinatorerne rekrutterte familier etter disse kriteriene, i tillegg til at de underveis i prosjektet fikk henvist familier fra andre NAV-veiledere og etater i bydelen der som deltakerne samtykket til at tjenestene kunne utveksle opplysninger.

Som vi har sett av intervjuene med koordinatorene og prosjektledere, er det bydelens vanskeligstilte familier med de største hjemmeboende barnekullene som er prioritert. Ut over at det er mange barn i familien, har et utvalgsriterium vært at det er indikasjon på at familien er i en vanskelig økonomisk situasjon, og er mottakere av økonomisk sosialhjelp. Ikke uventet er det også visse tilfældigheter som slår ut.

Ved hvert av de tre NAV-kontorene har en hatt en til tre familiekoordinatorer ansatt i konseptperioden. I gjennomsnitt har hver familiekoordinator hatt ansvar for 20 familier, med til sammen opptil 35 foreldre og mer enn 100 barn. Dette tilsier at familiekoordinatorene har hatt litt færre brukere å følge opp, enn NAV-veiledere som ikke er del i prosjektet.

Familier som har deltatt er i hovedsak familier der foreldrene er innvandrere med få år på skole og/eller mangel på grunnleggende ferdigheter i norsk. Det er i hovedsak familier med bakgrunn fra Somalia, Irak, Afghanistan, Eritrea, Palestina, Jordan og Pakistan. I praksis har det likevel vært litt ulike lokale kriterier for prioriteringer i de tre NAV-kontorenes prosjekter.

Et av kontorene har prioritert familier med mer enn sju barn, et annet kontor har prioritert familier med uavklart bosituasjon. Ved et av kontorene ble brukeres inklusjon i prosjektet presentert som standard oppfølging fra NAV, og ikke som frivillig for familiene å delta i.

#### **Hvilke levekårsforbedringer har stått særlig sentralt i arbeidet?**

Slik det fremgår av intervjuer med familiekoordinatorer, prosjektledere og deltakere, er det hjelp til økonomisk selvstendighet gjennom inntektsgivende arbeid som har vært det langsiktige målet i de tre prosjektene. Av forståelige grunner er det svært lang vei til dette målet, og foreløpig har det ikke vært mulig å måle konkrete resultater. Kvalifisering gjennom skole, utdanning og arbeidsmarkedstiltak har vært et viktig bidrag, og vi ser eksempler på hjelp til godkjenning av tidligere gjennomført utdanning fra hjemlandet.

Hovedvekten i aktivitetene i konsept 1 har vært lagt på arbeid og kvalifisering for de voksne i familien. En sentral utfordring, slik prosjektledere og -koordinatorer vurderer det, er at mange av foreldrene har lang vei til selvstendighet via arbeid. NAVs kjerneoppgave er å hjelpe brukerne ut i jobb, men å utvikle et tilstrekkelig norsk språk og fullføre utdanning er et langsiktig arbeid.

Ved alle de tre konsept 1-prosjektene er lagt stor vekt på mødrenes organisering av hverdagen, slik at det skal være mulig å kombinere foreldreskap med deltakelse i arbeidslivet.

#### **Hvilke konkrete tiltak er iverksatt og hvilke arbeidsformer er tatt i bruk for å styrke levekårs situasjonen til barnrike familier i de tre bydelene, herunder samarbeid mellom ulike tjenester?**

Familiekoordinatorene viser selv til at de har brukt mye tid på å kartlegge familienes situasjon. Et ledd i dette arbeidet er å diskutere med mødre hvordan de organiserer hverdagen, og hva som skal til for at de kan komme i aktivitet.

Informantene viser til at noen mødre har mange rutiner i oppfølging av barna, og at dette tar mye tid. Enkelte av koordinatorene har illustrert dette gjennom å lage en tredelt tidssirkel som representerer hele døgnet for kvinnene. Den ene delen er for søvn, en del er for arbeid, og en er for å handle og laget mat etter arbeidstid. Dette gjøres for å forklare hva man mener må gjøres på kvelden og ettermiddagene, istedenfor å bruke tiden mens barna er på skolen eller i barnehagen.

Ifølge informantene blant koordinatorene i prosjektet, opplever mødre at de er gode foreldre. Verdier knyttet til omsorgen, og belastningen med mer enn fire barn, kommer ofte i konflikt med å være i full stilling. Familiekoordinatorene arbeider med

mødrenes egne refleksjoner om hvor de selv tenker at de er om fem år, men dette i seg selv bidrar ikke nødvendigvis til at de fullfører grunnskole og kommer over i videregående opplæring. Dette er med andre ord et langsiktig arbeid som først kan gi resultater over tid.

Som vi beskrev over, har spesielt Bydel Stovner gjort omfattende organisatoriske grep for å sikre et tettere samarbeid om oppfølging av barnerike familier.

**Hva anser tjenesteutøverne som de største barrierene mot å lykkes med å styrke levekårene til prosjektets målgruppe?**

Den sentrale utfordringen er at deltakerne står langt fra arbeidsmarkedet. Fra intervjuene med de ansatte i prosjektene ser vi at det er flere fellestrekk i det familiene strever med:

- Lite skolegang og utdanning fra hjemlandet
- Svake norsk- og IKT-ferdigheter
- Helseutfordringer
- Manglende erfaring i å kombinere barneomsorg med kvalifisering/arbeid
- Begrenset kjennskap til vestlig eller nordisk oppdragerrolle eller -praksis
- Store omsorgsbelastninger
- Flere er enslige forsørgere
- Mange barn uten fritidstilbud
- Utfordrende boligsituasjon

Selv om de fleste familiene ikke strever med alle de nevnte utfordringene, er dette sammenvevde problemer. Familiekoordinatorene opplever dette som et komplekst arbeid å stå opp i. Ved hvert av de tre kontorene har man svært mange brukere og knappe ressurser.

**Hvilke ønsker har deltakerne i prosjektet for sin livssituasjon og hva mener de selv at de trenger for å komme over i en bedre situasjon?**

Spørsmålet om grunnleggende økonomi og strømutfgifter er viktige for brukerne vi har intervjuet. Det handler i mange tilfeller om å få hjelp i en akutt livssituasjon. Videre er spørsmål knyttet til bolig og bosituasjon av stor betydning.

Erfaringene fra prosjektet illustrerer likevel at brukernes opplevelse av det å bli møtt som hele personer er viktig for vedkommende tillit og relasjon til NAV-kontoret. At de møter personer som er i stand til å se deres situasjon blir vektlagt, og måten de har blitt møtt gjennom Barnerike familier-prosjektene blir trukket frem som gode eksempler på dette.

**Hvordan ivaretas målene om brukermedvirkning og samskaping?**

I alle de tre Barnerike familier-prosjektene blir barnas situasjon kartlagt på lik linje med arbeid og økonomi. Likevel vurderer enkelte av informantene i NAV-kontorene at barns situasjon ofte ikke følges godt opp som arbeid og økonomi. Når familiekoordinatorene i de tre prosjektene legger frem en sak på kontoret tar de med barnas situasjon i betraktning, og de har ressurser til å være tettere på enn ved vanlig familieoppfølging. Men de kartlegger i hovedsak barnas situasjon og behov gjennom

foreldrene. Barnas situasjon er en viktig del av kartleggingen, men i oppfølgingen er det primært oppmerksomhet om foreldrenes situasjon. Barneperspektivet knyttes først og fremst til om barnas situasjon er et hinder for å få foreldrene ut i arbeid, sett i motsetning til ulike forståelser av barneperspektivet som omtalt innledningsvis.

Familiekoordinatorene beskriver at de som oftest samarbeider med familiene med ett området om gangen, og at det gjør arbeidet lettere både for familien og for koordinatorene selv. Det vil si at når utfordringer knyttet til boligen er tatt hånd om, er det lettere å arbeide videre med andre områder, som for eksempel familiens økonomi, arbeid eller barnas situasjon. Det er ifølge informantene stor forskjell på sakene, i noen arbeider de tett med skole og barnevernet for å ivareta barneperspektivet.

## 5 Mottaksarbeidet i NAV

---

Gjennom å utvikle en arbeidsform i mottaksarbeidet i NAV, som ser hele familien og kartlegger familiens situasjon, vil flere få riktige tiltak og hjelp tidligere. I strategisk plan for NAV i Oslo 2017–2020 er sosialt arbeid, tidlig innsats og helhetlig oppfølging løftet frem som et satsningsområde. En god arbeidsform i mottaksarbeidet vil bidra til at NAV i større grad identifiserer barnefamilier som raskt kan komme over på andre tiltak, og familier med særlig behov for oppfølging, uavhengig av om de søker statlige eller kommunale ytelser. En forutsetning for dette er systematisk og metodisk kartlegging. Det må utforskes hva som er gode grep for å avdekke disse familienes hjelpe- og bistandsbehov, tilby riktige tiltak og koble på riktige instanser og sikre riktig ytelse og tiltak.

I dette kapitlet diskuterer vi funn fra dokumentstudiene, intervjuer med utviklingsgruppen for konsept 2 og resultater fra vår spørreundersøkelse til ledere og ansatte i NAV i alle Oslos bydeler. Oppdragsgiver har ønsket å få belyst hvordan NAV lokalt i bydelene har tatt i bruk metoder som sikrer at familier blir møtt med en helhetlig forståelse for familiens behov. Vi har kartlagt hva slags metoder som har blitt benyttet i det enkelte NAV-kontor, samarbeidsmåter, vurdering av måloppnåelse, og hvordan brukermedvirkning ivaretas.

### 5.1 Mottaksarbeid i NAV

Målsetningen for mottaksarbeidet i NAV er at det gjennom en ressursorientert arbeidsform skal utvikles arbeidsmetoder som kan lette overgangen til arbeid og dermed sikre bedre levekår for barn og deres familier. Det skal utforskes hva som er gode grep for å avdekke disse familienes hjelpe- og bistandsbehov. Det er Velferdsetaten som er utførerleddet til byrådsavdelingen og i mars 2018 fikk i oppdrag å koordinere konseptet Mottaksarbeid i NAV og få barne- og familieperspektiv inn i NAV. I oppdraget var intensjonen at familier som er avhengig av økonomisk sosialhjelp møtes med et barne- og familieperspektiv.

#### Organisatoriske utfordringer i Mottaksarbeidet i NAV

I arbeidet med konsept 2 ble systemforståelsen, ifølge informantene, veldig viktig. Barneperspektivet i NAV adresseres både i den kommunale og den statlige styringslinja, men denne satsningen ligger i den kommunale linja. Sosialhjelpen er kommunal, mens alle andre ytelser fra NAV er statlige. Barne- og familieperspektivet kommer fra kommunepolitikere og kan ikke pålegges den statlige linja. Som tidligere vist, har det likevel vært en statlig satsing på barneperspektivet i NAV. Da byrådsavdelingen sendte ut workshop-invitasjon for oppstart av satsingen til alle NAV-lederne, var det obligatorisk for de kommunale å møte, mens de statlige bare var invitert. På første workshop, som bestod hovedsakelig av fagansvarlige, ble «Hva er mottaksarbeid i NAV?» diskutert. Og videre: Hvilke brukere skal satsingen rettes mot og skal målgruppen avgrenses til brukere på kommunale ytelser? Arbeidsgruppen gikk

bort fra begrepet «mottaksarbeid i NAV» fordi det minnet om mottak på det gamle sosialkontoret, og ble til «Nye familier som treffer NAV».

På den annen side viste det seg at de fleste familiene ikke er nye for NAV, og begrepet mottaksarbeid ble likevel beholdt i navnet på prosjektet. En utfordring for mottaksarbeidet i NAV, i motsetning til i de gamle sosialkontorene med skranke der alle kommer, er ifølge informantene, at det ikke lenger er fysiske mottaksavdelinger. Familier kommer inn i NAV på ulike måter digitalt. Noen har Arbeidsavklaringspenger (AAP) og går over på litt sosialhjelp når AAP ordningen er slutt. Brukerne kan gå fra sosialhjelp over i en annen ordning. Familiene går mellom statlige og kommunale ytelser. Noe som er utfordrende når det jobbes med en familie er: «Nå får du ikke mer barne- og familieperspektiv-hjelp fordi du ikke lenger får sosialhjelp».

Barne- og familieperspektivet har stått beskrevet i alle styringsdokumenter fra både stat og kommune i flere år og blir tydeligere for hvert år. Likevel er det, ifølge informantene, familieteamene som forholder seg til føringene, mens ungdomsteam ikke forholder seg like mye til det. Så hvis du er ungdom med barn, hvor hører de egentlig hjemme? Hvis du jobber bare med AAP kan du ha en veileder på mor og en veileder på far. Og i deres tradisjon var det ikke noe systematikk for å stille spørsmålet: Har du barn?

I workshop 2 var planen å spisse forslagene fra workshop 1, men Byrådsavdelingen sendte denne gangen ikke brev om at det var obligatorisk for ledere å delta. På grunn av begrenset oppmøte fra NAV-lederne ble det besluttet å endre arbeidsform til arbeidsgruppemøter med sentrale personer i byrådsavdelingen, Velferdsetaten og NAV Oslo, som er fylkesnivået på statlig side og har stått for HOLF-prosjektet. Arbeidsgruppen har bestått av fem NAV-ledere i Oslo. Noen har jobbet mye med familie- og barneperspektivet og noen har jobbet mindre med det. I tillegg deltar to representanter fra Byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning, to representanter fra Velferdsetaten og to representanter fra NAV Oslo.

### **Lederes og tjenesteutøveres forståelse av levekårsoppdraget**

Aktørene i utviklingsgruppen viser til at enkelte NAV-kontorer fortsatt har to mottaksavdelinger, ett for statlig og ett for kommunalt NAV. Dette henger igjen fra tidligere. Det er ulikt hvor langt NAV-kontorene har kommet med å slå mottaksavdelingene sammen til én avdeling. Informantene mener at det er behov for å se på helheten fordi det blir en oppsplitting, der familier kan ha behov som like godt kan ivaretas i den ene avdelingen som i den andre. Med Mottaksarbeid i NAV er det, ifølge informantene, barnefamilie, enslige forsørgere og flyktninger/innvandrere det ofte tenkes på. Det blir også pekt på at NAV lett glemmer de som får statlige ytelser og har barn, og kan ha hatt betydelig inntektsreduksjon på grunn av overgang fra en ytelse til en annen. Dette er også et levekårsperspektiv som NAV skal ivareta. Arbeidslinja står sterkt i forståelse av levekårsprosjektet, og en av informantene fra utviklingsgruppen sier:

Det er ikke levekårsarbeid som er målet, levekårsarbeidet er et virkemiddel for å løse brukerne ut i arbeid, for å ivareta dem på veien ut i arbeid. Sosialhjelp er midlertidig, brukerne skal ikke bli der. Det er gjennom arbeid, inntekt, deltakelse og opparbeidelse av pensjon og sykepengerettigheter at man blir selvhjulpent. Foreldrene må være forbilde for ungene sine ved å si at sånn er det å ha en mamma og pappa som arbeider og det er helt normalt.

[...]



Når vi begynner å jobbe med noen mot arbeid, så må vi sørge for at det er et system rundt disse familiene som gjør at det som skjer i livet deres ikke får sånne dimensjoner at de sporer av og mister retningen mot arbeid. Det vil si at levekårstresset ikke tar fokus fra kvalifiseringsarbeidet vi har jobbet med over lengre tid. Lavekårsarbeidet må være med på veien, men det å få en inntekt, og være selvstendig må være det viktigste vi i NAV bidrar med.

Denne måten å forstå levekårsarbeidet, som et middel til å skape rom for kvalifisering og yrkesdeltakelse, har stått sentralt hos utviklingsgruppen. Lavekårsprosjektet er, ifølge informantene, representert i alt fra byrådsplattform til budsjett dokumenter. Statlig og kommunalt NAVs språk og perspektiver har begynt å bli overlappende, og til dels forsøkt samkjørt. Lavekårsperspektivet kommer inn i begge styringslinjene, men hva som legges i levekårsbegrepet i den statlige linjen er uklart sett fra kommunale siden. NAV har, ifølge informantene, fortsatt strukturen med statlige og kommunale tjenester. Lavekårsområdet er under utvikling, herunder de perspektiver som NAV skal bygge på i samarbeidet med skoler, barnehage, og barnevernet i bydelene.

## 5.2 Resultater fra spørreundersøkelsen

Hvordan er vurderingene av levekårssatsningen ute i tjenestene? Hvilke erfaringer har ledere og ansatte med satsningen, og iverksettingen av dette arbeidet? Gjennom spørreundersøkelsen har vi forsøkt å få et bilde av hvordan et familie- og barneperspektiv er implementert i arbeidet. Vi har ingen tidligere undersøkelse å diskutere resultatene opp mot, slik at våre resultater gir et nåtidsbilde av situasjonen. Spørsmålene kan imidlertid gjentas på et senere tidspunkt, slik at det vil være mulig å finne utviklings- og endringstrekk. I tabeller nedenfor er fordelingen oppgitt i prosent, og absolutte tall står i parentes.

### Ansattes kontakt med barnefamilier gjennom arbeidet

For å danne oss et bilde av hvorvidt respondentene blant de ansatte har erfaring med foreldre, barn og barnefamilier i sitt arbeid, stilte vi spørsmål om hvor ofte og hvordan de er i kontakt med disse målgruppene.

Tabell 4.1 Medarbeideres kontakt med brukere som har barn og ansvar for å følge opp. Prosent, absolutte tall i parentes. (n = 268). P

	Ja	Nei	Usikker
Har du i løpet av det siste året hatt kontakt med brukere som har barn	79 (211)	21 (57)	0

Tabell 4.2 Hvor mange brukere med barn har medarbeiderne ansvar for. Prosent, absolutte tall i parentes. (n = 213)

	Ingen/ svært få	Rundt 1/4	Halv- parten	Rundt 3/4	De fleste	Vet ikke
Om lag hvor mange brukere som du har ansvar for, har barn	18 (48)	13 (36)	19 (51)	6 (17)	17 (46)	6 (15)

Majoriteten av utvalget i medarbeiderundersøkelsen er NAV-veiledere og et begrenset antall av dem er familieveiledere. Men majoriteten av respondentene er i kontakt

med brukere med barn (79 prosent). 21 prosent av respondentene i denne undersøkelsen har ikke brukere med barn, men andelen brukere de har ansvar for som har barn er større. Andelen blant de som svarer at de fleste brukerne har barn er 17 prosent, andelen som rapporterer at halvparten av brukerne har barn er 19 prosent.. Det kan se ut til at majoriteten av brukerne i NAV faktisk har omsorg for barn under 18 år, selv om det er enkelte avdelinger i NAV der sannsynligheten for at brukerne har barn er svært liten.

79 prosent av respondentene oppgir at det ved deres NAV-kontor er et eget familieteam. En tredjedel av de spurte oppgir at det er etablert et levekårssteam ved deres kontor (30 prosent).

Tabell 4.3 Har ditt NAV-kontor denne type team. Prosent, absolutte tall i parentes. (n = 267/268)

	Ja, jeg er en del av teamet	Ja, men jeg er ikke del av teamet	Nei, mitt kontor har ikke et slikt team
Familieteam	9 (24)	60 (160)	31 (83)
Levekårssteam	6 (16)	24 (65)	70 (186)
Rus- eller psykisk helse team	13 (34)	76 (203)	11 (30)
Flyktningeteam	9 (24)	65 (175)	26 (69)

### Hvordan vurderer ledere og tjenesteutøvere oppdraget de har fått gjennom levekårsprosjektet?

For å danne oss et bilde av hvilken kjennskap ansatte og lederne har til levekårssettingen, og hvilke erfaringer de eventuelt har fra dette arbeidet, stilte vi fire likelydende spørsmål til begge respondentgrupper. To spørsmål var knyttet til hvordan respondenten er involvert, og to spørsmål var holdningsspørsmål

Tabell 4.4 Påstander om Byrådets levekårssetting. Ledere. Prosent, absolutte tall i parentes. (n = 34)

	Enig	Verken enig eller uenig	Uenig	Usikker
Jeg er godt kjent med Byrådets satsing Styrket innsats rettet mot levekårsutsatte barnefamilier	73 (25)	18 (6)	6 (2)	3 (1)
Jeg har deltatt direkte i arbeidet med denne levekårssettingen	35 (12)	24 (8)	38 (13)	3 (1)
Arbeidet med Byrådets levekårssetting har vært vanskelig å implementere ved mitt NAV-kontor	12 (4)	47 (16)	32 (11)	9 (3)
Byrådets levekårssetting representerer en endring til det bedre for mine brukere	56 (19)	32 (11)	0	12 (4)

Tabell 4.5 Påstander om Byrådets levekårssatsning- Medarbeidere. Prosent, absolutte tall i parentes. (n = 212)

	Enig	Verken enig eller uenig	Uenig	Usikker
Jeg er godt kjent med Byrådets satsing Styrket innsats rettet mot levekårsutsatte barnefamilier 2018-2019	33 (70)	34 (72)	25 (52)	8 (18)
Jeg har deltatt direkte i arbeidet med denne levekårssatsingen	16 (34)	19 (40)	52 (111)	13 (27)
Arbeidet med Byrådets levekårssatsing har vært vanskelig å implementere ved mitt NAV-kontor	8 (18)	38 (80)	19 (40)	35 (74)
Byrådets levekårssatsing representerer en endring til det bedre for mine brukere	28 (59)	33 (70)	7 (16)	32 (67)

Ledere er i større grad enn ansatte kjent med og har deltatt i levekårssatsningen. Tallgrunnlaget er imidlertid begrenset når det gjelder ledernivået, så vi skal være litt forsiktige med å tolke svarene for entydig. Det er verd å merke seg at rundt to tredjedeler av medarbeiderne svarer «verken enig eller uenig» eller «usikker» på spørsmålene knyttet til erfaringene med det konkrete iverksettingen av levekårsarbeidet. På spørsmål om hva som er iverksatt, er det i hovedsak HOLF-prosjektet som rapporteres implementert av lederne (53 prosent) og medarbeiderne (42 prosent), samt ICDP (ledere 24 prosent og medarbeidere 19 prosent). En tredjedel av lederne som har svart, rapporterer også at Barnerike familier er implementert ved deres kontor (29 prosent). Dette er ikke gjengitt i tabellen.

### Hvilke metoder har NAV-kontorene tatt i bruk som ledd i implementeringen?

I spørreskjemaet hadde vi et åpent tekstfelt der vi ba respondenter beskrive arbeidsmetoder knyttet til levekårssatsingen ved deres kontor. I tekstfeltene er det først og fremst to tilnærminger som nevnes, både av ledere og ansatte. Det ene er arbeidsrettet oppfølging, og betydningen av å komme i arbeid. Dette konkretiseres i utvidet oppfølging, IPS, Jobbsjansen og supported employment. Den andre som nevnes er helhetlig oppfølging av barnefamilier. Dette blir konkretisert med større oppmerksomhet på barnas situasjon, kartlegging av hvilke familier det gjelder og «håndplukking» av særlig sårbare familier. Det nevnes også at det er etablert et tett samarbeid med barneverntjenesten i bydelen med videreføring av Oslohjelpa som del av dette arbeidet.

Vi spurte også de ansatte hvilke av de nedenfor nevne metodene som ble benyttet ved NAV-kontoret de arbeider ved.

Tabell 4.6 Metoder implementert i din avdeling eller seksjon. Medarbeidere. Prosent, absolutte tall i parentes. (n = 212)

	Enig	Verken enig eller uenig	Uenig	Usikker
Levekårssatsingens konsept 3: Radikal innovasjon	3 (7)	13 (28)	28 (59)	56 (118)
Levekårssatsingens konsept 3: Barnerike familier	11 (24)	15 (31)	23 (48)	51 (109)
Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier (HOLF)	42 (89)	12 (25)	17 (37)	29 (61)
Familielos	11 (23)	13 (28)	26 (55)	50 (106)
Gruppetilbud til foreldre i kurset «International Child Development Programme»	19 (40)	15 (31)	24 (52)	42 (89)

Som vi ser, er det HOLF-metodikken de fleste er kjent med og benyttes på deres arbeidssted. Konsept 1 og 3 i levekårssatsningen er det henholdsvis 11 og 3 prosent som er enige i at er implementert ved deres avdeling.

### Samarbeid med andre instanser

Vi stilte spørsmål til de ansatte om hvorvidt og hvordan de kartlegger barns behov. Av svarene ser vi at de ansatte i hovedsak følger hovedregelen i sosialtjenestelovens rundskriv, der barnas behov og synspunkter skal fremmes gjennom foreldre og foresatte. Nesten halvparten av NAVs medarbeidere kartlegger barns behov gjennom foreldrene alltid eller ofte (48 prosent). Kun 15 prosent av de ansatte svarer at de alltid, ofte eller av og til kartlegger barns behov ved at barnet selv formidler hva hun eller han har behov for.

Tabell 4.7 I saker der brukerne har barn under 18 år: Hvor ofte kartlegger du barnas behov: Medarbeidere. Prosent, absolutte tall i parentes. (n = 212)

	Alltid eller ofte	Av og til	Sjelden eller aldri	Usikker
... gjennom samtale med foreldrene?	49 (103)	34 (73)	15 (32)	2 (5)
... ved at barnet selv formidler hva hun/han har behov for?	4 (9)	11 (24)	78 (165)	7 (14)
... ved at eldre søsken formidler dette?	2 (5)	16 (35)	76(160)	6 (12)

Vi stilte også spørsmål til de ansatte om hvilke andre tjenester de samarbeider med om barns behov. Av svarene ser vi at det først og fremst er barnevernstjenesten de lokale NAV-kontorene samarbeider med (48 prosent). Men også frivillige organisasjoner eller fritidsklubber inngår i slikt samarbeid (23 prosent). I det åpne tekstfeltet blir også Oslohjelpa, spesialisthelsetjenesten med DPS og ARA, samt fastlegen til foreldrene nevnt som relevante samarbeidspartnere i kartleggingen av barnas behov.

Tabell 4.8 I de saker fra siste år hvor du har hatt kontakt med barnefamilier: Hvor ofte samarbeider du med disse instansene for å kartlegge eller samarbeide om barns behov? Medarbeidere. Prosent, absolutte tall i parentes. (n = 212)

	Alltid eller ofte	Av og til	Sjelden eller aldri	Ikke aktuelt
Barnevernstjenestene	12,7 (27)	47,6 (101)	26,4 (56)	13,2 (28)
Helsestasjon	3,8 (8)	17,0 (36)	55,7 (118)	23,6 (50)
Barnehage	4,2 (9)	14,6 (31)	57,1 (121)	24,1 (51)
Barneskole	2,4 (5)	13,2 (28)	59,9 (127)	24,5 (52)
Ungdomsskole	0,9 (2)	12,3 (26)	60,4 (128)	26,4 (56)
Videregående skole	1,9 (4)	16,5 (35)	56,6 (120)	25,0 (53)
Kulturskole / andre kulturtilbud	0,5 (1)	7,1 (15)	60,4 (128)	32,1 (68)
Fritidsklubb	0,9 (2)	22,6 (48)	51,4 (109)	29,7 (63)
Idrettslag	0,9 (2)	10,4 (22)	60,8 (129)	27,8 (59)
Frivillige organisasjoner	2,8 (6)	22,6 (48)	51,4 (109)	23,1 (49)
Familiens hus	0,9 (2)	10,4 (22)	56,1 (119)	32,5 (69)
PPT (Pedagogisk psykologisk tjeneste)	0,9 (2)	13,7 (29)	60,8 (129)	24,5 (52)
BUP (Barne- og ungdomspsykiatrien)	0,9 (2)	18,9 (40)	58,0 (123)	22,2 (47)

For å få et inntrykk av hva innholdet i samarbeidet med andre instanser går ut på, stilte vi de ansatte spørsmål om hva de kartlegger. Av svarene i tabell 4.9 ser vi at det primært er spørsmål om barna har barnehageplass (71 prosent, «alltid eller ofte») eller AKS-plass (58 prosent, «alltid eller ofte») som kartlegges. Deretter følger spørsmål om nedsatt funksjonsevne (38 prosent).

I underkant av halvparten kartlegger om barna deltar i organiserte fritidsaktiviteter (44 prosent) og om barna har tilstrekkelig med penger til å være med på aktiviteter sammen med jevnaldrende (29 prosent).

Tabell 4.9 I saker der brukerne har barn under 18 år: Hvor ofte kartlegger du om barna: Medarbeidere. Prosent, absolutte tall i parentes. (n = 212)

	Alltid eller ofte	Av og til	Sjelden eller aldri	Usikker
... har barnehageplass eller om det er ønske eller behov for plass?	70,8 (150)	10,4 (22)	13,7 (29)	5,2 (11)
... har utfordringer på skolen (høyt fravær, læringsvansker el.)	18,4 (39)	45,3 (96)	30,7 (65)	5,7 (12)
... har plass ved AKS	58,0 (123)	20,3 (43)	17,0 (36)	4,7 (10)
... deltar i organiserte fritidsaktiviteter	43,9 (93)	29,2 (62)	21,1 (45)	5,7 (12)
... har regelmessig kontakt med venner	13,7 (29)	34,0 (72)	45,8 (97)	6,6 (14)
... har nedsatt funksjonsevne	37,7 (80)	28,8 (61)	28,8 (61)	4,7 (10)
... har utfordringer med rus/psykisk helse	23,1 (49)	32,5 (69)	38,7 (82)	5,7 (12)
... har tilstrekkelig med penger til å være med på aktiviteter sammen med jevnaldrende	29,2 (62)	32,5 (69)	33,0 (70)	5,2 (11)
... har tilgang på leksehjelp utenfor hjemme	8,0 (17)	37,3 (79)	49,1 (104)	5,7 (12)
... kan være utsatt for sosial kontroll	7,5 (16)	29,2 (62)	56,1 (119)	7,1 (15)
... kan være utsatt for vold i nære relasjoner	11,3 (24)	38,2 (81)	46,2 (98)	4,2 (9)
... er involvert i kriminelle aktiviteter	8,5 (18)	33,5 (71)	50,9 (108)	7,1 (15)

Det er verd å merke seg at svarene gir uttrykk for at det er stor oppmerksomhet om objektive størrelser, slik som plass i barnehage og AKS. Tilsvarende er det mindre oppmerksomhet om de tingene som kan være vanskelig å ta opp, eller som krever mer tid, slik som hvordan barnet har det, hvordan det går på skolen, om barnet har venner, har helseproblemer eller har vært utsatt for vold.

I tillegg til spørsmålene som er gjengitt over, stilte vi ytterligere ett spørsmål knyttet til systematikken i kartleggingsarbeidet når det gjelder barns behov. Spørsmålet gjaldt hvorvidt man benytter noen form for kartleggingsskjema i samtaler med barn og unge.

Tabell4.10 Utvikling av kartleggingsskjema i samtale med barn og unge. Medarbeidere. Prosent, absolutte tall i parentes. (n = 212)

	Ja	Nei	Usikker
Er det utviklet kartleggingsskjema som du benytter i samtaler med barn/unge?	19 (41)	38 (81)	43 (90)

Slik det kommer frem av tabell 4.10, er det en femtedel av de spurte (19 prosent) som svarer bekreftende på at de benytter dette i samtalene. 43 prosent svarer At de er usikre på om det er utviklet et kartleggingsskjema som de kan benytte.

### Ansattes vurderinger av utfordringer i mottaksarbeidet

Inntekt gjennom eget arbeid blir ansett som hovedstrategien for å forebygge levekårsutfordringer i lavinntektsfamilier, og er ett av flere formål med mottaksarbeidet. For å få et bilde av hvordan de ansatte opplever de viktigste barrierene i dette

arbeidet, laget vi en liste og ba ansatte om å krysse av på de tre forhold som de mener i størst grad bidrar til å hindre deltagelse i arbeid blant brukere med barn. Vi er oppmerksomme på at utfordringene er mer sammensatt enn dette, men en slik rangering kan si mye om problemstillingene de ansatte arbeider med i sin hverdag.

Tabell 4.11 I saker der brukere har barn under 18 år: Kryss av for de tre forholdene nedenfor som i størst grad bidrar til å hindre deltagelse i arbeid. Medarbeidere. Absolutte tall. (n = 212)

	Kryss
Manglende språkferdigheter	157
Ikke fullført videregående utdanning	110
Økonomiske problemer	79
Psykisk lidelse	62
Vanskelig familie-/hjemmesituasjon	62
Boligproblemer eller ustabil bosituasjon	60
Stor omsorgsbelastning	60
Manglende motivasjon	38
Annen sykdom	36
Fysisk funksjonsnedsettelse	32
Rusproblemer	26

Hindringene som rangeres som viktigst er manglende språkferdigheter (157 kryss) og ikke fullført videregående utdanning (110 kryss). Deretter finner vi psykisk lidelse (62 kryss) og økonomiske problemer (79 kryss). I de åpne svarene hvor medarbeiderne selv kunne svare, pekes det på NAVs mangel på tett oppfølging, for lite kapasitet blant veiledere, stor arbeidsbelastning og manglende koordinering mellom de ulike avdelingene/seksjonene.

### Hvordan vurderer NAV-ansatte at de når ut til barn og barnefamilier?

Siden ansatte i begrenset grad er kjent med målene knyttet til mottaksarbeidet i konsept 2, ville det være lite meningsfylt å spørre direkte om måloppnåelse på dette området. For å få et bilde av hvordan de ansatte vurderer dette, har vi likevel bedt de ansatte om å vurdere hvilke ansvar de opplever at NAV har når det gjelder å følge opp barn og barnefamilier. Videre har vi spurt dem om hvordan de vurderer sitt eget arbeid på dette området.

Tabell 4.12 I hvilken grad opplever du at NAV-veileder har et ansvar for å: Medarbeidere. Prosent, absolutte tall i parentes. (n = 211)

	Stor grad	Verken stor eller liten grad	Liten grad	Usikker
... bidra til at brukerens barn får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud?	56 (117)	23 (49)	10 (22)	11 (23)
... bidra at brukerens barn skal kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig om forelderen har en vanskelig økonomi?	66 (139)	17 (35)	7 (15)	10 (22)
... ta særlig hensyn til brukerens barn behov i alle vurderinger som foretas i saker der bruker har barn?	66 (139)	17 (35)	6 (14)	11 (23)

Som vi ser, svarer to tredjedeler (66 prosent) av de ansatte «i stor grad» på spørsmålet om at veileder har ansvar for å ta hensyn til brukerens barn i alle vurderinger. Likevel er det bare litt over halvparten (56 prosent) som opplever at det er NAVs ansvar at brukerens barn får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Variasjonen i svarene kan trolig ses i sammenheng med at det er en viss usikkerhet blant ansatte om hvilken vekt som skal tillegges hensynet til barn. To tredjedeler (66 prosent) anser at NAV har et ansvar for å bidra at brukerens barn skal kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av foreldres økonomi.

Spørsmål vi stilte til de til de ansatte om deres egne forutsetninger for å følge opp barnefamilier, er knyttet til vurdering av tid, egne ferdigheter og organisatoriske forhold ved det NAV-kontoret de arbeider.

Tabell 4.13 I hvilken grad er du enig i utsagn om hvordan du vurderer dine egne forutsetninger, kompetanse og rammevilkår for å følge opp barnefamilier (brukere med barn under 18 år og deres barn. Medarbeidere. Prosent, absolutte tall i parentes. (n = 211)

	Stor grad	Verken stor eller liten grad	Liten grad	Usikker
Jeg har tid til å følge opp brukerens barn på en tilfredsstillende måte	6,6 (14)	30,3 (64)	47,9 (101)	15,2 (32)
Jeg har tid til å ha regelmessig kontakt med samarbeidspartnere om brukerens familie og barn	11,4 (24)	29,4 (62)	46,0 (97)	13,3 (28)
Jeg føler meg komfortabel med å snakke med brukerne om deres foreldreferdigheter	32,2 (68)	31,3 (66)	22,7 (48)	13,7 (29)
Jeg føler meg komfortabel med å snakke med barna til mine brukere	30,3 (64)	27,5 (58)	22,7 (48)	19,4 (41)
Jeg ønsker mer opplæring i hvordan jeg kan arbeide med barnefamilier	51,2 (108)	21,8 (46)	12,3 (26)	14,7 (31)
Mitt NAV-kontor tilbyr veiledning til ansatte som har brukere med barn	12,3 (26)	19,0 (40)	28,9 (61)	39,8 (84)
Mitt NAV-kontor har egne resurspersoner (eks. familiekoordinator) som jeg kan rådføre meg med i saker der brukerne har barn	40,3 (85)	19,9 (42)	14,7 (31)	25,1 (53)

Nesten halvparten av medarbeiderne (48 prosent) opplever at de i liten grad har tid til å følge opp brukerens barn på en tilfredsstillende måte, eller å ha tid til å regelmessig ha kontakt med samarbeidspartnere om brukerens familie og barn (46 prosent).

Vi ser også at litt under en tredjedel (32 prosent) oppgir at de føler seg komfortable med å snakke med brukerne om deres foreldreferdigheter, eller å snakke med barna til brukerne direkte (30 prosent). Her er det også verd å merke seg at halvparten av de spurte oppgir at de ønsker seg mer opplæring i hvordan de kan arbeide med barnefamilier (51 prosent).

Bare litt over én av ti opplever at eget NAV-kontor tilbyr veiledning til ansatte som har brukere med barn (12 prosent), men fire av ti svarer at NAV-kontorene har egne resurspersoner, for eksempel Familiekoordinator, som de kan rådføre seg med i saker der brukerne har barn (40 prosent).



### 5.3 Oppsummert

Det samlede inntrykket fra implementeringen av Konsept 2, Mottaksarbeidet i NAV, er at arbeidet er i ferd med å rullas ut. På ledelsesnivået er man kjent med metodikken og tenkningen, men ute i tjenestene, i den enkelte avdeling og hos de ansatte, er kunnskap og erfaringene med å ivareta barneperspektivet betydelig mer varierende.

**Hvilke metoder har NAV-kontorene iverksatt for å lette overgangen til arbeid for personer i lavinntektsfamilier?**

Vi ser av svarene på spørreundersøkelsene at *IPS*, *Jobbsjansen* og *supported employment* er de metodene som nevnes oftest når det gjelder arbeidsinkludering. Vi ser også at oppmerksomheten på språk, skole og utdanning er høy.

**Hvilke andre levekårsforbedringer har vært målsetting i arbeidet?**

Når det gjelder Mottaksarbeidet i NAV rettet mot barns situasjon, er det helhetlig oppfølging av barnefamilier og nøye kartlegging av særlig sårbare familier som inngår i dette arbeidet. Metodikken fra det tidligere gjennomførte HOLF-prosjektet nevnes oftest, ettersom dette prosjektarbeidet er kjent og benyttet ved flere av kontorene.

**Hvem samarbeider NAV-kontorene med for å avdekke hjelpe- og bistandsbehovene i målgruppen og hvordan samordnes tjenestene, herunder tjenestene rettet mot barn og unge i familiene?**

Barnevern, barnehager og helsestasjon er de instanser som hyppigst nevnes av NAV-ansatte som samarbeidspartnere i oppfølging av saker som omfatter barn. Fritidsklubber og frivillige organisasjoner nevnes også som instanser man samarbeider med av og til. Når det gjelder hyppigheten i samarbeidet, er det likevel barneverntjenestene som utpeker seg.

**Hvilke spesifikke målgrupper har innsatsen vært rettet mot?**

Av svarene kommer det frem at familier med innvandrerbakgrunn er den viktigste målgruppen i satsingen. Familier der foreldre har alvorlige psykiske helseproblemer nevnes også hyppig av respondentene.

**Hvordan vurderer de NAV-ansatte måloppnåelsen så langt i prosjektet?**

Vi har spurt om dette indirekte, gjennom spørsmål knyttet til vurdering av eget arbeid og arbeidsplassens arbeid. To tredjedeler av de ansatte svarer «i stor grad» på spørsmålet om de som NAV-veiledere har ansvar for å ta hensyn til brukerens barn i alle vurderinger. To tredjedeler svarer også at de vurderer at NAV har et ansvar for å bidra til at brukerens barn skal kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av foreldres økonomi. Det er derfor interessant at bare litt over halvparten av de spurte anser at det er NAVs ansvar at brukerens barn får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Variasjonen i svarene kan trolig ses i sammenheng med at det er en viss usikkerhet blant ansatte knyttet til hvilken vekt hensynet til barn skal tillegges.

### **Hva er de største barrierene mot å nå målene?**

De to klart viktigste forhold som respondentene opplever som hindringer for deltakelse i inntektsgivende arbeid, er manglende språkferdigheter og ikke fullført videregående utdanning.

Manglende tid til å følge opp brukeres barn og manglende tid til å samarbeide med andre instanser om å følge opp barn, nevnes som en vesentlige barrierer når det gjelder å ivareta barneperspektivet i mottaksarbeidet.

### **Hvordan ivaretas brukermedvirkning og samskaping?**

Gjennom spørreundersøkelsen har vi på ulike måter forsøkt å belyse spørsmål knyttet til medvirkning, aktiv deltakelse og samskaping i relasjonene mellom tjenesteytere og brukere. I det datamaterialet vi har innhentet har vi imidlertid ikke et tilstrekkelig grunnlag for å besvare dette spørsmålet på en dekkende måte.

## 6 Radikal innovasjon

---

Det skal drives åpent, innovativt arbeid. Bydelene inviteres til at de sammen med innbyggerne i målgruppen kommer med forslag til innsatsområder. Det stilles krav om aktiv medvirkning fra innbyggere i målgruppen.

Det er en uttalt nasjonal målsetting å legge til rette for innovasjon i offentlig sektor (Foyn, 2011; [www.offentliginnovasjon.no](http://www.offentliginnovasjon.no)). Ikke minst innenfor velferdstjenestene har det lenge vært en ambisjon å drive sosial innovasjon (Willumsen et al., 2015). Innovasjonene kan være små endringer som har til hensikt å tilpasse tjenestene bedre til brukernes behov, eller det kan være snakk om større innovasjoner som for eksempel å endre arbeidsformer, endre kompetansesammensetning til tjenesteutøverne, bruk av ny teknologi, nye former for brukermedvirkning eller annet samarbeid, eller å innføre helt nye tiltak (Olsen et al., 2014). Konsept 3 har betegnelsen Radikal innovasjon, og vi tar utgangspunkt i at det er en ambisjon om en eller annen form for brudd med ordinære aktivitet eller praksis.

Det har vært en trend i arbeidet med barn i lavinntektsfamilier at kommunene i økende grad jobber sammen med frivillige aktører (Fløtten & Hansen, 2018).

I en undersøkelse fra 2008 oppga 38 prosent av kommunene at de fikk tilskudd fra staten for å iverksette tiltak for fattige barn gjennom samarbeid med frivillige organisasjoner (Nuland et al., 2009). I evalueringen av Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom oppga nesten 80 prosent av tilskuddskommunene at de hadde et slikt samarbeid. Selv om spørsmålsformuleringen i de to undersøkelsene ikke er helt identisk, peker dette i retning av at langt flere kommuner samarbeider med frivillige organisasjoner nå enn tidligere (Fløtten & Hansen 2018).

Videre er det en trend at sosiale entreprenører får en mer sentral plass i velferdstjenestene. Riktignok påpekes det i en omfattende gjennomgang av sosialt entreprenørskap i Norge at dette foreløpig er lite utviklet her til lands, men en rekke interessante modeller er i virksomhet (Kobro et al., 2017; Gustavsen & Kobro, 2012). Kjente aktører i denne sammenheng er Ferd, Forandringsfabrikken, Wayback og Kirkens bymisjon. I statsbudsjettet for 2019 vises det til Stimulab og Innovasjonspartnerskap som eksempler på offentlig-privat samarbeid.

### 6.1 Samarbeid om forebygging

I utlysningen av oppdraget ble det referert til Bydel Sagenes samvirkemodell som et relevant eksempel. I en statusrapport fra Bydel Nordstrand kommer det fram at denne bydelen har etablert en ordning med familiehjelpere. Begge disse modellen kunne i utgangspunktet være relevante for å belyse konsept 3. Vi har intervjuet lederne for Radikal innovasjon i NAV Nordstrand i 2019 og 2020. Ettersom vi ikke fikk muligheten til å intervju aktører i NAV Sagene om erfaringer fra implementeringen av Radikal innovasjon, har vi ikke datamateriale fra dette caset. Vi har også et begrenset datamateriale fra Bydel Nordstrands prosjekt. I dette kapitlet gir vi derfor bare en oppsummerende beskrivelse av aktivitetene i det sistnevnte prosjektet.

Målet for NAV Nordstrands prosjekt har vært å forebygge at relativt enkle økonomiske saker for familien blir til en barnevernssak. I prosjektet har man utviklet

strukturer for samarbeid mellom NAV og barnevernet lokalt i bydelen. I 2019 ble det samarbeidet i rundt 35 saker.

Dette er et konkret eksempel på en sak. En barnehage sender beskjed om manglende betaling av barnehageregningen. For å unngå at det blir en sak som ender hos barnevernet, følger NAV opp familien. NAV Nordstrand har avtale med barnevernet om at de tar det som er individorientert. I hovedsak er det, ifølge informantene, NAV som tar denne type enkle saker, fordi NAV har et enklere regelverk enn barnevernet. Når NAV tar seg av det økonomiske, så må også foreldrene forholde seg til eget budsjett. I tillegg kommer at NAVs ansatte er mer drillet enn barnevernet til å arbeide med familiers økonomi, utgifter og oppsett av husholdningsbudsjett. De ansatte her kjenner folketrygdloven, kan forvalte voksne menneskers økonomi og vet hva den enkelte har krav på.

Gjennom vedtaksbudsjette skal foreldrene forholde seg til og sette seg inn i hva ting koster. Denne praksisen i NAV er ikke vanlig, men mer effektiv for å hjelpe foreldre til å bli selvhjulpne gjennom kunnskap, innsikt og lære om egen budsjettøkonomiske situasjon. Der familien ikke har en sak hos NAV, og det er enklest for barnevernet å utbetale, så gjøre de det. Denne type saker går altså direkte til NAV, så sant det ikke foreligger noen bekymring fra barnehagen om foreldrenes omsorgskompetanse. Men hvis saken likevel ikke kan løses gjennom hjelp fra NAV, overføres den til barnevernet.

NAV Nordstrand har organisert samarbeidet med barneverntjenesten på den måten at en av de ansatte har det som del av sin stilling å samarbeide tett med barnevernet og delta i barnevernmøtene. Hensikten er at NAV kommer tidlig inn i aktuelle saker. NAV kan samarbeide med skole, helsesykepleiere og andre tjenester for å få nødvendig hjelp. I noen tilfeller kan NAV også hjelpe familien uten å involvere barnevernet. Det er det beste for familien, så sant det ikke er nødvendig av hensyn til manglende omsorgskompetanse.

## 6.2 Samarbeid med frivillige organisasjoner

Ved NAV Nordstrand har man forsøkt å finne frem til samarbeidspartnere i det frivillige organisasjonslivet i bydelen. Det er jobbet aktivt med å finne ut hvilke frivillige organisasjoner det er relevant å samarbeide med. Siden det er store forskjeller mellom frivillige organisasjoner, er det viktig å avklare dette i forkant. Noen frivillige organisasjoner har som formål å fremme politisk ståsteder, og det er ikke denne type frivillighet NAV skal samarbeide med.

Som resultat av dette samarbeidet driver NAV Nordstrand to leksehjelpordninger. Den ene gjennomføres sammen med frivillige organisasjoner og den andre gjennomføres på initiativ fra en somalisk foreldregruppe. Det drives også flere nærmiljøaktiviteter, blant annet ferietilbud til de som faller utenfor de ordinære tilbudene. Det sistnevnte er også del av en proaktiv fattigdomssatsning.

Nøkkelen til å innovere ser ut til å ligge i å finne fram til samarbeidsoppgaver som det kan samhandles om, der frivillige aktører gjør oppgaver de opplever er viktig for dem og som aktører i NAV oppfatter at er forenelige med deres mandat og oppgaver.

# Referanser

---

- Almquist, Y. B., Landstedt, E., Jackisch, J., Rajaleid, K., Westerlund, H. & Hammarström, A. (2018). Prevailing over Adversity: Factors Counteracting the Long-Term Negative Health Influences of Social and Material Disadvantages in Youth. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 15(9):1842. doi: 10.3390/ijerph15091842.
- Andersen, B. & Brattbakk, I. (2017). Oppvekststedets betydning for barn og unge: nabolaget som ressurs og utfordring. AFI-rapport 2:2017. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Prosessveiledere for oppfølging av familier*. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2018). Barneperspektivet i NAV. «Hva nå, Norge?». Thon Hotel Arena, Lillestrøm 11.-12. Oktober 2018.
- Backe-Hansen, E., & Frønes, I. (2012). *Metoder og perspektiver i barne- og ungdomsforskning*. Gyldendal akademisk.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2015). Barn som lever i fattigdom Regjeringens strategi (2015 - 2017). Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Barnekonvensjonen (1989). FNs konvensjon om barnets rettigheter. Vedtatt av De forente nasjoner 20. november 1989 Ratifisert av Norge 8. januar 1991. Barne- og familiedepartementet.
- Björkenstam, E., Cheng, S., Burström, B., Pebley, A. R., Björkenstam, C. & Kosidou, K. (2017). Association between income trajectories in childhood and psychiatric disorder: a Swedish population-based study. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 71(7), 648. doi: 10.1136/jech-2016-208513.
- Brattbakk, I. & Wessel, T. (2013). Long-term Neighbourhood Effects on Education, Income and Employment among Adolescents in Oslo. *Urban Studies* 50(2): 391-406. doi: 10.1177/0042098012448548
- Buudir (2015). Barn som lever i fattigdom. Rapport om arbeidet med regjeringens strategi 2015–2017. Oslo: Buudir.
- Buudir (2016). Retningslinjer for samarbeid mellom barneverntjenesten og NAV-kontoret. Oslo: Buudir. <https://www.buudir.no/bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00003742>
- Bøe, T. (2013). *Socioeconomic Status and Mental Health in Children and Adolescents*. Dissertation for the degree philosophiae doctor at the University of Bergen. Dissertation date 16.12.2013
- Bøe, T., Petrie, K. J., Sivertsen, B. & Hysing, M. (2019). Interplay of subjective and objective economic well-being on the mental health of Norwegian adolescents. *SSM – Population Health*, 9, 100471. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2019.100471>
- Cheng, S., Kosidou, K., Burström, B., Björkenstam, C., Pebley, A. R. & Björkenstam, E. (2020). Precarious Childhoods: Childhood Family Income Volatility and Mental Health in Early Adulthood. *Social Forces*, 2(99):672-699. doi:10.1093/sf/soaa020.
- Dearing, E. (2008). Psychological Costs of Growing Up Poor. *Ann. N.Y. Acad. Sci.* 1136: 324–332 Volume1136, Issue1 Pages 324-332
- Dearing, E., Zachrisson, H. D. & Mykletun, A. (2011). Fattigdommens konsekvenser for utvikling og psykisk helse. *Tidsskrift for norsk psykologforening*, 48(8), 785-787.
- Departementene (2020). Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023). Departementene.

- Epland, J. & Kirkeberg, M.I. (2010) Går økonomiske levekår i arv?: inntektsmobilitet mellom generasjoner. *Samfunnsspeilet* Årg. 24, nr 3. Statistisk sentralbyrå
- Epland, J og TM Normann (2020). Nesten 111 000 barn vokser opp med vedvarende lave husholdningsinntekter (SSB 4. mars 2020). Statistisk sentralbyrå.
- Epland, J. & Normann, T.M. (2021). 115 000 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Statistisk sentralbyrå.
- Fløtten, T. & Hansen, I. L. (2018). *Fra deltagelse til mestrings. Evaluering av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom*. Fafo-rapport 2018:04. Fafo.
- Fløtten, T., Hansen, I. L. S., Grødem, A. S., Grønningsæter, A. B. & Nielsen, R. A. (2011). *Kunnskap om fattigdom i Norge. En oppsummering*. Fafo-rapport 2011: 21. Oslo: Fafo.
- Fløtten, T. & Kavli, H. C. (2009). Barnefattigdom og sosial deltakelse. I: Fløtten, T. (red.): *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fløtten, T. & Pedersen, A. W. (2008). Fattigdom som mangel på sosialt aksepterte levekår. Resultater fra en spørreundersøkelse. I: I. Harsløf & S. Seim (red.) *Fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fløtten, T. & Pedersen, A. W. (2009). Når kan barn kalles fattige. En opinionsbasert tilnærming. I: Fløtten, T. (red.): *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fløtten, T. & Nielsen, R. A. (2020). Barnefattigdom – en kunnskapsoppsummering. Vedlegg til *Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020-2023)*. Barne- og familiedepartementet.
- Folketrygdloven (1997). Lov om folketrygd (LOV-1997-02-28-19). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>
- Foyn, F. (2011). *Innovasjon i offentlig sektor*. Rapporter 25/2011. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Furuberg, J., Grav, T., Lima, I.A.Å. & Munch-Ellingsen, E. (2018). *Lavinntekt og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2018*. NAV-rapport 2018:3. Oslo: NAV
- Grødem, A. S. & Sandbæk, M. L. (2013). *Barnefamilier med ustabile boforhold*. Fafo-rapport 2013:45. Fafo.
- Gustavsen, K. & Kobro, L. U. (2012). *Sosialt entreprenørskap som ledd i innsatsen mot fattigdom*. Telemarksforskning
- Hyggen, C., Brattbakk, I. & Borgeraas, E. (2018). *Muligheter og hindringer for barn i lavinntektsfamilier. En kunnskapsoppsummering*. NOVA-rapport 11/2018. Oslo: NOVA
- Kallander, E.K. (2020). *Children affected by parental illness or parental substance abuse: young carers, well-being and quality of life*. Avhandling for Ph.d. graden. Universitetet i Oslo.
- Kallander, E., Holte, J.H. & Lien, L. (2021). *Analyse av fritidstilbud i bydel Gamle Oslo*. Fafo-rapport 2021:11. Fafo.
- Kavli, H. (2020). *Kontinuitet og endring. Familiepraksis og kvinners yrkesdeltakelse blant innvandrere i Norge*. Avhandling for Ph.d. graden. Universitetet i Oslo.
- Kindt, M.T. & Strand, A.H. (2020). *Hele mennesker – delte tjenester. Utenforskap blant unge i utsatte boområder*. Fafo-rapport 2020:12. Fafo.
- Kirkeberg, M.I., Epland, J. & Normann, T.M. (2012). *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2011*. SSB-rapport 8/2012. Statistisk sentralbyrå.
- Kobro, L.U., Røtnes, R., Eggen, F.W. & Skar, C. (2017). *Statlige rammevilkår på ramme alvor. Sosialt entreprenørskap i norsk offentlig kontekst*. Skriftserien fra Høgskolen i Sørøst-Norge; 14.
- Kristoffersen, L. B. (2010). Fritid og sosial deltakelse. I: Sandbæk, M. & Pedersen, A. W. (red.) (2010). *Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009*. Rapport nr. 10/10. NOVA.
- Malmberg-Heimonen, I., Fossetøl, K., Rugkåsa, M., Tøge, A.G., Gyüre, K. & Gubrium, E. (2016). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Første underveisrapport*. Høgskolen i Oslo og Akershus.

- Malmberg-Heimonen, I., Tøge, A.G., Gyüre, K., Rugkåsa, M., Fossetøl, K., Bergheim, B. & Liodden, T. (2017). Research protocol: A cluster-randomised study evaluating the effectiveness of a skilltraining programme for social work professionals for improving the follow-up of low-income families within Norwegian welfare services. *International Journal of Educational Research*, 86.
- Malmberg-Heimonen, I., Tøge, A.G., Liodden, T., Rugkåsa, M., Gyüre, K., Fossetøl, K. & Bergheim, B. (2018). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Andre underveisrapport*. OsloMet.
- Malmberg-Heimonen, I., Tøge, A.G., Rugkåsa, M., Fossetøl, K., Liodden, T., Bergheim, B., Gyüre, K. & Buzungu, H.F. (2019). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Sluttrapport*. OsloMet skriftsserie nr. 10 2019. OsloMet.
- Malmberg-Heimonen, I. & Tøge, A.G. (2020). Comparing the Effects of Governmental and Local Family Intervention Projects on Social Work Practices in Norway: A Cluster-Randomised Study. *British Journal of Social Work*, 5(50): 1475–1494 doi: 10.1093/bjsw/bcaa003
- Meld.St. 13, 2018-2019. Muligheter for alle — Fordeling og sosial bærekraft. Tilråding fra Finansdepartementet. (Regjeringen Solberg).
- Menneskerettsloven (1999). Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett. (LOV-1999-05-21-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30>
- Nuland, B.B., Hjort, J.L., Fløtten, T. & Bache-Hansen, E. (2009). *Aktivitet og deltakelse for fattige barn og unge. En evaluering av to statlige tilskuddsordninger*. Fafo-rapport 2009:50. Fafo.
- Oslo kommune (2020). Byrådets forslag til budsjett 2020 og økonomiplan 2020–2023. Oslo Kommune.
- Olsen, S., Glosli, S., Lind, G.j., Kildal, M. & Hagberg, M.F. (2014). *Barn og unges rett til medbestemmelse og selvbestemmelse*. Rapport. Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.
- Poulsen, P. H., Biering, K., Winding, T. N., Aagaard Nohr, E., & Andersen, J. H. (2020). Influences of childhood family factors on depressive symptoms in adolescence and early adulthood: A Danish longitudinal study. *Scandinavian journal of public health*, 48(7), 715-725.
- Riksrevisjonen (2014). Riksrevisjonens undersøkning av barnefattigdom Dokument 3:11 (2013–2014). Oslo: Riksrevisjonen.
- Ruud, T., Birkeland, B., Faugli, A., Hagen, K. A., Hellman, A., Hilsen, M., & Weimand, B. M. (2015). Barn som pårørende—Resultater fra en multisenterstudie. IS-05022. Akershus universitetssykehus HF.
- Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV*. <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>
- Rugkåsa, M. & Bergheim, B. (2020). Betydningen av barns deltakelse i bekjempelse av fattigdom. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(3):157-169. doi.org/10.18261/issn.0809-2052-2020-03-01
- Sletten, M. A. (2011). *Å ha, å delta, å være en av gjengen. Velferd og fattigdom i et ungdomsperspektiv*. Doktoravhandling. NOVA-rapport 11/11. NOVA.
- Sletten, M.A. (2017), Psykiske plager blant ungdom: Sosiale forskjeller og historien om de flinke pikene. I: *Oppvekstrapporten 2017*. Barne-, familie- og ungdomsdirektoratet.
- Sosialtjenesteloven (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. (LOV-2009-12-18-131). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- Turner, L.M. & Stefansen, K. (2012). *Boforhold blant barnefamilier med lav inntekt*. NOVA-notat 1/12. NOVA.
- Wiborg, Ø. & Hansen, M.N. (2009). Change over Time in the Intergenerational Transmission of Social Disadvantage. *European Sociological Review*, 25, 379-394.

- Willumsen, E., Sirnes, T. & Ødegård, A. (2015). Innovasjon innen helse og velferd – sosial innovasjon. I: E. Willumsen & A. Ødegård (red.) *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenestetutvikling*. Fagbokforlaget
- Østhus, S. & Nielsen, R.A. (2020). *Barn som lever i fattigdom. Geografisk variasjon og grad av risiko*. Fafo-notat 2020:05. Fafo.
- Aamodt, H., Dahl, E., Gubrium, E., Haldar, M. & Hermansen, Å. (2019). *Sosialt arbeid og sosialpolitikk i samhandling. Et svar på velferdsstatens utfordringer?* Fagbokforlaget.
- Aarland, K. & Reid, A. G. (2018). Homeownership and residential stability: does tenure really make a difference? *International Journal of Housing Policy*, 2(19):165-191.  
doi:10.1080/19491247.2017.1397927





## Fra sosialhjelp til selvhjulpenhet

Byrådet i Oslo besluttet i 2017 å gjennomføre et levekårsprosjekt for å forebygge og redusere fattigdom og sosial eksklusjon blant barn, unge og barnefamilier. Prosjektet ble gjennomført i 2018 og 2019. Lavekårsprosjektet har hatt en ressursorientert tilnærming og en arbeidsmetodikk med oppmerksomhet rettet mot familier i lavinntekt. Prosjektet må ses i lys av Norges internasjonale forpliktelser gjennom FNs barnekonvensjon, og spesielt artikkel 27 om retten til en tilstrekkelig levestandard. Bydelene har definert egne prosjekter på bakgrunn av tre konsepter som ble definert i utlysningen. Konsept 1 har bestått av prosjekter med innsats rettet mot barnerike familier. Konsept 2 har bestått i å utvikle en arbeidsform i mottaksarbeidet i NAV som ser hele familien og kartlegger familiens situasjon. Konsept 3 har bestått i å fremme radikal innovasjon innen tjenester rettet til levekårsutsatte barnefamilier.

Fafo har evaluert prosjektet på oppdrag fra Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester. Formålet med oppdraget har vært å vurdere hvordan satsningen har bidratt til å styrke innsatsen mot levekårsutsatte barnefamilier. Evalueringen har vært konsentrert om de tre konseptene som ble definert for prosjektet, og spesielt konsept 1 og 2, som var de som var iverksatt på undersøkelsestidspunktet. Et sentralt læringspunkt i konsept 1 er familiekoordinatorenes utvidede rolle og oppgaver, spesielt når det gjelder hjelp til å organisere en hverdag som i større grad er forenelig med en tilknytning til arbeidslivet for mødrene i de familier som deltok. Konsept 2, mottaksarbeidet i NAV, var under utrulling på undersøkelsestidspunktet. Ledere var godt kjent med barneperspektivet i mottaksarbeidet, mens det var i varierende grad forankret i den enkelte avdeling og hos de ansatte i tjenestene.



Borggata 2B  
Postboks 2947 Tøyen  
N-0608 Oslo  
[www.fafo.no](http://www.fafo.no)

Fafo-rapport 2022:35  
ID-nr.: 20843