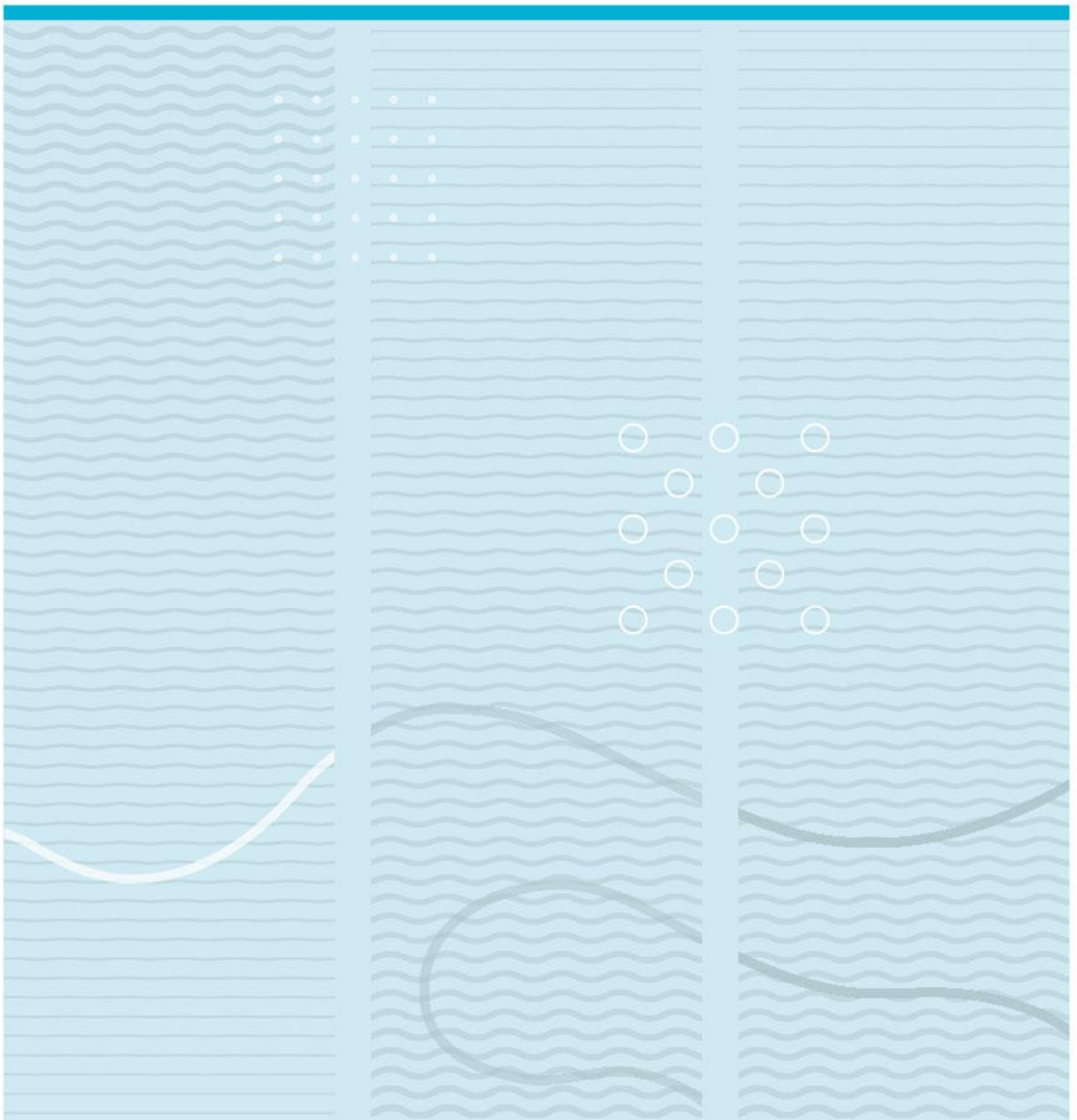


Mari Braut

# Offentlige tjenesteyteres beskrivelser og forståelser av samarbeid med lavinntektsfamilier om deres boforhold- en kvalitativ studie



Universitetet i Sørøst-Norge  
Fakultet for helse -og sosialvitenskap  
Institutt for helse-,sosial og velferdsfag  
Postboks 235  
3603 Kongsberg

<http://www.usn.no>

© 2019 Mari Braut

Denne avhandlingen representerer 45 studiepoeng

## Forord

Jeg har løpt en maraton i mitt liv, - fantastiske og krevende 42 kilometer i Berlins gater! Det var heiarop og matstasjoner underveis, men til sjuende og sist var det bare meg selv som kunne få meg over mållinja. Det hjalp å være sta, tålmodig og ha utholdenhet og vite at målet var der fremme et sted. At jeg klarte å sette det ene beinet foran det andre og fullføre i Berlin har vært en erfaring jeg har overført til mange andre arenaer i livet mitt siden, og mange av de samme følelsene har dukket opp i gjennomføringen av masteroppgaven! Denne gangen blir det ikke en medalje rundt halsen etter bragden, men forhåpentligvis et dokument på fullført akademisk svennestykke! Kunnskapen og erfaringen som dette arbeidet har gitt meg er jeg veldig takknemlig for, det har ikke bare vekket interesse, men har også vokst til å bli en integrert del av meg! Det har vært mange «crossroads» og «roadblocks» å forsere underveis, og det har vært mange runder med avklaring og avgrensing for å finne den røde tråden og fokuset i studien. Selv om jeg flere ganger har kjent meg helt overveldet av tilgang på litteratur og muligheter har engasjementet vært stadig økende etter hvert som jeg har jobbet meg inn i stoffet.

Jeg har bakgrunn blant annet fra et yrkesliv i folkehøyskolen der en sentral del av pedagogikken er en levende og likestilt kommunikasjon mellom lærer og elev. Jeg har også jobbet som offentlig tjenesteyter og kjent på kroppen hvor krevende det er å stå i spennet mellom idealer og virkelighet og på forventninger både fra arbeidsgiver og bruker. Det har derfor vært spennende i arbeidet med denne studien å være på oppdagelsesreise i dette landskapet som heter «samarbeid», - både å gjenkjenne stier og gå opp nye tråkk og å prøve og holde oversikten over kartet og terrenget.

Jeg må takke mine støttespillere underveis:

Mine tre voksne, fantastiske barn for heiarop og matstasjoner underveis!

De flotte damene i kollokviegruppa som både faglig og sosialt har vært en uvurderlig støtte!

Venner og familie som har vist interesse og gitt meg oppmuntring!

Lars U. Kobro for gode innspill og for at du viste meg veien inn i dette forskningsprosjektet!

Min veileder Ellen Sofie Andvig som har guidet meg gjennom prosessen. Du er en fantastisk inspirerende, motiverende og omsorgsfull veileder og jeg har alltid dratt oppløftet fra møtene med deg!

Forfatter	Mari Braut
Grad	Master i helsefremmende arbeid
Fakultet	Fakultet for helse- og sosialvitenskap
Institutt	Institutt for helse-, sosial- og velferdsfag
Veileder	Ellen Sofie Andvig
Innleveringsdato	15.05.19
Oppgavens tittel	Offentlige tjenesteyteres beskrivelser og forståelser av samarbeid med lavinntektsfamilier om deres boforhold – en kvalitativ studie
Antall ord	18235
Søkeord	Offentlig tjenesteytere, lavinntektsfamilier, samarbeid, samskaping, boligsosialt arbeid.

## **Sammendrag**

**Bakgrunn:** Å utvikle og utføre gode velferdstjenester er et viktig oppdrag for samfunnet. Det er en helsefremmende oppgave å identifisere på hvilken måte dette kan skje. For å opprettholde velferdsbehovene trenger vi å ta i bruk nye løsninger og praksiser for samarbeid mellom tjenesteytere og de som trenger støtte og hjelp.

**Hensikt:** Hensikten med denne studien er å utvikle kunnskap om offentlige tjenesteyternes beskrivelser og forståelser av samarbeid med brukerne. Studien utforsker hvordan tjenesteyterne på den offentlige arena opplever sin posisjon og rolle, hvordan de beskriver samarbeid med dem det gjelder og hva de tenker om å bruke ressursene på nye måter i møte med brukerne. I denne studien er brukerne lavinntekstfamilier som trenger boligsosial støtte og som gjerne står i komplekse situasjoner.

**Teori:** Studiens teoretiske ramme tar utgangspunkt i styrings- og samarbeidsteorier og hvilke vilkår disse teoriene skaper for samarbeid mellom tjenesteytere og brukere. Verdisyn i samarbeid vektlegges som en viktig faktor i møte mellom tjenesteyter og bruker.

**Metode:** Studien har en kvalitativ metodetilnærming knyttet opp til et hermeneutisk vitenskapssyn. Datainnsamlingen har foregått ved kvalitative intervjuer som jeg har analysert ved tematisk, induktiv innholdsanalyse.

**Funn:** Funnene i studien tyder på at offentlige tjenesteytere opplever at de står i spennet mellom arbeidsgivers rammer og brukernes ønsker og behov, mellom knappe ressurser og yrkesnormer. Det kan synes som at ulike styringsteorier og samarbeidsvilkår fortsatt eksisterer side om side og påvirker hvordan tjenesteyterne beskriver og forstår samarbeid med brukerne. Studien viser at tjenesteyterne er nysgjerrige på om nye former for samarbeid kan bedre både utformingen og gjennomføringen av velferdstjenester og de ønsker å søke nye muligheter og forståelser gjennom samskaping og samproduksjon med dem det gjelder. Funnene viser at utfordringen er å synliggjøre hvordan handlingsrommet rigges og hvordan ressursene omfordeles for at et bedre samarbeid mellom tjenesteyter og bruker skal kunne skje.

**Nøkkelord:** Offentlig tjenesteytere, lavinntekstfamilier, samarbeid, samskaping, boligsosialt arbeid.

## **Abstract**

**Background:** Developing and performing good welfare services is an important task for society. It is a health-promoting task to identify how this can happen. To maintain welfare needs, we need to apply new solutions and practices for collaboration between service providers and those who need support and assistance.

**Purpose:** The purpose of this study is to develop knowledge about public service providers' descriptions and understandings of collaboration with users. The study explores how the service providers in the public arena experience their position and role, how they describe collaboration with the people involved and what they think about using the resources in new ways in meeting with the users. In this study, users are low-income families who need housing social support and who are often in complex situations.

**Theory:** The theoretical framework of the study is based on the theories of management and collaboration and the conditions these theories create for collaboration between service providers and users. Valuation value in collaboration is emphasized as an important factor in meeting between service provider and user.

**Method:** The study has a qualitative methodology approach linked to a hermeneutic view of science. The data collection has taken place through qualitative interviews which I have analyzed by thematic, inductive content analysis.

**Findings:** The findings in the study indicate that public service providers find that they are in the gap between the employer's framework and the users' wishes and needs, between scarce resources and professional standards. It may seem that different management theories and conditions of co-operation still exist side by side and affect how the service providers describe and understand collaboration with the users. The study shows that the service providers are curious about whether new forms of collaboration can improve both the design and implementation of welfare services and they want to seek new opportunities and understandings through co-creation and co-production with those that apply. The findings show that the challenge is to highlight how the room for action is rigged and how the resources are redistributed in order for better cooperation between service providers and users to take place.

**Keywords:** Public service providers, low-income families, cooperation, co-creation, housing social work.

# Innholdsfortegnelse:

1. Innledning	
1.1. Tema for studien	s.9
1.2. Avgrensing av studien	s.10
1.3. Presentasjon av forskningsprosjektet	s.10
1.4. Studiens oppbygning	s.11
1.5. Studiens hensikt	s.12
2. Bakgrunn	s.13
2.1. Et helsefremmende perspektiv på samarbeid	s.14
2.2. Offentlige tjenesteyteres rolle i velferdssamfunnet	s.14
2.3. Brukerne – lavinntekstfamilier og deres boforhold	s.16
2.4. Politiske føringer om samarbeid	s.17
3. Teori	s.18
3.1. Styringsteorier	s.19
3.1.1. Traditional Public Administration	s.19
3.1.2. New Public Management	s.20
3.1.3. New Public Governance	s.21
3.2. Samarbeidsteorier	s.22
3.2.1. Brukermedvirkning	s.23
3.2.2. Samskaping og samproduksjon	s.24
3.2.3. Settingstilnærming - systemiske samspill	s.26
3.3. Verdier i samarbeid	s.27
4. Metode	s.29
4.1. Forskningsdesign	s.29
4.2. Litteratursøk	s.30
4.3. Flerstegsfokusgruppeintervju	s.30
4.4. Utvalg av informanter	s.31
4.5. Intervjuguide	s.32

4.6. Datainnsamling	s.33
4.7. Analyse av datamaterialet	s.33
4.8. Forskningsetiske perspektiver	s.34
4.9. Forskningsmetodiske overveielser	s.35
5. Funn	s.37
5.1. Har lavinntektsfamiliene for høye forventninger?	s.37
5.2. Hvordan kan lavinntektsfamiliene inkluderes og medvirke?	s.39
5.3. Kan vi som tjenesteytere tenke annerledes?	s.40
6. Drøfting	s.43
6.1. Tjenesteyternes syn på sin rolle i møte med familiene	s.43
6.2. Tjenesteyternes oppfatning av familienes medvirkning	s.45
6.3. Tjenesteyternes innstilling til å endre samarbeidsprosesser med familiene	s.48
7. Implikasjon for praksis	s.51
7.1. Profesjonenes plass i samarbeidsprosesser	s.51
7.2. En helhetlig tilnærming	s.52
7.3. Likeverdig læring	s.53
7.4. Forankring av samarbeid	s.53
8. Konklusjon	s.54

## Litteraturliste

Vedlegg 1 Orientering til NSD

Vedlegg 2 Svar fra NSD

Vedlegg 3 Intervjuguide



# **1. Innledning**

## **1.1. Tema for studien**

Dette er en masteroppgave i faget «Helsefremmende arbeid». Helsefremmende arbeid er en genuin tverrfaglig disiplin som bygger på et ressursperspektiv. Helseforståelsen i helsefremmende arbeid omfatter forhold som påvirker og utvikler helse og velvære både direkte og indirekte. Fokuset i et helsefremmende perspektiv er det som bidrar til økt kontroll og livskvalitet for enkelt mennesker og for samfunnet som helhet. Helsefremmende teori og praksis legger blant annet vekt på å skape støttende miljø og styrke den lokale samhandling. I en helsefremmende tilnærming løftes muligheter og sammenhenger som påvirker livskvaliteten der mennesker lever, arbeider og bor. Dette er nært knyttet til det å fremme muligheter for bemyndigelse og medvirkning for individ og samfunn. Helsefremmende arbeid har en holistisk tilnærming, der delen henger sammen med helheten og helheten sammen med delen.

I rommet mellom enkeltmennesket og samfunn finner vi arenaen for samarbeid, samhandling og organisering. Samhandling kan skje både på individ, gruppe og systemnivå. Hvordan vi organiserer og samarbeider der vi lever, arbeider og bor vil påvirke om vi beveger oss i en helsefremmende retning som enkeltmennesker og samfunn.

Vi befinner oss på mange måter i en brytningstid der vi søker nye konstruktive veier og handlingsrom for å løse økende komplekse og krevende velferdsutfordringer. Dette medfører mange endringsprosesser, også for måten vi samhandler på. Endringer i samfunnet får konkrete utslag i menneskers hverdag, også for tjenesteyterne som vi finner i ulike posisjoner. Å utvikle og utføre gode velferdstjenester er et viktig oppdrag for samfunnet. Det er en helsefremmende oppgave å identifisere på hvilken måte dette skal skje. Derfor er hensikten i studien å utvikle kunnskap om offentlig tjenesteyteres beskrivelser og forståelser av samarbeid med brukerne. I denne studien representerer lavinntekstfamilier og prosessen med å bedre boforhold, brukerne.

I løpet av arbeidet med studien forventer jeg å finne beskrivelser om et utfordrende og krevende arbeid, om spennet mellom føringer fra staten og ønskene fra brukerne, men kanskje også noe nysgjerrighet på nye mulige handlingsrom og samhandlingsperspektiver.

Selv om jeg i et variert og langt arbeidsliv har mine opplevelser og oppfatninger av tema i denne studien, har jeg likevel beveget meg inn et nytt fagfelt. Det betyr at jeg har brukt mye tid på å søke og sette meg inn i litteratur som omhandler offentlige tjenesteytere og samarbeid med dem

som er i behov for velferdstjenester. I tråd med nye regler for referanseføring, og for min egen oversikt skyld, har jeg valgt å gjennomføre sidetallsreferanser til kildehenvisningene.

## 1.2. Avgrensning av studien

Jeg har stått ved mange veivalg og prioriteringer i denne studien. Jo mer jeg har lest og satt meg inn i tematikken, jo flere muligheter har det åpnet seg for mulige retninger. Da har det vært viktig å lukke noen dører, ta noen valg, avgrense og konsentrere seg om at studien får en sammenheng fra spørsmål til svar.

Offentlige tjenesteyterne er den aktørgruppen jeg har fokus på. Det er tjenesteyterne som er mine informanter og det er deres beskrivelser og forståelser som er tematisert i studien.

Brukerne tjenesteyterne i denne studien forholder seg til er lavinntektsfamilier. Det er de voksne i familien jeg relaterer til når jeg refererer til «brukerne» eller «familiene».

Denne studien handler ikke om brukermedvirkning fra brukerens ståsted eller effekten av samarbeidsprosesser, men søker å belyse hvordan nye trender og teorier gir seg utslag i tjenesteyternes opplevelse av sin rolle og sine oppgaver i møte med brukerne. Det er det vertikale samarbeid mellom offentlige tjenesteytere og brukerne som jeg setter fokus på. Studien omhandler ikke det horisontale, tverrsektoriale samarbeid mellom offentlig ansatte eller med private, pårørende eller frivillige aktører. Det er heller ikke tjenesteyternes arbeidsplass som setting jeg undersøker, men tjenesteyternes beskrivelse og forståelse av samarbeid med dem det gjelder. Med denne avgrensingen vil jeg likevel i løpet av studien vise til helheten som de offentlig ansatte og brukerne er en del av.

## 1.3. Presentasjon av forskningsprosjektet

Masteroppgaven min er knyttet opp til det pågående forskningsprosjektet «En U-sving til bedre bolig» (Kobro, Andvig & Ekelund, 2018). Prosjektet kom i stand som en respons på den nasjonale boligsosiale strategien «Bolig for velferd» (Kommunal-og moderniseringsdepartementet, 2014) og har som mål å utforske en mulig metode og modell for samarbeid mellom tjenesteytere og brukere i boligsosialt arbeid. Den empiriske rammen er en middels stor norsk kommune. Deltakende aktører i prosjektet har vært seks offentlige tjenesteytere, fem familier med boligsosiale utfordringer og en sammensatt forskergruppe. Prosjektet er finansiert av Husbanken og foregår i nært samarbeid med dem. Husbankens

samfunnsoppdrag er boligens plass i samfunnsutvikling og velferdspolitik, særlig med henblikk på de som er vanskelig stillet (Husbanken, 2018, s. 4).

Forskningsprosjektet har tre faser. Første fase, «En U-sving til bedre bolig», ble ferdigstilt i 2018. I fase en var hovedmålet refleksjon rundt boligsosialt arbeid, både fra tjenesteytneres og brukergruppens side. I fase to, «En U-sving til bedre bolig, - samskapende smarte familier», skal en samskapende metode tas i bruk for å planlegge og utforme et konkret utbyggingsprosjekt for lavinntektsfamilier. I fase tre skal det utvikles og testes et digitalt kurs med kunnskap fra fase en og fase to.

Jeg har vært en del av fase en. I denne delen av forskningsprosjektet har tjenesteytterne og familiene vært samlet hver for seg sammen med forskergruppa fordi prosjektet «i nåværende fase ikke ville kunne greie å skape en samtalsituasjon preget av den likeverdigheten som er ønskelig på sikt» (Kobro, Andvig, et al., 2018, s. 18). Samlingene med tjenesteytterne hadde som mål å bevisstgjøre dem om utfordringer og muligheter for samskapende arbeid lokalt, og å få i gang refleksjon rundt mulige nye og mer nyttige tilnæringer for å utvikle boligtilbud for lavinntektsfamilier.

Det ble lagt opp til tre halvdagers workshops for tjenesteytterne sammen med forskergruppa i fase en. Tjenesteytterne var fra boligkontoret og eiendomskontoret i kommunen, samt fra NAV og en ansatt fra frivilligsentralen. Samlingene skjedde med noen måneders mellomrom. Teori U (Scharmer, 2018) og Diversity Icebreaker (Ekelund, 1995) ble brukt som modeller for å utforske og utfordre vaner og eksisterende praksis. Det var på slutten av to av disse samlingene jeg fikk gjøre mine fokusgruppeintervjuer som danner dataene for studien. Jeg fikk også tilgang til et fokusert intervju som to av forskerne hadde med to av tjenesteytterne i innledningen av forskningsprosjektet. Dette intervjuet er også tatt med i datamaterialet.

## 1.4. Studiens oppbygning

I masteroppgavens første kapittel blir temaet for studien introdusert. Her beskriver jeg også studiens avgrensninger og presenterer forskningsprosjektet studien min har vært knyttet opp til. Videre redegjør jeg for studiens oppbygning og hensikt. I siste avsnitt i kapittel en beskriver jeg studiens problemstilling og forskningsspørsmål.

I kapittel to redegjør jeg for relevant bakgrunnsstoff for studien. Jeg skisserer først et helsefremmende perspektiv i samarbeid og belyser offentlige tjenesteytters mandat og plassering i velferdssamfunnet. Videre synliggjør jeg situasjonen til lavinntektsfamilier knyttet

opp til deres boforhold. Til sist presenterer jeg i dette kapittelet hva vi finner i dagens politiske føringer om samarbeid mellom tjenesteytere og brukere.

Kapittel tre er viet teorier som er relevant for studien. Jeg beskriver styringsteoriene «Traditional Public Administration», «New Public Management» og «New Public Governance» og knytter dem opp mot hvilke vilkår disse teoriene skaper for samarbeid mellom tjenesteytere og brukere. Jeg presenterer så samarbeidsteoriene «brukermedvirkning», «samskaping/samproduksjon» og «settingstilnærming», for til slutt i dette kapittelet å belyse teori omkring verdibegrepet i samarbeid.

I kapittel fire beskriver jeg metoden jeg har brukt i studien. Jeg presenterer først studiens forskningsdesign og hermeneutiske vitenskapssyn og hvordan jeg har søkt etter relevant litteratur. Videre beskriver jeg flerstegsfokusgruppeintervju som er metoden jeg har brukt for å genere data til studien. Jeg presenterer så utvalget av mine informanter og intervjuguiden som lå til grunn for fokusgruppeintervjuene. I de neste avsnittene beskrives selve datainnsamlingen og prosessen med analysen av dataene. Til slutt i dette kapittelet reflekterer jeg over etiske og metodiske perspektiv i studien.

Kapittel fem omhandler funnene jeg gjorde i intervjuene. Funnene har jeg valgt å knytte opp mot de tre forskningsspørsmålene i studien.

I kapittel seks drøfter jeg funnene om tjenesteyteres beskrivelser og forståelser av samarbeid med brukere i lys av teoriene i studien.

Kapittel sju peker på mulige veier for implikasjon av samarbeid i praksis og hva som kan være avgjørende faktorer for at et godt samarbeid mellom tjenesteytere og brukere skal ha mulighet til å lykkes.

Jeg avrunder studien i kapittel åtte med oppsummering og konklusjon utfra studiens problemstilling.

## 1.5.Studiens hensikt

Hensikten med denne studien er å utvikle kunnskap om offentlige tjenesteyternes beskrivelser og forståelser av samarbeid med brukere. Jeg vil belyse hvordan tjenesteyterne beveger og forholder seg til ulike styringsteorier og samhandlingsteorier til samme tid, og hvordan dette påvirker beskrivelsene og forståelsen av samarbeidet med brukerne.

I et helsefremmende perspektiv vil det være interessant å ha et kritisk og konstruktivt blikk på tjenesteyterne sin rolle i handlingsrommet for samhandling. Å utvikle og utføre gode velferdstjenester er et viktig oppdrag for samfunnet, det er en helsefremmende oppgave å identifisere på hvilken måte dette skal skje. Mitt bidrag med denne studien inn i faget «Helsefremmende arbeid» er å sette lys på samarbeid i utforming og gjennomføring av velferdstjenester slik det kan komme til uttrykk mellom tjenesteytere og lavinntektsfamilier, sett fra tjenesteyterne ståsted. Refleksjon og bevissthet om hvorfor en som offentlig tjenesteyter tenker og handler, beskriver og forstår som man gjør, er viktige steg på veien for å kunne møte velferdsutfordringer på nye måter.

I arbeidet med tema og hensikt for denne studien har jeg kommet frem til følgende problemstilling:

**Hvordan beskriver og forstår offentlige tjenesteytere samarbeidet med lavinntektsfamilier i prosessen om å bedre boforhold?**

For å besvare denne problemstillingen har jeg følgende tre forskningsspørsmål:

Forskningsspørsmål 1: Hvordan beskriver og forstår tjenesteyterne sin rolle i møte med lavinntektsfamiliene?

Forskningsspørsmål 2: Hvordan beskriver og forstår tjenesteyterne sitt syn på familienes medvirkning?

Forskningsspørsmål 3: Hvordan beskriver og forstår tjenesteyterne sin innstilling til å endre samarbeidsprosesser med lavinntektsfamilier?

## **2.Bakgrunn:**

Jeg vil i dette kapittelet først belyse det helsefremmende perspektiv i samarbeid, for så å beskrive landskapet de offentlige tjenesteytere befinner seg i i velferdssamfunnet. Videre vil jeg gjøre rede for brukerne tjenesteyterne i denne studien forholder seg til, lavinntektsfamilier, og saken det gjelder, deres boforhold. Til slutt vil løfte frem dagens politiske føringer om samarbeid mellom tjenesteytere og brukere.

## 2.1. Et helsefremmende perspektiv på samarbeid

Helsefremmende arbeid vokste fram som egen disiplin og internasjonalt fagfelt i kjølvannet av den andre verdenskrig med utgangspunkt i Menneskerettighetene (FN, 1966) og Verdens helseorganisasjons arbeid (WHO). Der helse tidligere hadde vært medisinens og ekspertenes fagfelt med det patogene perspektiv på forebygging og behandling av sykdom, ble helse nå utvidet til et samfunnsvitenskapelig og holistisk begrep med en positiv helseforståelse der utjevning av sosiale ulikheter, støttende miljø og myndiggjøring ble løftet fram (Green, Tones, Cross & Woodall, 2015, s. 12; Hauge, 2013, s. 21). Det skjer en perspektivsendring der helse sees på som en ressurs, både for enkeltmenneske og for samfunn i en retning av aktive og produktive liv (WHO, 1986).

I samarbeid, lokalt så vel som nasjonalt og globalt, vil en helsefremmende, holistisk tilnærming kunne være både et verdigrunnlag og en metode. Bevisstgjøring og myndiggjøring, fokus på likhet og likeverd er sentralt for det helsefremmende verdigrunnlag og for den helsefremmende praksis (Green et al., 2015, s. 54; Marmot, 2010, s. 14). Det helsefremmende perspektiv ønsker å vise hvordan systemer og strukturer er flettet inn i hverandre og påvirker opplevelsen av helse og livskvalitet for individ og samfunn. Mennesket og sosiale systemer er dynamiske størrelser som er i kontinuerlig interaksjon med hverandre. I tråd med dette løfter helsefremmende arbeid frem settingstilnærming som en måte å nærme seg samarbeid på (Scriven, 2012, s. 16). Det er en vedvarende prosess i settingstilnærming å identifisere, avdekke og bedre helsedeterminantene (Green et al., 2015, s. 82). Helsedeterminanter kan forstås som sosiale forhold rundt for eksempel oppvekst, utdanning, arbeid og boligforhold (Marmot, 2010, s. 10). Bolig og bomiljø er en vesentlig determinant i menneskers opplevelse av god helse og livskvalitet (Bonnefoy, 2007, s. 411). Disse sosiale forholdene finnes lag på lag i alle settingene mennesker lever sine liv, og dynamikken mellom determinantene vil påvirke opplevelsen av livskvalitet (Green et al., 2015, s. 88). De berørte parter og aktører i de ulike sosiale forholdene kan bygge allianser og partnerskap og samarbeide for å bygge kapasitet og kartlegge handlingsalternativer i en helsefremmende retning (WHO, 2005).

## 2.2. Offentlige tjenesteyteres rolle i velferdssamfunnet

De offentlige tjenesteyternes samfunnsmandat er å yte støtte og hjelp til de i samfunnet som trenger det (Hauge & Ausland, 2013, s. 229; Hauge & Mittelmark, 2013, s. 15). I utviklingen

av velferdsstaten har utviklingen av profesjoner og oppbyggingen av et profesjonelt hjelpeapparat vært et viktig bidrag i kvaliteten for velferdstjenestene (Hem, 2013, s. 78).

Tjenesteyterne står i spennet mellom arbeidsgivers rammer og interesser og brukerens behov og ønsker, og i krysspess mellom yrkesnormer og begrensede ressurser (Andersen, 2016, s. 97; Hansen, 2007, s. 42; Torfing, 2016, s. 85 og 197). De har en sentral jobb i utformingen og utføringen av velferdstjenester til innbyggere (Grimen, 2004, s. 326). De offentlige ansatte befinner seg på samme tid i flere dimensjoner; på et styringsnivå som gjelder organisering og system, på et fagnivå som kompetente yrkesutøvere og på et adferdsnivå i møte med brukeren (Båtsvik, Sekkesæter & Skattum, 2007, s. 7). En sterk forankring av normer og metoder for vurdering og utførelse av tjenester, kombinert med identitet og legitimitet i sin yrkesprofesjon, plasserer offentlige ansatte med en viss myndighet i samfunnet (Aasland & Botnen Eide, 2003, s. 20). De er «mangefasetterte tjenestemenn styrt av lover, verdier, faglige normer og brukeres interesser» (Robinson, 2015, s. 10).

Tjenesteyternes rolle og kompetanse er av stor betydning i boligsosialt arbeid og i møte med familier som befinner seg i en utfordrende situasjon (Hansen, 2007, s. 41). I tillegg til å ha oversikt over de økonomiske rammer og de fysiske forhold ved tildeling av bolig, skal det også utvises evne til å se brukernes totalsituasjon og vilje til å inngå i en samarbeidsrelasjon med dem det gjelder. Tjenesteyteren skal balansere mellom å yte rettferdig og likeverdig hjelp i tråd med standard og normer for boligsosial støtte. Samtidig skal de ivareta brukerens rettigheter og legge til rette for medvirkning (Hansen, 2007, s. 42).

Graden av involvering av bruker i utforming og utføring av velferdsløsninger vil ha innvirkning på hvordan offentlige tjenesteytere ser seg selv og sin oppgave (Steen & Tuurnas, 2018, s. 80). I teorikapittelet gjør jeg rede for hvordan ulike styringsteorier har påvirket tjenesteyternes posisjon og arbeidsoppgaver, og hvordan vi i dag ser en tendens i helsefremmende retning der offentlig ansatte skal støtte og utvikle samarbeidsprosesser med brukere som koordinatore og fasilitatorer (Steen & Tuurnas, 2018, s. 81). Det er en utvikling i tjenesteyterens rolle fra å være en patriarkalsk ekspert via en katalysator for markedskrefter til i retning av å få en forhandlingshandlingsrolle i felles verdiskaping med bruker og lokalsamfunn (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014, s. 447; Denhardt & Denhardt, 2000, s. 554). Green et. al beskriver alle hattene den offentlige ansatte skal bære med «eksperten, den kritiske vennen, rådgiveren, leverandøren, katalysatoren, samfunnets talsmann og leder av samspillet (Green et al., 2015, s. 101).

Et økende krav til fagkompetanse og samarbeidsevne hos tjenesteyterne (Nilssen, 2011, s. 82) utfordrer dem til nyskaping og til å bryte med gårdsdagens løsninger og tradisjonelle logikk (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 11) «for å fokusere mer på meglings, forhandling og løsning av komplekse problemer i partnerskap med brukere» (Robinson, 2015, s. 10). Denne kompetansen «bør læres og utvikles allerede i utdanningen» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2013, s. 50). For at fornyingsarbeid og endrede arbeidsrutiner skal kunne skje, må de ansatte ivaretas ved en god ledelse og økt endringskompetanse (Handels - og næringsdepartementet, 2008-2009, s. 126).

### 2.3. Brukerne - lavinntektsfamiliene og deres boforhold

Selv i et velferdssamfunn som Norge fortsetter andelen barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt stadig å øke (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 31; Omholt, Brovold, Epland, Kirkeberg & Revold, 2016, s. 4). Bolig blir sett på som et velferdsgode, men boligmarkedet kan være krevende for familier med lav inntekt og de kan være tvunget til å motta boligsosial støtte og hjelp (Grønningsæter & Nielsen, 2011, s. 63). Å være avhengig av kommunal bolig vil kunne begrense hvilke boligmuligheter som er tilgjengelige. Lavinntektsfamilier kan oppleve ustabile boforhold i form av leie i stedet for å eie, mer flytting og trangere boforhold (Grønningsæter & Nielsen, 2011, s. 12). Over halvparten av lavinntektsfamiliene har innvandrerbakgrunn (Omholt et al., 2016, s. 59). Andre kjennetegn kan være at familien har mange barn og at foreldrene har ingen eller liten berøring med arbeidslivet (Epland & Normann, 2019). Familiens økonomiske rammer påvirker og står i sammenheng med andre sosiale determinanter som sosial ulikhet og boligsituasjon (Grønningsæter & Nielsen, 2011, s. 44). Det finnes for eksempel klare koblinger mellom faktisk dårlig og opplevd helse, inntektssituasjon og trangboddhet (Sandbæk & Pedersen, 2010, s. 12). Familiene kan oppleve dårlig tilknytning til arbeidsliv og utenforskap (Omholt et al., 2016, s. 62) og lav egenopplevelse av kompetanse og kontroll (Sandbæk & Pedersen, 2010, s. 17).

Den komplekse situasjonen mange av lavinntektsfamiliene står i betegnes gjerne som «wicked problems» der flere utfordringer henger uløselig sammen (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 9; Scriven & Hodgins, 2012, s. 87), det vil si at enkeltutfordringer ikke kan løses uten å se på helheten rundt dem det gjelder.

Lavinntektsfamilier er mer risikoutsatt der opplevelse av sammenheng, håndterbarhet og meningsfullhet blir utfordret (Sandbæk & Pedersen, 2010, s. 17) og der sammenhenger mellom kropp og sinn, tap av status og selvbilde, sykdom og vantrivsel kan gi utslag i samsykdommer



(Hjort, 1994, s. 142). Risikoutsatte mennesker oppsøker oftere akutt hjelp og behandling enn andre grupper av befolkningen noe som igjen kan undergrave den helhetlige tilnærming i støtten som gis (Jørgensen, 2018, s. 26).

Utfordringen for velferdssamfunnet er å utjevne sosiale ulikheter og å bidra til at lavinntektsfamilier kan gjenvinne selvoppfattet kontroll og kompetanse. Tilgang til egen bolig er et velferdsgode som kan redusere utenforskap og som har betydning for familienes mulighet for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv (Grønningsæter & Nielsen, 2011, s. 8).

En trygg og egnet bolig er en forutsetning for god helse, utdanning og integrering i samfunnet (Bonney, 2007, s. 424). Strategidokumentet «Bolig for velferd 2016 – 2020» gir klare retningslinjer for at det skal satses mot barnefamilier, spesielt i lavinntektsgruppen. Denne satsningen «skal skje i samarbeid med dem det gjelder» (Kommunal-og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 11 og 14).

## 2.4. Politiske føringer for samarbeid

Legitimering av samarbeid og fokus på involvering i tjenesteytingen er nedfelt i en rekke politiske føringer. I et demokratisk lovverk ligger muligheten for innbyggerne å påvirke og forme samfunnet både på individ, lokalt og nasjonalt nivå (Sosial - og helsedirektoratet, 2005, s. 23). Demokratisk medvirkning er «et gode i seg selv», men vil også ha betydning for hvordan velferdstjenester utformes og gjennomføres (Helsedirektoratet, 2017b, s. 45). «Et levende demokrati forutsetter at vi legger til rette for samarbeid og mobilisering av innbyggerne generelt, og av mottakerne av velferdstjenester spesielt. Medborgerskap innebærer samproduksjon og samarbeid om å vedlikeholde og videreutvikle velferdssamfunnet» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2013, s. 49). I Stortingsmelding 19 (2014-15) er fokus på involvering og stimulering til aktive, myndiggjørende liv, sentrale strategier i demokratiet (Helse - og omsorgsdepartementet, 2015, s. 12).

Alle innbyggere i Norge vil benytte seg av ulike velferdstjenester i løpet av livet. Samtidig står ikke samfunn og befolkning stille, men er i stadig utvikling og endring. Endret demografi, økte utgifter, høye forventninger, krav om rettigheter, komplekse utfordringer gir økt behov for en bærekraftig utvikling (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 9). Derfor må også tjenestetilbudet til enhver tid tilpasses det gjeldende behov i et samarbeid (Barne- og likestillingsdepartementet, 2012-2013, s. 132) der «tjenestene skal bygge på et sterkt bruker- og mestringsperspektiv» (Helse -og omsorgsdepartementet, 2011-12, s. 75). Dette vil i praksis bety transparente

prosesser der tjenesteyter og bruker i fellesskap og på tvers av rollene avklarer behov og forventninger. Retorikken i en rekke politiske føringer legger vekt på en helhetlig tjenesteyting (Helsebiblioteket, 2016), men praksisen for denne tilnærmingen har fortsatt et godt stykke vei å gå (Hem, 2013, s. 78).

Det er hovedsakelig i kommunen og i lokalsamfunnet at velferdstjenestene utformes og gjennomføres (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 10). Derfor er det viktig i å identifisere hvilke forutsetninger som må ligge til rette lokalt for at nasjonale føringer skal kunne forankres og realiseres nettopp der. Kommunen har fått et stort ansvar som myndighetsutøver, forvalter, samfunnsutvikler og som tjenesteleverandør av velferdstjenester (NOU 2011:11, 2011, s. 45). Forventningen er at vi har en velferdsmodell som tar hånd om oss gjennom hele livsløpet. Dette skaper et stort press på lokaldemokratiet (Hem, 2013, s. 77). Samtidig er det i kommunene at samarbeid har størst sjans for å lykkes gjennom i lokal kjennskap, forankring og rammeverk (Huby, Johnsen, Langsholt & Klubben, 2018, s. 26; Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 10). Det vil altså si at utføringen av boligsosialt arbeid mot marginaliserte og utsatte grupper er de offentlige tjenesteyterne i kommunene sitt ansvar (Grønningsæter & Nielsen, 2011, s. 20).

Forskning har så langt hovedsakelig sett på muligheter og mindre på hva det kommer ut av samarbeid mellom tjenesteyter og bruker (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015, s. 14). Denne trenden er imidlertid i ferd med å snu, og vi finner nå en rekke eksempler og erfaringer på lokalt forankrede samarbeid (Kommunal-og moderniseringsdepartementet, 2017; KS, 2015; Sunne kommuner, 2019). Økt forskningsbasert kunnskap om teoretiske perspektiver og metodiske tilnærminger på samarbeid og helhetstenkning i utformingen av velferdstjenester er et viktig fokus videre (Norges Forskningsråd, 2017, s. 9). Fornyning av løsninger i velferdsstaten trenger et «langsiktig utviklingsarbeid for å forberede og gjennomføre nødvendige endringer og omstillinger» (NOU 2011:11, 2011, s. 20). Forskning har mulighet til å både «forklare, forstå og fortelle» om sammenhenger i samfunnet (Thomassen, 2006, s. 192) og påvirke til demokratiske prosesser og utvikling av bærekraftige løsninger (Hem, 2013, s. 75).

### **3. Teori**

I teorikapittelet vil jeg belyse styrings- og samarbeidsteorier som har innvirkning på offentlig ansattes posisjon og arbeidsoppgaver. Disse teoriene vil i neste omgang påvirke hvordan tjenesteyterne ser på seg selv og sin rolle og hvilket syn de har på samarbeidsprosesser med

dem det gjelder. Til slutt i teorikapittelet vil jeg redegjøre for verdigrunnlag i samarbeidsprosesser.

### 3.1. Styringsteorier

Siden andre verdenskrig har det vært en stor innsats for å utvikle velferdssamfunnet i landet vårt. I dette arbeidet har tre ulike styringsteorier gjort seg gjeldende og oppstått som en respons og en reaksjon på den forrige. Fra en sentralisert og regulerende myndighet (Traditional Public Administration) via en konkurrerende og sektordelt myndighet (New Public Management) er vi nå i den delte myndighets tid der samskaping og likeverd i utforming og gjennomføringene av tjenestene står sterkt (New Public Governance). Jeg vil gjøre rede for de tre styringsteoriens særtrekk og hvilke vilkår teoriene legger for samarbeid mellom offentlige tjenesteytere og brukere.

#### 3.1.1. Traditional Public Administration - det «det» baserte samarbeid

I etterkrigstiden sto gjenoppbygningen av samfunnet sentralt gjennom utvikling av offentlig tjenester og ytelser (Helse-og omsorgsdepartementet, 2005-2006, s. 21). Denne styringsteorien, Traditional Public Administration (TPA), var utpreget hierkisk hvor de høyere posisjoner kontrollerte de lavere og innbyggerne ble sett på som klienter og passive mottakere (Bryson et al., 2014, s. 446). Tjenesteyterne hadde en posisjon som profesjonelle yrkesutøvere som utøvde en paternalisme som eksperter og fagpersoner der «de profesjonelles makt ble klientenes avmakt» (Thomassen, 2006, s. 189). Det dreide seg om en asymmetrisk relasjon mellom tjenesteyter og bruker preget av avstand og ujevn maktfordeling (Thomassen, 2006, s. 189). Samarbeidet mellom tjenesteyter og bruker var preget av «monolog» med autoritære svar fra det offentlige (Hauge & Mittelmark, 2013, s. 16). Eksperter utviklet løsninger sentralt som ble implementert lokalt gjennom informasjon og opplæring (Branstad, 2013, s. 163). Brukeren blir forstått som et «det», som betraktes på avstand (Kristiansen, 2003, s. 48). En tradisjonell offentlig styring som dette kan sies å være et «weberiansk regime», det vil si et upersonlig maktapparat der byråkratiet bekrefter og styrker seg selv gjennom maktsentralisering og rigide regler og styringsformer (Grimen, 2004, s. 326). Forholdet til innbyggerne blir da av en instrumentell karakter (Hegland, 1970, s. 104 og 114).

Traditional Public Administration kjennetegnes av en forutsigbar og kontinuerlig administrasjon der tjenesteyterne gjennom sine ressurser og kvalifikasjoner tjener statens interesser i en «kommando og kontroll»- tilnærming til offentlig forvaltning (Robinson, 2015,

s. 5). Det fører til minimalt med handlingsrom og påvirkningskraft for dem det gjelder (Grimen, 2004, s. 326; Steen & Tuurnas, 2018, s. 81).

Det var til dels stor tillit til staten som ansvarstaker og gjennomfører i Traditional Public Administration og det var en viktig periode for forankringen av velferdsstaten (Helse-og omsorgsdepartementet, 2005-2006, s. 21). Det presset seg likevel etter hvert frem en ny styringsteori med ønske om mindre regelverk og ovenfra og ned styring. Fokuset beveget seg i retning av større effektivitet og konkurranse i tjenesteførelsene basert på brukernes ønsker og behov (Bryson et al., 2014, s. 446; Robinson, 2015, s. 5)

### 3.1.2. New Public Management – det «jag» baserte samarbeid

I styringsteorien New Public Management (NPM) snur pendelen fra sentralisering og kontroll mot desentralisering og konkurranse (Denhardt & Denhardt, 2000, s. 554). Desentraliseringen var et ledd i å få den offentlige administrasjon nærmere folket og brukernes ønsker og behov (Robinson, 2015, s. 5). Konkurranse var inspirert av markedsøkonomi og ledelse i privat sektor der effektivitet i tjenestelevering sto sentralt (Robinson, 2015, s. 7). NPM som styringsteori sto ikke bare for nye tilnærminger og handlingsalternativ i utformingen av tjenester, men også for nye verdier med fokus på markeder og kunder (Denhardt & Denhardt, 2000, s. 551).

Fra å være klassifisert som klienter i TPA, blir brukerne nå karakterisert som kunder som tilbys tjenester fra ulike offentlige og private leverandører (Torfing, 2016, s. 137). Konkurransen om kundene fører til et mer oppdelt, spesialisert og fragmentert hjelpeapparat (Bryson et al., 2014, s. 446). I NPM vil for eksempel lavinntekstfamilier i boligsosiale spørsmål måtte forholde seg til flere instanser samtidig, slik som eiendomskontor, boligkontor og NAV.

Denne bevegelsen i styringsteori påvirker konkurranseelementet hos de offentlige ansatte slik at forholdet mellom tjenesteyterne og bruker beveger seg i retning av en «leverandør og kunde»-relasjon (Steen & Tuurnas, 2018, s. 81). I praksis blir vilkårene for samarbeid i NPM's styringsteori prosjektbaserte samarbeid i en markedsstyrt innramming (Robinson, 2015, s. 10). Dialogen mellom tjenesteyter og bruker preges av det «jag- baserte» samarbeid der den individuelle kundens ønsker og behov skal tilfredsstilles så effektivt og rimelig som mulig (Denhardt & Denhardt, 2000, s. 554). Den markedsorienterte styringsteori er mindre opptatt av kvaliteten i møte mellom tjenesteyter og bruker og mer opptatt av det som kan måles og telles (Aasland & Botnen Eide, 2003, s. 24).

New Public Management kritiseres for å hemme utvikling og samarbeid gjennom mangel på en koordinert tilnærming og på stort fokus på resultat (Robinson, 2015, s. 11; Torfing, 2016, s. 296 og 308). Fra fokus på å levere effektiv og faglig servicekvalitet til «kunden», utforskes nå mulighetene for at tjenesteutforming og gjennomføring skal genere livskvalitet som skapes i samarbeid med den det gjelder (Andersen & Espersen, 2017a, s. 114).

### 3.1.3. New Public Governance – det «vi» baserte samarbeid

Faktum er at offentlig sektor i overgangen til et nytt årtusen befinner seg i et krysspress mellom stigende forventninger, komplekse utfordringer og knappe ressurser (Sørensen & Torfing, 2010, s. 5; Torfing, 2016, s. 48). En kombinasjon av behov for nye løsninger, vilje til endring og en tiltakende interesse for samarbeidsverdier som nettverk og likeverdighet, åpner veien mot å utvikle velferdstjenester sammen med brukerne (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 9-10; Torfing, 2016, s. 295). Brukeren er ikke lenger klient eller kunde, men medskaper av velferdstjenester (Robinson, 2015, s. 9). Tjenesteytelser er ikke lenger offentlig forvaltning sitt ansvar alene, men skal utformes og utøves i samhandling med brukere (Verschuere, Brandsen & Pestoff, 2012, s. 1085).

Inspirert av samtidens innovative ideer og helhets- og systemtilnærminger (Aasland & Botnen Eide, 2003, s. 14; Dooris, 2012, s. 25; Mittelmark & Hauge, 2015, s. 41; Robinson, 2015, s. 9; Rønningen, 2013, s. 57-58; Torfing, 2016, s. 296, 309), skjer det en mobilisering for å identifisere handlingsrom og muligheter som finnes mellom tjenesteytere og brukere (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 8; Voorberg et al., 2015, s. 2).

Vi ser nå fremveksten av moderniseringsprogrammer og styringsteori for effektivisering og involvering i offentlig sektor (Andersen & Espersen, 2017a, s. 108; Torfing, 2016, s. 17). Deltakelse og «vi – samarbeid» og en «fornytt følelse av fellesskap» (Denhardt & Denhardt, 2000, s. 552) er en avgjørende faktor for å produsere ny læren og ny viten, utløse nye ressurser og nye resultater (Andersen & Espersen, 2017a, s. 111). Vi beveger oss i retning av styringsteorien New Public Governance (NPG).

I denne styringsteorien utfordres tjenesteyternes kunnskap og oversikt om lokalsamfunnet til å se muligheter og koble sammen løsninger i samarbeid med brukerne (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 12 og 43). Det betyr at de lokale kommunene sitter med stort ansvar for gjennomføringsevnen av New Public Governance. Det krever en gjensidig åpenhet og avhengighet mellom berørte parter, samtidig som grensen mellom kommunen som organisasjon

og kommunen som sted oppløses (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 7 og 10). Lokale aktører, det vil si både offentlige ansatte og brukere, er delaktige i alle faser (Branstad, 2013, s. 163). Denne styringsteorien krever at tjenesteyterne reduserer sin styring og kontroll og deler myndighet med den det gjelder (Denhardt & Denhardt, 2000, s. 552) I praksis betyr dette en bevegelse mellom fleksibilitet og styring nasjonalt og lokalt, med nye handlingsrom og samarbeidsflater der både tjenesteytere og brukere må innta nye posisjoner (Andersen & Espersen, 2017a, s. 128).

Horisontalt samarbeid mellom tjenesteyter og bruker er en mulig ny hjørnestein for offentlig tjenesteytelse i vår tid (Voorberg et al., 2015, s. 14). New Public Governance endrer og utløser både arbeidsformer og oppfatninger om samfunnet og det offentliges rolle og gir andre strategier for hvordan vi løser samfunnets utfordringer (Torfing, 2016, s. 288 og 289). Denne styringsteorien åpner dører til fleksible løsninger og handlingsalternativ (Sørensen & Torfing, 2010, s. 6), «drevet av erkjennelsen av at ingen aktør har viten og ressurser til å løse komplekse problemer alene» (Torfing, 2017, s. 9).

## 3.2. Samarbeidsteorier

«Samarbeid kan defineres som en prosess hvor to eller flere involverte deler synspunkter, ideer og ressurser angående en felles oppgave» (Torfing, 2016, s. 292).

Samarbeid kan være å legge til rette for en lærekultur der deling av kunnskap, informasjon og evaluering skaper verdi både i prosess og i sluttresultat (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 21; Torfing, 2016, s. 302). Målet i samarbeid vil være å stimulere til likeverdige og bærekraftige fellesskap som til sammen skaper bedre løsninger og høyere opplevd livskvalitet for de impliserte (Andersen, 2016, s. 94). Samarbeid kan skje på ulike arenaer, både på individ-, gruppe - og systemnivå (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 13).

Sentralt i samarbeid står den likeverdige relasjonen mellom partene (Pestoff, Brandson & Vershuere, 2012, s. 19; Steen & Tuurnas, 2018, s. 80) der samhandlingen skjer ansikt til ansikt, ikke mellom subjekt og objekt, men fra subjekt til subjekt (Schibbye, 1998, s. 167). Relasjonsperspektivet gir muligheter for kontinuerlige samspill mellom aktørene for å finne ny kunnskap og nye svar (Totcheva, Wegener & Willumsen, 2019, s. 105). Selv om vektleggingen av den relasjonelle samhandling løftes som en styrke har dette også sine slagsider. Den kan favorisere engasjerte og handlekraftige brukere, eller motsatt påvirke beslutningsmuligheter der relasjonen er svak mellom bruker og tjenesteyter. Det er derfor viktig at det utvikles ikke bare

fleksible, men også robuste rutiner som ivaretar god kommunikasjon og deltakelse uavhengig av personlige egenskaper hos bruker eller tjenesteyter (Huby et al., 2018, s. 25).

Et annet viktig perspektiv er ressursdimensjonen. I samarbeid er ulikhet mellom partene en drivkraft for å finne konstruktive løsninger på komplekse utfordringer (Torfing, 2016, s. 292). Den faglige kunnskap og erfaringsbaserte kunnskap likestilles og utfyller hverandre. Både tjenesteytere og brukere er ressurser og eksperter som alle er bidragsytere i samarbeidsprosessen og i løsningene (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 17).

Samarbeid kan være risikofylte prosesser mellom mennesker uten gitte resultat, der veien frem er like sentral som målet (Torfing, 2016, s. 290). Samarbeidet skjer i fellesskap «med de omkostninger dette måtte ha» (Kristiansen, 2003, s. 41). Involvering av berørte parter innebærer maktutjevning både på individ og systemnivå (Stang, 2013, s. 158). Samarbeid tar dermed også sjansen på å gi fra seg noe av kontrollen for å kunne høste nye og bedre gevinster. Det åpne samarbeid kan derfor være både et dilemma og en mulighet (Voorberg et al., 2015, s. 15).

### 3.2.1. Brukermedvirkning

«En bruker er en person som benytter seg av relevante tjenester i en eller annen form» (Sosial- og helsedirektoratet, 2006, s. 7). Videre kan brukermedvirkning forstås som et samarbeid der brukeren og tjenesteyteren sammen skal utforme kunnskapen som åpner for brukerens deltakelse og medvirkning (Thomassen, 2006, s. 190). I brukermedvirkning tas brukerens egenmestring og verdighet på alvor og åpner for at brukeren kan bidra og medvirke med sine erfaringer og innsikter. Slik kan tjenesteapparatet få mulighet til å yte best mulig hjelp (Helse- og omsorgsdepartementet, 1997-98; Sosial- og helsedirektoratet, 2006, s. 8).

Arnestein's «A ladder of Citizen Participation» fra 1969 viser til en modell der brukerne beveger seg fra å være passive mottakere til aktive deltakere med selvbestemmelse i eget liv (Arnestein, 1969, s. 217). I sin samtid der styringsteorien klientifiserte brukeren og paternaliserte offentlig forvaltning, pekte Arnestein på muligheten for en utvidet og tettere kontakt mellom tjenesteyter og den det gjaldt.

Brukermedvirkning handler om mulighet til å «styrke menneskers innflytelse over egen livssituasjon» (Hauge, 2013, s. 30) og til å påvirke beslutningsprosesser for individ og samfunn. Demokratiske verdier, teorier og trender har skjøvet fokuset i retning av gjensidig respekt, utjevning av maktbalanse og likeverd der fellesskapet har og tar ansvar for hverandre (Stang, 2013, s. 143). Brukermedvirkning i samarbeid er blitt en lovfestet rettighet som

tjenesteapparatet må forholde seg til (Helsedirektoratet, 2017a). Møtet mellom brukererfaring og den offentlig ansattes fagkunnskap utfordrer til tid og rom for lydhørhet, åpenhet, respekt og empati hos tjenesteyter (Helsedirektoratet, 2017a). Brukermedvirkning er nært knyttet til myndiggjøring som begrep der både overføring av makt og mulighet og evne til å ta makt er sentralt (Hauge, 2013, s. 29).

Brukermedvirkning kan skje både på individ, system og politisk nivå. På individnivå er det den enkelte bruker som i samarbeid med tjenesteyter kan oppleve økt myndighet og kontroll i eget liv. På systemnivå skjer brukermedvirkning når brukere blir deltagende i planleggings- og beslutningsprosesser i råd og utvalg. Politisk brukermedvirkning vil være involvering av brukergrupper ved høringer eller representasjon i forkant av politiske vedtak (Sosial- og helsedirektoratet, 2006, s. 8). Det kan synes som at kommunene opplever det mer krevende med involvering på et overordnet plan enn i møte med den enkelte (Skog Hansen, Bogen, Fløtten, Pedersen & Sørvoll, 2008, s. 62).

Brukermedvirkning skal ta brukerens verdighet på alvor både i prosesser og resultat. Det er et ressursperspektiv som «skal legge til rette for bevisstgjøring og myndiggjøring» (Askheim, 2007, s. 22). Dette ressursperspektivet er altså ikke bare aktuelt for det enkelte individ, men gjelder også på gruppe-, system – og samfunnsnivå samt i samspillet mellom disse nivåene (NOU, 1998, s. 271).

Det finnes ulike brukermedvirkningsdiskurser der vi finner igjen trekk fra styringsteoriene. Rettighetsdiskursen handler om menneskets rett til medvirkning i eget liv. En markeds – og konsumdiskurs viser til menneskets valgfrihet i møte med velferdstjenester og til sist en samproduksjonsdiskurs der brukeren ansees som en «likeverdig bidragsyter med komplementær kompetanse til tjenesteyterne» (Askheim, 2017, s. 6 og 7).

Hvordan velferdsstaten rigger strukturelle rammebetingelser for at brukernes stemme skal bli hørt og tatt på alvor er av avgjørende betydning for om en reell brukermedvirkning kan skje (Stang, 2013, s. 158).

### 3.2.2. Samskaping og samproduksjon

I utforming og gjennomføring av velferdstjenester er involvering av brukere i offentlig tjenesteyting sentral (Verschuere et al., 2012, s. 1086; Voorberg et al., 2015, s. 8). Samarbeidet mellom tjenesteytere og brukere kan bevege seg i et kontinuum mellom samskaping og samproduksjon (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 12).



Begrepene samskaping og samproduksjon har hentet inspirasjon fra engelsk forskningslitteratur. Samskaping (co-creation) beskriver en kreativ og nytenkende prosess der tjenesteyter og bruker søker å finne nye løsninger sammen. Samskaping skjer i planleggingsfasen og før løsningene settes ut i virksomhet. Samproduksjon (co-production) beskriver hele samarbeidet fra nytenkning til gjennomføring og bærer mer preg av et vedvarende og likeverdig «produksjonsfelleskap» mellom tjenesteyter og bruker (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 12)

Samskaping kan legge til rette for dialog, forståelse og læring mellom ulike aktører (Andersen & Espersen, 2017a, s. 122), men påvirker og omformer i liten grad maktfordelingen (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 13). Samskaping er likevel «en bevegelse bort fra et mottaker- og konsumentperspektiv til et medborgerperspektiv» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2013, s. 50).

Samproduksjon bærer preg av en helhetlig og vedvarende tilnærming mellom tjenesteytere og brukere (Andersen & Espersen, 2017a, s. 123). Brukeren er en aktiv deltaker i produksjonen av velferdstjenester i samarbeid med tjenesteyter i en gjensidig interaksjon, avhengighet og utvikling (Ostrom, 1996, s. 1073 og 1083).

Kobro m. fl. differensierer og beskriver forskjellen på samskaping og samproduksjon med begrepene tynn og tykk samskaping: «Det er relasjonen mellom aktørene, arbeidets varighet og håndteringen av makt og forpliktelser mellom dem som er de viktigste faktorene som avgjør hvor på kontinuumet mellom den tynne og tykke samskapningen vi befinner oss» (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 13). I en tykk samskaping vil det være en utjevning av makt mellom partene og et vedvarende og sirkulært samarbeid som over tid som utvikler, gjennomfører og evaluerer velferdstjenester (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 13).

Offentlige tjenesteytere vil i denne type samarbeid være aktører som «samtalepartnere, tilretteleggere og katalysatorer» (Torfing, 2016, s. 306 og 307). De vil ha et formelt ansvar for å legge til rette for samskaping og samproduksjon (Steen & Tuurnas, 2018, s. 84). Brukerne vil på sin side være aktører som medskapende samarbeidspartnere og produsenter av velferdstjenester (Steen & Tuurnas, 2018, s. 82). Dette samarbeidet vil kreve kunnskaper og ferdigheter av tjenesteyterne som kombinerer et menneskeorientert og et oppgaveorientert fokus (Torfing, 2016, s. 307), det vil med andre ord kunne utfordre både holdninger, maktbalanse og vilje.

Ansvar og forpliktelse er sentrale begreper i samskaping og samproduksjon. Dette gjelder både for tjenesteyterne og brukerne. Tjenesteyterne på sin side har ansvar for å fasilitere samarbeidet og forplikter seg på å være i dialog med brukeren. Brukeren har ansvar for sitt liv og forplikter seg på å være i dialog med de som skal yte støtte og hjelp. Denne gjensidigheten har kraft i seg til å skape økt tillit og samhold (Askheim, 2017, s. 8). Oppbygging og utforming av tjenestetilbudet skjer i et fellesskapet som «forutsetter at folk tar ansvar for og har en rolle både som produsenter og konsumenter i samproduksjon og samarbeid om å vedlikeholde og videreutvikle velferdssamfunnet» (NOU 2011:11, 2011, s. 55).

Samproduksjon vil kunne være en permanent og systematisk aktivitet som gjennomsyrrer hele den offentlige sektor og et verktøy for å forbedre vårt velferdssamfunn (Torfing, 2016, s. 289 og 290).

### 3.2.3. Settingstilmærming - systemiske samspill

Setting kan defineres som sammenhenger der mennesker møtes i samhandling over tid. En settingsforståelse tar utgangspunkt i den daglige aktiviteten der miljømessige, organisatoriske og personlige faktorer påvirker opplevelsen av livskvalitet (WHO, 1998, s. 19). Disse systemene og strukturene finnes i alle de settinger der hverdagslivet leves (Scriven & Hodgins, 2012, s. 1). Settinger kjennetegnes av en organisatorisk struktur og ved at menneskene som samhandler har definerte roller (WHO, 1998, s. 19). Videre kan setting bli forstått som «situasjoner hvor to eller flere mennesker møtes og samhandler, begrepet beskriver også et sted med en gitt fysisk utforming hvor deltakerne medvirker i bestemte aktiviteter og har bestemte roller i bestemte tidsintervaller» (Rønningen, 2013, s. 57).

Verdens helseorganisasjon har siden slutten på 80 -tallet løftet det helhetlige samspillet i strukturene og systemene i samfunnet som en innfallsvinkel for å forbedre opplevelsen av livskvalitet (WHO, 1986). Det handler om å se det store bildet, å se sammenhenger og sette lys på hvordan alle fasetter i livet påvirker hverandre (Dooris, 2009, s. 30). I motsetning til fokuset på de enkelte faktorer der alt brytes ned til deler som kan beskrives og løses hver for seg, har en settingstilmærming det åpne, sirkulære perspektivet der komplekse, dynamiske systemer er uløselig knyttet sammen (Dooris, 2009, s. 30; Scriven & Hodgins, 2012, s. 5). Hva som skjer i mellomrommet mellom det universelle, nasjonale og lokale nivå er av vesentlig betydning for opplevelse av livskvalitet. Med andre ord handler det om å holde flere perspektiver oppe samtidig i en holistisk tilnærming (Green et al., 2015, s. 82; Scriven & Hodgins, 2012, s. 24-25). Et viktig element i holistisk tankegang er samhandlingen, der kraften, synergien og nye

løsninger skapes i mellomrommet mellom mennesker i et samfunn som stadig er i endring (Kristoffersen, 2006, s. 38). Dette rammeverket løfter blikket fra individet, den enkelte tjenesteyter eller den enkelte bruker, til et helhetlig perspektiv med fokus på ressurser mer enn risikoer (Dooris, 2012, s. 23; Green et al., 2015, s. 459).

Et perspektiv på settingstilnærming eller det systemiske samspill er Bronfenbrenners sosialøkologiske modell som belyser bevegelsene i og mellom de ulike nivåene i samfunnet, og hvordan utvikling og endring av menneskers livsforhold skjer i dynamiske, sirkulære og gjensidige påvirkningsprosesser (Bronfenbrenner, 1994, s. 39 og 40; Rønningen, 2013, s. 57). I prosesser mellom mennesker og mellom mennesker og kontekst skjer kontinuerlig samhandling gjennom ulike aktiviteter, roller og relasjoner. For eksempel befinner tjenesteyterne og brukerne seg i komplekse og dynamiske system, både hver for seg (mikronivå) og i samspillet mellom dem (mesonivå). Videre vil det være settinger som kanskje verken tjenesteyter eller bruker deltar i, men som påvirker deres daglige liv (eksonivå). Til sist ligger det føringer i kulturelle og subkulturelle mønstre, tradisjoner, diskurser og lovverk som samfunnets rammebetingelser (makronivå) (Rønningen, 2013, s. 58). Vi finner disse tankene igjen i Stortingsmelding 30 (2011-2012) som forklarer dette slik: «Vi påvirkes av en rekke faktorer i en årsakskjede fra bakenforliggende samfunnsforhold til egenskaper ved enkeltmennesker. Bakenforliggende forhold er økonomisk utvikling, miljøbetingelser og politisk styresett. Dernest finner vi levekår og arbeidsforhold og sosiale forhold som sosial kapital, nettverk og relasjoner. Til slutt finner vi individuelle levevaner og helseatferd som også er også formet av bakenforliggende faktorer. Alle disse faktorene påvirker enkeltmennesker» (Helse -og omsorgsdepartementet, 2011-12, s. 59).

Samtidig som nivåene i Bronfenbrenners økologiske modell er adskilt, viser han til at det skjer en kontinuerlig vekselvirkning innad i og mellom de ulike stadiene. Bronfenbrenner ønsker blant annet ved denne sosialøkologiske modellen å synliggjøre mesonivået som en arena for deltakelse og påvirkningsmulighet for de øvrige nivåene. Tilrettelagt organisasjonskultur og kommunikasjons-, -informasjons og medvirkningskanaler vil kunne sikre en systemisk og holistisk tilnærming der samfunnsutviklingen skjer i tråd med innbyggernes og lokalsamfunnets ønsker og behov (Rønningen, 2013, s. 59).

### 3.3. Verdier i samarbeid

Samarbeid er nært knyttet opp til handling og organisering i praksis. Men i bunnen av all samhandling ligger et verdigrunnlag. Verdiene kommer blant annet til uttrykk i menneskesyn,

i handlingsalternativ og prioriteringer (Yttredal, Bergem & Ouff, 2016, s. 5). Et møte mellom to mennesker er et møte ansikt til ansikt, mellom subjekt og subjekt (Schibbye, 1998, s. 167; Thomassen, 2006, s. 88).

I et helsefremmende perspektiv er verdigrunnlaget hentet fra menneskerettighetene (FN, 1966) og Ottawacharteret (WHO, 1986) der sentrale verdier er tilrettelegging for deltakelse og myndiggjøring av individer og samfunn, en «bottum-up» tenkning for å fremme bevisstgjørende prosesser i retning av helsefremmende liv. Verdigrunnlaget vektlegger også fokus på rettferdighet og likeverd. Samfunnet har skapt de sosiale forskjeller, det er også samfunnets ansvar å rette på dette. Det er likeledes en helsefremmende verdi å arbeide for å gjenkjenne, avdekke og bedre helsedeterminatene både på individ-, lokalt, nasjonalt og globalt nivå (WHO, 1998, s. 6 og 7).

Avklaringer om verdier, normer og forventninger vil ha betydning for hvordan et samarbeid tar form (Yttredal et al., 2016, s. 6). Verdisyn og menneskesyn vil gjenspeile seg holdninger og praksis (Schibbye, 1998, s. 181). Selv om vi gjerne tenker om verdier som statiske og allmenngyldige, kan de likevel operasjonaliseres ulikt ut fra konteksten. Yttredal m. fl. viser til en studie som avdekker ulike kulturer og verdier i boligsosialt arbeid. I de forskjellige sektorene som er tilknyttet boligsosiale tjenester kan for eksempel de som har ansvar for eiendom være mest opptatt av økonomi i møte med brukeren, boligkontoret kan være fokusert på at tildeling av bolig skal være gjøres rettferdig ved å følge lovverk og retningslinjer, mens for eksempel NAV kan ha et brukerfokus som handler om å vise og utøve omsorg. Studien viser til eksempler der verdien «en trygg og god bolig er en menneskerett» ligger til grunn i motsetning til verdien «et bosted er noe du skal gjøre deg fortjent til». Det vil derfor være av stor betydning at tjenesteyterne i de ulike sektorene reflekterer sammen om hvilke verdier som ligger til grunn i for eksempel boligsosialt arbeid (Yttredal et al., 2016, s. 8).

Styringsteoriene gjenspeiler ulike verdisyn på brukeren. Traditional Public Administration plasserer brukeren som et ikke- deltakende «det», som klient og passiv mottaker og tjenesteyteren i en hierkisk struktur. I verdisynet i New Public Management er brukerens behov og ønsker i sentrum, et «jeg- basert»-fokus der brukeren er kunde og konsument i konkurrerende og markedsstyrt tjenestelevering der tjenesteyter er entreprenør og leverandør. New Public Governance løfter relasjonelle, ressursbaserte verdier i retning av fellesskap og et «vi» der brukeren er en jevnbyrdig og medskapende produsent sammen med tjenesteyter (Bryson et al., 2014, s. 447; Denhardt & Denhardt, 2000, s. 554). I samskaping og samproduksjon legges det vekt på synergieffekten som skjer i et varig samarbeid mellom

likeverdige parter i form av sosial verdi både i prosess og sluttprodukt (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 8).

Verdisynet som ligger til grunn vil ha avgjørende betydning for innsteget, gjennomføringen og resultatene i samarbeid (Yttredal et al., 2016, s. 6).

## **4. Metode**

I metodekapittelet vil jeg gjøre rede for hvordan jeg har gått frem i forskningsprosessen og hvilke valg som ligger til grunn for studiens datainnsamling og analyse.

### **4.1. Forskningsdesign**

Denne studien har en kvalitativ eksplorerende metodetilnærming. Det vil si at forskningsprosessen bærer preg av direkte kontakt mellom forsker og informanter, at forskningen er undersøkende og fleksibel, men at den også er drevet av struktur og systematikk i datainnsamlingen og i analysen (Tjora, 2017, s. 24). Kvalitativ forskning har som mål å produsere kunnskap om «hvordan virkeligheten oppfattes og hvordan det er å være mennesker i bestemte sammenhenger» (Nyeng, 2012, s. 72). Jeg har et induktivt design på studien som betyr at jeg har beveget meg fra empiri og funn til teori (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 47). Hensikten med studien har vært å utvikle kunnskap om offentlige tjenesteytere og deres beskrivelser og forståelser av samarbeid med brukere. Brukerne i denne studien er familier med vedvarende lav inntekt og saken det gjelder er deres boforhold.

Studien bygger på et hermeneutisk vitenskapssyn. Studiens problemstilling inneholder begrepene beskriver og forstår. I den hermeneutiske tradisjon er redegjørelse for hva forståelse er sentralt, der fortolkningen av mening sees i sammenheng med konteksten (Thomassen, 2006, s. 87). En hermeneutisk tilnærming har et situert og relasjonelt menneskesyn (Nyeng, 2012, s. 50). Det vil si at de historiske og sosiale sammenhenger mennesket til enhver tid er en del av, vil danne bakteppet og rammen som forståelse utvikles i (Thomassen, 2006, s. 88). Vi erfarer, tolker og forstår ut fra konteksten vi lever i (Thomassen, 2006, s. 93). Det hermeneutiske perspektiv forholder seg til at mening og forståelse ikke er statiske størrelser, men noe som stadig er i endring og som fører oss til nye fortolkninger (Nyeng, 2012, s. 52). Denne tankegangen finner vi igjen i den hermeneutiske sirkel, der opplevelsen mellom del og helhet i den kontekst vi lever i stadig utfordrer oss. Denne bevegelsen utvider og fornyer vår forståelse (Thomassen, 2006, s. 92). Det hermeneutiske vitenskapssyn forankrer og knytter denne studiens

problemstilling, bakgrunn, teori, metode og funn sammen. Hermeneutikkens tilnærming til fortolkningen av mening i en sosial kontekst er studiens grunnmur.

## 4.2. Litteratursøk

I og med at jeg fikk være en del av et forskningsprosjekt hadde jeg en del litteratur lett tilgjengelig. Gjennom forskergruppa fikk jeg tips og innspill om aktuell forskning og litteratur. Jeg måtte likevel søke etter litteratur som ville være spesifikt for min problemstilling. Med ulike sammenkoblinger av søkeordene «offentlige tjenesteytere», «velferdstjenester», «samarbeid», «co-creation», «co-production», «samskaping», «samproduksjon», «lavinntektsfamilier» og «boligsosialt arbeid» søkte jeg i databasene Oria, Google Scholar, Idunn, SAGE Research Methods og Web of Science. Jeg brukte også søkeordene på nettsidene til Helsebiblioteket, Helsedirektoratet, Statistisk sentralbyrå, Husbanken, Regjeringen og KS. Jeg opplevde etter hvert at det som ga meg mest relevant stoff i litteratursøket fant jeg i referanselistene i bøker og artikler som jeg allerede hadde funnet og valgt meg ut. Da ble tilgangen på litteratur nærmest uendelig og det var mer en oppgave å avgrense og ikke favne for vidt. I studiens kobling til helsefremmende arbeid har jeg brukt relevant litteratur fra pensum i masterprogrammet «Helsefremmende arbeid». Jeg har vært bevisst på å søke etter både norsk, nordisk og engelsk litteratur.

## 4.3. Flerstegsfokusgruppeintervju

Fokusgruppeintervju skjer med en gruppe informanter som sammen har en dialog om et fokusert tema som er bestemt på forhånd (Hummelvoll, 2007, s. 141). Metoden kjennetegnes som et kvalitativt intervju med informanter som har erfaring med temaet (Johannessen et al., 2016, s. 146). Forskerens oppgave i et fokusgruppeintervju er å være en moderator som legger til rette for at alle informantene får delta i samtalen. Samtidig har forskeren ansvar for at samtalen holder seg til temaet som skal diskuteres ved hjelp av intervjuguiden (Johannessen et al., 2016, s. 147). Målet for fase en for tjenesteyterne i dette forskningsprosjektet var å reflektere over hvordan boligsosialt arbeid utvikles og gjennomføres, og hensikten med min studie var å få frem beskrivelser og forståelser i samarbeid mellom tjenesteytere og brukere. Det var derfor viktig å legge til rette for en egnet ramme for refleksjon og erfaringsdeling. Gruppeintervju gir gode muligheter for en refleksjonsprosess ved hjelp av dynamikken som oppstår i samtalen mellom informantene. De kan respondere, undre seg og utfordre hverandre i dialogen om et gitt tema. Fokusgruppeintervju er en effektiv metode når det er ønskelig å fremme en bredde i

synspunkter, beskrivelser og forståelser (Johannessen et al., 2016, s. 147). Når så samme gruppen møtes igjen etter en tid om det samme tema, kalles dette flerstegsfokusgruppeintervju (Hummelvoll, 2008, s. 5). Hensikten med flerstegsfokusgruppeintervju er å få til en god refleksiv prosess der deltakernes tanker og erfaringer i tiden mellom intervjuene åpner for muligheten til å gå enda bredere og dypere i refleksjonene. Det var fra forskningsprosjektets side lagt opp til at de samme tjenesteyterne skulle møtes flere ganger til workshops. (Hummelvoll, 2007, s. 143). Det var derfor både en relevant og god metode å bruke flerstegsfokusgruppeintervju i denne studien. Flerstegsfokusgruppeintervju er godt egnet til å generere data som gir bredde i synspunkter siden flere informanter er samlet samtidig og til å generere data som gir mulighet for dybde fordi refleksjonene forgår over tid med de samme informantene.

#### 4.4. Utvalg av informanter

De tjenesteyterne jeg har hatt som mine informanter har på ulikt vis boligsosialt arbeid spesielt rettet mot lavinntektsfamilier som sitt arbeidsområde. Alle informantene har derfor relevant erfaring med tema (Johannessen et al., 2016, s. 146).

Jeg hadde til sammen seks informanter i studien. Informantene var fem offentlige tjenesteytere, alle kvinner i alderen 25 – 55 år. De representerte Boligkontoret, Eiendomskontoret og NAV, og en ansatt fra Frivilligsentralen. I tillegg var en representant fra Husbanken med i fokusgruppeintervjuene.

Jeg har vært knyttet opp til et forskningsprosjekt der utvalget av informanter allerede forelå. Informantene i intervjuene var tjenesteytere som er involvert i prosessen med å hjelpe og støtte lavinntektsfamilier med deres boforhold, men de var fra forskjellige kontekster og sektorer i den aktuelle kommunen og hadde ulik kontakt med brukerne i det daglige. Noen av dem hadde jevnlig kontakt med dem det gjelder, noen hadde møtepunkter med brukerne mer sporadisk, mens andre møtte familiene gjennom et funksjonelt behov ved saksbehandling og tildeling av bolig. En av informantene hadde ikke tilknytning til kommunen direkte, men bistår boligsosialt arbeid i kommunen med startlån, boligtilskudd og bostøtte.

I første fokusgruppeintervju var fem informanter tilstede. I det andre fokusgruppeintervjuet kom det til en informant fra en av sektorene. Gruppen for øvrig var stabil og den samme. Den nye informantens innspill var med å utvide og tilføre nye aspekter til tema (Hummelvoll, 2007, s. 144). Jeg har valgt å ikke utdype mer om informantene av hensyn til anonymiteten til de som deltok.

I denne studien forholder jeg meg til offentlige tjenesteytere som fenomen og som en gruppe. Denne generaliseringen av gruppen tjenesteytere er også en svakhet ved studien siden informantene mine består av en liten gruppe der individuelle variasjoner kan få stor betydning for datamaterialet.

#### 4.5.Intervjuguide

En intervjuguide er en hjelp til å strukturere intervjuet og er en liste med sentrale tema og generelle spørsmål som belyser problemstillingen (Johannessen et al., 2016, s. 149).

Jeg brukte en semistrukturert intervjuguide i intervjuene (Johannessen et al., 2016, s. 263). Dette var åpne spørsmål som jeg brukte som et utgangspunkt for samtalen (se vedlegg). Et semistrukturert intervju gir muligheten til å følge informantenes innspill og til å få frem ulike synspunkt i en gruppe, samtidig som det er en hjelp til å holde samtalen til tema ved å spørre nye spørsmål fra intervjuguiden.

Fokusgruppeintervjuene hadde en varighet på en time hver og hadde følgende mal:

1)Introduksjonsfase:

Informasjon om samtykke/ databehandling/kjøreregler

Innledning om tema

2) Hovedfase: Åpne spørsmål fra intervjuguide om refleksjoner og erfaringer til problemstilling

3) Avrundingsfase /oppsummering

I det første fokusgruppe intervjuet handlet samtalen vesentlig om dagens situasjon. I det andre fokusgruppeintervjuet var det naturlig å oppsummere samtalen fra forrige gang i starten av samlingen, for så å bygge videre på refleksjonene som ble gjort sist vi møttes. På denne samlingen var fokuset på framtidstanker og en evalueringsrunde til slutt.

Formålet med intervjuguiden er både å få frem handlinger og holdninger hos tjenesteyterne, det vil si både hva de gjør og hva de mener og å få frem refleksjoner rundt mulige endringer i praksisfeltet (Johannessen et al., 2016, s. 158).



## 4.6. Datainnsamling

Datamaterialet som ligger til grunn for analysen har jeg samlet inn gjennom kvalitative intervju som er en dialogbasert samtaleform (Johannessen et al., 2016, s. 145). Det ble gjort lydopptak av intervjuene og disse ble så transkribert til skrevet tekst.

Fokusgruppeintervjuene ble gjort på nøytral grunn for tjenesteyterne, i et møtelokale som en av forskerne hadde tilgang til. Det var lagt til rette for en hyggelig ramme med matservering i etterkant. Intervjuene ble gjennomført ved at vi satt rundt et stort bord slik at alle så og hørte hverandre godt. Fokusgruppeintervjuene fant sted den siste timen på to av samlingene for tjenesteyterne i forskningsprosjektet. Det var cirka to måneder mellom det første og det andre fokusgruppeintervjuet. Under intervjuene hadde jeg med meg en forskerassistent som gjorde notater underveis. For å sjekke ut om informantene kjente seg igjen i det som var blitt sagt oppsummerte vi samtalen ved hjelp av notatene (Hummelvoll, 2008, s. 8). De samme notatene ble tatt frem ved starten på neste fokusgruppeintervju noen måneder senere for å sette tema igjen og som en hjelp for å gå videre i refleksjonsprosessen (Hummelvoll, 2008, s. 9).

Et fokusert intervju med to av tjenesteytere ble gjennomført av to av forskere i prosjektet i innledningsfasen av forskningsprosjektet «En U-sving til bedre bolig». Her var fokuset rekruttering av lavinntektsfamilier som kunne delta inn i forskningsprosjektet. Jeg gjennomførte ikke dette intervjuet selv, men fikk ferdig transkribert tekst fra intervjuet som jeg tok med som datamateriale til analysen.

## 4.7. Analyse av datamaterialet

Hensikten med analysen er å gjøre en systematisk gjennomgang av datamaterialet og redusere datamengden. I kvalitative studier må dataene som er generert analyseres og tolkes av forskeren selv (Johannessen et al., 2016, s. 161). I analysen leter forskeren etter likheter og ulikheter ved å dele opp datamengden i koder, kategorier og tema, i tolkingen settes datamaterialet inn i en større sammenheng og vurderes opp mot aktuell bakgrunn og teori (Johannessen et al., 2016, s. 162). Jeg har ikke prøvd å finne entydige konklusjoner, men heller å få frem bredde og mangfold i datamaterialet (Johannessen et al., 2016, s. 27).

Da jeg begynte på analysen hadde jeg 43 sider med transkribert tekst fra intervjuene. Tematisk innholdsanalyse er en fleksibel analysemetode som satte meg på sporet på hvordan jeg skulle gå løs på den transkriberte teksten (Braun & Clarke, 2006, s. 78). Tematisk innholdsanalyse er en god innfallsvinkel for studier i helsefremmende arbeid med en hermenutisk tilnærming

(Braun & Clarke, 2014, s. 1). Jeg startet med å bruke spørsmålene fra intervjuguiden og forskningsspørsmålene som veivisere for å lete etter tema i teksten. Det var et mål underveis å gjøre analyseprosessen så transperant og lesbar for andre som mulig. Jeg opplevde det krevende å forholde seg direkte til den transkriberte teksten uten å fortolke meningsinnholdet på dette tidspunkt i analysen. Jeg strevde med innholdsanalysen til Braun & Clarke som jeg opplevde for lite konkret og endte til slutt med å følge Tjora`s empirinære koding i analyseprosessen (Tjora, 2017, s. 201). Den empirinære tilnærmingen gjorde at jeg fikk mer struktur på kodingen og den resulterte i tre skjematiske matriser, et for hvert intervju. I matrisene kodet jeg alle synspunkter og utsagn i direkte sitat fra informantene først med hvert sitt kodennummer, for så å samle kodennummer som hadde felles tematikk i kodegrupper. Da jeg hadde gjort analyseprosessen så langt hadde jeg 114 kodennummer og 10 kodegrupper i første matrise/fokusgruppe en, 97 kodennummer og 12 kodegrupper i matrise to/fokusgruppe to og i tredje matrisen/fokusert intervju, 33 kodennummer og 12 kodegrupper. Til slutt leste jeg alle tre matrisene på tvers for å finne temaer som kunne besvare problemstilling og forskningsspørsmål. Samtidig leste jeg matrisene motsatt vei og stilte meg spørsmålet om funnene ledet til en annen problemstilling. Jeg måtte gjøre denne prosessen flere ganger før jeg opplevde at jeg hadde en oversikt over datamaterialet. I dette arbeidet beveget jeg meg stadig i hermeneutiske sirkler i nye forståelser og tolkninger av datamaterialet (Tjora, 2017, s. 19 og 211). Denne prosessen var både frustrerende, spennende, kreativ og tidkrevende. Selv om problemstillingen og de tre forskningsspørsmålene i utgangspunktet var styrende i analysen, var det likevel noen utsagn jeg la mer vekt på og andre utsagn jeg la bort. Det var interessant å registrere underveis hvordan min tilstedeværelse og påvirkning preget arbeidet. Arbeidet med analysen gjorde det tydelig for meg at jeg som forsker påvirker hvilket datamateriale jeg sitter igjen med til slutt (Hummelvoll, 2007, s. 152). Det er jeg som innhenter data, som produserer analysen og som gjør de valg som oppleves relevant for studien (Neumann & Neumann, 2014, s. 91). Jeg vurderte gjentatte ganger problemstillingen og datamaterialet mot hverandre, og endte med å beholde problemstillingen slik den var helt fra begynnelsen. Jeg valgte til slutt å bruke de tre forskningsspørsmålene videre som mal for funnene og for drøftingen.

#### 4.8. Forskningsetiske perspektiver

Studien er i tråd med forskningsetiske retningslinjer (NESH, 2016). Etisk forsvarlighet må utvises i forskningsprosessen (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 40), spesielt i kvalitativ forsknings der nærheten mellom forsker og informant er sentral (Fangen, 2015, s. 1). Forskningsprosjektet var allerede innmeldt og godkjent av NSD da jeg kom inn i bildet, derfor ble det sendt inn en

orientering om at min masteroppgave ble tilknyttet prosjektet inn under de rammer de tidligere var søkt om. Denne orienteringen ble godkjent av NSD (se vedlegg).

Informantene ble muntlig orientert om min rolle og at jeg kunne samle inn og ha tilgang til datamateriale. Det hadde tidligere blitt innhentet skriftlig informert samtykke fra informantene og de var blitt informert om at de når som helst kunne trekke seg fra prosjektet (Johannessen et al., 2016, s. 86). Dette ble gjentatt i forbindelse med intervjuene jeg hadde. Det ble også presisert anonymitet for informantene slik at ikke utsagn skal kunne føres tilbake til enkeltpersoner og at det innsamlede datamaterialet skulle oppbevares og brukes kun i henhold til forskningsprosjektet (Johannessen et al., 2016, s. 91). Dokumentering av intervjuene ble gjort gjennom lydopptak. Dette ble gjort med informantenes samtykke og det ble også informert om oppbevaring og sletting av opptakene (Tjora, 2017, s. 166).

Jeg kan gjenkjenne rollen som tjenesteyter i møte med en brukergruppe fra eget arbeidsliv. Jeg kunne lett sette meg inn i og identifisere meg med informantenes beskrivelser og forståelser av samarbeid med dem det gjelder. Samtidig har jeg en viss distanse til fagfeltet mine informanter jobber innenfor. Det vil si at jeg har med meg både et innenfra - og et utenfra perspektiv i møte informantene og datamaterialet som ligger til grunn for analysen. Min nærhet og avstand til temaet jeg forsket på har påvirket innsamlingen av datamaterialet og arbeidet med analysen. Mitt ståsted har hatt innvirkning på alt fra hvordan jeg stilte spørsmålene i intervjuene til hva jeg vektla i drøftingen og hva som jeg valgte å belyse i viktig i bakgrunn- og teorikapitlene. Min forståelseshorisont påvirker og preger valg som gjøres i forskningsprosessen (Johannessen et al., 2016, s. 35). I rollen som forsker har jeg med meg mine livserfaringer, oppfatninger og refleksjoner, og jeg filtrerer det jeg møter i studien gjennom det (Neumann & Neumann, 2014, s. 26). Studien vil derfor bære preg av at det er meg som er forfatter og ville kunne fått en annen form og fortolkning med en annen forskers øyne og situering (Johannessen et al., 2016, s. 36)..

#### 4.9. Forskningsmetodiske overveielser

Det er naturlig å spørre seg om måten jeg gikk frem på genererte gode og relevante data. Ville andre fremgangsmåter gitt andre og «riktigere» resultater? Denne studien tar utgangspunkt i tjenesteyteres opplevelser av samarbeid med lavinntektsfamilier i boligspørsmål. Gir funnene i disse intervjuene nok kunnskap til å si noe generelt om samarbeid mellom offentlige tjenesteytere og brukere sett fra tjenesteyternes perspektiv?

Det er mange momenter som påvirker en forskningsprosess og metoden som blir valgt, ikke minst spiller tiden en har til disposisjon en vesentlig rolle. Hva er mulig å få til med alle impliserte parter i forskningen? Ut fra det perspektivet var i utgangspunktet flerstegsfokusgruppeintervju en god måte å få folk i tale og genere mye refleksjon og kunnskap på kort tid. Når samme gruppe møtes igjen gir det muligheter til at «tema perspektiveres, nyanseres og utdypes gjennom eksempler fra praksis og på grunnlag av erfaringer som er gjort i perioden mellom intervjuene» (Hummelvoll, 2007, s. 143). Tiden som er til rådighet setter rammen for omfanget av datamaterialet. En romsligere tidsplan for hvert av fokusgruppeintervjuene og en mulighet for å samle informantene til flere flerstegsfokusgruppeintervju, ville generert en fyldigere tilgang til data. På tross av dette er min opplevelse at den refleksive prosessen som foregikk i gruppa hadde sin verdi og satte tema høyere opp i bevisstheten hos informantene.

Jeg kunne gjort andre valg i datainnsamlingen. Flere informanter i flere fokusgrupper ville kunne gi et bredere perspektiv på beskrivelser av samarbeid, men sannsynligvis mindre refleksjon omkring tema. Flere intervju med enkelt informanter ville kunne genere dypere refleksjon hvordan samarbeid forstås av den enkelte tjenesteyter, men kanskje mindre bredde i beskrivelsene (Johannessen et al., 2016, s. 146).

Minuset med bruk av gruppeintervju er at det kan bli et press mot konsensus (Hummelvoll, 2007, s. 152). Selv om jeg opplevde at informantene deltok aktivt og delte tanker om tema, var det likevel vanskelig å vite om utsagn og holdninger ble imøtegått med nyanser og moterfaringer. Det er likevel en styrke ved datamaterialet at informantenes samtale ble oppsummert ved slutten av intervjuene. Da hadde de muligheten til å utdype eller avkrefte synspunkter og refleksjoner.

Jeg tenker i ettertid av datainnsamlingen og analysen at jeg møtte gruppa med et problemfokuset perspektiv. Det påvirket retningen samtalen kunne ta og hvor bevisst jeg var på å gi alle informantene taletid. Min forforståelse av tema kan ha vært styrende for hva jeg ga vekt og oppmerksomhet. Jeg kunne som intervjuer vært mer nysgjerrig på å få frem flere gode erfaringer fra informantene. I fokusgruppeintervju er det en balanse mellom å styre samtalen ved hjelp av intervjuguiden og å følge informantenes initiativ. «Selv med en fokusert intervjuguide med noen hovedspørsmål og momenter til videre oppfølging og utdyping, vil det imidlertid være naturlig å la gruppemedlemmene få mulighet til å påvirke fokuseringen i forløpet av en flerstegsfokusgruppe» (Hummelvoll, 2007, s. 145). Det vil likevel være nødvendig å vurdere om samtalsforløpet får frem alle synspunkter og perspektiver.

I all forskning er spørsmålet om reliabilitet og validitet viktig. Er forskningsprosessen og resultatene av den pålitelige og til å stole på? Er dataene som presenteres gyldige og relevante (Johannessen et al., 2016, s. 36 og 66). I kvalitativ forskning er dette utfordrende fordi forskningsprosessen er subjektiv, farget av forskerens perspektiv og forforståelse. I tillegg er datamaterialet preget av den faktiske kontekst, informanter og innsamlingsmetode (Johannessen et al., 2016, s. 231). For eksempel vil det være vanskelig å gjenta og få en lik dialog i et fokusgruppeintervju, på samme måte ville eventuelle andre informanter gitt andre svar. Likevel er kravet til pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet kriterier som det skal fokuseres på også i kvalitativ forskning (Nyeng, 2012, s. 115). Jeg har i studien forsøkt å følge disse kriteriene ved å forklare og reflektere rundt de valg jeg har gjort underveis i forskningsprosessen. Jeg har søkt å tilstrebe en indre sammenheng i besvarelsen fra begynnelse til slutt. Funnenes har begrenset gyldighet ut fra størrelsen på datamaterialet, men det likevel nok til å stille spørsmål og få noen svar om tematikken. Jeg har lagt vekt på å synliggjøre alle steg jeg har gjort underveis for å gjøre forskningsprosessen transperant (Tjora, 2017, s. 248 og 250).

## **5.Funn**

I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for de funn jeg har gjort i analysen av datamaterialet. Funnene er knyttet opp til de tre forskningsspørsmålene for studien.

### **5.1. Har lavinntektsfamiliene for høye forventninger?**

Tjenesteyterne har ulike synspunkter om lavinntektsfamilienes forventninger til å bedre sin boligsituasjon. En informant mener mange familier har urealistiske forventninger til hva boligkontoret kan tilby. For eksempel kan familiene ønske at boligen ligger sentrumsnært, at den er billig, at den har tilstrekkelig mange soverom, alt på en gang, og ønskene kan ofte være motstridende. Det er vanskelig å imøtekomme alle ønskene hos hver familie. Det finnes for eksempel ikke mange kommunale boliger som er beregnet på store familier. Informanten mener at det er viktig av familiene skal drømme og ha tanker om sin egen situasjon, men noen må også realitetsbehandle dem i forhold til hva som er mulig å få til.

En annen informant er overrasket over synet på at familiene har urealistiske drømmer. «Er det virkelig sånn», spør hun. Hun har erfaringer fra andre steder der standard ikke var så viktig for

folk som søkte bolig, men bomiljøet rundt. Dette synet støttes av en annen informant. Hun er med i et prosjekt for oppfølging av lavinntektsfamilier. Hun sier det er veldig varierende hva som foregår i livene til de som får hjelp i prosjektet. Noen er opptatt av antall rom, andre av å beholde nettverket sitt med nærhet til skole og barnehage. Hun opplever ikke at familiene har for store krav, egentlig.

*«Det er utfordringer på en annen måte enn de fleste av oss andre lever med da. Så jeg har ikke akkurat den type kontakt hvor noen kommer og stiller noen krav». Informant 4*

Flere av informantene uttrykker at de opplever kulturforskjeller mellom etnisk norske og innvandrerfamilier, og at det særlig er folk fra andre kulturer som har mange ønsker og forventninger. Informantene er enige om at innvandrerfamilier utgjør hovedvekten av boligsøknadene. En informant undrer seg over om vårt forhold til forhandlingskulturer kan påvirke vår opplevelse av brukernes urealistiske forventninger, at innvandrerfamilier kan gå hardt ut fra starten av, men egentlig er de glad de får et sted å bo!

Det er ellers enighet i gruppa om at det er viktig at barna i innvandrerfamilier slipper å skifte skole hvis familien flytter og at det bør tilrettelegges for deltakelse i samfunnslivet for resten av familien.

*«Det er klart at hvis det kommer en innvandrerfamilie til xxx (kommune), barna skal på den skolen, foreldrene skal på norsk-skolen, så prøver vi jo så godt det lar seg gjøre å tilrettelegge for at det er god bussforbindelse og sånne ting. For det er jo kjempeviktig å støtte oppunder den deltakelsen. Det gjelder jo både norske og innvandrerfamilier.» Informant 2*

Noen av informantene har også en tanke om at det er viktig at bosettingen skal skje spredt for en bedre integrering.

*«Det var jo et boligområde som var litt utenfor sentrum, og det ble vanskelig.. Ingen av disse med innvandrerbakgrunn som egentlig takker ja. De takker stort sett nei enda det går buss og det er skole i nærheten og sånn. Men det har jo med nærhet til de andre å gjøre, ikke sant, som bor i sentrum og som tilhører samme ... etniske bakgrunn.» Informant 3*

*«Vi jobber jo veldig for integrering av vanskeligstilte på bomarkedet. Vi ønsker jo ikke opphopninger. Og da. ... da møter man jo de tingene der, ikke sant.» Informant 1*

Det kan synes som om informantene holder litt tilbake og bruker forsiktige vendinger når vi kommer inn på kulturelle forskjeller hos familiene og hvordan dette kan gi seg utslag i

forventninger til boligsituasjonen. Flere erkjenner at kulturforskjeller er utfordrende, men er det slik at tjenesteyterne ikke ønsker oppfattes som fordømmende?

Flere av informantene opplever at det er mange dilemmaer og utfordringer å forholde seg til i møte med lavinntektsfamiliene. De fremhever at disse menneskene ofte har en kompleks livssituasjon. De av informantene som jobber tett på lavinntektsfamiliene virker å ha et mer nyansert syn på familienes utfordringer og forventninger. I den daglige kontakten med familiene uttrykker disse informantene at de har en helhetlig tilnærming til situasjonen som brukerne står i. Nærheten til familiene åpner for en bredere forståelse og en bedre relasjon mellom tjenesteyterne og brukerne.

## 5.2. Hvordan kan lavinntektsfamiliene inkluderes og medvirke?

Samtalen dreier inn på brukermedvirkning og informantene spør da hvordan familiene kan bidra med vedlikehold og oppussing av boligen de blir tildelt og bor i. En spør om det for eksempel hadde vært mulig at familien kunne male selv dersom kommunen stilte med maling. Flere av informantene skulle gjerne ønsket seg praktisk engasjement fra brukerne, men de er redd for at hvis de gir fra seg kontrollen vil det gå utover kvaliteten på boligene. Det vil derfor være viktig å høre med de som jobber på drift og vedlikehold i kommune for å se hvilke typer ting de faktisk kan gjøre.

*«Det er klart at vi har jo såpass mange boliger at vi har jo ikke oversikt til enhver tid over hva som bør gjøres hele tiden. Hvis de da viser litt engasjement og sier at: «Vi kan hjelpe til med noe»... Jeg vet ikke om det er helt realistisk.» Informant 1*

En av informantene mener at noen av brukerne fint kunne deltatt i oppussing. Hun sier at flere av dem ønsker å bidra og til å ta initiativ selv for å kjenne tilhørighet til stedet der de bor.

*«De må jo skape en egen tilhørighet til der de bor, liksom. Og få... ja, få det fint. Ikke bare vente på at noen andre skal komme og gjøre det» Informant 5*

En annen mener at eierforhold til bolig henger sammen med stabilitet i bosituasjonen.

*«Du må nesten vite at du skal bo et sted en stund da, for å gidde å male stua. Hvis du vet at du skal bo der et år eller to, så gidder du jo ikke det kanskje? Men det er jo det der å få et eierforhold og litt stolthet i forhold til det stedet du bor da.» Informant 4*

En forteller at hun i perioden mellom fokusgruppeintervjuene hadde luftet muligheten på sitt arbeidssted for at familiene kunne male sammen med ansatte, men hun opplevde ikke noe

entusiastisk respons fra sine kollegaer på forslaget. Det kan synes som at det er mer søkelys på utfordringer ved å la brukerne ta del i praktisk arbeid enn å se muligheter ved det.

Informantene sier at det også er ønskelig at familiene blir mer aktive med hensyn til å ta kontakt med offentlige tjenester. De er opptatt av at familiene prøver å ordne opp i ting selv, blir selvgående og bruker nettverket og ressursene sine. Noen brukere er selvstendige, mens andre trenger mye hjelp. Det er en utfordring for informantene å finne balansen mellom å støtte og oppfordre til medvirkning, deltakelse og engasjement hos brukerne.

*«Ja, det går jo litt på: hva er brukermedvirkning da. For det er jo ikke sånn at brukerne skal komme med en bestilling, og så skal vi ...» Informant 2*

*«Vi ønsker jo at de skal mer og mer ta initiativ selv. Så da blir det jo sånn: «Prøv det først, og se hvordan det går!» Og hvis vi ser at det blir for vanskelig, så hjelper vi til.» Informant 5*

En mener at de enda har en lang vei å gå for å få til en reel brukermedvirkning. Hun sier at det skulle vært satt inn mer ressurser på å involvere brukerne, tid til å gå mer i dybden på problemene til folk, snakke med dem, engasjere dem i å gjøre noe med egen situasjon. En informant uttrykker dette spennet mellom realitetene og visjonene:

*«Det er greit å tenke nytt og at vi skal gjøre det, men vi må samtidig forholde oss til realiteten» Informant 2*

Fra å være mest opptatt av lavinntektsfamilienes forventninger til boligsituasjonen og deres muligheter for å bidra praktisk i første fokusgruppeintervju, er informantene mer opptatt av hvordan de som offentlige tjenesteytere kan samarbeide med familiene i den neste samlingen.

### 5.3. Kan vi som tjenesteytere tenke annerledes?

En informant sier at hun som tjenesteyter kan bli oppgitt av å jobbe med de store utfordringene lavinntektsfamiliene har. Hun blir sliten og frustrert over å stå i spennet mellom de mange komplekse problemene og de ressursene hun har til rådighet. Dette kan av og til komme til uttrykk i de konkrete møtene hun har med familiene. Hun reflekterer over at hun kunne vært mer imøtekomende mot brukerne:

*«Jeg kan kjenne noen ganger.. at jeg kan svare litt. ... kanskje litt kort, eller jeg kan.. Og det er jo ikke greit. Det er jo ikke det. Så det er noe med å reflektere over sin egen ... Hvorfor møter jeg de sånn? Hvorfor ...?» Informant 2*



Videre reflekteres det i gruppa om ressursbruken i et tradisjonelt og fragmentert hjelpeapparat kan være en årsak til at arbeidet med lavinntektsfamiliene kan oppleves tungt. Flere savner en mer helhetlig tilnærming fra det offentlige som ikke bare omhandler boligsituasjonen, men familienes totale livssituasjon og livskvalitet. En er opptatt av at taushetsplikten setter begrensninger for informasjonsflyten som igjen kan gjøre at prosesser stopper opp.

Flere av informantene uttrykker ønske om å flytte ressurser fra byråkrati og saksbehandling til samtaler med dem det gjelder ansikt til ansikt tidligere i bosetningsprosessen. De undrer seg om det å reflektere sammen med familiene om forventningene til bolig kunne være en mer konstruktiv ressursbruk enn bare la brukerne vente på et boligtilbud. En informant mener at hun bruker svært mye tid på lite konstruktivt etterarbeid fordi familier får «feil» bolig. Kunne hun i stedet gjøre et annerledes og bedre forarbeid sammen med familiene?

*«Jeg ser for meg at vi kan bruke tid i forkant av bosettinga på å få til et samarbeid og en felles forståelse med søkeren. At tjenesteyter og bruker kan reflektere sammen over boligsituasjonen og kanskje kan få noen andre tanker enn det de i utgangspunktet hadde.»*

*Informant 1*

Hun erkjenner at en slik involvering av familiene vil være tidkrevende, men kanskje ville det likevel gi en bedre opplevd prosess både for tjenesteytere og brukere?

Samtidig som at flere av informantene uttrykker frustrasjon over mye byråkrati i egen etat viser de likevel til at de har gode tverrfaglige systemer og rutiner i kommunen. De opplever at de har gode samarbeidsrutiner mellom tjenesteyterne som kommer familiene til gode:

*«Vi har systemer som fungerer og det samarbeidet på tvers, det er viktig! Vi kommuniserer og snakker sammen, - det er jo det vi gjør.» Informant 4*

Selv om de gode systemene løftes frem, kommer gruppa fram til at det er rom for å utvide samarbeidet. Gjennom intervjuene vokser det frem en nysgjerrighet mellom tjenesteyterne om hvordan de jobber med lavinntektsfamiliene. En spør om ikke hun også kan få være med inn i samarbeidet når det jobbes tverrfaglig.

En informant er nysgjerrig på om samarbeidet mellom tjenesteyterne kan overføres i kontakten med brukerne. Det er enighet om at tjenesteyterne kommer sent inn i dialogen med lavinntektsfamiliene som befinner seg i boligkø, og de spør hverandre hvordan de kan gjøre dette annerledes. Kan det for eksempel lages system for å få i gang en dialog med

lavinntektsfamiliene tidligere enn det gjøres per i dag? En kommer tilbake til det som faktisk fungerer bra, de gode tverrfaglige rutinene:

*«I og med at XXX (kommune)er gode på dette med systemer, hvorfor ikke legge inn en rutine på å spørre hvordan involverer vi brukeren? Så konkret da!» Informant 3*

Informantene sier at de opplever det nyttig for sin egen del å reflektere over hvordan de møter familiene. Kanskje også brukerne ville oppleve det godt å få anledning til å reflektere over sin situasjon sammen med tjenesteyter? Hvis vi tok oss tid til det, ville vi kanskje vi fått løst opp i noen frustrasjoner, sier en. Selv om målet er en bedret boligsituasjon for lavinntektsfamiliene, kan det å få samtale om sin situasjon være til god hjelp i prosessen brukerne er i. En annen er skeptisk til slike typer samtaler mellom tjenesteyter og bruker. Hun mener at det er for stor formell avstand mellom partene til at en felles refleksjon kan oppleves trygt. En nevner betydningen av piloten som testes ut i forskningsprosjektet «En U-sving til bedre bolig» der det legges til rette for at lavinntektsfamilier møter hverandre og snakker sammen om sin situasjon og sine forventninger med veiledere til stede.

Flere av informantene ønsker altså et tettere samarbeid med lavinntektsfamiliene og et utvidet samarbeid med hverandre, samtidig skinner det gjennom en skepsis til hvordan det praktisk skal gjøres og hvem som skal gjøre det. Det er en utfordring hvem som skal ta regien og fasilitere denne ressursbruken. I tillegg er det krevende fordi tidsperspektivet før familiene får bolig kan være svært uforutsigbart.

*«Det er bare veldig vanskelig å vite hvor lang tid det tar før familiene får tildelt bolig. Ja, vi kan ha en dialog litt sånn som vi snakker her egentlig, å reflektere sammen tjenesteyter og bruker. Men det kan jo gå opptil et år før de får tilbud om bolig» Informant 2*

En nevner muligheten for å bruke ressurser også utenom tjenesteyterne i møte med brukerne. Hun sier at de offentlige ansatte bør kikke seg rundt etter ressurser blant frivillige som kan benyttes. En bringer inn sosial innovasjonsbygging og ønsker seg mer toleranse og omsorg i samfunnet der det ikke bare ligger på kommune og stat å ordne opp, men at naboen kan ringe på døra og spørre hvordan det går.

## **6. Drøfting**

I dette kapittelet vil jeg drøfte funnene om tjenesteyteres beskrivelser og forståelser av samarbeid med brukere i lys av teoriene i studien.

### **6.1. Tjenesteyternes syn på sin rolle i møte med familiene**

Det er krevende oppgaver informantene står i med å bistå de vanskeligstilte på boligmarkedet. De forholder seg til brukere som har mange utfordringer som uløselig henger sammen, såkalte «wicked problems» (Scriven & Hodgins, 2012, s. 87). Spesielt vanskelig blir det når kulturelle barrierer mellom tjenesteyter og bruker kommer i tillegg.

I tjenesteyternes beskrivelser av hvordan de forstår sin rolle i møte med lavinntektsfamiliene, er det slående at de i første omgang er mer opptatt av familienes fremtoning enn sin egen rolle. I starten av det første intervjuet er det «de andre» sine forventninger, det vil si familienes krav og adferd, som blir tematisert av informantene. Det tjenesteyterne oppfatter av brukernes mer eller mindre høye forventninger synes å henge sammen med graden av deres nærhet til familiene. De av informantene som jobber tettest på brukerne i det daglige virker å ha en mer pragmatisk oppfatning av brukerens ønsker. Disse informantene uttrykker at de har at en mer helhetlig tilnærming til familiene enn bare det som gjelder selve bosituasjonen, og at de legger vekt på kvaliteten i relasjonen. Kanskje kan dette handle om muligheten tjenesteyter opplever å ha til å skape et godt og profesjonelt møte med bruker (Hauge, 2013, s. 16). Det kan handle om systemiske årsaker som knapphet på tid og begrensede ressurser, men også om individuell kompetanse, kunnskap og ferdigheter de offentlig ansatte opplever at de har i møte med brukeren. Brukerne på sin side ønsker å bli sett og respektert og føle seg trygg på at den offentlig ansatte er der for å hjelpe. Derfor er det av stor betydning at tjenesteyter både vil og kan legge til rette for å skape en god relasjon (Sosial - og helsedirektoratet, 2005, s. 19).

Tanken om likeverdighet mellom bruker og tjenesteyter ser ikke ut til å være like naturlig for alle informantene. At tjenesteyterne og familiene kan ha ulik oppfatning av hva som er det beste, kan fremtre mer som et problem enn som en utfordring som kan løses i fellesskap. Flere av tjenesteyterne plasserer seg selv som distanserte til «dem det gjelder», i en litt ovenfra og ned holdning som de som har myndigheten og er «fagpersoner» i forhold til familienes bosituasjon (Steen & Tuurnas, 2018, s. 85). I setninger som «*vi jobber jo veldig for integrering .... vi ønsker jo ikke opphopninger ....*» kommer dette til uttrykk. Dette gir assosiasjoner til ekspertholdninger fra tidlige styringsteorier der tjenesteyternes er de som vet best og som skal

ha styring og kontroll over tjenestens utforming og gjennomføring (Robinson, 2015, s. 5). Selv om de politiske føringene i dag er tydelige på at det skal «utvikles tilnærminger til kommunal tjenesteproduksjon der de som er direkte berørt av tjenestene involveres på en mer konkret måte i tjenestenes utforming og implementering» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2013, s. 51), virker det som at det kan være vanskelig å slippe tak i en Traditional Public Administration tankegang som plasserer tjenesteyteren i en asymmetrisk relasjon til brukeren (Bryson et al., 2014, s. 446).

På tross av gode vertikale samarbeidsrutiner mellom de ulike sektorene i den aktuelle kommunen, opplever likevel informantene at mangel på tid og knappe ressurser setter begrensninger for utformingen av tjenestene sammen med familiene. De opplever også at det kommunale hjelpeapparatet har kunstige skiller som gjør arbeidet med familiene mer tungrodd enn nødvendig. Det er et sprik mellom realitetene i disse tjenesteyterne sin arbeidsdag og de visjoner som beskrives i politiske føringer. Brukerne blir først fanget opp når boligsituasjonen er prekær med det resultat at tjenesteyterne opplever at de blir hengende etter i stedet for å kunne komme inn i prosessen så tidlig som mulig. Det kan synes som systemet ikke er rigget for å gi rom for refleksjon og dialog sammen med brukeren. Brukerens ønsker og behov skal tilfredsstilles så effektivt og rimelig som mulig og dermed blir tjenesteyteren sittende fast i gamle mønstre og styringsteorier (Steen & Tuurnas, 2018, s. 87). Dette påvirker hvordan flere av informantene forstår og beskriver sin rolle, en offentlig ansatt som må forholde seg til «realitetene». En mulig forklaring på dette kan være at tjenesteyterne opplever seg fanget mellom politiske føringer, strukturelle begrensninger og økonomisk press og brukerens ønske, da kan det være en løsning å peke på brukerens krav som uakseptable.

I den moderne styringsteori er samskapelse og samproduksjon mellom tjenesteyter og bruker veien å gå for utformingen av velferdstjenester (Torfing, 2016, s. 295). Det betyr en vesentlig endring i tjenesteyternes rolle i retning av å være tilrettelegger og fasilitator for samarbeid med brukeren (Denhardt & Denhardt, 2000, s. 549). Dette synes ennå å være en fremmed tanke for flere av de ansatte i min studie. Informantene løfter frem at de ønsker et tettere samarbeid med dem det gjelder, men de ser ikke for seg hvor denne ressursbruken tas fra. Kan det også tenkes at dette er utrygt farvann for tjenesteyterne der kontroll og kvalitet må vike for risikofylte prosesser uten gitte resultater? Det kan være en utfordring for offentlige tjenesteytere å bevege seg fra «eksperten og kontrolløren» til en katalysatorrolle for fleksibilitet og likeverdighet (Robinson, 2015, s. 10). De må tilegne seg nye roller og mønstre og ferdigheter som ikke nødvendigvis har vært en del av fagutdannelsen (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 10). De

offentlig ansatte må derfor finne en balanse og bemyndige seg selv i å ivareta sin profesjonsidentitet og å utvikle samarbeidskompetanse (Hauge, 2013, s. 22).

Funnene viser at tjenesteyterne står i spennet mellom arbeidsgivers rammer og interesser og brukerens behov og ønsker, i krysspess med sprikende forventninger fra politiske føringer, yrkesnormer, brukernes krav og begrensede ressurser (Andersen, 2016, s. 97; Torfing, 2016, s. 197). Det kan synes som at tjenesteyterne også beveger og forholder seg samtidig til ulike styringsteorier (Torfing, 2016, s. 137). Derfor blir det utfordrende å finne sin rolle i spennet mellom ekspertfunksjonen, leverandør av tjenester og fasilitator for samarbeid med brukeren. En bevissthet om at en som offentlig tjenesteyter står med «et bein» i hver av de tre styringsteoriene kan tyde på en forstrekkende rolle. Samtidig kan det gi en balanse og et perspektiv på hvilke register det er å spille på og synliggjøre de muligheter den offentlig ansatte har i møte med den det gjelder. De tre perspektivene utelukker ikke nødvendigvis hverandre, men utfordrer både verdisynet som ligger til grunn for hver mekanisme og evnen til å koordinere de ulike forståelsene (Yttredal et al., 2016, s. 4). Bevissthet og kritisk refleksjon over egen praksis er to sider av samme sak (Stang, 2013, s. 154) og kan være til hjelp for å se sin rolle som tjenesteyter i en større kontekst i møte med utfordringen (Scriven & Hodgins, 2012, s. 88).

## 6.2. Tjenesteyternes oppfatning av familienes medvirkning

Informantene i denne studien er opptatt av mulighetene for praktisk medvirkning fra brukerne. Det kan for eksempel være vedlikeholdsarbeid i boligen de er tildelt eller til å ta i bruk ressursene og nettverket sitt for å ordne opp i ting selv. Det kan synes som at noen av informantene forbinder medvirkning med praktisk arbeid og deltakelse. De mener at om det åpnes for praktisk medvirkning vil det bety at de offentlig ansatte må gi fra seg noe av kontrollen for resultatene og kvaliteten på utførelsen.

Hva skjer i forkant at denne typen samarbeid? Finnes det i praktisk medvirkning en prosess hvor de involverte deler synspunkter, ideer og ressurser angående en felles oppgave? (Torfing, 2016, s. 292). Eller skjer denne type medvirkning fra brukeren nærmest på bestilling fra tjenesteyterne? I lys av de ulike styringsteoriene er det som kommer til uttrykk her preget av et «det- basert samarbeid eller «du- basert samarbeid» og et oppgavebasert fokus. Denne type involvering av brukeren er ikke en samskaping eller samproduksjon der makten og ansvaret er fordelt. Denne tilnærmingen til samarbeid fremmer i liten grad familienes mulighet for påvirkning, innflytelse og valgmuligheter i forhold til bosituasjon.

Funnene viser at informantene opplever det utfordrende å finne balansen mellom å støtte og oppfordre til medvirkning, deltakelse og engasjement hos brukerne. Maktforskyvning slik at brukerens stemme blir hørt er vanskelig i praksis (Hauge, 2013, s. 30), det kan synes som at styringsteorier fra Traditional Public Administration og New Public Management er godt forankret hos informantene i min studie. Det kan kjennes risikofylt for tjenesteyterne å gi fra seg ervervet makt. I prosessen med å myndiggjøre brukeren kan det oppleves som en ansvarsfraskrivelse fra velferdssystemet å gi fra seg kontroll (Hauge, 2013, s. 30). En forskyvning av maktbalanse kan igjen skape nye utfordringer som kanskje kunne vært unngått om de offentlige tjenesteytere hadde styringen (Andersen & Espersen, 2017b, s. 128). Samarbeid er risikofylt fordi utfallet er usikkert. Sjansen for at det skapes konflikter og konkurranse i stedet for utvikling er reelt tilstede (Torfing, 2016, s. 299). Kraften i et fellesskap har også en mulighet for minefelt og interessekonflikter i seg (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 19). I en samarbeidsprosess som implisitt utjevner maktfordelingen, er det nødvendig å sikre at asymmetrier og uenigheter ikke er så store at de hindrer samarbeid, men at dialogen er en verdi og et virkemiddel til å identifisere løsninger (Torfing, 2016, s. 298, 299). Den formelle avstanden som i mange tilfeller eksisterer mellom tjenesteyter og bruker, og som er et resultat at tidlige styringsteorier, kan gjøre klimaet for samarbeid utfordrende.

En av informantene antyder at brukermedvirkning har en mer helhetlig tilnærming som ikke bare handler om deltakelse i praktiske oppgaver. Studien viser at offentlig tjenesteytere ikke nødvendigvis har en ens oppfatning av hvordan brukerne skal involveres. Noen av funnene kan tyde på at det fortsatt eksisterer en lineær og fragmentert praksis i møte med brukernes komplekse utfordringer.

Å åpne for en helhetlig tilnærming i utforming og gjennomføring av velferdstjenester tror jeg i første omgang handler om tjenesteyternes syn på «tjenestemedvirkning». Jeg har i teoridelen gjort rede for relasjons- og ressursdimensjon i samarbeid (Pestoff et al., 2012, s. 19; Torfing, 2016, s. 292). Denne vektleggingen i samarbeidsprosessen har først blitt synliggjort i New Public Governance. Det betyr en vesentlig dreining i utførelsen av «tjenestemedvirkning» i retning av et likeverdig og gjensidig forpliktende samarbeid som oppstår i mellomrommet mellom tjenesteyter og bruker (Ostrom, 1996, s. 1073 og 1083). Jeg tror ikke at en helhetlig tilnærming til samarbeid innebærer en avlæring av prinsippene i styringsteorier som definerer brukeren som mottaker eller konsument, men om en bevissthet hos tjenesteyterne om at disse tre styringsteoriene fortsatt lever side om side og påvirker hvordan tjenesteyterne oppfatter brukerne og samarbeidet (Torfing, 2016, s. 137). I bevegelsen fra en autoritær hierkisk

tilnærming til samskaping og samproduksjon henger praksisfeltet igjen. Selv om de ulike styringsteoriene har hatt sine «glansperioder», eksisterer styringsregimene Traditional Public Administration, New Public Management og New Public Governance i dag side om side som konkurrerende og ikke nødvendigvis komplimenterende verktøy (Andersen & Espersen, 2017a, s. 111). Det betyr i praksis at tjenesteyterne i offentlig sektor må forholde seg til flere retningslinjer og styringsteorier samtidig. Derfor kan implementeringen av nye arbeidsformer og nytt tankegods for «tjenestemedvirkning» være en svært krevende oppgave (Osborne, Radnor & Nasi, 2013, s. 136; Torfing, 2016, s. 137).

For det andre handler den helhetlige tilnærmingen mellom tjenesteyter og bruker om evnen til å ta i bruk dialog for å belyse de totale utfordringene brukeren står i. Det er et sirkulært perspektiv som ser på strukturene og systemene rundt brukeren og hvordan de er flettet inn i hverandre, det motsatte er en lineær tilnærming der enkeltoppgaver løses hver for seg (Dooris, 2009, s. 30). Å organisere en god og helhetlig dialog med brukeren utfordrer sektorinndelingen i velferdstjenester som er inndelt etter ulike oppgaver som skal løses, som for eksempel boligkontor og eiendomskontor som er aktualisert i denne studien. Her kommer tverrsektorielt samarbeid inn som en vesentlig komponent for å kunne virkeliggjøre teoriene i New Public Governance (Steen & Tuurnas, 2018, s. 86). En måte å løse denne tilnærmingen på er at brukeren forholder seg til et lite team med tjenesteytere og at disse igjen holder kontakten med resten av hjelpeapparatet. Utfordringene rundt bruker vil fortsatt være like komplekse, men samarbeidsformen vil være enklere når bruker slipper å forholde seg direkte til mange instanser. En slik organisering synes imidlertid ennå å være et stykke unna (Yttredal et al., 2016, s. 12). Å holde en dialog gående med brukeren er en plattform for medvirkning og samarbeid. Denne dialogen handler om mer enn å prate sammen. Det er en sirkulær bevegelse mellom samtale, aktivitet og evaluering som foregår over tid i et vedvarende vekselspill (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 19). Hvilket verdisyn som ligger til grunn vil imidlertid utfordre denne typen samarbeid. Jeg har tidligere vist i teorikapittelet at ulike tjenester og ulike roller kan preges av ulike verdisyn (Yttredal et al., 2016, s. 8). Det betyr at det vil kunne avdekkes forskjellige syn på brukeren i hjelpeapparatet og sektorene som brukeren berøres av. Funnene viser at informantene kan ha en ulik oppfatning av familienes evne og mulighet til deltakelse og samarbeid. Dette påvirker og forsterker en fragmentert tilnærming til velferdstjenestene, der tjenestesystemer selv projiserer sine verdisyn overfor brukerne og produserer utfordringer for mulighetene for medvirkning. (Huby et al., 2018, s. 24). Felles verdier i hjelpeapparatet vil ha

stor betydning for tjenesteyternes opplevelse av samarbeidet både vertikalt og horisontalt og vil ha innvirkning på utforming og gjennomføring av velferdstjenestene.

Synet på brukerens ressurser spiller en vesentlig rolle når det kommer til medvirkning. Noen av funnene kan tyde på at tjenesteyternes ser det som sin oppgave å avgjøre om brukerne har ressurser til å bidra og delta i et samarbeid. Selv om samskaping og samproduksjon har stor tro på menneskelige ressurser er det en fare for at det er en samarbeidsmodell som favoriserer ressurssterke brukere. Verken personlige egenskaper eller personlige relasjoner skal være avgjørende for om medvirkning skal skje. Behovet for lik og rettferdig mulighet til medvirkning kan imidlertid bety en tilnærming til en differensiert medvirkning. «Brukermidvirkning kan ta mange former, en effektiv medvirkning oppstår ved framforhandlet enighet mellom bruker og tjenesteyter om hvilken form av medvirkning som skal gjelde i en gitt situasjon» (Huby et al., 2018, s. 23).

Den vesentlige oppgaven for tjenesteytere i samarbeid med brukerne i vår tid er å ha et reflektert forhold til verdisyn og til de ulike styringsteoriene og utfordre en holdning og adferd som legger til rette for et holistisk perspektiv på samskaping og samproduksjon med den det gjelder (Stang, 2013, s. 158).

### 6.3. Tjenesteyternes innstilling til å endre samarbeidsprosesser med familiene.

Flere av informantene gir uttrykk for at samarbeidet med familiene i dag ikke er tilfredsstillende, verken fra de offentlig ansattes eller brukernes side. Det er vilje fra tjenesteyterne til å tenke annerledes. De gir uttrykk for en erkjennelse av at de før eller siden må de forholde seg til samarbeid på en ny måte, men veien dit kan synes vanskelig å se i praksis (Torfing, 2016, s. 288).

For at endringer skal kunne skje må endringsprosessen «være forstått og villet» (Kobro, Andvig, et al., 2018, s. 30). I denne prosessen ligger refleksjon, identifisering og utvikling av kunnskap, ferdigheter og holdninger (Hauge & Ausland, 2013, s. 230). Dette er et sirkulært og kontinuerlig stykke arbeid der også handlinger og erfaringer utfordres og evalueres, og der målet nødvendigvis ikke er å finne løsningen, men for tjenesteyterne å tåle og være underveis. I bunnen av samarbeidsprosesser med dem det gjelder ligger en innstilling til brukerne som verdifulle og likeverdige partnere (Voorberg et al., 2015, s. 15). Denne holdningen krever andre ferdigheter enn de rent faglige, og den utfordrer evner og ferdigheter til samarbeid (Steen &



Tuurnas, 2018, s. 83). Hauge kaller det en «konstruktiv utfordring» for tjenesteyterne der fremgangsmåten er å bevege seg fra monolog til dialog (Hauge, 2013, s. 23). Funnene viser at informantene ser verdien i å være i tettere dialog med dem det gjelder og at de er nysgjerrige på om det ville gi bedre resultater i prosessen med å bedre familienes boforhold. Det kan likevel synes som at det er vei å gå fra kunnskap til handling som handler om holdningsplanet. «Å arbeide i samhandling med komplementære kompetanser må foregå i et dynamisk felt hvor det også arbeides med holdninger.» (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 38).

Å legge til rette for et nytt samarbeidsfokus og ny samhandlingskompetanse er ikke bare et ansvar som ligger hos den enkelte tjenesteyter, men hos den offentlige forvaltning som system (Voorberg et al., 2015, s. 16). Funnene viser at informantene gjerne ønsker seg et tettere samarbeid med familiene, men de undrer seg over hvordan dette skal legges til rette praktisk. Jeg har tidligere i bakgrunnsstoffet vist til at politiske føringer legger opp til en mobilisering av innbyggerne til medborgerskap, og at velferdstjenestene skal utformes og gjennomføres i samarbeid med dem det gjelder (Helse- og omsorgsdepartementet, 2013, s. 51). Men det er likevel grunn til å spørre seg om det er rigget handlingsrom i tråd med de politiske føringene i norske kommuner. Når både eksisterende styringsteorier og verdier kan dra i forskjellige retning, hvordan skal da de lokale tjenesteleverandører bygge en plattform for samarbeid? Er rammebetingelsene og den organisatoriske strukturen i kommunene til hinder eller støtte for samskaping og samproduksjon (Steen & Tuurnas, 2018, s. 86)? Hvordan kan de impliserte aktører synliggjøre handlingsrommet og oppleve seg som medskapere av bærekraftige løsninger (Hauge & Ausland, 2013, s. 232; Totcheva et al., 2019, s. 105)? Kan prosessen med å flytte fokus fra frustrasjon og følelsen fra tilkortkommenhet til et samhandlende ressursperspektiv være styrkende i seg selv (Totcheva et al., 2019, s. 106)? Spørsmålene som jeg løfter her er i tråd med informantenes undring: Hvem skal ta regien, fasilitere og legge til rette for at samskaping og samproduksjon skal kunne skje? Forskningsprosjektet «En U-sving til bedre bolig» søker å finne en modell for samarbeid i boligsosialt arbeid. Kanskje trengs det slike prosjekt og veivisere for å synliggjøre handlingsrommene og mulighetene?

De politiske føringene gir lite svar på hvor og når samskaping og samproduksjon skal skje. Det må tilrettelegges og utvikles lokalt (Hem, 2013, s. 76; Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 10). I praksis krever ethvert samarbeid og settingstilnærming et nytt rammeverk for å tilpasse den aktuelle situasjon og den lokale setting (Rønningen, 2013, s. 54; Scriven, 2012, s. 16). Selv om det finnes en del oppskrifter på hvordan sosiale innovasjoner og samarbeid kan og skal skje er dette åpne prosesser som må gjøres på nytt hver gang (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 8). I

teorikapitlet viste jeg til at det i brukermedvirkning både behøves fleksible og robuste rutiner for å kvalitetssikre relasjonen mellom aktørene, samtidig kan det være i hverdagens møter og løsninger at «kapasiteten til å skape og implementere nye ideer som bidrar til verdiskaping» skjer (Totcheva et al., 2019, s. 105). Det viktige er at handlingsrommet synliggjøres og aksepteres som en arbeidsform, en kilde og ressurs til bedre og mer bærekraftige velferdstjenester.

Informantene uttrykker at de kan føle seg låst mellom forventninger fra brukere på den ene siden og organiseringen de jobber i på den andre siden. NOU 2011, «Innovasjon i omsorg», bekrefter at systemet kan være til hinder for utvikling: «Det kan argumenteres for at kommunenes rammer ikke legger til rette for gode læringsarenaer eller organisatorisk fleksibilitet og handlefrihet.» (NOU 2011:11, 2011, s. 46). Videre i denne utredningen belyses utfordringene rundt en «prøve- og feile kultur» i møte med kommunens regelstyring og profesjonstenkning, forvaltning og myndighetsutøvelse. For eksempel kan det oppfattes som en økonomisk og kapasitetsmessig risiko å åpne for samskaping og samproduksjon. Utredningen konkluderer med at vi må bort fra ensidig konsumfokus på profesjonell tjenestelevering og økende forventning til velferdstjenestenes kvalitet og omfang, og over på en plattform der brukerne selv er en del av løsningen (NOU 2011:11, 2011, s. 55).

Informantene nevner taushetsplikten som eksempel på et hinder for samarbeid og de spør seg om det er mulig å løse denne utfordringen på andre måter. I rapporten for dette forskningsprosjektet, «En U-sving til bedre bolig», løftes også taushetsplikten som en begrensende faktor i samarbeid, «vi må finne nye veier rundt taushetsplikten som beholder dens opprinnelige beskyttende funksjon» (Kobro, Andvig, et al., 2018, s. 27). Taushetsplikt er der for å beskytte brukeren, men den skal utvises begrenset og ansvarlig (Robinson, 2015, s. 10). Et begrenset, men bevisst forhold til taushetsplikten vil gi mulighet for bedre informasjonsflyt og samordnede løsninger, nåde mellom tjenesteyterne og mellom tjenesteyter og bruker.

Et annet hinder informantene er opptatt av er ressursbruk. De opplever at ressursene settes inn for sent og at en reel innflytelse fra brukernes side bare er mulig om deltakelse og involvering skjer før tjenesteyterne har avgrenset og definert problemområde brukeren står i. Er det rom for å omfordele ressursbruken slik at samarbeidet med dem det gjelder starter tidligere enn det gjør i dag, spør de? Finnes det andre ressursbesparende og relasjonsbyggende innfallsvinkler som for eksempel å møte brukerne, i dette tilfelle lavinntektsfamiliene, som en gruppe i stedet for hver for seg slik det ble gjort i dette prosjektet? En informant undrer seg over om ressursene kan brukes til å fasilitere relasjoner mellom brukerne og ikke bare mellom bruker og

tjenesteyter? Tid er en viktig ressurs, skal en vesentlig endring skje i tjenesteyternes rolle og arbeidsoppgaver i retning av tilrettelegger, relasjonsbygger og fasilitator for samarbeid (Denhardt & Denhardt, 2000, s. 549), må en del av innsatsen flyttes fra etterarbeid til forarbeid. Flere av informantene mener at det ville kunne gi muligheter for en felles bevisstgjøring både for tjenesteytere og brukere til å definere hvilke helhetlige utfordringer familiene står i og synliggjøre valgmuligheter og mulige løsninger. Omfordeling av ressursbruk innebærer også en maktforskyvning i retning av gjensidig likeverdighet, myndiggjøring og ansvarlighet mellom aktørene (Askheim, 2007, s. 22). Mangel på ressurser og redsel for å miste posisjon kan påvirke spriket mellom vilje og praksis, intensjon og gjennomføringskraft (Torfing, 2016, s. 137).

## **7. Implikasjon for praksis**

I dette kapittelet vil jeg løfte frem tema som vil være viktig å legge vekt på i samarbeidsprosesser av fremtidens velferdstjenester. Det gjelder avklaring av profesjonenes plass, fokus på helhetlig tilnærming, innstilling til likeverdig læring og til sist betydningen av forankring av samarbeid som en metode for å bedre velferdstjenestene.

### **7.1. Profesjonenes plass i samarbeidsprosesser**

Jeg har tidligere i studien vist til at offentlige ansatte i samarbeid preget av samskaping og samproduksjon vil være aktører som «samtalepartnere, tilretteleggere og katalysatorer i en kombinasjon av «hands – on» og «hands off» lederskap» (Torfing, 2016, s. 306 og 307). Det er naturlig å gjøre seg noen tanker om fagkunnskapens og profesjonens plass i denne endringsprosessen i retning av en «lærende offentlig sektor» (NOU 2011:11, 2011, s. 44). Vil nye samarbeidsvilkår bety en devaluering av tjenesteyternes faglige betydning og egenopplevelse som fagfolk? Hvor skal profesjonell ekspertise plasseres når brukerens perspektiv skal tillegges større vekt? Der tidligere profesjonenes kunnskap hadde legitimitet og autoritær tyngde, er vi nå på vei mot en kultur for en «kontinuerlig spørrende tenkemåte» (Thomassen, 2006, s. 129). Sellick, Delaney og Brownlee beskriver ansvarlighet og troverdighet som to nøkkelbegreper der tjenesteyterne verken trenger «å bevise at de har autorativ kunnskap eller forsøke å oppløse den». Disse nøkkelbegrepene handler om å ha en reflekterende og kritisk holdning til egen kunnskap og en dialogisk tilnærming til dem det gjelder (Sellick, Delaney & Brownlee, 2002, s. 493). Da presenteres ikke profesjonenes kunnskap som «fakta», men som et ståsted som sammen med brukerens kunnskap er gjenstand

for ny felles viten. På leting etter handlingsrommet for samarbeid kan det være frigjørende for tjenesteyterne å ta et steg tilbake, gi slipp på å skulle sitte med alle svar og løsninger, og invitere til dialog med dem de er satt til å tjene (Sellick et al., 2002, s. 494). Det innebærer en nysgjerrig, utforskende og undersøkende praksis :« Det er nettopp ved stadig å stille spørsmål ved hva vi vet, at vi utøver vårt ansvar» (Thomassen, 2006, s. 187)! «Konsekvensen av bemyndigelse er ikke at fagutøvere må gi slipp på sine faglige vurderinger, men gi slipp på oppfatningen om at de rette svarene finnes kun i fagkunnskapen» (Stang, 2013, s. 155)

## 7.2. En helhetlig tilnærming

Når og hvor ressurser settes inn er ikke bare avgjørende for det enkelte individ, men det har også betydning på gruppe-, system – og samfunnsnivå (NOU, 1998, s. 271). Det handler om en helhetlig tilnærming der samspillet mellom nivåene forstås og synliggjøres (Thomassen, 2006, s. 193). I et systemisk samspill, i motsetning til en lineær forståelse der risikofaktorer og utfordringene løses hver for seg, kan det være til hjelp å belyse hvordan personlige, sosiale og kulturelle faktorer er flettet i hverandre (Dooris, 2012, s. 23), både for den som yter hjelp og for den som trenger hjelp. Disse implisitte strukturene er i seg selv en styrende determinant for hvordan vi tenker og handler. En helsefremmende settingsforståelse bidrar ikke bare til å avdekke sammenhenger, men også til å lete etter ressurser i settingene vi lever, bor og arbeider i. Å fremme og løfte det helhetlige, komplekse systemiske perspektivet er avgjørende for prosessen med å gjøre det mulig for mennesker å øke kontrollen i eget liv i retning bedre livskvalitet og velvære (WHO, 1986). Det handler ikke bare om å løse komplekse problemer, men dette er også et kompleks samarbeid på ulike nivå der selve utforskningen kan være vel så viktig som resultatet (Green et al., 2015, s. 208). Når en fokuserer på tjenesteyternes innstilling til endring i samarbeidsprosesser med dem det gjelder, kan det være nyttig å løfte et helsefremmende og økologisk perspektiv på dynamiske og interaktive prosesser mellom individ og omgivelser. Dette synet tar på alvor at det er vanskelig å skille individ og samfunn fra hverandre, i dette økologiske samspillet «er det lite sannsynlig at individuelle endringer kan vare ved uten samfunnsendringer» (Hauge, 2013, s. 19). Et settingsperspektiv både i og mellom settinger fremmer og styrker livskvalitet direkte og indirekte, der verdier som deltakelse, myndiggjøring og bærekraftig utvikling preger interaksjonen (Scriven, 2012, s. 6).

### 7.3. Likeverdige læring

I et samarbeid vil alle parter preges av usikkerhet. For å komme usikkerheten i møte må det skapes møteplasser for « myndiggjørende praksis som aksepterer menneskers erfaringer og kunnskaper på lik linje med profesjonelle hjelpers kunnskaper» (Thomassen, 2006, s. 190). Det handler ikke kun om å spørre brukerne, høre på dem eller hjelpe dem, men å invitere til et handlingsfellesskap for deling av kunnskap og for å kartlegge helheten (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 18). Tryggheten ligger i ideen om et lærende fellesskap mellom «hjelpeapparat» og brukere, med fokus på prosess og læring ikke som individuelt, men som et sosialt fenomen (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 38) der komplementære og likeverdige kompetanser utveksles (Askheim, 2017, s. 7). Det er en praksis som handler om mer enn samsnaking, det er samskaping og samproduksjon: Det er slik vi gjør det nå! Det er en annen tilnærming til utfordringenes kompleksitet når det reflekteres sammen og spørres: «Hva kan vi lære av hverandre og hva kan vi lære av de erfaringene vi gjør sammen? Hvilken endret praksis kan den nye innsikten føre til?» (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 38)

### 7.4. Forankring av samarbeid

Forankring er den kritiske fasen i alt endringsarbeid. En bevegelse fra en praksis til en annen krever en systematisk tilnærming der refleksjon, motivasjon og prosessledelse er avgjørende (KS, 2018a). I en lokal setting betyr dette at det må legges til rette for en kultur der det gis rom for tjenesteyterne å prøve ut nye samarbeidsløsninger, og at kommunale ledere verdsetter og anerkjenner prøving og feiling på veien mot en forankret samarbeidskultur (KS, 2018b). I denne prosessen er det en lederoppgave å ivareta tjenesteyternes autonomi, verdighet, myndiggjøring og kapasitetsbygging (Torfing, 2016, s. 179) gjennom å legge til rette for utvikling av struktur og kompetanse for å jobbe sammen. I denne prosessen er spørsmålene rundt samarbeidets hvem, hva, hvor, når, hvorfor og hvordan like sentrale som svarene (Green et al., 2015, s. 188 og 2009). For at tjenesteyterne skal ha mulighet til å endre innstilling til samarbeidsprosesser må det fra lederhold legges til rette for en interaktiv vedvarende og langvarig læreprosess som utfordrer tidligere løsninger og perspektiver. Det må gis rom for å lete etter «ny kunnskap, nye handlingsrom og nye resultater» i møte med brukerne (Kobro, Andersen, et al., 2018, s. 53).

## **8. Konklusjon**

I en helsefremmende tilnærming er myndiggjøring, støttende miljø og samhandling sentrale størrelser. Verdiene og strategiene som omhandler bemyndigelse, involvering, brukermedvirkning og samskaping finner vi igjen i politiske føringer og styringsteori. For å komme velferdsstatens mange komplekse utfordringer i møte og opprettholde fremtidens velferd, må bærekraftige samarbeid mellom dem som yter og dem som mottar tjenester utvikles og etableres. Jeg har i denne studien søkt å gi stemme til hvordan offentlig tjenesteytere opplever å samarbeide med dem som er i behov for velferdstjenester.

Hensikten med denne studien har vært å utvikle kunnskap om offentlige tjenesteyteres beskrivelser og forståelser for samarbeid med lavinntektsfamilier om deres boforhold. Tjenesteyterne forteller om krevende arbeid med brukere med komplekse utfordringer. Funnene tyder på at sammenhenger mellom de offentlige tjenesteyternes mandat, politiske føringer og styrings- og samarbeidsteorier påvirker både hvordan tjenesteyterne opplever sin rolle og synet på brukernes medvirkning. Tjenesteyterne står i spennet mellom arbeidsgivers rammer og brukernes ønsker og behov, mellom knappe ressurser og yrkesnormer. Studien viser at tjenesteyterne er nysgjerrige på om nye former for samarbeid kan bedre både utformingen og gjennomføringen av velferdstjenester og de ønsker å søke nye muligheter og forståelser gjennom samskaping og samproduksjon med dem det gjelder. De opplever det likevel utfordrende å gi slipp på kontroll og undrer seg over hvordan handlingsrommet for samskaping rigges og hvordan ressursene omfordelles for at et bedre samarbeid mellom tjenesteyter og bruker skal kunne skje.

Studien omhandler offentlige tjenesteyteres beskrivelser og forståelser om samarbeid i sitt virke med brukere utfra et lite utvalg informanter som har generert begrenset datamateriale. Det er en svakhet ved studien. Selv om flerstegsfokusgruppeintervju er en god metode for å genere data både i bredde og dybde, ville et større omfang av informanter og flere intervjuer over en lengre tidsperiode kunne gitt et større grunnlag om offentlige tjenesteyternes tanker om samarbeid med dem det gjelder. Denne studien ser på tjenesteyternes samarbeid med brukergruppen lavinntektsfamilier med boligutfordringer spesielt, samtidig har studien overføringsverdi til samarbeid med andre brukere av velferdstjenester. Studien avdekker noen mulige sammenhenger og strukturer som påvirker tjenesteyternes tanker og opplevelser i samarbeidsprosesser.

Gjennom å identifisere muligheter og se sammenhenger som påvirker livskvaliteten der mennesker lever, arbeider og bor fremmes muligheter for bemyndigelse og medvirkning for individ og samfunn. Det er et viktig oppdrag for samfunnet å utvikle og utføre gode velferdstjenester. Velferdsstaten søker nye konstruktive veier og handlingsrom for å løse økende komplekse og krevende velferdsutfordringer. Dette medfører mange endringsprosesser, også for måten vi samhandler på. Samarbeid er krevende, men har i seg muligheten til en helhetlig og bærekraftig tilnærming til utforming og gjennomføring av velferdstjenestene. Vi vil i fremtiden finne mange ulike former for samarbeid i samfunnet. Målet må være at fleksible styringsrammer og verdier for samarbeid og dialog kan utløse mangfoldige tilnærminger for ny læring og tjenesteutvikling.

## Litteratur

- Aasland, D. G. & Botnen Eide, S. (2003). Samarbeid og etikk: Jeg, vi og den andre. I S. Botnen Eide, H. H. Grelland, A. Kristiansen, H. I. Sævereid & D. G. Aasland (Red.), *Fordi vi er mennesker*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Andersen, L. L. (2016). A psycho-societal perspective on neoliberal welfare services in Denmark: Identification and ambivalence. *Journal of Psycho-Social Studies*, 9(1).
- Andersen, L. L. & Espersen, H. H. (2017). Samskabelse, samproduksjon og partnerskaber - teoretiske perspektiver. I *Partnerskaber og samarbejder mellem det offentlige og civilsamfundet. Socialstyrelsen*, 107-137.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of Citizen Participation. *Journal of American Institutt of Planners*, 35(4), 216-224.
- Askheim, O. P. (2007). Empowerment : I teori og praksis. I O. P. Askheim, B. Starrin & C. H. Heyerdahl (Red.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Askheim, O. P. (2017). Brukermedvirkningsdiskurser i den norske velferdspolitikken. *Tidsskrift for velferdsforskning*(2).
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2012-2013). *En helhetlig integreringspolitikk* ((Meld.St. 6: 2012-2013)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-6-20122013/id705945/>.
- Bonnefoy, X. (2007). Inadequate housing and health: an overview. *Int. J. Environment and Pollution*, 30(3/4), 411-429.
- Branstad, A. (2013). Fra monolog til dialog. I H. A. Hauge & M. B. Mittelmark (Red.), *Helsefremmende arbeid i en brytningstid. Fra monolog til dialog*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Braun, V. & Clarke, V. (2014). What can "thematic analysis" offer health and wellbeing researchers? *International Journal of Qualitative studies in Health and Wellbeing*, 3.
- Bronfenbrenner, U. (1994). Ecological Models of Human development. *International Encyclopedia of Education*, 3(2), 1643-1647.
- Bryson, J. M., Crosby, B. & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Båtsvik, T., Sekkesæter, H. & Skattum, C. (2007). Kvalitet i møte med brukeren. Hvordan lykkes med kvalitetsforbedring? Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/kvalitetskommuner/kvalitet\\_i\\_motet\\_med\\_brukeren.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/kvalitetskommuner/kvalitet_i_motet_med_brukeren.pdf)
- Denhardt, R. & Denhardt, J. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 548-559.
- Dooris, M. (2009). Holistic and sustainable health improvement: the contribution of the settings-based approach to health promotion. *Royal Society for Public Health*, 129(1), 29-36.
- Dooris, M. (2012). The settings approach. Looking back, looking forward. I A. Scriven & M. Hodgins (Red.), *Health promotion settings; principles and practice*. London SAGE Publications Ltd.
- Ekelund, B. Z. (1995). Diversity Icebreaker. Hentet fra <https://diversityicebreaker.no/>
- Epland, J. & Normann, T. M. (2019). Flere barn med vedvarende lave husholdningsinntekter. Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-barn-med-vedvarende-lave-husholdningsinntekter>
- Fangen, K. (2015). Kvalitativ metode. Hentet fra <https://www.etikkom.no/fbib/introduksjon/metoder-og-tilnarminger/kvalitativ-metode>
- FN. (1966). FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Hentet fra <http://www.fn.no/FN-informasjon/Avtaler/Menneskerettigheter/FNs-konvensjon-om-oekonomiske-sosiale-og-kulturelle-rettigheter>



- Green, J., Tones, K., Cross, R. & Woodall, J. (2015). *Health promotion. Planning and strategies* (3 utg.). Los Angeles: Sage.
- Grimen, H. (2004). *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønningsæter, A. B. & Nielsen, R. (2011). Bolig, helse og sosial ulikhet. Oslo: HelseDirektoratet.
- Handels - og næringsdepartentet. (2008-2009). *En nyskapende og bærekraftig Norge*. (Meld.St.7:2008-2009). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-7-2008-2009-/id538010/>.
- Hansen, T. (2007). Bolignormer, helse og velferd (Vol. 7). Oslo: Nova, Sintef Byggforsk.
- Hauge, H. A. (2013). Hvordan kan samfunnsvitenskapen bidra til helsefremmende arbeid. I H. A. Hauge & M. B. Mittelmark (Red.), *Helsefremmende arbeid i en brytningstid: fra monolog til dialog* (3 utg., s. 15-35). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hauge, H. A. & Ausland, L. H. (2013). Frihet og ansvar i forbyggende og helsefremmende arbeid. I H. A. Hauge & M. B. Mittelmark (Red.), *Helsefremmende arbeid i en brytningstid. Fra monolog til dialog?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Hauge, H. A. & Mittelmark, M. B. (Red.). (2013). *Helsefremmende arbeid i en brytningstid: Fra monolog til dialog?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Hegland, T. J. (1970). Byråkratiet — egenskaper og problemer. *Ledelse og erhvervsøkonomi*, , 34, 102-114.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (1997-98). *Om opptrappingsplan for psykisk helse 1999 - 2006*. (St.prp. nr. 63:1997-98). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-63-1997-98-/id201915/sec1>.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2013). *Morgendagens omsorg*. (Meld.St.nr. 29: 2012-2013). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20122013/id723252/>.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2005-2006). *Mestring, muligheter og mening*. (Meld.St.25:2005-2006). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-25-2005-2006-/id200879/sec2>.
- Helse - og omsorgsdepartementet. (2015). *Folkehelsemeldingen: Mestring og muligheter*. (Meld. St. 19 2014-2015). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-2014-2015/id2402807/>.
- Helse - og omsorgsdepartementet. (2011-12). *Se meg!* (Meld.St.30: 2011-12). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-30-20112012/id686014/>.
- Helsebiblioteket. (2016). Styrende dokumenter knyttet til brukermedvirkning i psykisk helsearbeid. Hentet fra <https://www.helsebiblioteket.no/249709/styrende-dokumenter-brukermedvirkning>
- HelseDirektoratet. (2017a). Brukermedvirkning. Hentet fra <https://helseDirektoratet.no/folkehelse/psykisk-helse-og-rus/brukermedvirkning>
- HelseDirektoratet. (2017b). Folkehelsepolitisk rapport. Hentet fra <https://helseDirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/1428/Folkehelsepolitisk%20rapport%202017.pdf>
- Hem, H. E. (2013). Aksjonsforskning: forskning til nytte i møte med velferdssamfunnets hovedutfordringer. I H. A. Hauge & M. B. Mittelmark (Red.), *Helsefremmende arbeid i en brytningstid: fra monolog til dialog* (3 utg.). Bergen: Fagboklaget.
- Hjort, P. F. (1994). Om samsykdommene. *Oslo: Statens institutt for folkehelse, institutt for helsetjenesteforskning* 10 sider.
- Huby, G., Johnsen, L., Langsholt, L. E. & Klubben, M. (2018). Hvordan praktisere brukermedvirkning uten brukeren *Tidsskrift for velferdsforskning*, 4.
- Hummelvoll, J. K. (2007). Fokusgruppeintervju- en sentral metode i handlingsorientert forskningsarbeid. I G. Beston, L. Borge, B. Eriksson, J. S. Holte, J. K. Hummelvoll & A. Ottosen (Red.), *Handlingsorientert forskningssamarbeid. Refleksjoner fra forskningsprosjektet «Helsefremmende og forebyggende psykisk helsearbeid i lokalsamfunnet» (PHIL)*. Elverum: Høyskolen i Hedmark.

- Hummelvoll, J. K. (2008). The multistage focus group interview. *Norsk Tidsskrift for Sykepleieforskning*, 10(1), 3-14.
- Husbanken. (2018). Husbankens kommuneprogram 2016 - 2020. Hentet fra [/www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/kommuneprogram/](http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/kommuneprogram/)
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstract forlag.
- Jørgensen, T. (2018). *Når utsatte borgere møter velfærdssystemet*. Hentet fra <https://www.vive.dk/da/udgivelser/naar-udsatte-borgere-moeder-velfaerdssystemet-10156/>
- Kobro, L., Andersen, L. L., Espersen, H. H., Kristensen, K., Skar, C. & Iversen, H. (2018). *La oss gjøre det sammen. Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon*. Oslo: HSN/Sesam/KS.
- Kobro, L., Andvig, E. & Ekelund, B. (2018). En U-sving til bedre bolig. Et prosjekt for boligsosial innovasjon i kommunal kontekst: Universitet i Sørøst-Norge.
- Kommunal-og moderniseringsdepartementet. (2014). *Bolig for velferd: Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid 2014-2020*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Bolig-for-velferd/id753950/>.
- Kommunal-og moderniseringsdepartementet. (2017). Veier til samarbeid Sosiale entreprenører som samarbeidspartnere i offentlig sektor - eksempler og idéer. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/314a2ddf427b4bea95fd2a3900371149/no/pdfs/inspirasjonshefte\\_uu.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/314a2ddf427b4bea95fd2a3900371149/no/pdfs/inspirasjonshefte_uu.pdf)
- Kristiansen, A. (2003). Møte med den andre: Martin Buber. I S. Botnen Eide, H. H. Grelland, A. Kristiansen, H. I. Sævereid & D. G. Aasland (Red.), *Fordi vi er mennesker; en bok om samarbeidets etikk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kristoffersen, K. (2006). *Helsens sammenhenger. Helsefremmende prosesser ved kronisk sykdom*. Oslo: Cappelen Akademisk.
- KS. (2015). På vei mot kommune 3.0. Hentet fra <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/innovasjon/hva-er-innovasjon/pa-vei-mot-kommune-3.0/>
- KS. (2018a). Forankring. Samskaping for motivasjon og endring. Hentet fra [ksled.no/verktøy/å-lede-og-delta-i-profesjonsfelleskapet/introduksjon-til-prosessledelse-og-innovasjon/forankring-1](http://ksled.no/verktøy/å-lede-og-delta-i-profesjonsfelleskapet/introduksjon-til-prosessledelse-og-innovasjon/forankring-1)
- KS. (2018b). Ledere og medarbeidere betyr mest. Hentet fra <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/innovasjonsbarometeret-for-kommunal-sektor/ledere-og-medarbeidere-betyr-mest/>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Marmot, S. M. (2010). Fair Society, Healthy lives. Hentet fra <http://www.instituteofhealthequity.org/resources-reports/fair-society-healthy-lives-the-marmot-review/fair-society-healthy-lives-exec-summary-pdf.pdf>
- Mittelmark, M. B. & Hauge, H. A. (2015). Helsefremmende politikk for vurdering av helsekonsekvenser; hvorfor lokalsamfunn og nærmiljø er de sentrale arenaene. I M. B. Mittelmark & H. A. Hauge (Red.), *Helsefremmende arbeid i en brytningstid; fra monolog til dialog*. Bergen: Fagbokforlaget.
- NESH. (2016). Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, jus og teologi. Hentet fra <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/>
- Neumann, C. B. & Neumann, I. B. (2014). *Forskeren i forskningsprosessen. En metodebok om situering*. Oslo: Cappelen Damm.
- Norges Forskningsråd. (2017). Gode og effektive helse-, omsorgs- og velferdstjenester – HELSEVEL. NOU 2011:11. (2011). *Innovasjon i omsorg*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-11/id646812/>.
- NOU. (1998). *Det er bruk for alle*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1998-18/id141324/>.
- Nyeng, F. (2012). *Nøkkelpbegreper i forskningsmetode og vitenskapsteori*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Omholt, E. L., Brovold, C., Epland, J., Kirkeberg, M. I. & Revold, M. K. (2016). Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Osborne, S. P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *SAGE journals*, 42(3), 135- 158. doi: <https://doi.org/10.1177/0275074012466935>
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, synergy and development. *World Development*, 24(6), 1073-1087.
- Pestoff, V., Brandson, T. & Vershuere, B. (2012). *New Public Governance, The Third Sector and Co-Production*. New York: Routledge.
- Robinson, M. (2015). From Old Public Administration to the New Public Service. Hentet fra [https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PS-Reform\\_Paper.pdf](https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PS-Reform_Paper.pdf)
- Rønningen, G. E. (2013). Nærmiljø - nostalgi eller aktuell arena i forebyggende og helsefremmende arbeid? I H. Hauge & M. Mittelmark (Red.), *Helsefremmende arbeid i en brytningstid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sandbæk, M. & Pedersen, A. W. (2010). Barn og unges levevilkår i lavinntekstfamilier. En panelstudie 2000 - 2009. *NOVA – Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring*.
- Scharmer, O. (2018). *The essentials of Theory U: Core Principles and applications*. Oakland: Berrett-Koehler Publishers.
- Schibbye, A.-L. L. (1998). Å bli kjent med seg selv og andre. I A. J. Andersen & B. Karlsson (Red.), *Psykatri i endring*. Oslo: Gyldendal.
- Scriven, A. (2012). Health promotion settings: an overview. I A. Scriven & M. Hodgins (Red.), *Health promotion settings: principles and practice* (s. 1-12). London: Sage.
- Scriven, A. & Hodgins, M. (2012). *Health promotion settings: Principles and practice*. London: SAGE.
- Sellick, M. M. K., Delaney, R. & Brownlee, K. (2002). The Deconstruction of Professional Knowledge: Accountability Without Authority. *Families in Society: The Journal of Contemporary Social Services*, 83(5), 493-498.
- Skog Hansen, I. L., Bogen, H., Fløtten, T. F., Pedersen, A. W. & Sørvoll, J. (2008). Det er jo ingen som sulter her, men... Kommunale strategier i arbeidet med å forebygge og bekjempe fattigdom. (Vol. 18). Oslo: Fafo.
- Sosial - og helsedirektoratet. (2005). Og bedre skal det bli. Hentet fra <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/233/Og-bedre-skal-det-bli-nasjonalt-strategi-for-kvalitetsforbedring-i-sosial-og-helsetjenesten-2005-2015-IS-1162-bokmal.pdf>
- Stang, I. (2013). Bemyndigelse. I H. A. Hauge & M. B. Mittelmark (Red.), *Helsefremmende arbeid: fra monolog til dialog* (3 utg., s. 141-161). Bergen: Fagbokforlaget.
- Steen, T. & Tuurnas, S. (2018). The Roles of the Professional in Co-Production and Co-Creation Processes. I T. Brandsen, T. Steen & B. Vershuere (Red.), *Co-production and co-creation - engaging citizens in public services*. New York: Routledge.
- Sunne kommuner. (2019). Sunne kommuner: WHO's norske nettverk. Hentet fra <http://sunnekommuner.no/>
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2010). Collaborative innovation in the public sector: An analytical framework. Roskilde: Roskilde Universitet.
- Thomassen, M. (2006). *Vitenskap, kunnskap og praksis. Innføring i vitenskapsfilosofi for helse- og sosialfag*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Torfing, J. (2016). *Collaborative innovation in public sector*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Torfing, J. (2017). Samskabelse: Hva er det, hvorfor skal vi gjøre det, og hvordan leder vi det? Hentet fra <https://www.ks.no/contentassets/cc2dd10e4e054c768c0ffdbd9fa29384/roskilde-universitet.pdf>

- Totcheva, C. Ø., Wegener, C. & Willumsen, E. (2019). Sosial innovasjon som situert praksis i sykehjem. I A. K. T. Holmen & T. Ringholm (Red.), *Innovasjon møter kommuner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Verschuere, B., Brandsen, T. & Pestoff, V. (2012). Co-production: The state of the art in research and the future agenda. *Voluntas*, 23(4), 1083-1101. doi: doi: 10.1007/s11266-012-9307-8.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and coproduction. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357.
- WHO. (1986). The Ottawa charter for Health Promotion. Hentet fra <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/ottawa/en/>
- WHO. (1998). Health Promotion Glossary. Hentet fra <http://www.who.int/healthpromotion/about/HPR%20Glossary%201998.pdf?ua=1>
- WHO. (2005). The Bangkok Charter for Health Promotion in a Globalized World Hentet fra [http://www.who.int/healthpromotion/conferences/6gchp/bangkok\\_charter/en/](http://www.who.int/healthpromotion/conferences/6gchp/bangkok_charter/en/)
- Yttredal, E. R., Bergem, R. & Ouff, S. M. (2016). Kva rolle spelar verdiar i samordning av det bustadsosiale arbeidet i kommunane? I J. Amdam, R. Bergem & F. O. Båtevik (Red.), *Offentlig sektor i endring*. Oslo: Universitetsforlaget.

NSD xxxxx

NSD's ref: 55624 / 3 / EPA

Orientering om endringer i gjennomføring av forskningen i Prosjekt U-sving til bedre bolig - prosjektnummer 55424.

Endringen vi her vil orientere om, dreier seg om at masterstudent Mari Braut skal delta som forskningsmedarbeider i dette prosjektet. Sammen med forsker Ellen Andvig skal hun gjennomføre fokusgruppeintervjuer med tjenesteyterne som deltar i prosjektet. Mari Braut skal skrive en masteroppgave innen helsefremmende arbeid med fokus på data fra fokusgruppene med tjenesteyterne. Den samme intervjuguiden som vi allerede har sendt inn til NSD, benyttes. Mari har ikke en egen intervjuguide. Maris deltakelse innebærer at hun har tilgang på datamaterialet om tjenesteyterne i prosjektet. Hun har ikke tilgang til datamaterialet fra familiene som deltar. Tjenesteyterne som deltar i prosjektet, blir informert muntlig om Maris deltakelse i prosjektet.

Vennlig hilsen

Ellen Andvig, dosent

Institutt for helse, sosial og velferdsfag

Høgskolen i Sørøst-Norge

BEKREFTELSE PÅ ENDRING

Hei,

Viser til endringsmelding registrert hos personvernombudet 27.04.2018.

Vi har nå registrert at masterstudent Mari Braut skal være forskningsmedarbeider i prosjektet. Vi har registrert at hun vil samle inn og få tilgang til datamaterialet om tjenesteyterne og at informantene vil motta muntlig informasjon om dette. Vi forstår det slik at masteroppgaven er et underprosjekt med lignende formål.

Personvernombudet forutsetter at prosjektopplegget for øvrig gjennomføres i tråd med det som tidligere er innmeldt, og personvernombudets tilbakemeldinger. Vi vil ta ny kontakt ved prosjektslutt.

Med vennlig hilsen,

--

Eva J. B. Payne

Rådgiver | Adviser

Seksjon for personverntjenester | Data Protection Official

T: (+47) 55 58 27 97

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS | NSD – Norwegian Centre for Research Data

Harald Hårfagres gate 29, NO-5007 Bergen

T: (+47) 55 58 21 17

[postmottak@nsd.no](mailto:postmottak@nsd.no) [www.nsd.no](http://www.nsd.no)

## INTERVJUGUIDE

### Dagens situasjon:

- Kan dere fortelle om hvordan møtene med brukerne foregår i dag?
- Hvordan vil dere beskrive samarbeidet med brukergruppen?

### Framtidstanker:

- Hvordan kunne samarbeidet med brukerne se ut – hvis dere skulle tenke nytt/annerledes? Er det noen som har lyst til å begynne å drømme litt?
  - Hva vil dere ha mer av og hva vil dere ha mindre av i samarbeidet med brukerne?
  - Hvordan kan dere tenke annerledes om samarbeidet med familiene?
  - Hvordan kan dere kvalitetssikre samarbeidet med familiene om deres boligsituasjon?
  - Hvordan kan man legge til rette for systemiske møtepunkter mellom dere som tjenesteytere og familiene?
  - Hvordan kan man fasilitere og legge til rette for refleksjonen sammen med familiene om boligsituasjonen?

### Evaluering av samtalene:

- Hva har dere lært av hverandre?
- Hvordan har det vært å tenke høyt sammen om samarbeidet med familiene om deres bosituasjon?

