

IVAR EIMHJELLEN OG JILL LOGA

Nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører

Samskaping i nye samarbeidsforhold?

Ivar Eimhjellen og Jill Loga

Nye samarbeidsrelasjoner mellom
kommuner og frivillige aktører

Samskaping i nye samarbeidsforhold?

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Bergen/Oslo 2017

© Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2017
Rapport 2017:9

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
Co/Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.sivilsamfunn.no

ISBN (print): 978-82-7763-577-4
ISBN (online): 978-82-7763-578-1

ISSN (print): 1891-2168
ISSN (online): 1891-2176

Rapporten er finansiert av Kulturdepartementet gjennom prosjektet «Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor». Senteret er et samarbeidsprosjekt mellom Uni Research Rokkansenteret og Institutt for samfunnsforskning.

Innhold

Innhold	5
Innledning	7
1.1 Tradisjon for offentlig-frivillig samarbeid i Norge	10
1.2 Frivillige aktørers ulike samfunns- og velferdsroller	11
1.3 Data og metode	13
Offentlig-frivillig samarbeid: reformer og begreper	15
2.1 Offentlige perspektiv på tverrsektorielt samarbeid	15
2.2 Samskaping, en ny form for tverrsektorielt samarbeid?	20
Drivkrefter, barrierer og utfall av samskapingsprosjekter	29
3.1 Hva viser forskningen	29
3.2 Et norsk eksempel	36
3.3 Hvilke resultater skal vektlegges?	37
Funn fra spørreundersøkelsen	41
4.1 Ulike områder og former for samarbeid	41
4.3 Holdninger til samarbeid med frivillige aktører	44
4.2 Konkrete samarbeidsrelasjoner	47
4.4 Samskapingsindikatorer: Initiering, styring og kontroll	48
Avslutning og konklusjon	53
5.1 Hvordan samarbeider kommuner og frivillige aktører i dag?	53
5.2 Er samskaping noe nytt i Norge?	54
Appendiks	57
Litteratur	61
Sammendrag/Abstract	65

Innledning

I denne rapporten skal vi undersøke i hvilken grad samskaping, som en ny måte å forstå samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor på, finner sted i norske kommuner, og i så fall hvilke former for samskaping som eksisterer i kommunene. Samarbeid mellom frivillige og kommuner blir stadig fremhevet av statlige myndigheter som en sentral strategi for å skape gode lokalsamfunn og velferdsløsninger. Inspirasjonsheftet «Samarbeid mellom frivillige og kommuner» fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) er ett eksempel, hvor intensjonene i regjeringens «Frivillighetserklæring» (2015) følges opp. I inspirasjonsheftet oppfordres kommunene til å utforme en frivillighetspolitikk og tiltak for å utvikle mer og gjerne nye former for lokalt forankret samarbeid med frivillige aktører. Andre eksempler er «Nasjonal strategi for frivillig arbeid på helse- og omsorgsfeltet» (2015) – et samarbeid mellom Frivillighet Norge, KS og Helse- og omsorgsdepartementet, og «Samarbeidsavtale med ideelle organisasjoner om helse- og sosialtenester» (2015) mellom næringsdepartementet, KS, Virke, Frivillighet Norge, Ideelt Nettverk og KS Bedrift. Nylig ble også en fornyet samarbeidsplattform mellom Frivillighet Norge og KS undertegnet (august 2017).

Samarbeid mellom frivillige aktører og offentlige aktører er likevel langt fra noe nytt. Fra de tidlige faser i utviklingen av velferdsstaten og frem til i dag har offentlig sektor samarbeidet med ulike typer frivillige/ideelle aktører, som også har vært pådrivere for økt offentlig ansvar for velferdsoppgaver (Kuhnle, 1983; Nagel, 1991; Seip, 1984). Basert på en slik historisk tradisjon for samarbeid mellom sektorene skulle man derfor forvente at samskaping mellom offentlig og frivillig sektor i ulike former finner sted i Norge.

Mengde og type samarbeid, og grad av involvering av frivillige aktører i offentlig velferdsproduksjon, har likevel variert, både over tid og mellom typer av velferdsområder. På samme vis har også politikken – og ikke minst begrepene som blir brukt om slikt samarbeid – vært i endring. Begreper som «samhandling», «samordning» og «samstyring» har i en årrekke vært tema innenfor offentlig sektor i tilknytning til økonomiske og administrative effektiviseringsstrategier og forvaltningsreformer. For eksempel knyttet til strategier for å løse såkalte «wicked issues» med utfordringer som griper over

sektorskillene som den offentlige forvaltningen er organisert i. Det finnes også mange andre begreper som viser til samarbeid med og involvering av ikke-offentlige aktører i velferdsproduksjonen, for eksempel «nettverksledelse», «samarbeidsdrevet innovasjon», «sosial innovasjon», «samstyring», «medborgerskaping», «sosialt medborgerskap», «kommune 3.0.», «brukermedvirkning», «brukerinvolvering», etc. (Askheim, 2017; Pedersen-Ulrich, 2016).

Noen av de siste i rekken av slike begreper omkring samarbeid mellom offentlige og ikke-offentlige aktører, er begrepene «co-creation» og «co-production», eller «samskaping» på norsk.¹ Disse teoretiske begrepene henspiller på at velferdsproduksjon ikke kun skal foregå i offentlig regi, men i samarbeid med ikke-offentlige aktører fra frivillig sektor og/eller fra næringsliv. Samskappingsbegrepet sikter mot at det må tenkes nytt omkring produksjon av velferdstjenester, fordi den tradisjonelle måten velferden produseres på (som i en nordisk kontekst hovedsakelig er i regi av det offentlige) forventes å ville bli stadig mer utfordret. Det tas derfor flere initiativ til at nye aktører skal trekkes inn både i initieringsfasen, i utformingen og i implementeringen av velferdstjenester. Samskaping handler på denne måten om potensialet for ikke-offentlige aktører, det være seg ideelle organisasjoner, frivillige, medborgere, konsumenter eller kommersielle bedrifter, til å bidra i velferdsproduksjonen i samarbeid offentlig sektor.

Når vi her skriver om velferdsproduksjon, så er det i en vid forståelse av hva velferd er, og viser til kollektive samfunnsoppgaver som utføres for å skape gode samfunn å leve i. Det være seg konkrete helse og omsorgsoppgaver, skole og undervisning, men også oppgaver innenfor inkludering og integrering, folkehelse, beredskap, natur eller miljø.

Slikt samarbeid om produksjon av velferd vil i stor grad formes av konteksten det foregår i. For eksempel vil type økonomiske forhold, velferdsmodell og tradisjoner for frivillig engasjement ha stor innvirkning på hvordan samskaping foregår. I denne rapporten retter vi oppmerksomheten primært mot samarbeid mellom det kommunale nivået av offentlig sektor og

1. Co-creation begrepet har utgangspunkt i kommersiell sektor, der det handler om å involvere forbrukerne i utviklingen av produkter, mens co-production i større grad er brukt i litteratur om offentlige tjenester. Man kan også skille mellom begrepene ut fra tidspunkt for involvering av ikke-offentlige aktører i velferdsproduksjon, der co-creation involverer disse i en tidlig initierings- og utformingsfase og co-production innebærer involvering i en implementeringsfase. I en gjennomgang av internasjonal forskning omkring samskaping, finner Voorberg m.fl. (2013; 2015) at begrepene co-creation og co-production i stor grad er overlappende og tillegges samme mening. For enkelthetens skyld vil vi i hovedsak bruke samskappingsbegrepet i denne rapporten.

lokale frivillige aktører som enkeltfrivillige og ulike typer frivillige sammenlutninger, lag og organisasjoner.²

Problemstillinger

De overordnede spørsmålene i rapporten er i hvilken grad det foregår samskaping mellom kommuner og frivillige aktører i Norge, og hvilke typer samskaping som kjennetegner samarbeidet mellom kommuner og frivillige aktører. Dette vil vi undersøke ved å se på hvilke nye samarbeidsrelasjoner mellom offentlige og frivillige aktører som er etablert i norske kommuner. Her vil vi undersøke fire former for samskaping: *styrt samskaping*, *ansvarliggjørende samskaping*, *likeverdig samskaping* og *fasiliterende samskaping*, som hver kan skilles fra hverandre etter hvilke aktører som styrer samarbeidsprosesser og i hvilken grad innhold og mål for samarbeid er definert på forhånd. Vi skal undersøke hvilke sektorer samarbeidet omfatter, hvilke aktører som er involvert, hvem som har initiert samarbeidet og hvor ansvaret og kontrollen rundt samarbeidet er plassert. Rapporten vil på denne måten gi et empirisk bidrag til å forstå hvordan kommunale og frivillige aktører samarbeider i dag, og i hvilken grad det foregår samskaping, slik begrepet er definert. Rapporten vil også peke ut hvilke bakgrunnsfaktorer og eventuelle barrierer/suksessfaktorer som kan ligge til grunn for de mønstrene for samarbeid mellom kommuner og frivillige aktører i Norge.

Gangen i rapporten

Videre i innledningskapittelet skal vi diskutere det historiske forholdet mellom offentlige myndigheter og frivillige aktører i Norge, samt ulike perspektiv på samfunns- og velferdsrollene til frivillige aktører. Vi beskriver så datagrunnlaget for analysene. I kapittel 2 går vi så videre i diskusjonen om hvordan perspektivene på frivillige aktører og deres roller skiller seg fra hverandre i tre tradisjoner for offentlig styring som har preget Norge: 1) Offentlig administrasjon, 2) New public management, og 3) New public governance. Denne diskusjonen leder oss frem til begrepet om samskaping, som vi videre diskuterer og operasjonaliserer for bruk i analysen. I kapittel 3 diskuterer vi nyere forskning omkring drivkrefter, barrierer og utfall av samskaping. Vi beskriver også et kjent norsk eksempel på samskaping-sprosjekt. I kapittel 4 tar vi for oss og analyserer de innsamlede data om et utvalg norske kommuners samarbeid med frivillige aktører og i hvilken grad og form det foregår samskaping i disse samarbeidsrelasjonene. Rapporten blir avsluttet med et kort oppsummerende konklusjonskapittel.

2. Samarbeid mellom offentlige og private/kommersielle aktører er behandlet i andre rapporter fra senteret: Se for eksempel «Frivillighet og Forretning» (Loga, 2016).

1.1 Tradisjon for offentlig-frivillig samarbeid i Norge

I norsk sammenheng er samarbeid mellom myndigheter og frivillige aktører i velferdsproduksjon langt fra noe nytt. Helt fra begynnelsen av 1800-tallet jobbet lokale frivillige organisasjoner med lokale saker og utfordringer i samarbeid med lokale myndigheter. Da det lokale selvstyret ble etablert i Norge i 1837, og borgere fikk sosiale velferdsrettigheter, fikk kommunen ansvar for å levere velferdstjenester og det ble bygget opp en administrasjon for å sikre velferdsrettighetene til borgerne. Disse tjenestene ble i stor grad utviklet i et samarbeid mellom kommunale myndigheter og frivillige og private aktører. I siste del av 1800-tallet vokste det frem nasjonale frivillige organisasjoner både innen den religiøse og den sekulære delen av sivilsamfunnet.³

Dette tidlige frivillige engasjementet og deltakelsen i velferdsproduksjon ble støttet av offentlige myndigheter på ulike måter. Samarbeidet kunne ta form av økonomisk støtte, der kommunale myndigheter bidro med tilskudd.⁴ Det kunne også være institusjonelle samarbeid der ideelle organisasjoner produserte velferdstjenester som kommunen kjøpte eller på annen måte finansierte. Samarbeidet kunne også ta form av interesserepresentasjon, der organisasjonene fungerte som «ører» og «talerør» for bestemte grupper inn mot lokale myndigheter som utviklet tjenester. Det institusjonelle samarbeidet har først og fremst vært utviklet på området for sosialomsorg, der offentlige myndigheter tildelte kontrakter til frivillige og private aktører for produksjon av velferd i en tid da velferdsstaten var mindre utbygget. For eksempel ble det etter en regjeringsresolusjon i 1907 vedtatt at det offentlige ansvaret for bosetting av bostedsløse og tildeling av forsorgshjelp for «omstreifere» skulle utføres av den frivillige organisasjonen «Misjonen», etter en formell kontrakt som gikk over flere år. Drift av barnevernsinstitusjoner har også lenge blitt ivaretatt av ikke-offentlige aktører gjennom langsiktige kontrakter med myndighetene.⁵

I mellomkrigstiden ble mange frivillige organisasjoner, særlig innenfor helse og omsorg, tettere knyttet til de offentlige myndighetene. Samarbeidet mellom myndighetene og organisasjonene var i denne perioden preget av likeverdighet mellom aktørene, spesielt i de større byene. Både staten og organisasjonene var inne i en utviklings- og oppbyggingsperiode, og hadde gjensidig nytte av hverandre. Organisasjonene bidro med folkelig

3. Røde Kors ble etablert i Norge i 1865, Norske kvinners Sanitetsforening i 1896 og Nasjonalforeningen for folkehelsen i 1919.

4. For eksempel mottok foreningen Det Kongelige Selskab for Norges Vel (stiftet i 1809) støtte fra kommunale myndigheter allerede i 1820 (Raaum, 1988: 241).

5. For en mer utfyllende beskrivelse av dette, se rapporten «Frivillig sektor og boligsosialt arbeid» (Loga m.fl., 2015).

engasjement, arbeidskraft, kompetanse og nye initiativ, og fikk til gjengjeld økonomisk støtte fra myndighetene uten for mange krav til utforming av tjenestene. Dette forholdet mellom de offentlige og de frivillige aktørene var i stor grad preget av samarbeid, heller enn av konkurranse. Sammenvevingen av offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner startet på denne måten lenge før den moderne velferdsstaten ble utformet (Wollebæk, Selle & Lorentzen, 2000). Historien om velferdsstatens og velferdskommunens fremvekst handler derfor i stor grad om et samarbeid mellom offentlige myndigheter, frivillige organisasjoner, og også private aktører som bidro med finansiell støtte (Nagel, 1991). Forholdet mellom offentlige myndigheter og frivillige aktører har på denne måten lenge vært basert på samarbeid og integrasjon.

Senere, gjennom rettighetsfesting og utbyggingen av velferdsstaten, ble mange av de ideelt drevne institusjonene og tjenestene et offentlig ansvar, og i løpet av 1950- og 60-tallet ble store deler av denne velferdsproduksjonen inkorporert i offentlig sektor. Særlig gjaldt dette for sykehusdrift og innenfor barne- og eldreomsorg. Den frivillige/ideelle andelen i velferdsproduksjon sank jevnt i Norge fra etterkrigstiden og fremover. I dag utgjør dermed den frivillige deltakelsen, og den institusjonelle velferdsproduksjonen som utføres av ideelle og humanitære organisasjoner, en liten andel av den totale velferdsproduksjonen. Dette gjelder også om man sammenligner Norge med andre land. Data viser her at Norge er blant landene med minst ideell drift innenfor velferdsfeltet, med en andel ideelt sysselsatte på syv prosent (Trætteberg & Sivesind, 2015). Bare Sverige ligger under oss på denne rangeringen, men de har til gjengjeld også en mye høyere andel velferds-sysselsatte innenfor privat/kommersiell sektor.

Likevel har frivillige organisasjoner fortsatt å spille viktige roller i velferdssystemet, om enn ikke i hovedsak som tjenesteprodusenter.⁶ Frivillige organisasjoner har blant annet vært sentrale politiske pådrivere som representanter for ulike interessegrupper opp mot myndighetene, og spiller viktige sosiale og integrative samfunnsroller. Vi skal videre se litt nærmere på disse ulike rollene som frivillige organisasjoner kan spille.

1.2 Frivillige aktørers ulike samfunns- og velferdsroller

Offentlige myndigheter kan altså iverksette politikk og sine mål ved hjelp av og i samarbeid med frivillige aktører, og i Norge har myndighetene historisk vært åpne for påvirkning fra og samarbeid med slike aktører. Grovt sett kan

6. Selv om andelen ideell velferdsproduksjon (målt i årsverk) har vært stabilt lav over tid, så har det reelle omfanget vokst i takt med at hele velferdsfeltet har vokst. Se Trætteberg og Sivesind, 2015.

man skille ut tre sentrale samfunnsroller som sivilsamfunnsaktører kan spille, og som har betydning for samarbeidet med myndighetene.

For det første kan frivillige organisasjoner fungere som *politiske aktører* og *interesserepresentanter*. Mange frivillige organisasjoner har viktige roller som interesseformidlere og forsvarere av ulike interesser, verdier og livssyn opp mot myndighetene. De fungerer på denne måten som institusjonaliserte representanter for særinteresser som kan komme til orde gjennom høringer, eller at de deltar i avgjørelsessystemet gjennom «organisasjonskanalen» (Rokkan, 1987; Olsen, 1980; Egeberg, 1981) og i korporative arenaer som for eksempel utvalg, styrer eller råd. Organisasjonene er på denne måten institusjonaliserte sambandslinjer mellom individer og myndigheter. Påvirkning fra sivilsamfunnsaktører kan også forekomme i mindre formaliserte former og kanaler, som ved enkeltpersoners eller mindre formaliserte gruppers deltakelse i offentlig debatt, i aksjoner og i demonstrasjoner.

For det andre kan frivillige organisasjoner fungere som *sosiale møtesteder* der mennesker kan bli integrert i sosiale fellesskap lokalt og i samfunnet mer generelt. På denne måten bidrar til frivillige organisasjoner til *samfunnsintegrasjon*. Frivillige sammenslutninger kan være med på å skape, vedlikeholde og styrke sosiale fellesskap og fungere som møtesteder der sosial tilhørighet kan oppstå på tvers av sosiale skiller, alder og kjønn. I dette perspektivet på sivilsamfunnsaktører har begrepet om sosial kapital stått sentralt, som handler om hvordan aktiv deltakelse i frivillige organisasjoner med møter ansikt-til-ansikt kan utvikle tillit og sosiale nettverk mellom både like (bonding sosial kapital) og ulike (bridging sosial kapital) mennesker (Putnam, 2000). Myndigheter kan her prøve å skape en politikk for frivillig sektor som legger til rette for utvikling av sosiale nettverk og tillit mellom innbyggerne. Samtidig kan også tillit og nettverk utvikles mellom individer og myndigheter (linking sosial kapital) ved hjelp av frivillige organisasjoner. Her kan for eksempel representanter fra myndigheter og frivillige organisasjoner fungere som meklere mellom samfunnsnivå, mellom grasrota (enkeltindivider eller grupper) og de ulike myndighetsnivåene (Woolcock, 1998). En samfunnsmegler har gjerne kunnskap og erfaring fra de ulike sfærene og nivåene, og kan fungere som en tolk begge veier. Myndighetene kan i samarbeid med sivilsamfunnet legge til rette for å skape gode nettverk og dermed øke den sosiale kapitalen, som videre kan påvirke individ og sivilsamfunnet sin grad av tillit til myndighetene (Woolcock, 1998).

Frivillige organisasjoner kan også ha viktige *økonomiske funksjoner* knyttet til *produksjon av velferdstjenester*. Som vi har vært inne på er denne rollen mindre fremtredende i Norge, både sammenlignet med andre land (i Norden og i Europa), men også historisk. Med et økende press på offentlig velferdsproduksjon i mange land etter økonomiske nedgangstider, ser man likevel i økende grad mot både privat og frivillig sektor for igjen å kunne

bidra til å løse velferdsutfordringer. I et slikt perspektiv har sosialt entreprenørskap, sosial virksomhet og sosial innovasjon blitt sentrale begrep. Det er også med bakgrunn i denne utviklingen at begrepet om samskaping i velferdsproduksjon har vokst frem. Som vi skal komme til senere er likevel ikke rollen som profesjonell ideell velferdsprodusent i form av drifting av velferdsinstitusjoner den rollen som er mest relevant når det gjelder samskaping, ettersom rammene for samarbeidsforholdet offentlig-frivillig i disse relasjonene er ganske faste og kontraktsbaserte. Samskaping er i så måte et mer mangfoldig begrep om flere måter, roller og ansvar som ulike aktører kan ha i en samarbeidsprosess omkring velferdsoppgaver, og man ser det hele i et lengre prosessperspektiv, fra initiering, problem- og oppgavedefinering til selve utførelsen av konkrete oppgaver.

Senere i rapporten kan vi se hvilke roller og funksjoner frivillige organisasjoner blir tillagt fra offentlige aktørers side i nyere samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører.

1.3 Data og metode

Datagrunnlaget i rapporten er en nettbasert spørreundersøkelse som ble sendt ut til 77 norske kommuner. I tillegg, på grunn av kommunestørrelsen i Oslo ble det besluttet også å sende undersøkelsen til de 15 bydelene i Oslo. Selv om det på noen dimensjoner ikke vil være gyldig å sidestille bydeler i Oslo med andre kommuner fordi de er på ulike forvaltningsnivå, har vi valgt å behandle disse forvaltningsenhetene likt i denne rapporten. Totalt endte vi altså med et bruttoutvalg på 92 enheter.

Kommunene ble valgt ut på bakgrunn av en kartlegging som ble utført av Frivillighet Norge, der de har identifisert alle kommuner som har vedtatt en frivilligpolitikk, samt alle kommuner som er gang med å utvikle en slik politikk.⁷ Bakgrunnen for å undersøke dette utvalget av kommuner er en antakelse om at de kommunene som er kommet lengst i å utvikle og vedta en egen politikk for frivillig sektor, også vil være aktive med hensyn til samarbeid med frivillig sektor og vil ha utviklet samarbeidsrelasjoner med frivillig sektor i senere tid. Vi har altså valgt ut respondent-kommuner som med størst sannsynlighet vil kunne si oss noe om det fenomenet vi er ute etter å undersøke: samarbeid og samskaping mellom kommuner og frivillige aktører.

Undersøkelsen ble sendt ut sammen med et invitasjonsbrev til postmottakene i de 77 kommunene, der vi ba om at den skulle videresendes til

7. Vi fikk bistand fra Frivillighet Norge i å identifisere alle disse kommunene. Se også: http://frivillighetnorge.no/no/samarbeid/samarbeid_gir_gevinst/Best+p%C3%A5+frivillighetspolitikk.b7C_wtHYW4.ips

relevante personer med ansvar for politikk eller kontakt med frivillige aktører, som for eksempel rådmenn, kultursjefer, frivillighetskoordinatorer, folkehelsekoordinatorer eller andre. Av de som svarte på undersøkelsen hadde 43 prosent en lederstilling, 32 prosent hadde en mellomlederstilling og 25 prosent hadde en medarbeiderstilling i kommunen. Det var også mest vanlig blant respondentene å være knyttet til tjenesteområdet kultur, fritid og idrett (70 prosent), men det var også en del fra administrasjon og ledelsen i kommunene (21 prosent) og fra helse, pleie og sosial (13 prosent). Noen få var tilknyttet næring og utvikling (3 prosent), miljø (2 prosent) og oppvekst og skole (2 prosent). Hvem respondentene er, hvilke stillinger de har og hvilke felt de arbeider på har selvsagt betydning for hvordan de svarer. For eksempel vil grad av oversikt over frivillig-offentlig-samarbeid på alle tjenesteområder variere etter hvilket område og stillingsnivå man arbeider på. Ofte ligger det overordnede ansvaret for frivillighetspolitikk og frivillig-offentlig-samarbeid i kommunene under området kultur, fritid og idrett. I så måte vil et flertall av respondentene ha gode forutsetninger for å svare på vegne av sin kommune.

Undersøkelsen ble sendt ut den 12.9.2017 og avsluttet den 13.10.2017. Etter tre purringer stod vi igjen med svar fra 64 kommuner (og bydeler i Oslo), som gir en svarprosent på 70.

Offentlig-frivillig-samarbeid: reformer og begreper

I dette kapitlet skal vi ta for oss reformer, begreper og tradisjoner knyttet til samarbeid mellom offentlige myndigheter og frivillige aktører. Vi skal diskutere hvordan myndigheters perspektiv på tverrsektorielt samarbeid varierer etter hvilken styringsfilosofi som råder og hvordan slike styringsfilosofier har utviklet seg over tid. Videre diskuteres et stadig mer populært begrep omkring tverrsektorielt samarbeid, nemlig samskaping. Som grunnlag for analysen og som et verktøy til å hjelpe oss å måle, beskrive og analysere nye offentlig-frivillig samarbeidsrelasjoner, så operasjonaliserer vi også samskapingsbegrepet med hensyn til ansvars plassering og tidspunkt for involvering i samarbeidsprosesser. Vi beskriver også fire ulike former for samskaping som kan være til hjelp i analysen av de innsamlede data.

2.1 Offentlige perspektiv på tverrsektorielt samarbeid

I dagens Norge er offentlig sektor den dominerende aktøren i velferdsproduksjonen, og står for 81,2 prosent av alle betalte velferdsarbeidere. Ideell sektor står for 7,4 prosent (Sivesind, 2017). Selv om det fra 1970-tallet og fremover jevnlig har blitt diskutert hvorvidt frivillig og privat sektor igjen bør bli mer involvert i velferdsproduksjon, har man til nå ikke sett noen markant endring i forholdet mellom sektorene (Kuhnle & Selle, 1990, 1992; Selle, 2015; 2016). Spørsmål om hvordan velferdstjenester skal produseres i samarbeid mellom offentlige og ikke-offentlige aktører er dermed de senere tiår blitt et spørsmål om offentlig styring.

Fra etterkrigstiden snakker man gjerne om tre idealtypiske styringsparadigmer: 1. *Offentlig administrasjon* (1945–1980), 2. *New Public Management* (1980–1995), og 3. *New Public Governance* (1995–). Selv om disse kan knyttes til bestemte historiske perioder betyr det ikke at hver av idealtypene kun eksisterte i en periode. Man finner i dag elementer av alle modellene i ulike deler av forvaltningen, selv om den ene kan være mer dominerende enn de andre. Spørsmål om hvordan offentlig sektor skal samarbeide med ikke-offentlige aktører og hvordan velferdstjenester skal

produseres i samarbeid, har vært et element i alle de tre styringsfilosofiene, men på forskjellige måter. Videre skal vi nå diskutere hvordan slikt samarbeid ideelt sett foregår i de tre styringsparadigmene.

Tradisjonell offentlig administrasjon

Tradisjonell *offentlig administrasjon* er en styringsfilosofi som lenge har preget forvaltningen, fra perioden da velferdsstaten først ble utviklet og frem mot 2000-tallet. Det er en styringsform der hierarkiet, rasjonalitet og legalitet er dominerende prinsipper. Den offentlige styringen av samfunnet skjer gjennom byråkratiet, det vil si gjennom en hierarkisk arbeidsdeling der lovverket ligger til grunn for beslutninger. Et sentralt element er at politikk og forvaltning er adskilt, og at politikere og forvaltere innehar ulike og adskilte roller. Mens de demokratisk valgte politikere tar beslutninger, er forvalternes rolle å være faglige spesialister som iverksetter beslutninger og står for produksjon av tjenester (Osborne, 2006). I denne styringsfilosofien har innbyggerne rollen som *mottakere* av offentlige tjenester. De deltar ikke i produksjon av tjenester, og de har liten innflytelse på utformingen av tjenestene. De er først og fremst klienter, og deres innflytelse kan kun uttrykkes og gjøres gjeldende gjennom det demokratiske systemet. For frivillige organisasjoner innebærer dette en rolle som «øre og talerør» for bestemte grupper og interesser. Frivillige aktører har dermed hovedsakelig en betydning og rolle gjennom det demokratiske systemet, der de i nærhet med klienter uttrykker deres behov og kjemper for deres saker. Innbyggingsamarbeid i denne styringsfilosofien handler derfor primært om denne formen for interesserepresentasjon. Utover slik interessehevding skal innbyggere forholde seg passive til velferdsproduksjonen. En mer aktiv involvering fra innbyggere er dessuten i liten grad ønsket, ettersom det er faglige eksperter i forvaltningen som skal stå for iverksettelse av politikk og for utforming av tjenestene i tråd med profesjonelle og faglig baserte standarder (Pestoff, 2016; Tortzen, 2016).

New public management

New public management (NPM) er en styringsfilosofi som har resultert i flere reformer som i Norge ble igangsatt fra begynnelsen av 1980-tallet. Dette var reformer som skulle løse eksisterende utfordringer fra det tidligere styringsregimet og klassisk offentlig styringsfilosofi, som blant annet handlet om byråkratisering, dårlig politisk styring, passivisering av innbyggere og tilhørende klientifisering. Reformene hentet inspirasjon fra næringslivet, og hadde markedslogikk som sitt styrende prinsipp. Man introduserte styringsmodeller fra næringslivet, og ville at offentlige etater i større grad skulle bli ledet som bedrifter. Ønsket var å forbedre brukervennligheten, redusere byråkrati og gjøre forvaltningen mer effektiv. Reformene innebar også en styrking og profesjonalisering av ledelsen av offentlige virksomheter.

Deler av offentlig sektor skulle konkurranseutsettes, og de administrative enhetene skulle få økt autonomi gjennom en «styring på armlengdes avstand» der man tok i bruk økonomiske insentiver.

New public management hadde en effekt på hvordan velferdstjenester ble produsert, ved at reformene medførte en økning primært i den markedsbaserte velferdsproduksjonen. Reformene hadde ingen tilsvarende effekt på økt involvering fra ideelle aktører i sivilsamfunnet, selv om også det var et uttrykt politisk ønske på 1980-tallet (Selle, 2016). Snarere var det slik at ideelle velferdsprodusenter møtte økt konkurranse om de offentlige kontraktene, og således ble tvunget til å forme seg mer etter modell av de rene markedsbaserte velferdsaktørene. Reformene medførte også en større grad av fragmentering i velferdsproduksjonen, ettersom «bestiller-utfører-modellen» ledet til flere og mer kortvarige kontrakter. De etablerte ideelle velferdsprodusentene opplevde dermed en mer ustabil drift ettersom det økonomiske grunnlaget ble mer usikkert. I denne styringsfilosofien har sivilsamfunnet og frivillige organisasjoner, i tillegg til rollen som interessehevde, en rolle som ikke-offentlige velferdsprodusenter i konkurranse med et økende privat marked. Man kan således si at de frivillige organisasjonene blir «gjenoppdaget» som velferdsprodusenter i denne styringsfilosofien. De får rollen som alternativer til offentlig velferd, som også representerer en individuell tilpasning og en utvidelse av mangfoldet, i tillegg til rollen som «ører» og «talerør» for sosialgrupper i det demokratiske systemet.

Når det gjelder rommet for samarbeid mellom myndighetene og innbyggerne, får innbyggerne i denne styringsfilosofien økt innflytelse gjennom en bedret brukertilpasning der de får mulighet til å velge alternativer til de offentlige tjenestene. Kvalitet er ikke lenger utelukkende sett som et resultat av profesjonalitet og faglighet blant medarbeidere i den offentlige forvaltningen. Det blir i stedet mer et spørsmål om brukertilpasning av tjenester og brukernes frihet til selv å velge det beste tilbudet. Innbyggerne blir sett som brukere og forbrukere, fremfor klienter, og de får dermed også økt innflytelse på tjenestene gjennom muligheten til selv å foreta valg av tjenester.

New public governance

Det tredje styringsparadigmet, *New public governance (NPG)*⁸, er en fellesbetegnelse på såkalte post-NPM-reformer, det vil si ulike reformer som skulle løse de problemer som NPM-reformene hadde forårsaket. Den norske betegnelsen på NPG er *samstyring*, og viser til en styringsfilosofi som ikke lenger kun har staten som omdreiningspunkt, men der aktører fra både privat og frivillig sektor bidrar i både styringen av samfunnene og i produksjonen av tjenester.

NPG-reformene har til hensikt særlig å bøte på fragmenteringen og klientifiseringen som NPM forårsaket, ved at de offentlige tjenestene i større grad skal utformes i samspill med berørte aktører. Borgerne skal også oppleve en større tilhørighet til tjenestene, slik at de sikres bedre legitimitet. Fragmenteringen har skapt en rekke problemer som den sektorinndelte forvaltningen ikke makter å løse. Såkalte *wicked issues* er komplekse saksfelt som ikke lar seg løse gjennom et enkelt sektoransvar, men som i større grad må løses på tvers og gjennom koordinerte løsninger mellom sektorer. Innbyggernes rolle går dermed fra å være forbruker til å bli en medprodusent av velferdstjenester.

I denne styringsfilosofien er effektivitet og brukertilpasning fortsatt mål for utvikling av tjenestene, men i tillegg dukker også innovasjon opp som et sentralt mål. Tanken er at samspillet mellom offentlig, privat og frivillig sektor vil gi forbedrede tjenester og potensielt også nye løsninger i et miljø for såkalt *samarbeidsdrevet innovasjon* (Røiseland & Vabo, 2012; Sørensen & Torfing, 2013).

Ledelse og styring i offentlig sektor er fortsatt et sentralt spørsmål innen NPG, slik det også var innen NPM. Mens «styring på en armlengdes avstand» og bruk av økonomiske insentiver og målstyring var sentralt under NPM, så er prinsippet om «hands off»-styring desto større innen NPG. Offentlige ledere skal først og fremst fungere som fasilitatorer, koordinatorene og rammesettere for samarbeid mellom autonome og supplerende aktører fra ulike sektorer. Offentlige lederes autoritet skal ikke først og fremst hevdes gjennom regelverk eller økonomiske incentiver slik NPM-reformene dikterte og som etter hvert medførte vertikal fragmentering. Ledere skal derimot bidra med «interactive governance», det vil si som samspillsagenter på intersektorielle arenaer (Torfing, Peters, Pierre & Sørensen, 2013). I denne styringsfilosofien har innbyggerne altså en desto mer involvert rolle ved at de bidrar i flere deler

8. Pestoff (2016) har for øvrig lansert et fjerde styringsparadigme i sin forskning som er under utvikling, der frivillighet og sivilsamfunn får en enda større betydning enn i styringsparadigmet NPG. På ISTR-konferansen i Stockholm i juni 2016 presenterte han paperet «Co-production at the Crossroads of Public Administration Regimes – implications for generic definitions?» der dette ble drøftet.

av tjenesteproduksjonen. De kan utøve innflytelse både på idéstadiet, i designet, utførelsen og implementeringen av offentlige ytelser. Mens organisasjoner i sivilsamfunnet kan sies å ha blitt «gjenoppdaget» som velferdsprodusenter under NPM, får frivillig sektor et enda større potensial og flere roller under NPG. De frivillige organisasjonene har en rekke ulike roller innen denne styringsfilosofien: de fungerer som interesserepresenterende «talerør» og «ører», de inngår i institusjonelt samarbeid om velferdsproduksjon og de samler og involverer frivillige i både utforming av ideer, i utførelse og i implementeringsfasen. Sivilsamfunnet som sektor blir også i langt større grad fremhevet i denne styringsfilosofien, med vekt på betydningen av organisasjonssamfunnets selvstendighet og nødvendigheten av autonomi. Organisasjonene fremmes dermed først og fremst som samarbeidspartnere til offentlig forvaltning, og deres tjenester supplerer snarere enn erstatter det offentlige.

Under følger en oppsummerende figur som beskriver sentrale forskjeller i styringsfilosofier og hvordan samarbeid forstås og utøves forskjellig i hver av dem. Her ser vi hvordan de ulike styringsfilosofiene tildeler ulike roller og funksjoner til frivillige aktører, fra en forvalter og interesserepresentant for svake grupper innen Offentlig administrasjon, til ideell velferdsprodusent innen New public management, og til en samarbeidspartner innen New public governance. Som vi straks skal komme mer inn på, så er også samskaping et begrep som kan plasseres under eller relateres til New public governance. Men siden samskappingsbegrepet også kan relateres til privat sektor og bedriftsfaglig styring, skal vi videre diskutere samskaping separat fra offentlige styringsfilosofier.

Tabell 1. Styringsprinsipper og roller innen de tre styringsfilosofiene

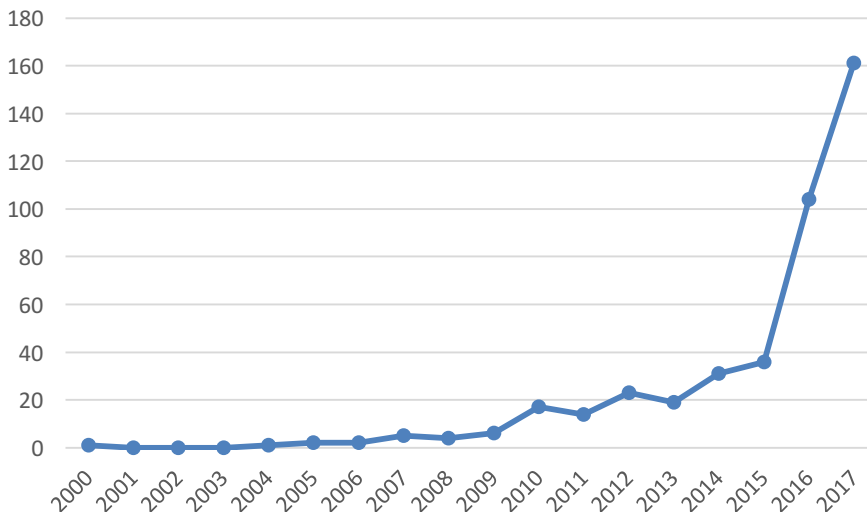
	Offentlig administrasjon	New Public Management	New Public Governance
Offentlig sektor	Myndighet	Serviceprodusent	Arena for samskaping
Organiserende prinsipp	Hierarki	Marked	Nettverk
Politikerens rolle	Suveren beslutningstaker	Rammesettende styring	'Metagovernør', interaktiv organisator
Byråkraters rolle	Faglige eksperter, regelstyrte forvaltere	Produsenter av offentlige tjenester	Fasilitator for samarbeid
Borgernes rolle	Klient, mottaker av offentlige tjenester	Kunder, forbruker av offentlige tjenester	Medprodusent av politikk og tjenester
Frivillige aktørers rolle	Forvalter for svake grupper	Ideelle velferdsprodusenter i konkurranse med private	Samarbeidspartnere i løsning av velferdsoppgaver

Kilde: Tortzen, 2016: 29

2.2 Samskaping, en ny form for tverrsektorielt samarbeid?

Utover på 2000-tallet har *samskaping* (oversatt fra de engelske co-production/co-creation) blitt et mye brukt og omdiskutert begrep internasjonalt omkring nye former for samarbeidsrelasjoner mellom offentlige og ikke-offentlige aktører. I Norge derimot ser vi i figur 1 (antall medieoppslag) at oppmerksomheten og bruken av samskappingsbegrepet i norske medier (på nett og papir) fikk en markant økning og popularitet først i 2016 (Retriever, 2017). Begrepet er slik sett relativt nytt i norsk sammenheng, i alle fall når vi ser på bruken av begrepet i den norske medierte offentligheten.

Figur 1. Antall ganger begrepet samskaping er blitt brukt i norske medier over tid.



Kilde: Retriever (27.10.2017)

Internasjonalt derimot, har oppmerksomheten rundt samskaping eksistert en stund, knyttet til en større bekymring omkring økonomiske kriser, aldrende befolkninger og en svekket tillit til politikere i mange vest-europeisk land (Pestoff, Brandsen & Verschuere, 2012; Fledderus, Brandsen & Honigh, 2014; Voorberg m.fl., 2015). Forskere peker gjerne på at offentlig sektor i mange land står ovenfor store utfordringer de kommende årene som følge av at innbyggerne stiller større krav til offentlige tjenester, at samfunnsutfordringer og problemstillinger i økende grad går på tvers av fag- og sektorgrenser, at en aldrende befolkning legger press på eksisterende systemer; at oppgaver som skal utføres overgår tilgjengelig ressurser, og at

innbyggere i mindre grad slutter opp om og har tillit til det politiske systemet og politikere. En løsning som ofte blir fremhevet for mange av disse utfordringene er i større grad å involvere sivilsamfunnsaktører i utviklingen av offentlig velferd (se f.eks. OECD, 2009; 2011; EU-kommisjonen, 2011).

Selv om løsninger på slike utfordringer vil variere fra land til land, er det likevel noen fellestrekk i hvordan politikere ser for seg en større grad av samarbeid mellom myndigheter og ikke-offentlige aktører i utviklingen av velferdstjenester, samt hvordan tiltak for å øke innbyggerne sine muligheter til å medvirke og å bli hørt kan utvikles. I likhet med den rollen som myndighetene har i NPG-perspektivet, så vil offentlige aktører i en samskappingsprosess gjerne gå fra å levere tjenester til i større grad å mobilisere og legge til rette for samarbeidsprosesser mellom eksterne aktører (Agger & Tortzen, 2015). Noe som skiller samskaping fra tidligere begreper om samarbeid mellom aktører fra ulike sektorer, er at samarbeidet er løsere organisert og samtidig mer vidtrekkende enn andre samarbeidsformer (Guribye, 2016).

I en gjennomgang av internasjonal forskning omkring samskaping, finner Voorberg m.fl. (2013) noen felles sentrale elementer. Samskaping handler gjerne om: 1) en aktiv involvering av innbyggere basert på likeverdig partnerskap og felles ansvar mellom det offentlige og innbyggerne, 2) at alle parter bidrar med egne ressurser, spesielt i form av kunnskap, 3) at vanlige innbyggere har verdifull kunnskap som kan bidra til å utvikle kvaliteten i de offentlige tjenestene, 4) at det er snakk om varige resultater heller enn tjenester og produkter, og at 5) bidragene kan erstatte eller supplere de eksisterende offentlige bidragene (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2013b; Löffler, 2009; Agger & Tortzen, 2015).

I forskningen rundt samskaping kan man også skille ut to normative perspektiv på eller forståelser av samskaping: *effektivisering* og *demokratisering*. Disse perspektivene kan vi igjen knytte til to av styringsparadigmene som vi har vært innom i diskusjonen over: NPM og NPG.

I et *effektiviseringsperspektiv* vil rasjonalet for samskaping være å kvalitetssikre, effektivisere og målrette de offentlige tjenestene. Samskapingen er her til for å bedre offentlige tjenester både kvalitativt og kvalitativt, og fokuset er også mest på «out-put-siden» eller produksjonsfasen i tjenesteproduksjonen. Dette er en forståelse med bakgrunn i NPM, der fokuset nettopp er på effektivitetshensyn og hensyn til budsjett. Innbyggere blir her sett som forbrukere av offentlige tjenester, og man ser etter hvordan offentlig sektor best kan stimulere for å øke forbrukernes involvering, både i idé- og utformingsfasen, men i størst grad i produksjons- og implementeringsfasen av tjenester, for eksempel gjennom økt pårørendemedvirkning (Bovaird, 2007; Alford, 2014). I dette perspektivet har man særlig fokus på hvordan man kan øke *motivasjonen* for frivillighet og på metoder for å øke den

frivillige innsatsen i samspill med ulike deler av offentlig sektor. Man vil også være interessert i å måle effekten av samskapingsprosjekter for å synliggjøre at de er mer kostnadsbesparende enn det eksisterende tilbudet (Tortzen, 2016; Bovaird & Löffler, 2016). Man vil utvikle nye produksjonsmåter der involvering av brukere kan medføre mer tilpassede tjenester som gjør dem mer effektive. Offentlige utgifter kan også bli redusert direkte gjennom økt brukermedvirkning som frivillig arbeid, selvbetjeningsløsninger eller pasientmedvirkning.

I et *demokratiseringsperspektiv* på samskaping, handler det i større grad om å gi ikke-offentlige aktører og innbyggere en rolle som aktive partnere i utviklingen og styringen av velferdssamfunnet. Dette perspektivet er kommet mer frem det seneste tiår og kan knyttes til styringsfilosofien NPG. I demokratiseringsperspektivet er samskaping først og fremst en ny form for samarbeid mellom myndigheter, organisasjoner og innbyggere. Samarbeidet skal utvikles som et mer likeverdig forhold enn hva som blir fremhevet innen tradisjonell offentlig administrasjon og innen NPM. I samskapingsrelasjoner legges det gjerne vekt på at det frivillige og ulønnede arbeidet ikke skal være en erstatning for offentlige arbeidsplasser, for eksempel for å redusere offentlige utgifter. Det skal i stedet utgjøre et supplement til offentlige tjenester med den hensikt å styrke brukerinvolvering, øke kvalitet i tjenester, og fremdyrke en mer individuell tilpasning som tar hensyn til mangfoldet i befolkningen. Hovedformålet vil her være å øke demokratisk deltakelse og legitimitet gjennom maktoverføring fra stat til borger. Det er et perspektiv som vektlegger «empowerment», og ønsket er å mobilisere frivillige organisasjoner og individuelle borgere for å styrke demokratiet, og ikke primært å øke effektiviteten og redusere kostnader i offentlig sektor. Samskaping blir her gjerne forstått som et nettverksbasert samarbeid mellom ulike offentlige og ikke-offentlige aktører. Ideen om aktivt medborgerskap er her sentral, samtidig som frivillighet, frivillige organisasjoner og lokalsamfunn blir tillagt mer oppmerksomhet. På denne måten er demokratiseringsperspektivet et mye bredere fokus enn effektiviseringsperspektivet, som retter seg mest mot forholdet mellom offentlige aktører og individuelle innbyggere. En annen måte som demokratiseringsperspektivet skiller seg ut på, er ideen om å dra inn ikke-offentlige aktører i «in-put-» eller planleggings- og utformingsfasen av samskapingsprosessen, samtidig som det har et mer langsiktig perspektiv på resultatene av samskapingen.

Fire former for samskaping

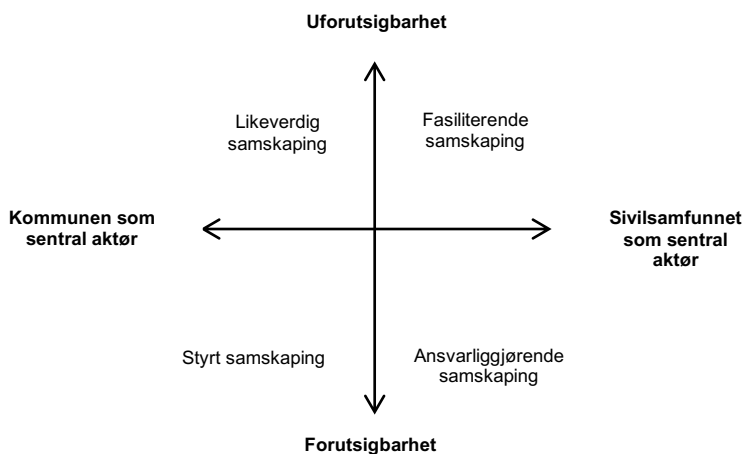
I en ytterst generell definisjon viser begrepet om samskaping til «*den proces, hvor forskellige aktører udvikler ny velfærd sammen*» (Pedersen-Ulrich, 2016). Aktørene i en samskapingsprosess vil være både offentlige og ikke-offentlige. Om det bare snakk om samarbeid mellom ulike offentlige aktører seg i mellom, så vil dette falle utenfor begrepet om samskaping. Offentlige

aktører kan her innebære både statlige virksomheter som departementer og direktorater, eller kommuner og kommunale avdelinger. Ikke-offentlige aktører kan være for eksempel private virksomheter og bedrifter, frivillige nettverk eller organisasjoner, eller enkeltpersoner som konsumenter, medborgere eller frivillige. Samskaping kan altså foregå mellom aktører i ulike sektorer og mellom aktører på ulike samfunnsnivå (individ, gruppe, organisasjon, system, lokalt, regionalt, nasjonalt).

Selv om man kan forsøke å enes om definisjoner og felles innhold i et begrep, vil det gjerne også være mulig å identifisere ulike under-kategorier, former eller typer av samskaping. Basert på en typologi utviklet av Pedersen-Ulrich (2016) (se figur 2) kan vi skille ut fire ulike former for samskaping. De ulike formene skiller seg fra hverandre basert på to dimensjoner. Den første dimensjonen handler om i hvilken grad innholdet i og målet for samskapingen er definert på forhånd. På den ene siden vil målet og innholdet for samskapingen være ganske klart definert, der man vet hva man vil oppnå og hvordan man skal oppnå det. Samskapingsprosessen vil her være relativt stramt styrt basert på definerte mål og virkemidler. På den andre siden vil utfallet av samskapingsprosessen være mer uforutsigbar og åpen for nye innspill og løsninger. Den andre dimensjonen ved samskaping handler om hvilken rolle ulike aktører har i samskapingsprosessen. På den ene side kan myndighetene ha en helt sentral rolle der det er de som definerer innhold og mål, mens det på den andre siden for eksempel vil kunne være sivilsamfunnsaktører som styrer samskapingsprosessen.

Basert på disse to dimensjonene kan vi skille ut fire ulike typer samskaping: 1) *Styrt samskaping*, 2) *Ansvarliggjørende samskaping*, 3) *Likeverdig samskaping*, og 4) *Fasiliterende samskaping*. Vi skal kort beskrive disse fire typene hver for seg. Vi vil i det følgende fokusere på myndighetene som kommuner, siden det er kommuner som er i fokus i denne rapporten. Men, det kunne like godt ha vært snakk om andre offentlige aktører som for eksempel, stat, departement, direktorat eller fylkeskommuner.

Figur 2. Samskapingstypologi



Kilde: Pedersen-Ulrich, 2016

Styrt samskaping (A): I såkalt styrt samskaping er det offentlige myndigheter som har regien. Det betyr at kommunen både er den sentrale aktøren i samarbeidet, og at de har klart definerte mål og virkemiddel for samarbeidet. Både mål og virkemiddel for samskapingen er på denne måten forutsigbare. I denne formen for samarbeid vil det være de offentlig ansatte som med bakgrunn i egne profesjoner, fagkompetanser og lov-begrunnet myndighet, inntar en styrende posisjon. Innbyggere vil i stor grad ses som tjenestemottakere, brukere eller klienter av kommunen, der det er kommunen som definerer både innbyggernes behov og krav, samt rammene for forholdet mellom myndigheter og innbyggere. Man kan her stille spørsmål ved om dette egentlig er en form for samskaping eller om det handler mer om en form for tradisjonell offentlig styring. Her blir det likevel hevdet at samskapingselementer vil kunne finnes i implementeringen av offentlige tjenester (Pedersen-Ulrich, 2016; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2013). I denne formen for samskaping vil innbyggere kunne være med i samskapingprosessen som en «co-implementer» eller «med-iverksetter». Et eksempel som blir trukket frem er hvordan innbyggere kan være med på effektivisering av avfallshåndtering i en kommune ved selv å sortere sitt avfall før det blir hentet av kommunen. (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2013). Et annet eksempel er kommuners bruk av høringer i forbindelse med områdeplaner, der innbyggere først får komme med innspill etter at kommunen har formulert ut planene, hvorpå kommunen vil avgjøre om eventuelle innspill endrer noe i planene. I disse tilfellene vil individers

deltakelse i samskapingen være begrenset til å implementere eller kommentere myndigheters strategier og planer. (Pedersen-Ulrich, 2016).

Ansvarliggjørende samskaping (B): I denne formen for samskaping vil kommunen også ha en definerende og styrende rolle med tanke på mål og virkemiddel. Samtidig vil kommunen her prøve å ha en mer tilbaketrukket rolle for å la andre aktører stå for innholdet i samskapingsprosjektet. Et prinsipp i ansvarliggjørende samskaping er at man skal hjelpe aktører til å hjelpe seg selv. Kommunen vil her legge til rette for og stille ressurser til rådighet slik at aktører blir selvhjulpne og selvstendige – en slags «empowerment-strategi» der kommunen setter målene for samskapingen. Når målet er definert av kommunen vil også forutsigbarheten være stor, samtidig som ikke-offentlige aktører er sentrale i selve samskapingsprosessen der de selv må ta ansvar, men med støtte fra kommunen. En annen form for ansvarliggjørende samskaping er når frivillige blir trukket inn utførelsen av kommunale oppgaver. Frivillige kan for eksempel bli bedt om å supplere kommunale tjenester ved å ta med institusjonsbeboere ut på tur, være vakter i friminuttene på skolen, eller plukke søppel i offentlige parker. Her er det kommunen som definerer hvilke oppgaver som skal utføres, men det er frivillige som står for selve utførelsen. Om det er snakk om hjelp til selvhjelp, eller at frivillige blir trukket inn, så er det her snakk om at kommunen setter rammene og målene, mens innbyggerne blir utrustet til å utføre de oppgaver som kommunen definerer.

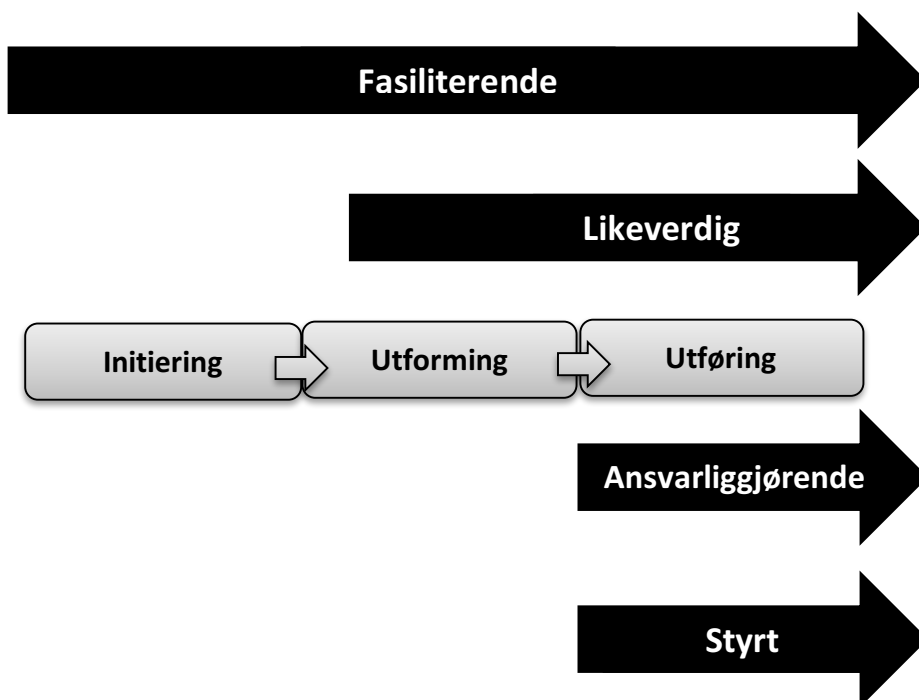
Likeverdig samskaping (C): Likeverdig samskaping er definert ved at resultatet av samskapingen ikke er gitt, samtidig som kommunen har en sentral rolle i prosessen. I denne former for samskaping har kommunen gitt slipp på definisjonsmakten over resultat og mål for samskapingen. Utfallet av prosessen er ikke lenger så forutsigbart. Utgangspunktet er gjerne at kommunen har identifisert et problem eller en utfordring som trenger å bli løst gjennom samarbeid med andre relevante aktører. Hvordan dette skal bli løst og hvem som skal stå for implementeringen er likevel ikke klart på forhånd. Her må kommunen sammen med andre først finne en løsning på utfordringene, for så å finne ut hvem som skal sette løsningen ut i livet. Hvem som til slutt ender opp med å være utfører kan være kommunen selv eller andre, eller kommunen sammen med andre, men det er ikke gitt på forhånd. Selv om kommunalt ansatte bidrar med sin fagkompetanse og sine perspektiv inn i samskapingsprosessen, så veier ikke disse nødvendigvis mer enn andre aktørers kompetanse og perspektiv. Det er bare i prosessen med å identifisere utfordringer og problem at kommunen har en definerende rolle, ikke i selve samskapingsprosessen. På denne måten kan andre aktører som frivillige, organisasjoner eller foreninger være med å utforme løsninger på utfordringer – noe som også er kalt for «co-design», og deretter være med å gjennomføre løsningene – også kalt for «co-production» (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2013).

Fasiliterende samskaping (D): I denne formen for samskaping er utfallet av samskapingen uklart, samtidig som kommunen har en tilbaketrukket rolle. Her vil det typisk være andre aktører som tar initiativet til en samskappingsprosess. Det kan for eksempel være frivillige organisasjoner som peker på en utfordring eller et problem som de ønsker at kommunen skal være med på å løse. Her vil det likevel ikke være kommunen som tar ansvaret for å løse problemet, men kommunen kan legge til rette for aktørene selv – de frivillige og/eller andre – kan finne løsninger og gjennomføre dem. Kommunen er her en tilrettelegger for samskaping og kan stille ressurser, ekspertise, lokaler eller materiell til rådighet for de andre primære aktørene i samskappingsprosessen. Kommunen er her ikke primært en velferdsprodusent, men en tilrettelegger for at andre aktører kan produsere velferd. Samskapingen skjer her utenfor kommunale rammer der andre aktører identifiserer problemer, definerer mål og løsninger og gjennomfører disse løsningene. Det er her snakk om medborgerskap og samskaping fra først ledd i prosessen, såkalt «co-initiation» (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2013) i alle ledd i samskappingsprosessen. Ved en slik form for samskaping blir ansvar for velferdsproduksjon mer generelt knytt til et velferdssamfunn enn til en velferdsstat eller -kommune.

Samskappingsfaser

De fire ulike formene for samskaping kan altså skilles fra hverandre etter tidspunkt for involvering av ikke-offentlige aktører (les frivillige) i samskappingsprosessen. Denne prosessen kan helt enkelt deles opp i tre faser: en *initieringsfase*, en *utformingsfase* og en *utføringsfase*. I en fasiliterende form for samskaping, som er den mest åpne formen, vil de frivillige være med helt fra initieringsfasen i en slik prosess, og gjerne også være de som setter i gang prosessen med identifisering av en utfordring eller et problem. I likeverdig samskaping vil de frivillige først bli engasjert i utformingsfasen etter at kommunen har identifisert utfordringen som skal løses. I de mest styrte formene for samskaping, ansvarliggjørende og styrt samskaping, vil de frivillige først bli engasjert i utføringsfasen der også løsningene på utfordringene er ferdig utformet og skal nå settes i verk og implementeres. I figur 3 har vi illustrert de ulike formene for samskaping etter tidspunkt for involvering av ikke-offentlige aktører i samskappingsprosessen.

Figur 3. Former for samskaping etter tidspunkt for involvering av ikke-offentlige aktører i samskappingsprosessen.



Senere i analysedelen av denne rapporten undersøker vi om, og i så fall hvordan, samskaping mellom kommuner og frivillige aktører foregår med hensyn til de to dimensjonene fremlagt av Pedersen-Ulrich (2016), samt tidspunkt for involvering av frivillige aktører i eventuelle samarbeidsrelasjoner. Før vi tar til på analysen av det innsamlede datamaterialet skal vi, med utgangspunkt i tidligere europeisk forskning, diskutere hvilke drivkrefter og barrierer som ser ut til påvirke samskaping.

Drivkrefter, barrierer og utfall av samskappingsprosjekter

3.1 Hva viser forskningen?

Som vi har vært inne på, har begrepene, oppmerksomheten og politikken for samarbeid mellom offentlige og ikke-offentlige aktører variert over tid, og vi har også sett at slikt samarbeid rent empirisk har variert gjennom historien og også mellom ulike kontekster. Denne variasjonen kan skyldes mange ulike trekk ved både stats- og forvaltningssystem, trekk ved typer organisasjoner, organisasjonskultur, forholdet mellom offentlige og ikke-offentlige aktører og tradisjoner for involvering av ikke-offentlige aktører. I det følgende skal vi ta for oss slike drivkrefter og barrierer for samskaping som er avdekket i nyere empirisk forskning.

I det EU-finansierte forskningsprosjektet *Learning from Innovation in Public Sector Environment* (LIPSE) ble samskaping undersøkt gjennom flere ulike studier, blant annet en systematisk litteraturgjennomgang av forskningen på feltet (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015), og en empirisk studie av samskappingsprosjekter mellom offentlig, privat og frivillig sektor i kommuner i syv europeiske land (Voorberg m.fl., 2015). Det kan derfor brukes som grunnlag for å si hva nyere forskning generelt viser om drivkrefter, barrierer og utfall av samskaping.

Samskaping som et mål i seg selv?

Når det gjelder argument for hvorfor samskaping bør finne sted, finner Voorberg m.fl. i gjennomgangen av forskningslitteraturen på feltet at slike argument i stor grad er fraværende. I over halvparten (52 prosent) av de 122 studiene som ble gjennomgått fant forskerne at det manglet argument eller begrunnelser fra forskerhold for hvorfor samskaping er viktig. Ut fra dette konkluderes det med at samskaping og det å involvere medborgere i velferdsproduksjon blir sett på som en verdi og et mål i seg selv. I de studiene der målsettinger bak samskappingsprosesser ble formulert, var kvalitet (effectiveness, 18 prosent) og nytte (efficiency, 11 prosent) de mest uttalte,

mens brukertilfredshet (8 prosent), medborgerinvolvering (7 prosent) og andre mål (4 prosent) var de minst uttalte.

Når det gjelder hvilke faktorer som påvirker innholdet og deltakelsen i samskapingsprosjekter, peker erfaringene fra LIPSE-studiene på både *institusjonelle faktorer* og på faktorer på *individ- eller innbyggernivået* (Voorberg m.fl., 2015; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015). Vi skal videre gå igjennom faktorene på de ulike nivåene hver for seg.

Påvirkningsfaktorer på institusjonelt nivå

I LIPSE-studiene pekes det på fire sentrale faktorer når det gjelder de institusjonelle forholdene som påvirker utviklingen av samskaping: *risikoaversjon/risikovillighet i den administrative kulturen, offentlig ansattes holdninger, konkrete incentiver og kompatibilitet mellom den offentlige organisasjonen og samskapingsprosjektet*.

Den første faktoren handler om grad av *risikoaversjon* i den kommunale administrasjonen, der høy grad av risikoaversjon vil svekke potensialet for samskaping. Fordi kommuner er underlagt visse byråkratiske og juridiske rammer med plikter og ansvar, vil det gjerne oppstå en organisasjonskultur som er preget av konservatisme og risikoaversjon. Man blir opptatt av å følge etablerte regler og rutiner og blir mindre villige til å ta risiko gjennom endring i hvordan ting skal gjøres (Baars, 2011; Talsma & Molenbroek, 2012). Derfor vil ikke slike administrative kulturer nødvendigvis være de som er mest åpne for involvering av andre aktører og dermed for samskaping. I LIPSE-studiene fant forskerne, ikke overraskende, at risikoaversjon er en viktig påvirkningsfaktor, der høyere grad av risikoaversjon svekker potensialet for samskaping. Deltakelse fra for eksempel sivilsamfunnsaktører er tradisjonelt sett på som ukontrollerbart og upålitelig fra det offentliges side, og innebærer derfor risiko, noe de gjerne vil unngå. Samtidig, fant de også at grad av politisk oppmerksomhet var tett knyttet til grad av risikoaversjon i den administrative kulturen, som vi skal komme mer inn på nedenfor. (Voorberg m.fl., 2015; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015).

Den andre institusjonelle faktoren handler om holdninger, der velfungerende samskapingsprosjekter som regel involverer offentlig ansatte med positive holdninger til innbyggerdeltakelse i samskapingsprosessen. Motsatt vil offentlig ansatte sin skepsis mot innbyggere sin kompetanse og medvirkning i utvikling og produksjon av offentlige tjenester være et klart hinder for samskaping. Her fant LIPSE-prosjektet at offentlig ansattes holdninger til samskapingsprosjekter varierte med hvilket administrativt/politisk nivå man jobber på, der ansatte på høyere nivå ofte er mer positive til samskaping enn bakkebyråkrater og ansatte i førstelinjetjenesten. I sammenheng med samskapingsprosjekter var ansatte på lavere nivå gjerne mer motvillige mot å avvike fra sine vanlige arbeidsrutiner og/eller de manglet tillit til innbyggerne sin kompetanse. Lignende resultater fant også Loga og

Eimhjellen m.fl. (2015) i en studie om samarbeid mellom av sosiale entreprenører og norske kommuner i Norge.

For det tredje må det gjerne også foreligge noen konkrete incentiver for involverte offentlige aktører til å inngå i samskapingsprosjekter. Dette kan for eksempel være konkrete økonomiske eller effektiviseringsgevinster. Her fant LIPSE-studiene at offentlig ansatte generelt mangler slike incentiver og at de ikke ser merverdien fra slike prosjekt. Samtidig, om slike incentiver ble konkretisert, så kunne de også føre til uenigheter om retninger for samskapingsprosjekt og bruk av ressurser. Der man fant formulering av incentiver for samskaping, var disse ofte overlappende med de generelle målene for samskapingsprosjektene, og var i liten grad konkrete. De var likevel formulerte som sterke oppfordringer og motivasjoner for deltakelse i samskapingsprosjekter.

Den fjerde faktoren handler om kompatibilitet mellom offentlige organisasjonsstrukturer og samskapingsprosjekt. Dette kan dreie seg om hvordan organisasjonsstrukturer kan tilpasses samskaping, der for eksempel prosedyrer rundt støtte og søknader kan gjøres enklere, eller å tilpasse organisasjonskommunikasjon til innbyggere. Her fant prosjektet mange eksempler på at manglende tilpasning i de offentlige strukturene er med på å hindre samskapingsprosesser. Lange og kompliserte søknadsprosedyrer og mangel på stabil finansiering over tid blir i LIPSE-studiene trukket frem som den største barrieren for overlevelsesevnen til et samskapingsprosjekt. En konklusjon er her at offentlige organisasjoner i liten grad har tilpasset sine strukturer til samskapingsprosesser (Voorberg m.fl., 2015; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015).

En hovedkonklusjon fra prosjektene er at offentlige etater og institusjoner (i Europa og ellers) i liten grad har tilpasset sine organisasjoner for å legge til rette for samskaping. Likevel, et av landene som ble undersøkt i den komparative LIPSE-studien (Voorberg m.fl., 2015) var Danmark, som ble fremhevet som et land og et system der mye lå til rette for at samskaping skulle kunne finne sted. Danmark er også likt Norge på flere dimensjoner, både i politisk og forvaltningsmessig forstand, men også med tanke på forholdet mellom offentlig og frivillig sektor. På systemnivå ble det for eksempel trukket frem at Danmark har en desentralisert stat der politisk makt er delegert til lokalt nivå, og der det er et historisk sterkt og institusjonalisert forhold mellom stat og sivilsamfunn, som igjen har ført til sterke samarbeidsrelasjoner mellom sektorene. En desentralisert stat med lokale styringsnivå blir her trukket frem som viktig for å utvikle samskapingsprosjekter. Det å skulle involvere ulike typer aktører fra ulike sektorer og på ulike politiske nivå i samskapingsprosjektet vil være relativt kjent i land som Danmark, siden slikt samarbeid mellom sektorer og aktører allerede er en del av det politiske systemet, og vil derfor ikke bli oppfattet som så risikabelt. Med en lang historie for statlig-frivillig samarbeid og

samarbeidsnettverk mellom offentlige og private aktører, vil den offentlig-administrative kulturen kunne være mer positivt innstilt til samskaping enn i andre land med mer sentraliserte politiske- og forvaltningssystem. Med utgangspunkt i dette kan vi altså forvente å finne et visst innslag av samskaping når vi undersøker norske kommuners samarbeid med frivillige organisasjoner og sammenslutninger.

Påvirkningsfaktorer på innbygger- og individnivå

På individnivå identifiserte LIPSE-studiene tre sentrale faktorer som påvirket samskapingsprosjekter. Den første handler om *innbyggere sin villighet til å delta i samskapingsprosjekt*. Den andre handler om *innbyggere sin grad av tilknytning til og eierskap til samskapingsprosjekt*, og den tredje handler om *grad av tillit mellom innbyggere og aktører i samskapingsprosjekt* (Voorberg m.fl., 2015; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015).

At innbyggere, som medborgere eller som frivillige, er villige til å delta, blir trukket frem som en sentral forutsetning for fremdriften i samskapingsprosjekter (Alford, 1998; 2002). Samtidig kan også for mye entusiasme og engasjement hos involverte innbyggere lett bli svekket og omgjort til frustrasjon i møtet med byråkratiske strukturer, eller i møte med motstridende interesser. For mye vilje og engasjement hos offentlig ansatte kan også føre til frustrasjon, i situasjoner der de ikke vil dempe den frivillige entusiasmen, men likevel er usikre på om samskapingsprosjektene er til nytte for andre enn de involverte. Viljen til deltakelse må være til stede, samtidig som forhåpninger og forventninger til prosessen og resultater bør være realistiske.

Også innbyggeres eierskap til samskapingsprosjekter er en viktig forutsetning for vellykket samskaping. Dette kan innebære en personlig nærhet, en geografisk nærhet, en moralsk nærhet eller kompetanse-nærhet til temaet og prosjektet. Nærhet og eierskap til samskapingsprosjekter vil kunne knytte innbyggere nærmere og ansvarliggjøre dem. Eierskap og nærhet viste seg også ikke bare å være en forutsetning for vellykkede samskapingsprosjekter, men også et produkt av samskapingen, der de involverte opplevde økende grad av eierskap og nærhet til prosjektene underveis i samskapingsprosessen.

Tilstedeværelsen av sosial kapital, tillit og nettverk, blir også ansett som et helt sentralt fundament for samskaping, både mellom innbyggere, men også mellom innbyggere og myndigheter. Også her blir det pekt på at sosial kapital ikke bare er en nødvendig forutsetning for samskaping, men at det også kan bli et viktig sluttprodukt av samskapingsprosesser.

Danmark ble trukket frem som et land der innbyggervilligheten var stor og en viktig drivkraft for samskaping, men siden de involverte innbyggerne var frivillige, kunne de ikke styres for mye mot enkelte oppgaver eller tvinges til å delta. Når frivillige er involvert betyr det at myndighetene i mindre grad kan

styre dem, noe som kan forlenge samskapingsprosesser. Det var også blant annet i Danmark at eierskapet til samskapingsprosjekt ble sett på som et viktig resultat av prosessen, og ikke bare en viktig forutsetning. I Danmark ble også de uformelle sosiale relasjonene og tillit mellom innbyggere pekt på som å ha en beskyttende funksjon mot vandalisme på samskapingsprosjekter, samtidig som tillit mellom innbyggere og myndigheter var en sentral drivkraft for samskapingsprosjektene. Utvikling av sosial kapital ble også sett på som et viktig resultat fra de undersøkte samskapingsprosessene i Danmark.

Uforutsette faktorer

I tillegg til de institusjonelle og de individuelle faktorene, dukket det også en del andre drivkrefter og barrierer for samskaping i det komparative LIPSE-prosjektet (Voorberg m.fl., 2015). Den første, og mest utbredte barrieren for samskaping blant kommunene, viste seg å være *økonomisk stabilitet og bærekraft*. En mindre stabil og forutseelig finansiering av samskapingsprosjektene førte til usikkerhet om varigheten til prosjektene og til frustrasjon blant initiativtakerne. Manglende stabilitet i finansieringsgrunnlag handlet enten om tilbaketrekking av kommunale midler, avhengighet av veldedighet, eller manglende finansieringsplan for prosjektet. For at et samskapingsprosjekt skal overleve og være økonomisk bærekraftig vil økonomisk uavhengighet og selvstendighet være helt essensielt. Samtidig er slike økonomiske rammebetingelser en stor utfordring i de fleste samskapingsprosjekt.

En annen påvirkende faktor som dukket opp i flere av eksempelkommunene, var rollen som *politisk oppmerksomhet* spilte for samskapingsprosjekter. Politisk oppmerksomhet kunne her fungere både som en drivkraft for å promotere samskapingsprosjekter, men også som en barriere ved gjøre samskapingsprosjekter om til et ansvar for politiske og administrative ledere. Her fant prosjektet at om den politiske oppmerksomheten rundt samskapingsprosjekter ble stor, og for mye ansvar for samskaping ble tillagt det offentlige, så kunne også risikoaversjonen i den administrative kulturen øke, og dermed vanskeliggjøre samskaping. For eksempel førte politisk oppmerksomhet i øst-europeiske kommuner til at risikoaversjonen ble mindre, mens i tyske og nederlandske kommuner økte risikoaversjon med økt politisk oppmerksomhet.

En tredje påvirkende faktor som ble avdekket var *utfordringer i samarbeidet mellom ulike typer aktører*. Samtidig som essensen i samskaping handler om samarbeid mellom ulike typer aktører, der dette skal kunne føre til nye og bedre løsninger, ble det i flere av kommunene pekt på samarbeidsproblemene grunnet i at aktører, perspektiv og normer var ulike. At organisasjoner fra ulike sektorer vil være preget av bestemte institusjonelle trekk som gjør dem forskjellige fra hverandre er en kjent sak. For eksempel vil ulike institusjonelle logikker gjøre at ulike typer organisasjoner kan skille seg fra hverandre på flere dimensjoner: interesser og ressurser, verdier,

normer og organisasjonskultur (Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012). Samskaping innebærer et møte mellom disse ulike institusjonelle logikkene, noe som kan medføre bestemte utfordringer på grunn av kryssende interesser, forskjellige forståelser av situasjoner og kolliderende mål og verdier. Samtidig er det også i møtet mellom slike ulike logikker at det kan finnes et potensial for nyskaping. I LIPSE-studien blir det her konkludert med at samskaping avhenger av samarbeid mellom ulike typer aktører, som igjen får positive utfall, samtidig som det er langt fra selvsagt at samskappingsprosjekter går knirkefritt. Ulike ønsker, forventninger og interesser, og mindre tydelig ledelse i samskappingsprosjekter fører ofte til at mye tid i slike prosjekter må gå med til å diskutere prioriteringer, mål og retning på prosjektet.

Også *størrelse* (antall involverte aktører og målgrupper) og *skalerbarhet* (potensial for å øke omfanget) på prosjektene ble trukket frem som en faktor for potensialet til samskappingsprosjekt. Her kan større størrelse på et prosjekt være en fordel for fremdriften i et prosjekt, men bare frem til et visst punkt, da for mange involverte aktører og for store målgrupper kan føre til kommunikasjons- og koordineringsproblemer.

En siste faktor som ble trukket frem i LIPSE-studien var *prosjektets rykte*, der positive omtaler kunne trekke til seg nye aktører og samarbeidspartnere og kunne utvide samskappingsprosjektene. På denne måten var også positive omtaler og ryktet til prosjekter viktig for flere av prosjektenes fremgang og omfang.

Resultater fra samskappingsprosjekter

I den systematiske gjennomgangen av litteraturen og forskningen omkring samskappingsprosjekter, fant forskerne i LIPSE-prosjektet at det var få studier som faktisk hadde undersøkt utfall og resultater fra prosjektene. I de tilfellene der dette var undersøkt, handlet det som oftest om en forbedring av kvalitet på velferdstjenester. Som vi var inne på over, så understøtter dette forskernes antakelse om at samskaping blir sett på som en verdi og et mål i seg selv som ikke trenger noen ytterligere legitimeringsgrunnlag.

Når det gjelder resultater fra samskappingsprosjekter, konkluderes det i LIPSE-prosjektet med at det per i dag ikke finnes noe kunnskapsgrunnlag for å si at samskappingsprosjekter faktisk medfører resultater som enten støtter medborgeres behov på en mer robust måte, og dermed fungerer som en «game changer», eller om det finnes en sammenheng mellom tidspunkt for/grad av involvering av medborgere og utfall av samskappingsprosjekt. På samme vis konkluderer den komparative LIPSE-studien med at samskappingsprosjekter i mindre grad handler om konkrete og håndfaste produkter eller tjenester som erstatter eller komplementerer eksisterende produkter eller tjenester. Det handler om, som vi har vært inne på, at samskappingsprosessen ofte i seg selv er et viktig mål og resultat.

Når det gjelder mer håndfaste resultat, tyder den komparative studien til en viss grad på at samskapingsprosjekter kan føre til økt treffsikkerhet i tjenester knyttet til innbyggerbehov og til forbedring av eksisterende tjenester. Her var det likevel for tidlig for mange av eksempelkommunene å konkludere. Når det gjelder økt effektivitet i tjenesteproduksjon er det få indikatorer i studien som tyder på dette. I noen få eksempler ble det rapportert om effektivisering knyttet til kronerulling og til bruk av frivillige. Likevel, effektivisering var ofte ikke en del av målsettingen i samskapingsprosjektene og det manglet også ofte rammeverk for å skulle kunne evaluere slike potensielle effektiviseringsresultat. Med hensyn til utfall for brukertilfredshet i forbindelse med velferdstjenester var det også for tidlig å konkludere, men noen av eksempelprosjektene meldte om økt brukertilfredshet.

Når det gjelder ansvarliggjøring i tjenestelevering finner LIPSE-studien blant annet at samskapingsprosjekter ikke har ført til mer ansvarliggjorte offentlige tjenester. Noen steder førte samskapingsprosjekt til mindre ansvarliggjøring, men dette kunne vurderes både som positivt med tanke på fleksibilitet og eksperimentering, men også som negativt med tanke på legitimering av de innsatser og ressurser som ble tilført prosjektet.

I noen tilfeller førte samskapingsprosjekter til en jevnere sosial ressursfordeling, spesielt med tanke på tilgang til offentligheten og til medvirkning. Dette skjedde imidlertid bare i de tilfeller der dette var en spesifisert del av formålet for prosjektet. I andre tilfeller var det ofte de allerede kompetente og ressurssterke i lokalsamfunnene som så mulighetene i samskapingsprosjektene og utnyttet dem til sin egen fordel. Dette gjaldt også for potensialet for økt innbyggermedvirkning på levering og målretting av offentlige tjenester, der ressurssterke innbyggere i størst grad klarer å påvirke kommunen og tjenestene. Når det gjelder påvirkning av samskapingsprosjekter på innbyggertillit til det offentlige systemet, viser LIPSE-studien at dette kan slå begge veier. Tilliten kan styrkes i visse tilfeller når kommunen kommer nærmere innbyggere, men kan også svekkes i tilfeller der for eksempel innbyggere møter byråkratiske og fragmenterte kommunale system.

De mest konkrete resultatene av samskapingsprosjektene var likevel resultater som gjaldt de spesifikke aktivitetene og de direkte involverte i prosjektene. Dette gjaldt for eksempel at noen fikk jobb i et jobbskapingseksempel, at elever fikk bedre mulighet til å uttrykke seg i et skoledemokratiprojekt eller at et øde område ble omgjort til et fritidsområde i et byfornyingsprosjekt. Slike resultater er også en viktig grunn til at innbyggere blir med i slike prosjekt. Også etablering av sosiale relasjoner og tillit mellom innbyggere i lokalsamfunn og mellom ulike typer aktører, samt etablering av eierskap til lokalsamfunnene blir pekt på som viktige og konkrete utfall av samskapingsprosjekter. Til slutt kan også slike prosjekt få anerkjennelse og bli brukt som gode eksempler for andre på hva som er mulig å få gjennomført, og kan få en merverdi ut fra dette.

3.2 Et norsk eksempel

I norsk sammenheng finnes det foreløpig få eksempler på nye offentlig-frivillig samarbeid som direkte presenteres som samskapingsmodeller, selv om dette begrepet nå blir stadig mer brukt offentligheten og i kommunale handlingsplaner. «Med hjerte for Arendal» er kanskje det prosjektet som oftest nevnes som eksempel på et pilotprosjekt for samskaping i en norsk kontekst, der man for alvor har gått inn for å stimulere innovasjon i kommunen i form av samspill med frivillig og privat sektor (www.medhjertereforarendal.no). Med hjerte for Arendal er et fireårig prosjekt-samarbeid mellom Arendal kommune, KS Agder og fem frivillige organisasjoner: Frelsesarmeen, Røde Kors, Blå Kors, Kirkens Bymisjon og Nasjonalforeningen for folkehelsen. Målet er å styrke samhandlingen mellom det offentlige og frivillige organisasjoner, for å ta grep om omsorgsutfordringer i Arendal, samt å styrke det frivillige engasjementet, inspirere og legge til rette for at flere kan være med å gjøre Arendal til en god by å bo i for alle. Dette har over tid utviklet seg til et nettverk på nærmere 100 lag, foreninger og menigheter, samt engasjerte enkeltindivider, som altså samarbeider med kommunen. Prosjektet er blitt behørig omtalt i flere offentlige handlingsplaner, for eksempel i stortingsmeldingen Morgendagens omsorg (Meld. St. 29 (2012–2013)), i rapporten fra KS om innovative frivillighetskommuner og i KMDs inspirasjonshäfte om samarbeid mellom frivillige og kommuner.

Med hjerte for Arendal har også blitt evaluert og forsket på av Senter for omsorgsforskning og Agderforskning (Guribye, 2016). Rapporten «Mot kommune 3.0? Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor: Med hjerte for Arendal» belyser prosessen med å etablere denne samarbeidsformen mellom offentlig, privat og frivillig sektor, og vurderer også fem av prosjektene som ble igangsatt under paraplyprosjektet (Guribye, 2016). Rapporten oppsummerer at initiativet har medført organisatoriske nydannelser og innovasjon i samspillet mellom sektorer, men peker også på betydelige utfordringer i samspillet. Det interessante i evalueringen er at den viser hvordan en slik prosess med å etablere nye samarbeidsplattformer kan utfolde seg. Den viser også hvordan en slik samarbeidsmodell fungerer inn i de etablerte strukturene for samspill som eksisterer mellom sektorene i Norge. Et positivt resultat var således at prosjektet bidro til økt demokratisk deltakelse og lokal involvering i velferdsproduksjon.

I evalueringen understrekes det at prosjektet representerer organisatoriske nyvinninger, men at det har oppstått styringsutfordringer underveis som særlig handler om rolleforståelse, maktbalanse og eierforhold til prosjektet mellom aktørene i offentlig sektor og frivillig sektor. Prosjektet ble møtt av institusjonaliserte holdninger og handlingsmønster for samhandling mellom sektorene som gjorde at en styringsmessig innovasjon ble vanskelig å innpasse. En utfordring gjaldt derfor særlig spørsmålet om hva slags

styringsmodeller man skulle anvende i prosjektet som helhet og i de ulike delene. Innovasjonsaspektet handlet blant annet om at man gjorde bruk av nettverksmodeller for samarbeid hentet fra næringslivet:

Gjennom å (etter hvert) legge til grunn erfaringer og prinsipper fra næringslivsklynger og tjenende ledelse, har man i MHFA funnet gode modeller for nettverksfasilitering. MHFA har blitt et verktøy som fasiliterer samlende og brobyggende sosial kapital i form av tillitsskapende samarbeidsrelasjoner mellom like og ulike aktører som helhet (Guribye, 2016: 70).

Tillitsbygging er et av hovedpoengene det pekes på i evalueringen. Maktbalansen mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner består blant annet av en bevissthet om at sivilsamfunnets autonomi er viktig å bevare, og at frivillig innsats er et engasjement som er lett å bryte ned dersom organisasjoner får oppgaver pådyttet.

Hensikten med å ville etablere nye samarbeidsrelasjoner kan ofte være mangelfullt definert, eller de kan bli presentert med tvetydige hensikter. Med hjerte for Arendal ble blant annet presentert som et initiativ motivert av effektiviseringshensyn og økonomisk innsparing. Initiativet hadde bakgrunn i en kommune med store økonomiske utfordringer der man satte fokus på innovasjon og samarbeid mellom kommunen og frivillig sektor. I evalueringen påpekes det at prosjektet sannsynligvis ikke har bidratt til å spare inn kommunale ressurser:

Tvert imot har kommunen lagt ned betydelige ressurser i prosjektet over tid med tillit til at prosjektet ville utvikle seg i en positiv retning. Frivilligheten har i svært liten grad fremstått som et alternativ til de kommunale tjenestene (Guribye, 2016: 70).

3.3 Hvilke resultater skal vektlegges?

En grunnleggende utfordring som går igjen i litteraturen om samskaping handler om hva som er selve hensikten med samskapingen: Handler det om økonomisk innsparing og effektivisering i offentlig sektor, eller om økt deltakelse, demokratisering og medborgerskap? Verdien av samskaping vil vurderes ulikt i disse to perspektivene.

I det økonomiske perspektivet er verdien av samskaping knyttet til reduksjon i offentlige utgifter. Her er det foreløpig lite som tyder på vesentlige økonomiske innsparinger som resultat av samskapingsprosesser. Forskningen internasjonalt og i Norge peker her på at den økonomiske gevinsten av samskaping ikke nødvendigvis er en realitet i alle prosjekter. Det vises til at samskaping ofte fremmes i en svært positiv diskurs om blant annet økonomisk gevinst, uten at det foreligger evaluering eller forskning som dokumenterer dette. Durose m.fl. (2013) oppsummerer den empiriske

forskningen om utbytte av samskapingsprosjekter som følger: «...the evidence base on co-production is limited and suggests that efficiency savings are not simple to achieve in the short-term» (Durose m.fl., 2013: 2). Voorberg m.fl. (2015) oppsummerer også tilsvarende i LIPSE-studien at på grunn av manglende dokumentasjon av en positiv økonomisk effekt, så synes den optimistiske lanseringen av samskaping først og fremst å ha en symbolsk betydning i politikktutviklingen, i hvert fall foreløpig. Noen vil også hevde at eventuelle offentlige innsparinger handler om en reduksjon av det offentlige tilbudet og et økt ansvar for velferdsproduksjon hos frivillige. I evaluering av samskapingsprosjekter knyttet til reformprogrammet Big Society i Storbritannia, ble det for eksempel pekt på at samskapingsprosjekt i realiteten kan føre til reduksjon og nedbygging av det offentlige tilbudet (Ishkanian & Szreter, 2012). Kritiske stemmer hevder også at samskaping er uttrykk for en ny-liberal privatiseringstendens der velferdstjenester som tidligere ble utført av profesjonelle nå blir overtatt av frivillige og andre sivilsamfunnsaktører (Agger & Tortzen, 2015).

I det demokratiske perspektivet på samskaping vil verdien være både av politisk og sosial karakter. Den politiske karakteren handler om å styrke den demokratiske legitimiteten gjennom økt brukermedvirkning. Størst verdi knyttes likevel til samfunnsverdier av samskaping, både gjennom økt medborgerskap generelt, og bestemte grupper spesielt. Den sosiale verdien av samskaping dreier seg også om en styrking av tillit og sosial kapital mellom borger og stat, en styrking av integrering og inkludering i lokalsamfunn, og økt involvering av næringsaktører, også kalt «corporate citizenship», i samspill med offentlig og frivillig sektor. Når det gjelder demokratiske gevinster i form av sosial utjevning og brukerinvolvering, viste LIPSE-studien at samskapingsprosjekter i mange tilfeller er til fordel for de som allerede har – at de eventuelle gevinstene innbyggere får fra samskapingsprosjekter er sosialt skjevfordelt. Samskapingsprosjekter inkluderer sjelden alle typer innbyggere, men fremmer først og fremst deltakelsen til de ressurssterke. I evalueringer av Big Society-programmet i Storbritannia snakker man for eksempel om the Big Society Gap med referanse til den sosiale skjevheten i deltakelsen (Civil Exchange, 2015). Samtidig er det mye som tyder på at samskapingsprosjekter har sosiale gevinster lokalt i form av etablering av sosiale relasjoner og tillit mellom innbyggere i lokalsamfunn og mellom ulike innbyggere, organisasjoner og myndigheter. Lokalssamfunnstilhørighet ble også pekt på som viktige og konkrete utfall av samskapingsprosjekter.

Med hensyn til ønsket om å øke den demokratiske legitimiteten for velferdstjenester ved å inkludere berørte aktører i produksjonsprosessen, kan dette medføre en nedbygging av de tradisjonelt markante skillene mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Samskaping medfører på denne måten nye roller og samarbeidsformer for aktører innen både offentlig, privat og frivillig sektor. Dette kan føre til misforståelser, rolleblandinger og uklare prosesser

som medfører styringsutfordringer. I forlengelsen av dette kan samskaping også medføre en ansvarsapulverisering og reduksjon av ansvarlighet. Såkalt accountability er en verdsatt egenskap ved offentlige organisasjoner, og handler om at organisasjonen opptrer pålitelig, fremstår åpen og gjennomsiktig og gir et grunnlag for at man kan ha tillit til organisasjonen. Reduksjonen i organisasjoners «accountability» kan skje ved at aktørene i samarbeidsprosjekter har uklare roller. Schillemans m.fl. (2008) uttrykker denne utfordringen slik: «When public policy is produced in complex networks, featuring multiple, overlapping coordination mechanisms, the very identification and makeup of accountability relationships becomes problematic» (Schillemans m.fl., 2008: 240). Samskapingsinitiativ opprettes vanligvis som midlertidige prosjekter, ofte i form av et pilotprosjekt med en midlertidig budsjettamme. Prosjektorganisering kan føre til styringsutfordringer både for de offentlige ansatte i kommuner som deltar i prosjektorganiseringen, og ikke minst for de folkevalgte som står ansvarlige for ivaretagelse av kvaliteten i tjenesteproduksjonen. Samskaping utfordrer således de tradisjonelle og etablerte teknikkene for styring og ledelse i offentlig sektor, og kan derfor skape et stort behov for skoling av de ulike aktørene som deltar i samskapingsprosjekter. I møte med utfordringer som oppstår i samskapingsprosjekter kan aktører få behov for å utvikle sin kompetanse, for eksempel om nye samhandlingsformer og hybride plattformer mellom flere sektorer, nye styringsteknikker knyttet til nettverksorganisering og om de ulike handlingsmåter og logikk som gjelder i henholdsvis offentlig versus privat og frivillig sektor.

Hvilket perspektiv man legger til grunn i forståelse av samskaping, har som nevnt stor betydning for hvordan man vurderer resultatene av samskaping. Oppsummert kan vi hevde at de økonomiske gevinstene i form av innsparing og effektivisering ikke ser ut til å ha særlig støtte i den foreliggende forskningen på samskapingsprosjekter. Når det gjelder de demokratiske gevinstene av samskapingsprosjekter finner man derimot mer støtte i den empiriske forskningen, men her finner man både positive og negative utfall avhengig av hvilke indikatorer man undersøker og i hvilke kontekster og under hvilke rammevilkår samskapingen skjer.

På tross av at det har vært en markant økning i interessen for og forskning omkring samskaping, finnes det fortsatt relativt få studier, noe som gjør sammenligning på tvers av land og velferds kontekster vanskelig. Derfor er også feltet preget av uklarhet og mangfold, både hva gjelder definisjoner av samskaping, og om drivkrefter og barrierer. Forskningen er også preget av normativitet, og det mangler et felles systematisk kunnskapsgrunnlag om hvilke aktører som er involvert i samskapingsprosesser og hvilke rammevilkår som fremmer samskaping (Brandsen & Honingh, 2014; Agger & Tortzen, 2015). Denne rapporten kan ses som et bidrag i så måte, der begrepet operasjonaliseres og måles empirisk blant et utvalg kommuner som vi kan

forvente å være langt fremme i utviklingen av relasjoner og samarbeid med frivillige aktører.

Funn fra spørreundersøkelsen

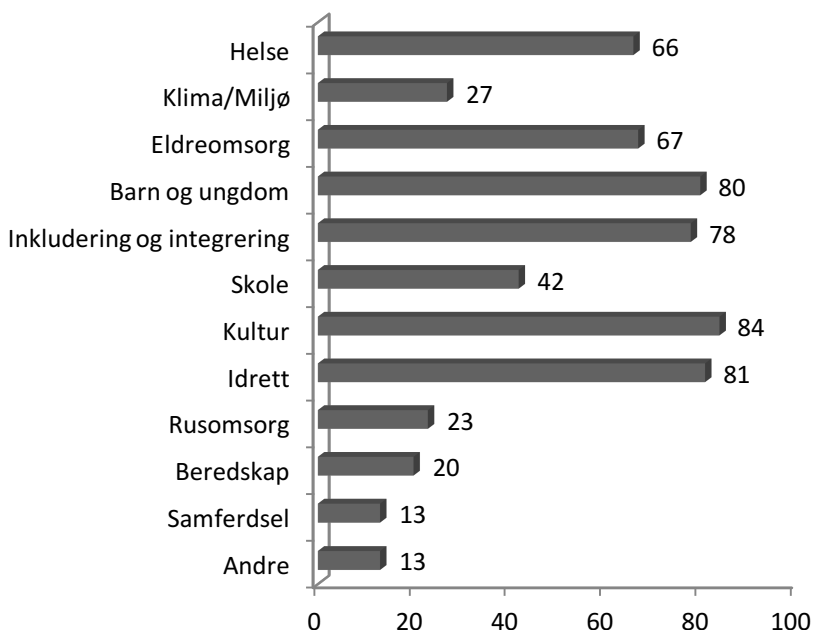
I det følgende skal vi gå igjennom svarfordelingene på spørsmålene i undersøkelsen som ble sendt ut til kommunene. Vi skal først beskrive ulike sider ved samarbeidsrelasjonene mellom kommuner og frivillige organisasjoner og sammenslutninger, før vi tar for oss hovedproblemstillingen om samskaping mellom kommuner og frivillige aktører i Norge. Analysen av data er illustrert ved hjelp av enkle (univariate og bivariate) stolpediagram som viser svarfordeling på de ulike spørsmålene.

4.1 Ulike områder og former for samarbeid

Inngangsspørsmålet i spørreundersøkelsen var om kommunene hadde etablert nye samarbeid med frivillige aktører de siste fem årene. Alle respondentene som åpnet spørreskjemaet, svarte ja. For alle respondentene handlet det også om flere enn én samarbeidskonstellasjon med frivillige aktører. Datagrunnlaget for analysene er i så måte kommuner (og bydeler i Oslo) som har etablert nye samarbeid med frivillige aktører i løpet av de siste fem årene.

Da vi spurte om hvilke kommunale felt eller ansvarsområder slike samarbeidsrelasjoner var utviklet på, var det feltene «Kultur» (84 prosent), «Idrett» (81 prosent), «Barn og ungdom» (80 prosent) og «Inkludering og integrering» (78 prosent) som var de mest vanlige. Deretter finner vi samarbeid innenfor «Eldreomsorg» (67 prosent), «Helse» (66 prosent) og «Skole» (42 prosent). Rundt en fjerdedel hadde samarbeid innen «Klima og miljø» (27 prosent), «Rusomsorg» (23 prosent) og «Beredskap» (20 prosent). Noen hadde også samarbeid innenfor «Samferdsel» (13 prosent) og også på andre felt for samarbeid enn kategoriene vi formulerte i skjemaet (13 prosent). I oppfølgingsspørsmål var disse andre feltene for eksempel «Lokalsamfunnsarbeid», «Nærmiljøarbeid», «Områdesatsning», «Næringsliv og møteplasser», «Hagelag – park/anlegg», «Friskliv, folkehelse / fysisk aktivitet, aktivitetsvenn» og «Frivillighet».

Figur 4. Nye samarbeid med frivillige aktører fordelt på ulike felt siste fem år. Flere svar mulig. Prosent. (N=64)

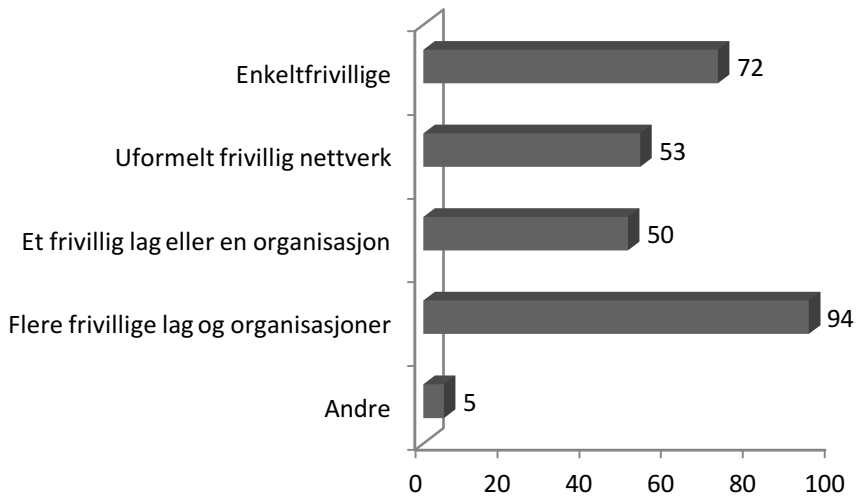


Som forventet ut fra størrelse på frivillighetsfeltene i Norge, samt en vanlig ansvars plassering for frivilligpolitikk i kommuner, er det altså innen kultur og idrett vi finner flest nye samarbeidsrelasjoner med frivillig aktører. Samtidig er feltene barn og ungdom og inkludering og integrering nesten like store, og også helseområdet og eldreomsorg med betydelige andeler. Samarbeidsrelasjonene er også spredt godt utenom disse feltene, med særlig skole og klima/miljø som viktige områder. Dette viser at samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører er spredt godt ut over ulike kommunale ansvarsområder og frivillighetsfelt. Samtidig peker det mot viktige felt der frivillige sammenslutninger kan ha viktige samfunnsintegrerende roller og funksjoner for ulike grupper, samt funksjoner som er mer knyttet til helse og folkehelse.

I de aller fleste av disse samarbeidstilfellene var det snakk om samarbeid mellom kommunen og flere formelle frivillige organisasjoner samtidig (94 prosent). Nest mest vanlig var det å samarbeide med enkeltfrivillige (72 prosent). Litt over halvparten av kommunene samarbeidet også med et uformelt frivillig nettverk (53 prosent) og ett enkelt frivillig lag eller en organisasjon (50 prosent). Av andre typer aktører enn de som var nevnt i skjemaet var det tre stykker (5 prosent) som nevnte henholdsvis

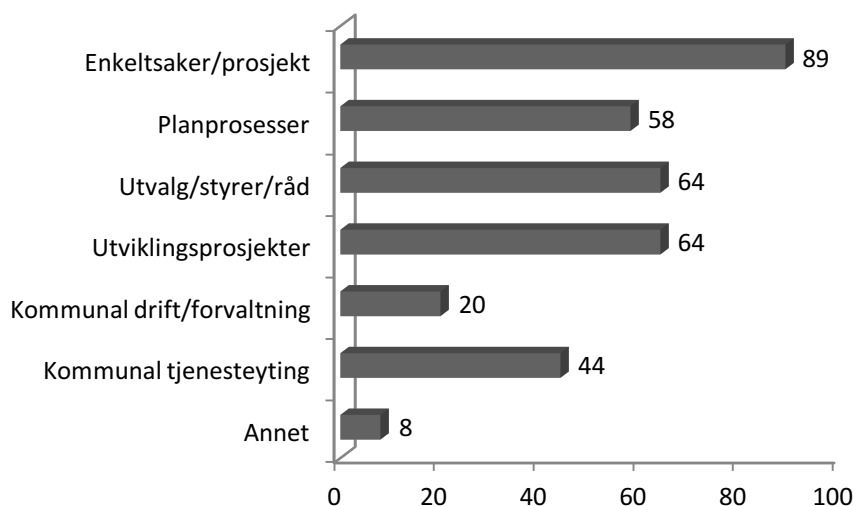
«lokalsamfunnsutvalg», «konsultative råd» og «vgs elevgrupper». Vi ser her altså et mangfold i typen frivillige aktører som kommuner samarbeider med, og at det i de aller fleste tilfeller er snakk om samarbeid med flere lag eller organisasjoner samtidig. Selv om det altså er vanligst å samarbeide med formelle lag eller organisasjoner, er det også vanlig å samarbeide med uformelle frivillige grupper og enkeltfrivillige.

Figur 5. Samarbeid med ulike typer frivillige aktører siste fem år. Flere svar mulig. Prosent.(N=64)



Vi spurte videre om hva samarbeidet med frivillige handler om – om hva de frivillige deltar i. Et stort flertall av respondentene (89 prosent) svarte at de frivillige aktørene deltar i enkeltsaker eller enkeltprosjekt. I rundt 60 prosent av kommunene deltar de frivillige i planprosesser (58 prosent), utvalg/styrer/råd (64 prosent) og i utviklingsprosjekter (64 prosent). I under halvparten av kommunene deltar de frivillige i den kommunale tjenesteytingen (44 prosent). De frivillige deltar i minst grad i samarbeid med kommuner om kommunal drift og forvaltning (20 prosent). Andre samarbeidsformer som ble nevnt av noen kommuner er «frivillige som har faste sosiale aktiviteter i helse- og omsorg», «frivillige innenfor kommunale områder, men ikke i tjenesteyting eller lovpålagt arbeid» og «pågående aktiviteter over lengre tid».

Figur 6. Hvordan frivillige har deltatt. Flere svar mulig. Prosent. (N=64)



Selv om den vanligste formen for samarbeid med frivillige er i enkelt saker, så skjer også samarbeid gjennom frivilliges deltakelse i utviklingsprosjekter, utvalg, styrer eller og råd og i planprosesser i over halvparten av tilfellene. Dette er samarbeid som gjerne er av mer langvarig og omfattende karakter enn enkelt saker og som også peker mer mot de interesserepresenterende og demokratiske funksjonene og rollene til frivillige aktører.

4.3 Holdninger til samarbeid med frivillige aktører

Videre i undersøkelsen spurte vi om kommunens holdninger til samarbeid med frivillige aktører. Her ba vi respondentene om å vurdere i hvilken grad de var enige eller uenige i fem utsagn (se figur 7).

På det første utsagnet om at samarbeid med frivillige «bidrar til å øke kvaliteten på de kommunale tjenestene» var de fleste (93 prosent) noe eller helt enige. Én respondent (2 prosent) var direkte uenige i utsagnet, og 3 (5 prosent) svarte hverken/eller. Synet på samarbeid med frivillige knyttet til bidrag til kvaliteten på de kommunale tjenestene er likevel ganske klart positivt. Samarbeid med frivillige aktører blir sett på som å forbedre kvaliteten.

På det andre utsagnet, «Samarbeid med frivillige sparer kommunen for utgifter», var meningene litt mer delte. Her var 67 prosent noe eller helt enige, mens 18 prosent svarte hverken eller og 16 prosent var noe eller helt uenige. Selv om et stort flertall ser ut til mene at samarbeidet har klare økonomiske fordeler, så er det også en del som er uenige i dette. Dette kan muligens knyttes til et perspektiv på frivillige bidrag som supplerende og forbedrende

til kvaliteten i det eksisterende, heller enn som et kostnadsbesparende tiltak. Likevel, og på tross av ofte manglende dokumentasjon av slike økonomiske besparelser, ser dette ut til å være en gjengs holdning i kommunene.

Som vi har vært inne på tidligere i rapporten, har oppmerksomheten mot tverrsektorielt samarbeid vært større og økende i Europa enn i Norge. Dette er blant annet knyttet til økonomiske nedgangstider, som vi har i større grad har unnsloppet i Norge. Samtidig er oppmerksomheten mot samarbeid og samskaping økende i Norge. I undersøkelsen vår var de aller fleste enige (helt/noe) i utsagnet om at «Behovet for samarbeid med frivillige aktører vil øke de neste fem årene» (96 prosent). Et fåtall var likegyldige (4 prosent) og ingen var direkte uenige i dette. Det ligger altså en forventning i norske kommuner at behovet for tverrsektorielt samarbeid bare vil øke de neste årene.

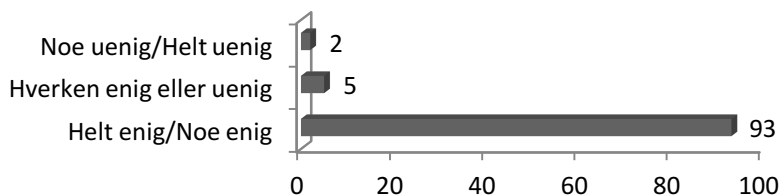
Når det gjelder utsagnet om at samarbeid med frivillige «skaper uklare grenser mellom ansvaret til de kommunalt ansatte og frivillige», var meningene igjen litt mer delte. Her var 37 prosent helt eller noe enig i utsagnet og 9 prosent mente hverken eller. Likevel var 54 prosent helt eller noe uenige i utsagnet – at et flertall mener samarbeidet ikke skaper slike uklare grenser. Dette er et resultat som i fremtidige studier på temaet bør undersøkes nøyere for å finne ut hva disse uklarhetene dreier seg om. Det vil også være nyttig å undersøke dette mer knyttet til praksis blant ansatte og frivillige i utøvende virksomheter, der grensene for ansvar kan tenkes å endre seg. Dette vil for eksempel kunne tenkes å være mer sentralt når det er snakk om frivilliges bidrag knyttet til lovpålagte helse- og omsorgstjenester som kommunen har ansvaret for, enn knyttet til inkludering av barn og unge innen kultur og idrett.

Til slutt spurte vi også om respondentene var enige eller uenige i at samarbeid med frivillige aktører «gjør at det kommunale velferdsansvaret blir svekket/reduert». De fleste (81 prosent) var her noe eller helt uenige, mens 5 prosent mente hverken eller, og 14 prosent var noe eller helt enige. Selv om det store flertallet ikke mener at det kommunale velferdsansvaret blir svekket, er dette spørsmål som sammen med det foregående kan undersøkes grundigere i fremtiden.

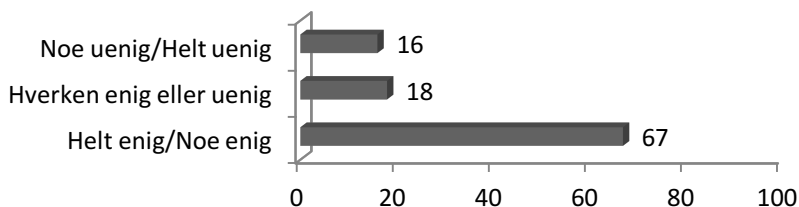
Samlet sett er det altså et ganske positivt syn på samarbeid med frivillige aktører som avtegner seg blant respondentene i kommunene, både med hensyn til kvalitet, økonomi og til ansvarsfordeling mellom kommuner og frivillige.

Figur 7. Stilling til utsagn om samarbeid med frivillige aktører. Prosent (N=57)

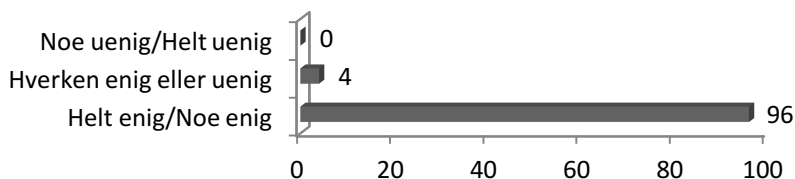
«Samarbeid med frivillige aktører bidrar til å øke kvaliteten på de kommunale tjenestene»



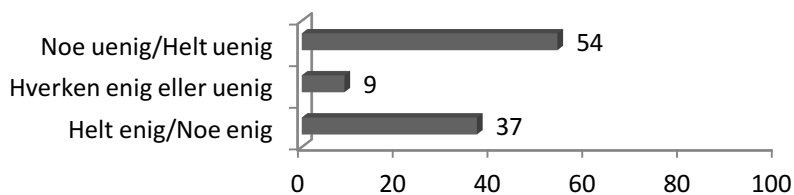
«Samarbeid med frivillige sparer kommunen for utgifter»



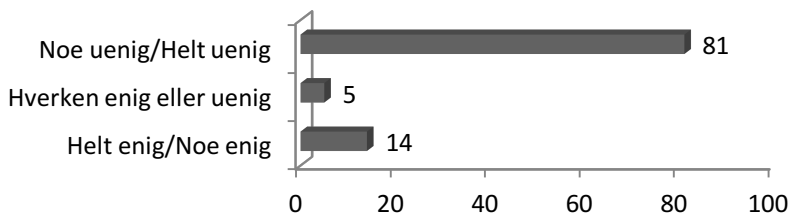
«Behovet for samarbeid med frivillige aktører vil øke de neste fem årene»



«Samarbeid med frivillige aktører skaper uklare grenser mellom ansvaret til de kommunalt ansatte og de frivillige»



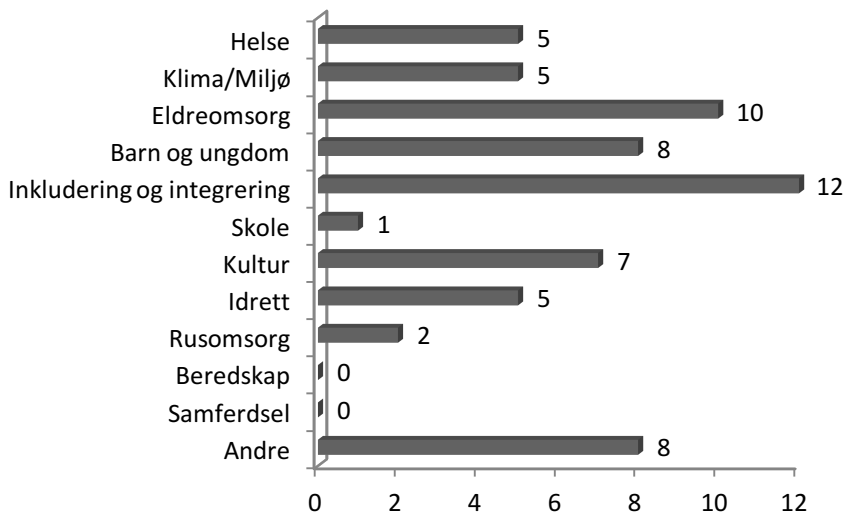
«Samarbeid med frivillige aktører gjør at det kommunale velferdsansvaret blir svekket/reduisert»



4.2 Konkrete samarbeidsrelasjoner

For å kunne undersøke i mer detalj konkrete samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører, ba vi respondentene i undersøkelsen tenke på et konkret eksempel på samarbeidsforhold med frivillige aktører som er etablert de siste fem årene. Vi ba videre respondentene om å beskrive dette samarbeidet med sine egne ord. 59 svarte på dette spørsmålet (noen nevnte flere eksempler). En liste over alle eksemplene er inkludert i appendiks i rapporten, men i figur 7 nedenfor har vi gjort en enkel opptelling over hvilke ansvarsområder i kommunen de nevnte eksemplene kan plasseres under. Her er inkludering og integrering det mest vanlige området, etterfulgt av eldreomsorg, barn og ungdom og kategorien andre. En del nevnte også eksempler som kunne plasseres innenfor kultur, idrett, klima og miljø, og noen nevnte eksempler innen rusomsorg og skole. Det ble ikke trukket frem eksempler som direkte kunne relateres til beredskap eller samferdsel.

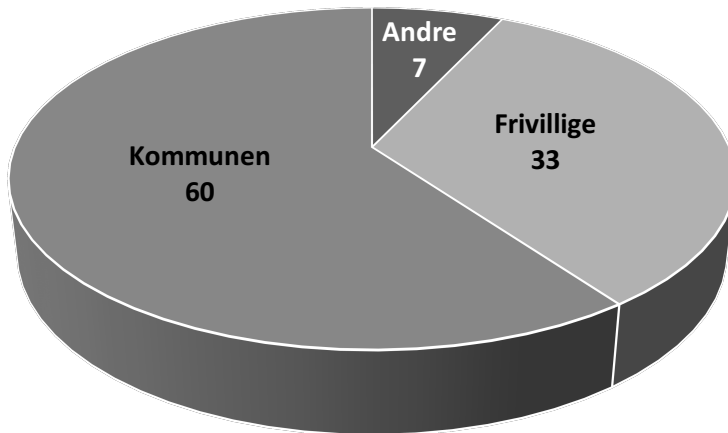
Figur 8. Antall av nevnte samarbeidseksempler per ansvarsområde.



Som en illustrasjon på eksemplene som ble nevnt har vi også laget en ordsky basert på teksten i de åpne svarene. Størrelsen på ordet er her knyttet til antall ganger det ble brukt blant respondentene.

initiativ til samarbeidet (60 prosent), mens i rundt en tredjedel av tilfellene var det frivillige som hadde tatt initiativet (33 prosent). I tillegg var det i syv prosent av tilfellene andre aktører som hadde tatt initiativet. Umiddelbart tyder dette på at kommuner er den aktive og initierende part i et flertall av tilfellene, og i så måte at fasiliterende samskaping vil være en mindre vanlig samskappingsform.

Figur 10. Hvem som tok initiativet til det konkrete samarbeidsprosjektet. Prosent. (N=58)



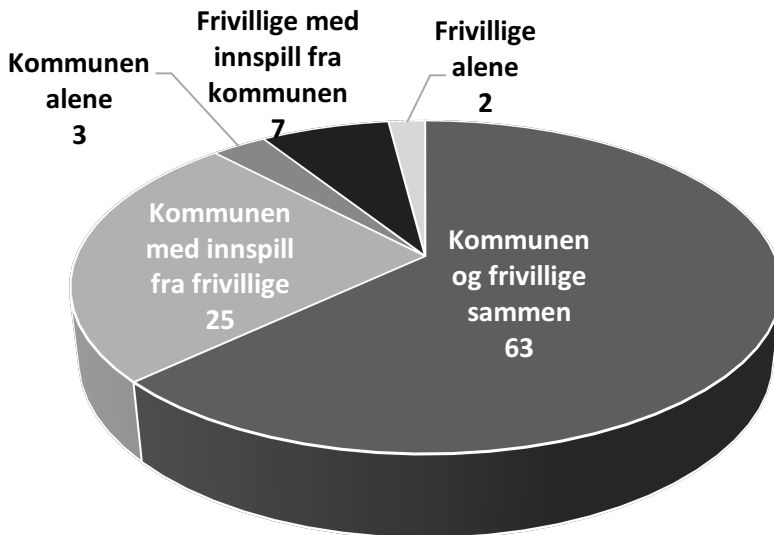
I de tilfellene der kommunen hadde tatt initiativet til samarbeidet, hadde likevel de frivillige blitt involvert tidlig i selve initieringsfasen av samarbeidsprosjektet i omtrent halvparten (49 prosent) av disse tilfellene. I 40 prosent av tilfellene ble frivillige involvert i planleggings- og utviklingsfasen og i 11 prosent av tilfellene bare i utføringsfasen. Selv om kommunen i en overvekt av tilfellene (60 prosent) selv tok initiativ til samarbeidet, finner vi altså at en tredjedel av samarbeidsforholdene ble initiert av frivillige samt at i halvparten av de kommune-initierte samarbeidsforholdene ble frivillige involvert allerede i initieringsfasen. Selv om kommunen oftest tar initiativ, blir altså frivillige aktører ofte inkludert tidlig i samarbeidsprosessen.

Definisjonsmakt over innhold og formål

En annen indikator på samskaping og type samskaping er definisjonsmakt og kontroll over målet og innholdet for samarbeidsforholdet. På vårt spørsmål om definisjon av innhold og formål i samarbeidsprosjektene svarte en overvekt av respondentene at det var kommunen og de frivillige som gjorde dette sammen (63 prosent). I 25 prosent av tilfellene var det kommunen som definerte innholdet og formålet med innspill fra frivillige. I noen få tilfeller

var det frivillige som hadde definisjonskontroll med innspill fra kommunen (7 prosent), at kommunen hadde definisjonskontroll alene (4 prosent), eller at frivillige var alene om definisjonskontrollen (2 prosent) i samarbeidsprosjektene.

Figur 11. Hvem som definerte innholdet og formålet i det konkrete samarbeidsprosjektet. Prosent. (N=58)

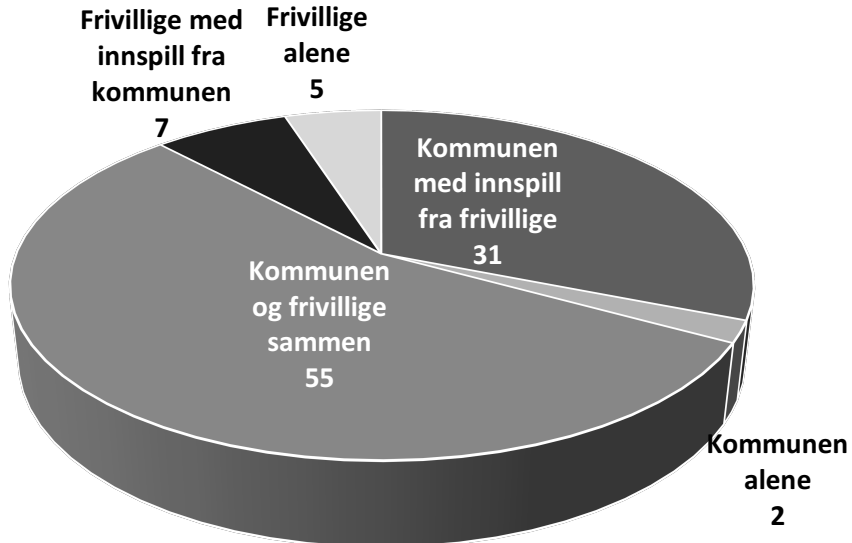


Dette underbygger også inntrykket av en tidlig og aktiv involvering av de frivillige i samarbeidsprosessen der det i ytterst få tilfeller er kommunene som definerer innholdet og formålet alene. Dette blir oftest gjort som et samarbeid mellom kommunen og frivillige eller med kommunen i førersetet med innspill fra frivillige. Igjen så samsvarer disse fordelingene med beskrivelser av samskappingsprosesser. Samskaping er derfor en passende beskrivelse for måten kommuner og frivillige aktører samarbeider om innholds- og formålsdefinering i samarbeidsprosjekter, selv om kanskje den mer spesifikke fasiliterende formen for samskaping ser ut til å være begrenset.

Styring av prosessen

Når det gjelder styringen av samarbeidsprosessen var det også i flest tilfeller slik at kommunen og frivillige gjorde dette sammen (55 prosent). Her var det likevel i noe større grad at kommunen hadde styringskontrollen, men med innspill fra frivillige (31 prosent). Tilfellene var få der frivillige styrte med innspill fra kommunen (7 prosent), at frivillige styrte alene (5 prosent) eller kommunen styrte alene (2 prosent).

Figur 12. Hvem som styrte prosessen i det konkrete samarbeidsprosjektet. Prosent. (N=57)

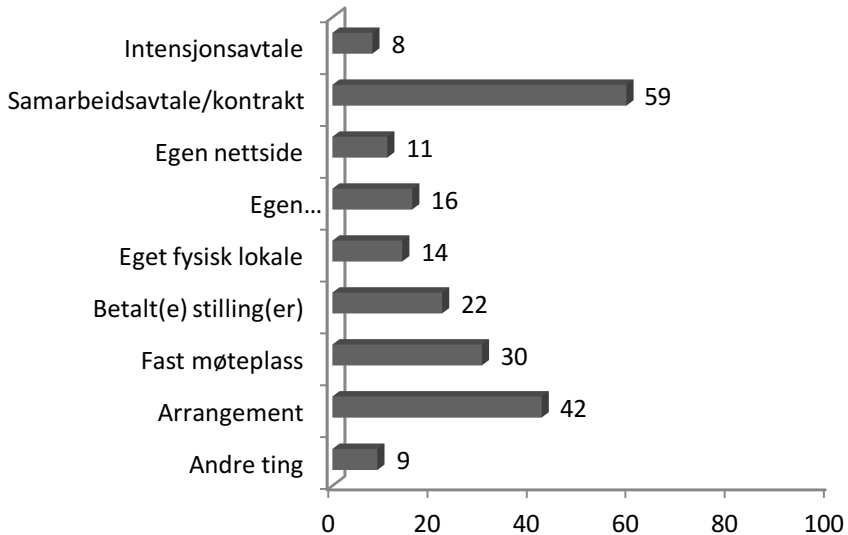


Også her får vi et bilde på hvordan samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører kan passe inn under samskapingsbegrepet, men der den minst styrte og måldefinerte formen for samskaping ikke ser ut til å finne sted i særlig grad. Det er stort sett kommunen og frivillige som styrer samarbeidsprosessen sammen, eller at kommunen styrer med innspill fra frivillige. I så måte finner vi både styrt samskaping der kommunene styrer prosessen, ansvarliggjørende samskaping der de frivillige er mer med i utføring og iverksetting, og likeverdig samskaping der de kommunale og de frivillige aktører er med jamstilte i styringen av samarbeidsprosjekter.

Organisering og konkretisering av samarbeidsprosjektene

Da vi til slutt spurte om hvordan samarbeidsprosjektene er organisert og konkretisert, var formalisering gjennom en samarbeidsavtale eller en kontrakt svært utbredt (59 prosent). Mange av samarbeidsprosjektene i kommunene handler også om et konkret arrangement (42 prosent) eller en fast møteplass som er etablert (30 prosent). I 22 prosent av tilfellene var det opprettet egne betalte stillinger, og i 16 prosent av tilfellene var det etablert en egen organisasjon eller organisasjonsenhet. 11 prosent hadde opprettet en egen nettside og 8 prosent hadde en intensjonsavtale. 9 prosent svarte også andre ting, som en «frivilligbørs», «medvirkningsarenaer», «gjennomføringsmidler» og «frivilligmelding».

Figur 13. Organisering og konkretisering av samarbeidet. Flere svar mulig. Prosent. (N=64)



Samarbeidet mellom kommuner og frivillige ser altså ut til i stor grad å være formalisert gjennom avtaler og kontrakter, men også manifestert i form konkrete arrangement, faste møteplasser og betalte stillinger.

Avslutning og konklusjon

5.1 Hvordan samarbeider kommuner og frivillige aktører i dag?

I denne rapporten har vi undersøkt om, hvordan og i hvilken grad samskaping mellom kommuner og frivillige aktører foregår i Norge i dag. Først har vi diskutert det historisk nære forholdet mellom offentlige myndigheter og frivillige aktører i Norge, og hvordan frivillige aktører har fylt og fyller ulike samfunns- og velferdsfunksjoner i Norge i dag. Vi har også sett hvordan myndighetenes perspektiv på de frivillige aktørene sine roller endres i de ulike styringsfilosofier som har påvirket offentlig styring og administrasjon siden velferdsstaten først ble utviklet. Videre har vi diskutert og operasjonalisert samskaping som en ny type tverrsektorielt samarbeid, der vi også har sett på hva tidligere forskning har vist oss om drivkrefter, barrierer og utfall av samskapingsprosjekter. Her finner man for eksempel at institusjonelle forhold som normer, holdninger og risikovillighet i den politiske og administrative kulturen, men også innbyggervillighet, tillit og eierskap til samskapingsprosjekter, virker inn på utfallene. Andre sentrale faktorer handler om økonomisk stabilitet i prosjekter, om politisk oppmerksomhet, om ulike normer og perspektiv hos ulike aktører og om størrelse på prosjekter. Når det gjelder gevinster av samskaping er det særlig økonomiske og demokratiske gevinster som blir diskutert i litteraturen. Her viser oppsummeringer av forskningen på feltet at økonomiske gevinster fra samskapingsprosjekter i form av innsparing og effektivisering ikke har særlig støtte i den foreliggende forskningen. Demokratiske gevinster fra samskapingsprosjekter har derimot mer støtte, men her finner man både positive og negative utfall.

Når det gjelder vår egen spørreundersøkelse blant norske kommuner omkring samarbeid med frivillige aktører, tyder svarene på at nye samarbeidsrelasjoner lett kan passe inn under samskapingsbegrepet slik vi har definert det i denne rapporten. Samtidig finner vi variasjoner med hensyn til typer av samskaping. Kort repetert kan det skilles ut fire ulike former for samskaping basert tidspunkt for involvering av frivillige og grad av styring og kontroll fra kommunen sin side: *Styrt samskaping* er initiert og styrt av

kommunen, med innspill eller aktivitet fra frivillige i implementering og iverksetting av tiltak; *ansvarliggjørende samskaping*, som også i stor grad initiert av kommunen, men der frivillige kan ha en større rolle i utføring og iverksetting; *likeverdig samskaping*, der frivillige bli trukket tidligere inn i utformingsfasen, stiller mer likt med andre aktører og kan være med å finne løsninger på utfordringer eller problem; og *fasiliterende samskaping*, der frivillige gjerne kommer med initiativet til samarbeid og med problemdefinerer, og kan ha en mye mer aktiv rolle i både utformings- og implementeringsfasen, mens kommunen er mest med som fasilitator.

Med tanke på at kommunene tok initiativet i storparten av de nevnte samarbeidseksempelene, og at det i svært få tilfeller var frivillige som definerte innhold og som styrte samarbeidsprosessen, så ser ikke *fasiliterende samskaping* ut til å være så utbredt. Likevel var det i nesten en tredjedel av tilfellene at frivillige hadde tatt initiativet til samarbeidet. Frivillige søker her samarbeid og aktiv involvering fra kommuner i stedet for å definere og styre prosjekter alene. Det er relativt få tilfeller hvor frivillige bare blir involvert først i utførings- og implementeringsfasen og der kommunene definerer og styrer alene. Dette tyder på at en helt styrt form for samskaping også er mindre vanlig. Fra kommunenes side ser vi også at selv om de oftest tar initiativ til samskappingsprosjekter, så blir de frivillige vanligvis involvert enten i initieringsprosessen eller i planleggings- og utviklingsfasen. Også fordelingen av kontroll, styring og innholdsdefinerer bekrefter en mer aktiv rolle hos frivillige aktører enn hva styrt samskaping vil innebære. Her tyder dataene på en mer jevn fordeling, der frivillige og kommuner sammen definerer innhold og formål for samarbeid og også styrer prosjektene sammen. I så måte ser det ut til at *likeverdig samskaping* mellom frivillige og kommuner er mest utbredt blant respondentkommunene. En del tilfeller peker også mot en *ansvarliggjørende* form for samskaping der kommunen definerer og styrer, men med innspill fra frivillige.

Et viktig forbehold med tanke på de resultatene som undersøkelsen har gitt, og generaliserbarheten av resultatene, handler om utvalget av kommuner som ble med i undersøkelsen. Vi må her huske på at de kommunene som har svart på undersøkelsen burde ha bedre forutsetninger enn mange andre for å kunne oppfylle flere av kriteriene for samarbeid og samskaping med frivillige aktører vi undersøker. I og med at de trolig er blant de kommunene i Norge som har kommet lengst i å utvikle en kommunal bevissthet omkring og en politikk for frivillig sektor, så er det kanskje ikke så rart om de også kan vise til et mangfold av samarbeidsformer med ulike typer frivillige aktører på ulike felt.

5.2 Er samskaping noe nytt i Norge?

Som vi har sett er samskaping et ganske nytt begrep i Norge. Men er fenomenet som det skal beskrive like nytt i norsk sammenheng? At norske

kommuner tar initiativ til samarbeidsprosjekter med frivillige aktører og at de blir med tidlig i samarbeidsprosessen, både i prosjekter der målsettingene og virkemidlene er konkrete og der de er mindre konkrete, er kanskje ikke så nytt i Norge. Som LIPSE-studien (Voorberg m.fl., 2015) påpekte, med Danmark som eksempel, kan det være at skandinaviske land har bedre forutsetninger for samskaping enn Europa og verden ellers. Dette kommer av flere ulike faktorer. For det første har vi, som diskutert tidligere i denne rapporten, et historisk og sterkt forhold mellom offentlige myndigheter og frivillig sektor, der frivillige aktører med ulike roller har inngått i ulike former for samarbeid med offentlige myndigheter gjennom mange år. Forholdet mellom myndigheter og frivillige aktører har historisk vært basert på gjensidig tillit og samarbeid. For det andre har vi også historisk hatt et desentralisert samfunnssystem der det lokale nivået har vært grunnsteinen i borgernes tilknytning til offentlige myndigheter og til sivilsamfunn; til kommuner og til frivillige organisasjoner. Forutsetningene for lokalt samarbeid mellom myndigheter og frivillige aktører har derfor lenge vært gode i Skandinavia og i Norge. Det å involvere frivillige aktører i utføring og utvikling av velferdssamfunnet, både som interesserepresentanter og som integrasjonsarenaer, er derfor en kjent arbeidsform og praksis i Norge. Samarbeid mellom sektorene lokalt er en del av det politiske systemet, og er derfor mindre forbundet med risiko fra myndighetenes side og er mer forbundet med positive holdninger i den offentlig-administrative kulturen. På individnivå er også den høye tilliten som eksisterer i Norge mellom borgere, mellom borgere og myndigheter og mellom borgere og frivillige organisasjoner en viktig forutsetning for innbyggermedvirkning, og bygger opp under eksisterende og fremtidige samarbeid mellom aktører fra de ulike sektorene. Så selv om samskapingsbegrepet er nytt i Norge, så er ikke samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor det.

En hovedkonklusjon i denne rapporten er derfor at det foregår samskaping i ulike former mellom kommuner og frivillige aktører i Norge. Selv om begrepet samskaping som teoretisk forståelse av tverrsektorielt samarbeid kanskje ikke er like utbredt i Norge som i andre land, så er altså fenomenet som begrepet skal beskrive utbredt og kan knyttes til etablerte tradisjoner og vilkår for samarbeid i Norge.

En mer hyppig bruk av samskapingsbegrepet kan også føre til mer oppmerksomhet rundt slikt tverrsektorielt samarbeid, til utvikling av nye konkrete samarbeidsprosjekter og til nye former og modeller for samarbeid. En anbefaling til offentlige myndigheter må derfor være å støtte opp under etablerte samarbeidsrelasjoner samt å stimulere til mer samarbeid gjennom bedre sikring av økonomiske rammevilkår i samarbeidsprosjekt og pleie forholdet og tilliten til frivillige aktører.

Appendiks

Appendikstabell 1. Eksempler på kommunenes samarbeid med frivillige aktører siste fem år

Kommune	Samarbeidsrelasjon
Askim	Askim kommune samarbeider med Rusken, en uformell gruppe som jobber med å holde sentrum ryddig og pent.
Aurskog Høland	Holde i stand badeplasser
Bergen	Noen av mange samarbeidsprosjekter: Teatergaten cafe: Tilbud til personer med demens og deres pårørende, en kveld per uke. Frivillighetsseminar med fokus på eldre, 2015. Utvikling av mangfoldplan og anna planarbeid og opplæring av ledere, tillitsvalgte i inkluderingsarbeidet. Elveforum, sikre medvirkning og innflytelse i bevaring av byens blågrønne sone, Bergendal gård.
Bodø	Samarbeid med Bodømarkas venner (godt voksne frivillige) for å gjøre Bodømarka tilgjengelig for rekreasjon og naturopplevelser for allmennheten. Bygging av lysløypenett, Bestemorenga sports- og fritidspark, samt NM-løypene, utvikling og vedlikehold av det bynære turstinettet og installasjonene, ryddet skog og kratt. Finansiering gjennom frivillig kontingent til BMV. Del av overskuddet fra byfesten går også til BMV.
Bærum	Byfest, et samarbeid mellom kommune, frivillige og næringsliv.
Bømlo	Eit 3 årig nasjonalt folkehelseprosjekt - helsefremjande nærmiljø der 3 lokalsamfunn i kommunen deltek i metodeutvikling og utprøving.
Drammen	1. Modell for samarbeid med frivillige i Helse, sosial og omsorg, utarbeidet i tett samarbeid med Verdighetssenteret. 2. Sammen med Idrettskretsen og idrettsrådet organiseres felles båtturer for skole og idrett de tre siste årene ("i samme båt"); noe som har resultert i svært mange flere Skole-IL-samarbeid. 3. Vi holder også på å etablere Frivilligbørs Drammen.
Eidsberg	1. Etablering av kunstgalleri i kommunalt kulturbygg. 2. Istandsette kulturminnet Høytorp fort.
Farsund	Opprettelse av kor for unge med psykisk utviklingshemming.

Kommune	Samarbeidsrelasjon
Flekkefjord	Ruslevenn er et samarbeidsprosjekt – Tjørsvågheimen sykehjem og Flekkefjord Frivilligsentral. De frivillige er enkeltpersoner som ikke er koblet til en forening. De møter på sykehjemmet hver tirsdag.
Flora	Tilbud om ferie og fritidstilbud for barn og deira familiar
Fusa	Planlegging av ny idrettshall i kommunen i nært samarbeid med lag og organisasjonar i planarbeidet. Samarbeidsmøter med frivillig sektor og representanter frå frivillige lag med i arbeidsgrupper over ein lengre periode.
Gjøvik	Frivillige til å drifte et lavterskeltilbud i psykiatri
Gran	Kultur - Fritid for alle. Prosjekt for å få alle barn/unge med på aktiviteter (kultur/idrett mm)
Hjelmeland	Bulystprosjektet Hjelmeland 24-7. 3 års samarbeidsavtale med fleire frivillige organisasjonar. Etablere ungdomsteater, møteplassar i naturen, utvikle kvinnenettverk og mangfald på samfunnshuset.
Hole	Drift av fritidsklubben HIGH FIVE
Jondal	Arrangement om flyktninger og samarbeid om tiltak i skole
Karmøy	Besøktjeneste for ensomme eller middagsservering for tidligere rusmisbrukere. Aktiviteter som ikke har en start og slutt dato men er en pågående aktivitet.
Kvam	Ung fritid er eit prosjekt knytt til sosial utjevning. Samarbeider med lag/org. om konkrete tiltak
Kvinesdal	Den kulturelle spaserstokken
Lenvik	Samarbeid med Frivilligsentralen om inkludering av innvandrere i arbeidsliv og foreningsarbeid. Samarbeid med idrettslag om inkludering i idretten. Samarbeid med frivillige enkeltpersoner og kirka om rusomsorg og kafetilbud til rusavhengige.
Levanger	Kafe Verden: Ukentlig kafe som arrangeres av ulike frivillige i Levanger. Eks: Frivilligsentralen, Røde Kors, Bygdekvinnelag, Levangers unge Sanitetsforening og Redd Barna. Kommunene støtter tilbudet med å bla. dekke husleie, bidratt med en stillingsressurs for å koordinere tilbudet og med innkjøp av mat ol. ved behov og på forespørsel fra de frivillige.
Lindås	Integreringsprosjekt sammen med Røde Kors. Inngått samarbeidsavtale med idrettsråd og kulturråd. Arrangert fellessamling for lag og org. sammen med rådene
Lund	Det er etablert en handlingsplan for frivillighet i kommunen
Lyngdal	"Hverdagshjelpen". Elever fra videregående skole gir "hverdagshjelp" og bidrar med aktiviteter til eldre. Elevene har frivillige som mentorer og veiledere. Et samarbeidsprosjekt mellom vgs, kommune, organisasjoner.
Lørenskog	Disimilisgruppa: Musikk for alle har etablert musikktilbud for barn med funksjonshemming i samarbeid med kommunen. Vietnamesisk forening bidrar med matservering under arrangementene.
Meldal	Plan for idrett og fysisk aktivitet, ombringing av mat, integrering av flyktninger, andre planprosesser.

Kommune	Samarbeidsrelasjon
Molde	Aktivitetsvenn for demente.
Nes	Iidrettsklasse på vgs som har ukentlige treningstilbud for yngre flyktninger.
Nesodden	Anleggsutvikling, idrett og friluftsliv: Samarbeid om prosjektutvikling
Nøtterøy	Flyktningevenn - frivillige nettverksskaperne for nyankomne innvandrere
Oslo	Oppfølging av frivillighetsmelding
Oslo - Bydel Alna	Kulturkafeer
Oslo - Bydel Frogner	Vi involverer frivillige, både enkeltfrivillige og lag og organisasjoner til å delta i arbeidet med å lage en plan for folkehelse og frivillighet. Vi har også et konkret tilbud "Sisterhood" som er i tett samarbeid med frivillige.
Oslo – Bydel Gamle Oslo	Samarbeid rundt lokaler. Samarbeid rundt drift av gågrupper tilknyttet Frisklivssentral. Forbildeprosjekter for unge
Oslo - Bydel Sagene	Organisering av leksehjelp for innvandrerbarn
Oslo – Bydel St. Hanshaugen	Inkluderingsprosjekt for asylsøkere i samarbeid med NAV - DNT og andre.
Oslo - Bydel Stovner	Vi har for eksempel nå en samarbeidsavtale med Groruddalens Frie Filmere, hvor vi samarbeider om å styrke deres tilbud til ungdom.
Oslo – Bydel Søndre Nordstrand	Seniorinfo. Frivilligsentraler, seniorsenter, innvandrerforeningen og bydelen samarbeider om informasjonstilbud til seniorer
Oslo - Bydel Ullern	Organisere frivillighet lokalt (i bydelen)
Oslo – Bydel Vestre Aker	Voksenenga Nærmiljøhage: En sosial og inkluderende møteplass med fokus på mat og dyrking for alle i bydelen. Fokus på barn og unge - ferietilbud og etter-skoletid tilbud
Oslo - Grorud	Det arbeides nå med en veiledende plan i det offentlige rom på et delområde på Rødtvet. Her er velorganisasjoner, borettslag en viktig referansegruppe for utvikling av en plan som befolkningen vil ha.
Oslo – Nordre Aker	1. Alders- og demensvennlig bydel, pilot prosjekt for Oslo Kommune som ble tatt opp i nettverk for aldersvennlige byer i WHO i 2014. 2. AHANS- en base for at folk skal "Ha alltid noen å spørre". 3. TenkeTank:-grupper av frivillige engasjerte eldre folk som samles regelmessig for å mobilisere mot ensomhet og være en god nabo.
Porsgrunn	Seniorressursen: Engasjement av enkeltfrivillige seniorer innen ulike kulturelle aktiviteter. Bl.a. finansiert via prosjektmidler fra Helsedirektoratet
Sandnes	UKM landsfinalen 2017.

Kommune	Samarbeidsrelasjon
Sarpsborg	Opparbeiding av strandområde, forskjønning. Rydde lysløype.
Skedsmo	Prosjektet "Sosial og kulturell tilhørighet for ungdommene våre". Kartleggingsgruppe med personer knyttet til flerkulturelle organisasjoner og enkeltfrivillige, intervju med mange lag/foreninger og enkeltfrivillige, samt innledende og avsluttende konsultasjon hvor mange lag/foreninger/ildsjeler har deltatt. Målet er å finne gode tiltak i bl.a. nærmiljøet som sikrer at våre ungdommer i alderen 14 - 17 år ikke faller utenfor, men er godt inkludert/integrert i skole/nærmiljø og kommunen.
Skien	Kulturvenn , integrering av nyankommende flyktninger
Skiptvet	Skiptvet frivilligsentral kjører ut mat til eldre og uføre i omsorgsboliger. De har også følgetjeneste for eldre som skal til lege eller tannlege.
Stavanger	Et årlig arrangement - Frivillighetstorget på og ved kulturhuset i Stavanger
Sund	Seniortreff på Aktivitetssenteret som samler heimebuande pensjonistar til opplevingar, aktivitet og sosialt samvere kvar fredag i 3 timar.
Svelvik	Oppgaveutvalg - utprøving av ny lokaldemokratisk areana der 5 politikere og 10 innbyggere jobber sammen om en definert oppgave.
Tjøme	1.Kulturuka: Frivillige, lag og foreninger har mange arrangementer og aktiviteter. Kulturavdelingens rolle har vært å løfte frem og vise frem hva nærmiljøene gjør og hvilken betydning det har at frivillige lager gode, velfungerende møteplasser. 2. Samarbeid med Røde kors om ungdomstilbudet RØFF (førstehjelp og friluftsliv). Røde kors stiller med finansiering, utstyr og sertifiserte instruktører for turer, kommunen har rekruttert ungdom og frivillige voksengrupper som blir selvgående ledere for ungdomsgruppene. Kommunen har tilrettelagt det administrative for at etablering og gjennomføring blir enkelt for de som melder seg frivillig.
Vefsn	Konferanse for mennesker over 60 år, et samarbeid for å synliggjøre de ulike aktivitetstilbudene for godt voksne mennesker i vår kommune. Samarbeid mellom frivillige organisasjoner med høy andel godt voksne medlemmer
Vestre-Toten	Leksehjelp for innvandrere i ungdomsskolen. Koordinert fra kultur, frivilligsentralen, skole involvert
Voss	Utvikling av aktivitetspark. Saman med lokale frivillige organisasjonar utvikla detaljreguleringsplan for aktivitetsområde og starta opp realiseringa av denne.

Litteratur

- Agger, A., og Tortzen, A. (2015) Forsknings review om samskabelse. Lillebaelt University College. Tilgjengelig på:
http://samskabelse.ucl.dk/files/2015/02/forskningsreview-om-co-production_samlet-udgave-at-aa-at07115-2.pdf
- Alford, J. (2009). Engaging Public Sector clients. *From Service Delivery to Co-production*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Alford, J. (1998). A public management road less travelled: Clients as co-producers of public services. *Australian Journal of Public Administration*, 57(4), 128-137.
- Alford, J. (2002). Why do public-sector clients coproduce? toward a contingency theory. *Administration & Society*, 34(1), 32-56.
- Askheim, O.P. (2017) Brukermedvirkningsdiskurser i den norske velferdspolitikken. *Tidsskrift for velferdsforskning*. 20(2), 134-149
- Bekkers, V., Fenger, M., Dijkstra, G., Edwards, A. (red.) (2013). *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Abingdon: Ashgate Publ.
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5).
- Bovaird, T. & Loeffler, E. (2012). From Engagement to Co-production: the Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *Voluntas*, 23(4), 1119–1138.
- Civil Exchange (2015). *The Big Society Audit 2013*
<http://www.civilexchange.org.uk/the-big-society-audit-2013>
- Durose, C., Justice, J., & Skelcher, C. (eds). (2013). *Beyond the State: Mobilising and Co-Producing with Communities - Insights for Policy and Practice*.
- Egeberg, M., Olsen, J. P., & Sætren, H. (1978). Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat. In J. P. Olsen (Ed.), *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Eu-kommisjonen (2011) Social business initiative – creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation tilgjengelig på:
http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/index_en.htm#maincontentSec3.
- Fledderus, J., Brandsen, T., Honingh, M.E (2015) User co-production of public service delivery: An uncertainty approach *Public Policy and Administration* 30(2), 145 - 164
- Guribye, E. (2016) Mot 'Kommune 3.0'? Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor: Med hjerte for Arenda. FoU-rapport nr.3. Agderforskning
- Ishkanian, A. & Szreter, S. (Red.) (2012). *The Big Society Debate. A new Agenda for Social Welfare?* London: Edward Elgar.
- Kuhnle, S. (1983). *Velferdsstaten*. Oslo: Tiden Norsk forlag.
- Kuhnle, S. og P. Selle (1990) Frivillig organisert velferd – alternativ til offentlig? Bergen: Alma Mater.
- Kuhnle, S. og P. Selle (1992) Government and voluntary organizations. A relational perspective. Aldershot: Avebury.
- Loga, J., Eimhjellen, I., Eschweiler, J., Ingstad, E., Stokstad, S. & Winsvold, M. (2015). *Sosiale entreprenører – partnerskap for nye løsninger*. Bergen: Uni Research.
- Loga, J. Eimhjellen, I. & Lied, C. (2015). *Frivillig sektor i boligsosialt arbeid*. Bergen: Uni Research.
- Loga, J. (2016). Frivillighet og forretning. En kunnskapsoversikt om samspill mellom sivilsamfunn og marked. Bergen: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Löffler, E. (2009) A future research agenda for co-production. Overview paper. LARCI.
- Nagel, A. (1991). Velferdskommunen: kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten. Bergen: Alma Mater.
- OECD. (2009). *Focus on Citizens - Public engement for better policy and services*. OECD.
- OECD. (2011). *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*. OECD Publishing. doi:10.1787/9789264118843-en
- Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Services in Europe – Some crucial Conceptual issues. I V. Pestoff, T. Brandsen & B. Verschuere (Red.), *New Public Governance, the third sector and co-production*. New York, London: Routledge.
- Pestoff, V. (2016). Co-production at the Crossroads of Public Administration Regimes – implications for generic definitions?. Presentasjon på ISTR-konferanse i Stockholm, juni 2016.

- Pedersen-Ulrich, J. (2016). Samskabelse – en typologi. *CLOU Skriftserie*, 2016(001), 1-15.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The Collaps and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Raaum (1988). NOU 1998:17 Frivillige organisasjoner. Fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 30. August 1985.
- Rokkan, S., (1987): *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røiseland, A. & Vabo, S. (2012). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Schumpeter, J. A. (1975). *Capitalism, socialism and democracy*. London & New York: Routledge.
- Seip, A. L. (1984). *Sosialhjelpsstaten blir til*. Oslo: Gyldendal.
- Selle, P. (2016) Frivillighetens marginalisering. *Tidsskrift for velferdsforskning*. 19(1) 76-89
- Sivesind, K. H. (2015). *Private bidrag til frivillig sektor i Norge – en kunnskapsoversikt*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Sivesind (2017) The Changing Roles of For-Profit and Nonprofit Welfare Provision in Norway, Sweden, and Denmark i Sivesind & Saglie (red) *Promoting Active Citizenship Markets and Choice in Scandinavian Welfare*
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative innovation in the public sector. *Innovation Journal*, 17(1), 1-14.
- Thornton, P., Ocasio, W. & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective. A new Approach to Culture, Structure, and Process*. UK: Oxford University Press.
- Torfing, J., B. G. Peters, J. Pierre, and E. Sørensen. 2012. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Tortzen, A. (2016). *Samskabelse i kommunale rammer – hvordan kan ledelse understøtte samskabelse?*. Phd afhandling, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde University.
- Trætteberg, Håkon Dalby & Sivesind, Karl Henrik (2015). *Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgsfeltet*.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V., Trummers, L. (2013). *Embarking on the Innovation Journey: A Systematic Review regarding the Potential of Co-creation with Citizens*. Paper presentert på IRSPM Conference, Praha).
- Voorberg, W. H., Trummers, L., Bekkers, V., Torfing, J., Tonurist, P. & Kattel, R. (2015). *Co-creation and citizen involvement in social innovation: A comparative case study across 7 EU-countries*. LIPSE report. EU kommisjonen.
- Wollebæk, D., Selle, P., & Lorentzen, H. (2000). *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.

Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, 27(2), 151-208.

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Rapport 2017:9

<i>Forfatter/Author</i> Ivar Eimhjellen og Jill Loga
<i>Tittel/Title</i> Nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører. Samskaping i nye samarbeidsforhold?
<i>Sammendrag</i> I denne rapporten undersøker vi nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører i Norge. Vi spør i hvilken grad samskaping, som en ny måte å forstå samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor på, finner sted i norske kommuner, og hvilke former for samskaping som eksisterer i kommunene. Ved hjelp av data fra en spørreundersøkelse blant representanter fra 64 kommuner i Norge har vi undersøkt samarbeidsrelasjoner med frivillige aktører lokalt; hvilke sektorer samarbeidet omfatter, hvilke aktører som er involvert, hvem som har initiert samarbeidet, hvor ansvaret og kontrollen rundt samarbeidet er plassert, samt hvilke terskler og suksessfaktorer for samarbeid som finnes. Undersøkelsen tyder på at nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører lett kan plasseres inn under samskappingsbegrepet slik vi har definert det, samtidig som vi finner variasjoner med hensyn til typer av samskaping. Vi peker også på at slike samarbeidsformer mellom kommuner og frivillige aktører ikke nødvendigvis er noe særskilt nytt i Norge, der vi har lange tradisjoner for tverrsektorielt samarbeid.
<i>Emneord</i> Samarbeid, samskaping, kommuner, frivillig sektor
<i>Abstract</i> In this report we investigate new cooperative relations between municipal governments and local voluntary actors in Norway. We ask to what degree co-creation/co-production, as a new way of understanding cross-sectoral collaboration, is taking place in Norwegian municipalities, and which forms of co-creation/co-production exist. With data from a survey among representatives from 64 municipal governments in Norway, we have investigated local cooperative relations with voluntary actors; which sectors are involved, which actors are involved, who the initiators are, who governs and controls the cooperation, and potential barriers and factors of success. The survey indicates that new cooperative relations between municipalities and voluntary actors can easily be placed within the concept of co-creation/con-production, the way we have defined it. Simultaneously, we also find variations with regard to the existence of different types of co-creation/co-production. Furthermore, we make the point that these forms of cooperative relations between municipal governments and voluntary actors are not necessarily new forms in Norway, as we have long traditions for different types of cross-sectoral collaboration.
<i>Index terms</i> Cooperation, co-creation, co-production, municipalities, voluntary sector

I denne rapporten undersøker vi nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører i Norge. Vi spør i hvilken grad samskaping, som en ny måte å forstå samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor på, finner sted i norske kommuner, og hvilke former for samskaping som eksisterer i kommunene.

Ved hjelp av data fra en spørreundersøkelse blant representanter fra 64 kommuner i Norge har vi undersøkt samarbeidsrelasjoner med frivillige aktører lokalt; hvilke sektorer samarbeidet omfatter, hvilke aktører som er involvert, hvem som har initiert samarbeidet, hvor ansvaret og kontrollen rundt samarbeidet er plassert, samt hvilke terskler og suksessfaktorer for samarbeid som finnes.

Undersøkelsen tyder på at nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører lett kan plasseres inn under samskapingsbegrepet slik vi har definert det, samtidig som vi finner variasjoner med hensyn til typer av samskaping. Vi peker også på at slike samarbeidsformer mellom kommuner og frivillige aktører ikke nødvendigvis er noe særskilt nytt i Norge, der vi har lange tradisjoner for tverrsektorielt samarbeid.

ISBN (print): 978-82-7763- 577-4
ISBN (online): 978-82-7763- 578-1

ISBN (print): 1891-2168
ISBN (online): 1891-2176

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
c/o ISF
Munthes gate 31
Pb. 3233 Elisenberg
0208 Oslo

www.sivilsamfunn.no