



**Høgskulen  
på Vestlandet**

## **Innovasjon som samskaping**

En kvalitativ studie av begrepsbruk og organisatorisk  
tilrettelegging i Bergen, Fjell og Os kommune

## **Innovation as co-creation**

A qualitative study of conceptual use and organizational planning  
in the municipalities of Bergen, Fjell and Os

**Ine Sveen og Isabel Eikeland Wedøe**

**Master i innovasjon og ledelse**

**Avdeling for ingeniør- og økonomifag**

**22. mai 2018**

<b>Oppgavens tittel:</b>	Samskaping som innovasjon – En kvalitativ studie av begrepsbruk og organisatorisk tilrettelegging i Bergen, Fjell og Os kommune.	<b>Levert dato:</b> 22.05.18
<b>Masteroppgavens omfang:</b>	30 studiepoeng	
<b>Forfatter:</b>	Ine Sveen og Isabel Eikeland Wedøe	
<b>Mastergrad:</b>	Master i Innovasjon og Ledelse	<b>Tall sider u/vedlegg:</b> 80
<b>Veileder(e):</b>	Jill Merethe Loga	<b>Tall sider m/vedlegg:</b> 98
<b>Studieobjekt:</b>	Bergen, Fjell og Os kommune	
<b>Metodevalg:</b>	Kvalitativ casestudie	
<b>Sammendrag:</b>		
<p>I denne oppgaven undersøker vi hvordan samskaping – som en ny måte å involvere sivilsamfunnet og markedsaktører i utviklingen av offentlig velferd – forstås i norske kommuner. Begrepet har fått økt oppmerksomhet i offentlig debatt, politikk og styringsdokumenter de siste årene som en løsning på velferdsutfordringene. Formålet med denne oppgaven er å undersøke hvordan norske kommuner har tatt til seg begrepet, og i hvilken grad samskaping er implementert som en del av kommuneorganisasjonen. I den forbindelse bygger oppgaven på 14 dybdeintervjuer fra tre kommuner i Hordaland: Bergen, Fjell og Os kommune.</p> <p>Våre funn tyder på at samskaping som begrep er mindre kjent og benyttet i kommunene. Det refereres til andre samarbeidsforhold og terminologier som utelukkes fra begrepets definisjon. Likevel er det identifisert flere prosjekter og samarbeidsrelasjoner som kan defineres som samskaping. Samtidig pekes det på variasjoner med hensyn til type samarbeid og hvorvidt samskaping er blitt organisatorisk tilrettelagt i kommunene. Studien viser videre til at samskapingsrelasjonene kan knyttes opp til historiske tradisjoner for tverrsektorielt samarbeid, og at det dermed ikke er begrepet i seg selv som endrer hvordan man samarbeider i kommuner. I den sammenheng kan det tyde på at samskaping ikke er radikalt forskjellig fra tidligere og dermed er samskaping forstått som en inkrementell innovasjon i kommunal sektor.</p>		

**Summary:**

In this paper we are investigating how ‘co-creation’ is a new way of involving civil society and market actors in the development of public welfare. We are also acknowledging how it is understood by Norwegian municipalities. In recent years, the term ‘co-creation’ has gained a lot more attention in public debate, politics and management documentation because it is a strategy that helps the public with welfare challenges. The purpose of this assignment is to see how Norwegian municipalities have taken on the term ‘co-creation’, and to also show the extent ‘co-creation’ has been implemented as part of the municipality organisation. In relation to all of this, our paper is based on 14 in-depth interviews from three municipalities in Hordaland: Bergen, Fjell and Os.

Our findings indicate that the concept of ‘co-creation’ is less known in municipalities. Although the concept is rather unknown, our findings still show that several projects and cooperational relationships can be defined as ‘co-creation’. We also point to variations in the type of cooperation used and whether ‘co-creation’ has been organised in the municipalities. The study further reveals that the relationship between the three municipalities can be linked to their historical traditions for cross-sectoral cooperation and that it is not the term ‘co-creation’ in itself that changes the organisation and how municipalities co-operate. In this context, co-creation is not radically different from previous strategies. Our findings indicate that co-creation can be understood as an incremental innovation in the municipal sector.

**Stikkord for bibliotek:**

Innovasjon i offentlig sektor, velferdsutfordringer, samskaping, co-creation, samarbeidsdrevet innovasjon, aktivt medborgerskap, New Public Governance.

Vi bekrefter at arbeidet er selvstendig utarbeidet, og at referanser/kildehenvisninger til alle kilder som er brukt i arbeidet er oppgitt, *jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 10.*

© Ine Sveen og Isabel Eikeland Wedøe

2018

Innovasjon som samskaping – En kvalitativ studie av begrepsbruk og organisatorisk tilrettelegging  
i Bergen, Fjell og Os kommune.

Ine Sveen og Isabel Eikeland Wedøe

Høgskulen på Vestlandet, Bergen

## Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på et to-årig masterstudium i Innovasjon og ledelse ved Høgskulen på Vestlandet. Oppgaven tar for seg begrepet *samskaping*, som er ansett som et relativt nytt begrep i norsk kontekst. Vi har dermed fått anledning til å studere et fremvoksende og interessant fagfelt, noe som har vært en svært spennende og lærerik prosess. Det hevdes at det er nødvendig med mer empirisk forskning på samskaping i norske kommuner, og vi håper at vår studie kan være et bidrag i den sammenheng.

Vi vil først og fremst rette en stor takk til vår veileder, Jill Merethe Loga, for gode tilbakemeldinger, samt innsikt, kompetanse og litteratur om samskaping som har vært svært verdifull for vårt studium. Videre vil vi takke alle informanter fra Bergen, Fjell og Os kommune som tok seg tid til å stille opp til intervju med verdifulle bidrag. Vi er svært takknemlige for informantenes engasjement og innspill i løpet av denne perioden, noe som lover godt for fremtidig utvikling innenfor samskaping i norske kommuner. Vi ønsker også å takke familie og venner som har støttet oss underveis og hjulpet oss med tilbakemeldinger og korrektur. Avslutningsvis vil vi takke hverandre for et godt samarbeid gjennom hele semesteret.

Bergen, mai 2018.

Ine Sveen og Isabel Eikeland Wedøe

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	<b>iv</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>v</b>
<b>Figurliste</b> .....	<b>vii</b>
<b>Kapittel 1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Relevans .....	1
1.2 Problemstilling .....	4
1.2.1 Underproblemstillinger .....	4
1.3 Avgrensing av oppgaven .....	5
1.4 Tidligere forskning og oppgavens bidrag .....	6
1.5 Studiens oppbygging .....	7
<b>Kapittel 2 Metode</b> .....	<b>8</b>
2.1 En kvalitativ casestudie .....	9
2.1.1 Komparativ casestudie .....	9
2.2 Rekruttering av informanter .....	10
2.3 Tre typer datainnsamling .....	11
2.3.1 Dokumenter .....	12
2.3.2 Observasjoner .....	13
2.3.3 Åpne dybdeintervjuer .....	13
2.4 Bearbeiding og analyse av data .....	16
2.5 Vurdering av datamaterialets kvalitet .....	16
2.5.1 Validitet .....	17
2.5.2 Reliabilitet .....	19
2.6 Presentasjon av case .....	20
2.6.1 Bergen kommune .....	20
2.6.2 Fjell kommune .....	21
2.6.3 Os kommune .....	21
<b>Kapittel 3 Teori</b> .....	<b>23</b>
3.1 Innovasjon .....	23
3.2 Innovasjon i offentlig sektor .....	24
3.2.1 Den kommunale konteksten .....	25
3.2.2 Velferdskommuner .....	26
3.3 Tre styringsparadigmer i offentlig sektor .....	26
3.3.1 Tradisjonell offentlig administrasjon .....	27
3.3.2 New Public Management .....	28
3.3.3 New Public Governance .....	29
3.4 Samskaping som offentlig styringsstrategi .....	32
3.4.1 Utredning av begrepet samskaping .....	33
3.4.2 Samskapingens bredde: "samskaping" og "samproduksjon" .....	33
3.4.3 To teoretiske tilnæringer til samskaping .....	35
3.5 Organisering og ledelse av samskaping .....	36
3.5.1 Fire former for samskaping .....	37

3.6	Oppsummering .....	38
<b>Kapittel 4</b>	<b>Forståelse av samskaping i tre utvalgte kommuner i Hordaland .....</b>	<b>39</b>
4.1	Kjennskap til begrep og terminologi? .....	39
4.1.1	<i>Bergen kommune</i> .....	39
4.1.2	<i>Fjell kommune</i> .....	42
4.1.3	<i>Os kommune</i> .....	43
4.2	Fokusområder i kommunene og presenterte prosjekter .....	44
4.2.1	<i>Bergen kommune</i> .....	44
4.2.2	<i>Fjell kommune</i> .....	47
4.2.3	<i>Os kommune</i> .....	48
4.3	Oppsummering .....	50
<b>Kapittel 5</b>	<b>Er samskaping en terminologi som initieres “nedenfra” eller “ovenfra”? .....</b>	<b>51</b>
5.1	Bergen kommune .....	51
5.2	Fjell kommune .....	55
5.3	Os kommune .....	58
5.4	Oppsummering .....	59
<b>Kapittel 6</b>	<b>Hva er hensikten med samskaping? .....</b>	<b>60</b>
6.1	Økonomiske begrunnelser for samskaping .....	60
6.2	Vektlegging av demokrati og inkludering .....	62
6.3	Oppsummering .....	64
<b>Kapittel 7</b>	<b>I hvilken grad er samskaping institusjonalisert i kommunen? .....</b>	<b>65</b>
7.1	Stadier i styringsregimene .....	65
7.1.2	<i>Borgeren fra mottaker til kunde av offentlig produserte tjenester</i> .....	66
7.1.3	<i>Borgeren fra kunde til medprodusent av velferd</i> .....	66
7.1.4	<i>Oppsummering</i> .....	67
7.2	Fra diskurs til nedfelt i organisasjonen .....	68
7.3	Avsluttende drøfting: Hva slags form for samskaping finner man i kommunene? .....	69
7.3.1	<i>Initiativ fra offentlig sektor</i> .....	70
7.3.2	<i>Borgerinitiativ, men støtte fra kommunen</i> .....	71
7.3.3	<i>Oppsummering</i> .....	72
7.3.4	<i>Tynn samskaping vs. tykk samskaping</i> .....	72
7.3.5	<i>Er det snakk om innovasjon?</i> .....	74
<b>Kapittel 8</b>	<b>Konklusjon og bidrag .....</b>	<b>77</b>
8.1	Studiens bidrag .....	78
8.2	Begrensning og forslag til videre forskning .....	80
<b>Kapittel 9</b>	<b>Litteraturliste .....</b>	<b>81</b>
<b>Kapittel 10</b>	<b>Appendix .....</b>	<b>90</b>
10.1	Appendix 1 - Intervjuguide .....	90
10.2	Appendix 2 - Oppdatert intervjuguide .....	93
10.3	Appendix 3 - Samtykkeskjema .....	95
10.4	Appendix 4 - Godkjennelse fra NSD .....	96

## Figurliste

<b>FIGUR 1:</b> SKJEMATISK FREMSTILLING AV MASTEROPPGAVENS DATAMATERIALE .....	8
<b>FIGUR 2:</b> INFORMANTENES HENVISNING VIDERE I OPPGAVEN .....	14
<b>FIGUR 3:</b> FAKTABOKS: LIKHETER OG FORSKJELLER MELLOM BERGEN, FJELL OG OS KOMMUNE .....	22
<b>FIGUR 4:</b> INNOVASJON GJENNOM TRE DIMENSJONER: TEKNOLOGI, ORGANISASJON OG DISKURS .....	24
<b>FIGUR 5:</b> STYRINGSPRINSIPPER, ROLLER OG INNOVASJON INNEN DE TRE STYRINGSFILOSOFIENE .....	31
<b>FIGUR 6:</b> FORSKJELLER MELLOM TYNN OG TYKK SAMSKAPING .....	35
<b>FIGUR 7:</b> FIRE FORMER FOR SAMSKAPING .....	37
<b>FIGUR 8:</b> SKJEMATISK FREMSTILLING AV DISKURS TIL ORGANISERING.....	68
<b>FIGUR 9:</b> SAMSKAPINGSFORMER I BERGEN, FJELL OG OS KOMMUNE .....	72
<b>FIGUR 10:</b> KONTINUUM MELLOM TYNN OG TYKK SAMSKAPING FOR BERGEN, OS OG FJELL KOMMUNE.....	74



# Kapittel 1      Innledning

I dag står det norske samfunnet overfor store velferdsutfordringer, og det hevdes at det ikke vil være bærekraftig å møte fremtiden med gårsdagens løsninger. Det vil kreve store endringer i velferdssamfunnet og det stilles krav til innovasjon og nytenkning i offentlig sektor (Kobro, Andersen, Espersen, Kristensen, Skar, Iversen, 2018, s. 10). I den forbindelse snakkes det mye om at innovasjon skal skje gjennom såkalt *samskaping* – men hva betyr dette egentlig?

Samskaping – forstått som samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i velferdsproduksjonen – har fått økende oppmerksomhet de senere årene hvor det både er blitt tatt i bruk i det politiske ordskiftet, i forvaltningens planer og i praksisfelt (Kobro, mfl., 2018). Samskaping som fenomen blir ofte knyttet til flere begreper som *sosial innovasjon*, *samarbeidsdrevet innovasjon*, *medborgerskap*, *samstyring*, *kommune 3.0* og *co-creation*. Et slikt mangfold av begreper viser at det finnes mange tilnærminger til samskaping (Pedersen-Ulrich, 2016). Begrepet er følgelig ansett som relativt diffust for kommuner når de skal iverksette samskaping i organisasjonen. I denne studien vil vi dermed undersøke hva man i en kommunal kontekst forstår med dette begrepet. Er samskaping kun et nymotens begrep som mange slenger rundt seg, eller er det et begrep som endrer organisasjonen og hvordan man samarbeider i kommuner? Er samskaping med andre ord en form for innovasjon i dagens kommuner?

Med dette som utgangspunkt vil studien analysere hvordan samskaping forstås i norske kommuner. Oppgaven baseres på en kvalitativ studie av tre kommuner i Hordaland. Hovedambisjonen med oppgaven er å utvikle kunnskap om i hvilken grad samskaping finner sted i de respektive kommunene, og eventuelt hvilken type samskaping som eksisterer. Vi ønsker å undersøke hvorvidt samskaping gjenfinnes utelukkende språklig eller om det også finnes eksempler på organisatorisk tilrettelegging for samskaping i kommunene.

## 1.1    Relevans

Den norske velferdsstaten hevdes å ha vært en stor suksess, hvor blant annet Perspektivmeldingen 2017 viser til et tiår preget av en gylden periode for norsk økonomi. I dag står imidlertid velferdsstaten overfor et veiskille og meldingen peker på flere faktorer som vil skape behov for

endring. Det vises til et pensjonsfond som ikke vil vokse like raskt, en avkastning som vil være lavere enn før, samt en oljepris som ikke vil gå tilbake til normalen (Meld. St. 29 (2016–2017), s. 6). Sammen med en aldrende befolkning og borgere som stadig ønsker bedre kvalitet i tjenestetilbudene, vil det ikke være tilstrekkelig å løse problemene med effektivisering, økte budsjettet eller utvikling av standardløsninger - som har vært tilfellet tidligere. Det legges dermed et betydelig press på velferdsstaten, særlig kommunene, som skal svare på befolkningens økende velferdsbehov (Kobro mfl., 2018, s. 4). Det vil følgelig være behov for nytenkning i kommunal sektor, og stortingsmeldingen *Et nyskapende og bærekraftig Norge* (St.meld. nr. 7 (2008-2009), s. 5) peker på at innovasjon vil være avgjørende.

Kommunesektorens interesseorganisasjon i Norge (KS) mener at innovasjon i denne sammenheng vil være et virkemiddel og ikke et mål i seg selv (Finsrud, 2015). Innovasjon rettes mot nye organisasjons- og samarbeidsmodeller, hvor det er fremstilt som behov å koble sammen aktører fra flere sektorer i utviklingen av fremtidens velferdstjenester (Guribye, 2016). En slik holdning kjennes igjen fra debatten i Storbritannia i 2010 gjennom reformprogrammet *Big Society*. Fokuset ble rettet mot å overføre makt fra stat til borger, skape et mer aktivt medborgerskap, samt inkludere sivilsamfunnet i samarbeid med offentlig sektor (Loga, 2018, s. 66). I en britisk kontekst er det begrepene *co-creation* og *co-production* som fremmes (Kobro mfl., 2018, s. 4). I norsk kontekst kan tenkes at den britiske reformen har vært en inspirasjonskilde for flere av regjeringens dokumenter og strategier<sup>1</sup>. I *Innovasjon i omsorg* blir eksempelvis aktivt medborgerskap, samproduksjon og næromsorg avgjørende elementer:

*Det er nødvendig å tenke nytt om samspillet mellom de offentlige ordningene og det sivile samfunn, utforske de nye formene frivilligheten tar, og sette fokus på alternative arbeidsmetoder, driftsformer og organisering som utfordrer til medborgerskap. (...) For å oppnå endringer, er samskaping et verktøy for å bringe ulike aktører sammen i organiseringen og utviklingen av produkter og tjenester (NOU 2011: 11, s. 17; 56).*

---

<sup>1</sup> (St.meld. nr. 47 (2008–2009) Samhandlingsreformen; Meld. St. 19 (2014-2015) Folkehelsemeldingen; NOU 2011:11 Innovasjon i omsorg; Meld. St. 29 (2012–2013) Morgendagens omsorg; St. Meld nr. 39 (2006-2007) Frivillighet for alle; Meld. St. 30 (2015–2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk; NOU 2017:2 Integrasjon og tillit - Langsiktige konsekvenser av høy innvandring)

I den sammenheng får samskappingsbegrepet økt aktualitet, da det blir introdusert som en ny form for samarbeid mellom det offentlige og sivilsamfunnet for å skape bedre velferdstjenester. Begrepet blir videreført i Stortingsmelding 29 *Morgendagens omsorg*:

*Samskaping har et innovativt potensial til å fornye strukturene og endre tjenestenes kvalitet og innhold. En lang rekke utfordringer, som miljøspørsmål, kriminalitet, sosiale problemer og helse, kan ikke løses av offentlig sektor alene. Dette har skapt behov for å utløse andre sosiale krefter i samfunnet og utvikle tilnærminger til kommunal tjenesteproduksjon der de som blir direkte berørt av tjenestene involveres på en mer konkret måte i tjenestenes utforming og implementering (Meld. St. 29 (2012–2013), s. 51)*

Stortingsmeldingen peker på borgernes aktive rolle i fellesskapet, hvor de blir ansett som viktige ressurser for å skape et levende velferdssamfunn. Innbyggerne blir ikke lenger fremstilt som passive tjenestemottakere, men som verdifulle aktører som kan bidra i velferdsproduksjonen på flere måter. Gjennom et mer aktivt medborgerskap hevdes det at samfunnets ressurser vil bli utnyttet på en bedre måte, samtidig som resultatene vil bli forbedret. Målet er å skape et levende demokrati hvor det tilrettelegges for samarbeid og mobilisering av innbyggerne generelt, og mottakere av velferdstjenester spesielt (Meld. St. 29 (2012-2013), s. 49-51).

Involvering av borgerne er i de senere offentlige dokumenter uttrykt som en kilde for å utnytte innbyggernes ressurser som en innovativ løsning på velferdsutfordringer (Kobro mfl., 2018, s. 13). Samskaping er dermed ikke bare rettet mot helse- og omsorgssektoren, men også mot andre velferdsområder. Eksempelvis gjenspeiles det i arbeidet integreringspolitikken hvor det blant annet Stortingsmelding 30 *Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk* (Meld. St. 30 (2015-2016), s. 12) peker på at tverrsektorielle samarbeid kreves for å lykkes med integrering. I regjeringens strategier knyttet til rusmiddelpolitikken er også kommunens samarbeid med sivilsamfunnet gjeldende hvor det vises til at behandlings- og omsorgstiltak må spille på lag med frivillige organisasjoner, grupper og enkeltpersoner (St.prp. nr. 58 (1997-1998), kap. 2).

I senere tid har KS vært med å løfte opp samskaping på dagsordenen i norske kommuner. KS har både utviklet verktøy, modeller og retningslinjer for hvordan kommunene kan gjennomføre samskaping. Deres seneste bidrag var i mars 2018 gjennom rapportene: *“Demokratisk innovasjon - teori og modeller for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner”* (Kobro mfl., 2018) og

“Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon” (Kobro, 2018). Det er dermed antatt at mye er lagt til rette for at samskapingsbegrepet også skal bli plukket opp og benyttet som arbeidsmetodikk i norske kommuner. Spørsmålet blir om kommunene tar nasjonale føringer til etterretning, og implementerer samskaping som en del av tjenesteutviklingen.

## 1.2 Problemstilling

Formålet med studien er å gi et innblikk i hvordan kommunene forholder seg til samskaping, og om de eventuelt har tatt innover seg de politiske styringsdokumentene som fokuserer på samskaping for å løse velferdsutfordringene. Samskaping er imidlertid et relativt nytt begrep i norsk sammenheng - særlig i kommunal sektor. Antagelsen er dermed at kommunene har ulik forståelse av begrepet og arbeider forskjellig med samskaping i innovasjonsarbeidet. Det er følgelig ønskelig å få et klarere bilde av hva ulike kommuner faktisk forstår med begrepet og hvordan man eventuelt arbeider med en organisatorisk tilrettelegging for dette i ulike kommuner. På bakgrunn av dette ble følgende problemstilling utformet:

*Hvordan forstås samskaping i norske kommuner?*

Forskningsspørsmålet vil besvares med utgangspunkt i tre empiriske case fra kommunene Bergen, Fjell og Os. Disse vil bli presentert nærmere i kapittel 2. For å få bedre innblikk i hvordan kommunene anvender samskaping, vil det også fokuseres på fire underproblemstillinger som blir presentert i påfølgende avsnitt.

### 1.2.1 Underproblemstillinger

Den første problemstillingen tar utgangspunkt i styringsteori knyttet til “top-down” og “bottom-up” styring for å se hvem som initierer samskaping i kommunen (Røiseland og Vabo, 2012). Samskaping er nemlig beskrevet i mange offentlige styringsdokumenter som en løsning på velferdsutfordringer. Det foreligger likevel en antagelse om at kommunene opplever presset i velferdstjenestene, og at mellomledelsen, brukere eller ansatte selv vil påvirke hvordan kommunen skal arbeide. Underproblemstilling 1 er som følger: *Er samskaping en terminologi som initieres “nedenfra” eller “ovenfra”?*

Vår andre underproblemstilling tar utgangspunkt i teori om hva som begrunner behovet for samskaping. Forskning viser at samskaping er drevet av to hovedutfordringer: økonomisk effektivisering på den ene siden, og demokrati og inkludering på den andre (Alford, 2014; Fledderus, Brandsen og Honingh, 2014; Meijer, 2016; Pestoff, 2012). Det vil dermed være relevant å undersøke hvilken av disse utfordringene som kan kjennes igjen i kommunene. Dette leder oss inn på følgende spørsmål: *Rettes fokuset til kommunene mot økonomisk innsparing og effektivisering eller demokrati og inkludering?*

Videre vil vår tredje underproblemstilling ta utgangspunkt i teorier om styringsformer i offentlig sektor: Tradisjonell offentlig administrasjon, New Public Management (NPM) og New Public Governance (NPG) (Røiseland og Vabo, 2012). Samskaping knyttes til sistnevnte styringsregime, og kommunens forståelse av samskaping kan undersøkes ved å se på hvilket regime som finner sted i kommunene. Vi har dermed utformet følgende underproblemstilling: *Hvordan kan man gjenkjenne NPG som styringsform i kommunene?*

Oppgavens fjerde underproblemstilling bygger på teori om samskaping. Hovedproblemstillingen former en antagelse om at kommunene samskaper med marked og sivilsamfunn på ulike måter. På bakgrunn av dette tar studien utgangspunkt i Pedersen-Ulrich (2016) sin typologi som omhandler fire former for samskaping: Styrt samskaping, ansvarliggjørende samskaping, likeverdig samskaping og fasiliterende samskaping. Vi vil dermed undersøke hvordan dette utspiller seg i de respektive kommunene, og underproblemstilling 4 blir som følger: *Hvilke samskappingsformer er etablert i kommunene?*

### 1.3 Avgrensning av oppgaven

Samskaping er et begrep som omhandler samspill mellom offentlige, private og frivillige aktører, og det er dermed mulig å undersøke samskaping fra flere perspektiv. Stortingsmeldinger fokuserer på at et slikt arbeid må gjennomføres av kommunene, og dermed har vi valgt å sikte studien inn mot kommunesektoren. Samskappingsbegrepet kan videre være aktuelt når det kommer til flere områder innen kommunesektoren. Oppgaven avgrenses til å fokusere på velferdsområdet og utvikling av velferdstjenester i møte med kommende velferdsutfordringer.

## 1.4 Tidligere forskning og oppgavens bidrag

Samskaping er ansett som et nytt begrep i norsk sammenheng. Det foreligger dermed lite forskning på fenomenet i Norge, og det er nødvendig å se til internasjonal forskning for å få en dypere forståelse av begrepet. Internasjonalt går samskaping under betegnelsen *co-creation*, og mye av eksisterende litteratur er forskning knyttet til dette begrepet (Kobro mfl., 2018; Sørensen og Torfing, 2012). Samskappingsprosesser i offentlig sektor innebærer utvikling av innovative løsninger, omtalt under forskningsfeltet *sosial innovasjon* (Kobro mfl., 2018, s. 13). Prosessen vil forutsette en involvering av flere aktører, som gjør at *åpen innovasjon* blir fremtredende i presentasjonen av konseptet (Chesbrough, 2006; Von Hippel, 2005). Med bakgrunn i en slik fremstilling vil innovasjon være en viktig faktor for samskaping, som gjør at tidligere forskning også rettes mot innovasjon i offentlig sektor. Det eksisterer mye forskning på innovasjon i offentlig sektor, likevel mener blant annet Forskningsrådet at det er nødvendig å styrke dette feltet (Røttingen, 2018). De vektlegger her satsing på organisering, ledelse og styring hvor det ønskes forskning rundt innovasjonsprosesser på tvers av sektorer og skiller mellom offentlig, privat og sivil sektor, særlig innen velferd. Det kan dermed antas at samskaping kan bli fremtredende i norsk forskning om innovasjon i offentlig sektor, og vår oppgave kan bidra her.

I senere år har flere artikler rettet fokus mot samskaping som en styringsform, hvor konseptet blir knyttet til styringsregimet New Public Governance. Dermed vil også mye av den eksisterende forskningen være vinklet mot betegnelsen *samstyring* - som også er et begrep som sammenfaller med fenomenet (Røiseland og Vabo, 2012). Interessen rundt dette temaet knyttes opp til forskere som den amerikanske forskeren Ostrom (1999) som regnes som pionér innen forskning på *co-production*. I vårt arbeid har litteraturen til forfatterne Røiseland og Vabo (2012) vært sentrale, da de presenterer samstyring i en norsk kontekst. Norge har imidlertid hentet mye inspirasjon fra Danmark, som arbeider mer systematisk og målrettet mot konseptet. Mye av det norske arbeidet tar dermed utgangspunkt i de danske teoretikerne Sørensen og Torfing (2011; 2012; 2016), som også vil være fremtredende i vårt teorigapittel. Denne studien er således et bidrag til denne forskningen gjennom en undersøkelse av tre kommuner i Hordaland.

Innovasjonssamarbeid gjennom samskaping i offentlig tjenesteutvikling er som nevnt et relativt nytt forskningsfelt i Norge, og det finnes lite empirisk forskning i kommunal sektor. Det er likevel

noen nye bidrag ettersom temaet har fått økt oppmerksomhet den siste tiden. Et eksempel er rapporten *Kommune 3.0* (Guribye, 2017) som ser på samskaping i Arendal kommune, og den nylanserte rapporten *Demokratisk innovasjon - Teorier og modeller for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner* som ble utgitt i mars 2018 (Kobro mfl., 2018). Pestoff (2012) viser til at svakheter med nåværende forskning på samskaping først og fremst er “konseptuelle problemer”, hvor flere begreper opptrer om samme eller lignende fenomen. Konseptet bærer risikoen av å bli brukt i mange ulike sammenhenger og på mange ulike områder (Brandsen, Verschuere og Pestoff, 2012). Det er følgelig interessant å innhente mer empirisk forskning rundt hvordan ulike kommuner forstår begrepet, og på hvilke områder samskaping er i fokus.

Masteroppgaven vil bidra med innhold til innovasjon i offentlig sektor, både innen styring og organisering. I tillegg vil den bidra med å bygge teori om innovasjon knyttet til sosial innovasjon. Oppgaven vil videre gi et innhold til begrepet samskaping gjennom en empirisk analyse av begrepet i kommunal sektor. Her vil oppgaven gi et innblikk i konkret praksis rundt hvordan samskaping forekommer i en norsk kontekst. På bakgrunn av empirisk data vil oppgaven avslutningsvis diskutere om samskaping faktisk er ansett som en ny styringsform, eller om det kun er et nytt begrep på et eksisterende fenomen. Følgelig vil oppgaven bidra til en nyansert forståelse av samskaping som begrep.

## 1.5 Studiens oppbygging

Studien vil videre disponeres som følger: *Kapittel 2* redegjør for forskningsdesign, casevalg og datainnsamlingsmetoder. Her belyses forfatternes forskningsrolle og fremgangsmåte for koding og analyse av data, hvor det avslutningsvis reflekteres over kvaliteten i forskningen, datamaterialets gyldighet og etiske betraktninger. I *Kapittel 3* fremstilles et teoretisk rammeverk som forklarer innovasjon i offentlig sektor, hva samskaping er, og hvordan det kan forstås i en kontekst av tre tradisjoner for offentlig styring i Norge. Videre knyttes samskaping opp til begrepene tynn og tykk samskaping, og viser til ulike former for samskaping. *Kapittel 4, 5, 6 og 7* presenterer den empiriske analysen med innsamlet datamateriale som grunnlag. Kapitlene vil ta for seg oppgavens underproblemstillinger. *Kapittel 8* inneholder konklusjonen som besvarer forskningsspørsmålene. Her presenteres også studiens bidrag til forskningen på området om samskaping i kommunal sektor, samt studiens begrensninger og forslag til videre forskning.

## Kapittel 2 Metode

Kapittelet vil gi en oversikt over hvordan forskningsprosessen har vært, samt hvilke metodevalg som er lagt til grunn i studien. Vi har valgt å foreta en kvalitativ komparativ casestudie av tre kommuner i Hordaland. Dataene er i hovedsak samlet inn gjennom semistrukturerte intervjuer, som er våre primærdata, men også gjennom dokumenter og observasjon, som supplerende sekundærdata. Analysen bygger i denne sammenheng på 11 intervjuer med totalt 14 politikere og kommunalt ansatte, 3 seminarer, 1 kommunal konferanse og 1 webinar (jf. figur 1), i tillegg til dokumenter som tidligere forskning, stortingsmeldinger og kommunenes handlingsplaner. Dette blir presentert i figuren nedenfor og er beskrevet nærmere i metodekapittelet.

**Figur 1:** Skjematisk fremstilling av masteroppgavens datamateriale

Primærdata	Sekundærdata som supplement	
Semistrukturert intervju	Dokumenter	Observasjon
<p><b>Bergen kommune</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiker i byrådsavdeling finans, innovasjon og eiendom</li> <li>• Prosjektleder digitaliserings- og innovasjonskonsern</li> <li>• Prosjektleder digitaliserings- og innovasjonskonsern</li> <li>• Offentlig ansatt i byrådsavdeling klima, kultur og næring</li> <li>• Offentlig ansatt i byrådsavdeling klima, kultur og næring</li> <li>• Politiker byrådsavdeling sosial, bolig og inkludering</li> <li>• Offentlig ansatt byrådsavdeling sosial, bolig og inkludering</li> <li>• Prosjektleder i byrådsavdeling helse og omsorg</li> </ul> <p><b>Fjell kommune</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Offentlig ansatt i lederposisjon i helseavdeling</li> <li>• Offentlig ansatt i omsorgsavdeling</li> <li>• Prosjektleder i omsorgsavdeling</li> <li>• Frivillighetskoordinator i omsorgsavdeling</li> </ul> <p><b>Os kommune</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Offentlig ansatt i lederposisjon</li> </ul> <p><b>Hordaland Fylkeskommune</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Offentlig ansatt i lederposisjon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meld. St. 7 (2008-2009) <i>Et nyskapende og bærekraftig Norge</i></li> <li>• Meld. St. 29 (2016–2017) <i>Perspektivmelding 2017</i></li> <li>• Meld. St. 29 (2012-2013) <i>Morgendagens omsorg.</i></li> <li>• Meld. St. 30 (2015–2016) <i>Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk</i></li> <li>• NOU 2011:11 <i>Innovasjon i omsorg</i></li> <li>• Handlingsplan Os kommune</li> <li>• Handlingsplan Fjell kommune</li> <li>• Handlingsplan Bergen kommune</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seminar 16.01.18: <i>Bergen - et innovasjonsdistrikt</i></li> <li>• Kommunal konferanse 23.01.18: <i>Innovasjon i offentlig sektor</i></li> <li>• Informasjonsmøte 14.02.18: <i>Offentlig-privat innovasjonspartnerskap.</i></li> <li>• Webinar 06.03.18: <i>Sammen om de gode løsningene - samskaping i praksis</i></li> <li>• Bergen kommune 16.03.18: <i>Åpning av innovasjonssenteret Innolab</i></li> </ul>



## 2.1 En kvalitativ casestudie

Utgangspunktet for masteroppgaven var hvordan ulike kommuner benytter nytenkning, innovasjon og omstilling generelt, og samskaping spesielt, for å møte fremtidens velferdsutfordringer. Dette ble starten for en begynnende litteraturgjennomgang, hvor det ble tydelig at samskaping er et relativt nytt fenomen som er lite forsket på i norske kommuner. I den forbindelse finnes det et begrenset datagrunnlag, og vi startet på sett og vis med blanke ark med et nytt fenomen. Vår antagelse var at kommunene forstår samskaping som “alt og ingenting”. Vi ønsket dermed å få svar på spørsmålet “*Hvordan forstås samskaping i ulike kommuner?*”. Et slikt utgangspunkt og problemstilling tilsier et vitenskapsteoretisk ståsted som befinner seg nærmere det sosialkonstruktivistiske vitenskapsidealet, enn det positivistiske vitenskapsidealet. Målet vil nemlig være å forstå og fortolke begrepet samskaping i ulike kommuner, heller enn å forklare og finne årsakssammenhenger.

En eksplorerende studie ble vektlagt, som er fordelaktig når man skal utforske et område som det finnes lite informasjon om fra før (Gripsrud, Olsson og Silkoset, 2010, s. 39). For å anskaffe et empirisk datagrunnlag ble det ansett som nødvendig å få uttalelser fra kommunalt ansatte som arbeider med velferdsutfordringene. I den forbindelse ble det naturlig å velge en kvalitativ metode for denne studien (Grønmo, 2004, s. 128). Siden samskaping er et mangetydig begrep, ønsket vi å studere samskaping empirisk fra case til case gjennom en casestudie, for å se hvordan det utspiller seg i hvert tilfelle. Casestudie ble valgt som forskningsdesign fordi det er velegnet når vi skal gå i dybden på et nytt fenomen og for å få en større forståelse (Yin, 2014, s. 16).

### 2.1.1 Komparativ casestudie

Vi ønsket å få et innblikk i hvordan samskaping forstås i *flere* kommuner. Det ble raskt dannet et inntrykk av at noen kommuner er kommet lenger med samskappingsarbeidet enn andre. Blant annet ble det foretatt et Google-søk på “samskaping i norske kommuner” som viste til kommunene Steinkjer, Asker og Oslo sine innovasjonsrapporter med samskaping som hovedoverskrift. Ettersom forfatterne av oppgaven er lokalisert i Bergen var det interessant å oppdage at kommuner i Hordaland ikke var fremtredende i internettsøkene. Det ble dermed ansett som spennende å se hva årsaken til dette er. Driver kommunene i Hordaland med samskaping? Har de en forståelse av begrepet? Dette la grunnlag for en mer omfattende studie.

I en sosialkonstruktivistisk tilnærming er det viktig å få frem interessentenes perspektiver, hvor det velges et fåtall case av spesifikke årsaker (Easterby-Smith, Thorpe og Jackson, 2015, s. 129). Det ble i den forbindelse ansett som interessant å sammenligne tre kommuner i Hordaland, som da legger føring for en komparativ casestudie. En komparativ studie vil gjøre det mulig å undersøke likheter, variasjoner og assosiasjoner mellom utvalgte enheter (Mills, 2008, s. 103). Norske kommuner vil være bundet av samme vedtak og lover, og i prinsippet skal følgelig samtlige kommuner ha forutsetninger for å ha lik kjennskap til samskaping. Vi vil dermed se om kommunestørrelse, demografi, politisk styring og en eventuell kommunesammenslåing vil påvirke samskaping. Valget falt dermed på Bergen kommune sammenlignet med Fjell og Os kommune som vi vil presentere i kapittel 2.6. Ved å benytte flere case, omtalt som *multiple-casestudie*, vil det være mindre sårbart enn en single-casestudie hvor forskeren “legger alle eggene i én kurv”. En slik tilnærming gjør også at svarene blir supplerende, og dermed mer overbevisende, noe som gjør at studien blir sett på som mer robust (Yin, 2014, s. 57).

## 2.2 Rekruttering av informanter

Kvalitative studier vil basere seg på et *strategisk utvalg*, hvor informantene er valgt på bakgrunn av egenskaper og kvalifikasjoner som best mulig vil besvare problemstillingen (Thagaard, 2002). Kriteriet for denne oppgaven var at informantene skulle representere ulike velferdsområder. Vi begynte dermed å ta kontakt med nøkkelpersoner vi anså som relevante i ulike avdelinger. Utover dette ble *snøballmetoden* benyttet (Grønmo, 2004, s. 103). En slik tilnærming var gunstig siden vi i forkant av studien hadde begrenset innsikt om fenomenet, og det var verdifullt å få kommunalt ansattes vurderinger av hvem som kunne besitte relevant og interessant informasjon.

Snøballen begynte å rulle da en medelev tipset oss om å ta kontakt med en informant innenfor byrådsavdeling for klima, kultur og næring i Bergen kommune. Informanten satte oss i kontakt med kolleger som ble ansett som relevante intervjuobjekter. Vi fikk følgelig kontakt med informanter fra Næringsseksjonen, Digitaliserings- og innovasjonskonsern, samt en informant i Hordaland Fylkeskommune, som alle sa seg villig til intervju. Etter intervjuet med informanten fra Digitaliserings- og innovasjonskonsern, ble vi anbefalt å ta kontakt med Smart omsorg-programmet innenfor byrådsavdeling for helse og omsorg. Smart omsorg er Bergen kommune sitt program for å modernisere og utvikle helse- og omsorgstjenestene (Knudsen og Hovland, 2017).

I tillegg ble vi tipset om en aktuell kandidat i Os kommune som vi kontaktet og som ble kommunens informant. Informanten fra Næringsseksjonen anbefalte oss videre å delta på seminaret *Bergen - et innovasjonsdistrikt* (Bergen, 16.01.18) og *Forskning og innovasjon i offentlig sektor* (Bergen, 23.01.18). En slik deltakelse ga oss tilgang til nye informanter som vi anså som relevante for vår studie. Etter det første seminaret tok vi kontakt med en av foredragsholderne fra byrådsavdeling finans, innovasjon og eiendom i Bergen kommune, og spurte om å få et intervju. Personen sa seg villig til dette, og henviste oss videre til en kollega innenfor samme avdeling. Vår vurdering er at vi ved denne tilnærmingen etter hvert fikk tilgang til svært relevante informanter. Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering var den eneste avdelingen som ikke dukket opp gjennom en snøballtilnærming. Vi anså denne avdelingen som viktig for velferdstjenestene i kommunen, og valgte dermed å ta kontakt med en sentral person i byrådsavdelingen som stilte til intervju. På dette grunnlag fikk vi kontakt med informanter fra samtlige byrådsavdelinger som vi mente var relevante med tanke på vårt velferdsfokus.

Ettersom vi ikke hadde fått foreslått noen informanter fra Fjell kommune, valgte vi å studere kommunens organisasjonskart for å se hvem som kunne være aktuell å ta kontakt med. Her ble en informant fra omsorgsavdelingen sett på som relevant, som etter mailkorrespondanse stilte til et intervju. Informanten tok med seg en kollega som arbeider for et interkommunalt prosjekt, samt en som arbeidet med kommunens system for frivillig sektor. I etterkant av intervjuet ble vi anbefalt å kontakte helseavdelingen i samme kommune. Snøballmetoden ble på denne måten også anvendt i Fjell kommune. Metoden har dermed fungert svært godt i denne studien, men det er viktig å påpeke at ved denne fremgangsmåten kan det oppstå en viss skjev seleksjon.

### 2.3 Tre typer datainnsamling

Vi valgte tre kilder for datainnsamling for å få en dypere forståelse og bredere innsikt i forskningsspørsmålet. Dette blir omtalt som metodetriangulering, og kan potensielt gi høyere kvalitet og validitet i forskningen (Yin, 2014, s. 120-121). Studien har hovedsakelig basert seg på kvalitative dybdeintervjuer som primærdata, men i tillegg vil dokumenter og observasjoner fra seminarer og konferanser bidra som supplerende sekundærdata. Innhenting av data gjennom disse kildene skapes gjennom interaksjon og tolkning, noe som gjør at forskeren har en sentral rolle i datainnsamlingen (Easterby-Smith mfl., 2015, s. 129). Forskerens grad av involvering er

avgjørende for resultatene i datainnsamlingen. I vitenskapsteori innebærer dette at studiens tilnærming ligger nært det sosialkonstruktivistiske vitenskapsidealet der forskeren ikke er frakoblet i forskningsprosessen, men vil være involvert i interaksjon med informantene.

### *2.3.1 Dokumenter*

Vi valgte å begynne med sekundærdata, som er data samlet inn av andre forskere i form av andre studier, avisartikler, litteratur, dokumenter, rapporter og lignende (Grønmo, 2004, s. 136). Vi startet med å gjennomføre litteratursøk i Oria og Atekst, som er søketjenester som er tilgjengelige for studenter ved HVL. Her fant vi raskt aktuelle forfattere og dokumenter som omhandlet valgt tema. Flere av dokumentene ble også nyttig som grunnlag i teorikapittelet. Vi anså det som viktig å lese dokumenter i forkant av datainnsamlingen for å kunne anskaffe gode primærdata. Dette er særlig avgjørende i vår eksplorative studie, slik at vi faktisk vet hva vi skal fokusere på under intervjuene. Etersom samskaping også var et nytt begrep for oss, krevde studien at vi satt oss grundig inn i dokumenter og foreliggende teori om hva dette fenomenet er og innebærer. Dokumentene gjorde det lettere å forstå hva som var relevant av det som ble sagt av informantene, samtidig som det var enklere å utvikle gode spørsmål og stille relevante oppfølgingsspørsmål. Eksempelvis ble stortingsmeldinger og kommunens egne partiprogram studert for å ha bedre forkunnskaper i samtalene med informantene. Vi fant dette svært formålstjenlig ettersom flere av informantene refererte til dokumentene. Her valgte vi også noen steder å referere til utdrag fra dokumentene i analysekapittelet for å understreke funn fra datainnsamlingen. Følgelig ble dokumentene også benyttet som supplement til våre primærdata.

Gjennom dokumentinnsamlingen hadde vi i utgangspunktet en frakoblet forskningsstil. Likevel valgte vi selv hvilke dokumenter vi ønsket å benytte som grunnlag i videre analyse, noe som førte til at vi også ble påkoblet. Dette ble ansett som viktig da en fare med sekundærdata er at det finnes veldig mye informasjon på internett, i tillegg til at de er utviklet for et spesifikt formål som nødvendigvis ikke er sammenfallende med vårt tema (Yin, 2014, s. 129). Vi var følgelig kritisk til det som ble lest, særlig da vi brukte elektroniske kilder. For å velge ut relevante dokumenter ble hensikten med teksten, forfatteren, årstallet den er skrevet og informasjonens troverdighet vektlagt (Easterby-Smith mfl., 2015, s. 15). En mer detaljert beskrivelse av benyttet sekundærdata finnes i litteraturlisten i kapittel 9.

### 2.3.2 Observasjoner

Casestudier dekker handlinger i sanntid, noe som gjør det mulig å foreta direkte observasjoner, eksempelvis gjennom observasjon av møter. En slik metode vil være en nyttig tilleggskilde for datainnsamling ved casestudier (Yin, 2014, s. 113). Vi tok en observasjonsrolle da vi var på seminarer ved å observere hvilke personer og kommuner som var representert, samt hvordan foredragsholderne ordla seg om innovasjon og samskaping. Vi valgte også å følge et webinar i regi av KS der det ble presentert en ny rapport om samskaping i praksis: “*Demokratisk innovasjon - Teorier og modeller for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner*” (Kobro mfl., 2018). Dette er en av de mest informative og nyeste rapportene om samskaping i Norge. Rapporten ble i ettertid et viktig bidrag for vårt teoretiske grunnlag.

Vi valgte også å innta en mer deltakende observasjonsrolle gjennom konferanser og seminarer, som presentert i figur 1. I møtene var det også representanter fra kommunene, og ved å delta fikk vi blant annet tilgang til deltakerlister som ga innblikk i hvilke kommuner som var til stede. Vi gikk dermed inn med ambisjon om å utnytte pausene til å stille oss i vringleareal for å komme i kontakt med relevante personer. Ved å delta på flere møter gjenkjente vi personer fra tidligere intervjuer og seminarer, som gjorde at vi fikk bedre kontakt og kom tettere på innovasjonsmiljøet i kommunene. I tillegg bekreftet det vår tidligere antagelse om at vi hadde kontakt med relevante personer. Vi fikk også en invitasjon fra en av våre informanter i Bergen kommune om å være med på åpningen av innovasjonssenteret. Åpningen var i etterkant av intervjuene og forsterket funn som kom frem i kommunen. Følgelig er ikke observasjon benyttet som primærdata, men som et supplement for å bli bedre kjent med kommunene, deres miljø og ansatte.

### 2.3.3 Åpne dybdeintervjuer

En av de viktigste informasjonskildene til kvalitative casestudier er dybdeintervju (Yin, 2014, s. 110). Her fikk vi anledning til å snakke med flere personer, og dermed anskaffe en god forståelse og tolkning gjennom ulike perspektiver. En slik forståelse er avgjørende for oppgavens sosialkonstruktivistiske utgangspunkt (Easterby-Smith mfl., 2015, s. 51). I kommuner produseres velferd i flere avdelinger, og vi valgte dermed å gjennomføre flere intervjuer i samme kommune. Dette la også grunnlag for en mer helhetlig forståelse av fenomenet vi søkte kunnskap om.

I oppgaven inngår 11 dybdeintervjuer, fordelt på 7 intervjuer i Bergen, 2 intervjuer i Fjell, 1 intervju i Os og 1 intervju i Hordaland Fylkeskommune. I noen av intervjuene var det flere deltakere, som gjorde at det til slutt ble gjennomført intervju med 8 informanter fra Bergen, 4 informanter fra Fjell og 1 informant fra Os. Det er gjennomført flest intervjuer i Bergen på grunn av kommunens størrelse og organisering, ettersom det ble ansett som nødvendig å snakke med flere byrådsavdelinger. Fjell kommune er representert med 2 intervjuer og 4 deltakere, noe som ble ansett som tilstrekkelig ettersom samtlige informanter var involvert i samskappingsarbeidet. I Os kommune ble det kun gjennomført ett intervju. Vi ville gjerne gjennomføre flere, men personene som ble kontaktet ønsket ikke å stille til intervju siden de ikke hadde kjennskap til samskappingsbegrepet. Informanten vi til slutt fikk kontakt med nevnte også at samskaping var et ukjent begrep, men sa seg etter hvert villig til å delta. Vi har valgt å se på avslag på våre forespørsler som et mulig uttrykk for lite utviklet arbeid med samskaping i kommunen. På bakgrunn av dette ble det bestemt å kun gjennomføre ett intervju i Os kommune.

Figuren nedenfor fremstiller informantene i kommunene, og viser til hvordan de blir referert til videre i oppgavens analysekapittel. For å opprettholde anonymiseringen til intervjuobjektene omtaler vi dem som informanter. Vi har imidlertid valgt å betegne informanter som er høyt oppe i det hierarkiske system som nøkkelinformanter. Likevel er det viktig å påpeke at de som refereres til som informanter også har sentrale roller i deres fagområder i kommunen.

**Figur 2:** Informantenes henvisning videre i oppgaven

Bergen: (BK)	Fjell: (FK)	Os: (OK)
Nøkkelinformant 1 - BFIE Informant 2 - BFIE - Innolab Informant 3 - BHO - Smart omsorg Nøkkelinformant 4 - BSBI Informant 5 - BSBI Nøkkelinformant 6 - BKKN - Næringsseksjon Informant 7 - BKKN - Næringsseksjon	Nøkkelinformant 8 - Omsorgsavd. Informant 9 - Omsorgsavd. - Prosjektkoordinator Informant 10 - Omsorgsavd. - Frivillig Nøkkelinformant 11 - Helseavdeling	Nøkkelinformant 12 - Os kommune

Vi ønsket å gjennomføre semistrukturerte intervjuer slik at vi kunne stille spørsmål på en fleksibel måte (Easterby-Smith mfl., 2015, s. 139). I utformingen av intervjuguiden tok vi forbehold om å benytte den som en sjekkliste. Det ble dermed utviklet en rekke tema og overordnede spørsmål som gjorde det mulig å tilpasse den til den enkelte informant og kontekst, samt stille

oppfølgingsspørsmål der det passet. Dette er avgjørende når vi søker en forståelse av et fenomen gjennom informantenes perspektiv. Temaene som styrte intervjuguiden tok utgangspunkt i problemstilling og case. Easterby-Smith mfl. (2015, s. 140-141) mener intervjuguiden bør bestå av åpnings spørsmål, nøkkelemner og avsluttende spørsmål. Vi valgte dermed å innlede med en presentasjon av oppgaven, hensikt med studien og samtykkeskjema. Videre hadde vi en overgang der intervjuobjektet presenterte seg selv og sin bakgrunn. Ved å ha en myk åpning av intervjuet ble det også utviklet en trygg ramme rundt intervjusituasjonen.

Vi var som nevnt innforstått med at samskaping er et begrep som ikke er godt integrert i vokabularet til alle kommunalt ansatte. Dermed anså vi det nødvendig å begynne med innovasjonsbegrepet slik at intervjuobjektet ble naturlig ledet inn på valgt tema. Følgelig ble hovedtemaene: Innovasjon, samarbeid og samskaping. Avslutningsvis ble intervjuet oppsummert for å få en bekreftelse på at vi hadde forstått dem riktig, og om de eventuelt hadde noe å tilføye (jf. Appendix 1). På denne måten fikk vi også sikret oss svar som samsvarer med problemstillingen. Vi fokuserte på to oppgaver underveis. På den ene siden valgte vi å ta utgangspunkt i intervjuguiden for å se at vi gikk gjennom alle temaene, på den andre siden var vi responsiv overfor informanten ved å søke utdyping og justere underveis (Yin, 2014, s. 110). I tillegg var det flere informanter som ikke kjente til samskapingsbegrepet, og det ble dermed vår oppgave å plukke opp uttalelser som var lignende vår forståelse av begrepet og gå videre derfra. Oppgavens tilnærming tilsier som nevnt et vitenskapsideal som er nært et sosialkonstruktivistisk ståsted hvor vi som forskere er involvert gjennom oppfølgingsspørsmål. Vi begynte tidlig med datainnsamlingen, og med manglende intervjuerfaring ble vi mer bundet av intervjuguiden som førte med seg en mer strukturert utspørring. Det gjorde at vi fikk en mer framkølet forskningsstil enn ønsket. En slik forskningsstil ble også påvirket av informantene siden flere hadde dårlig tid og hadde satt av i underkant av en halvtime til intervjuet. Følgelig ble oppfølgingsspørsmål nedprioritert for å kunne få tid til å gå gjennom alle spørsmålene som vi anså som viktige. Etter at vi hadde gjennomført flere intervjuer med informantene, bygget vi opp et større datagrunnlag som gjorde at vi fikk bedre forståelse av temaet og hva som burde fokuseres på. I tillegg til at erfaringene med intervjuene gjorde oss mer selvsikre, ble vi flinkere til å bli mer involvert med oppfølgingsspørsmål og styre samtalen som bidro med mer relevante opplysninger.

## 2.4 Bearbeiding og analyse av data

Dataanalyse og transkribering foregikk parallelt mellom intervjuene. Vi fikk samtykke av samtlige informanter til å ta lydopptak av intervjuene. I ettertid transkriberte vi alle intervjuene ved å lytte til opptakene og skrive ordrett ned det som ble sagt. Dette gjorde at vi fikk bedre oversikt over informasjonen vi hadde samlet inn, samt grunnlag for å oppdage om det var nødvendig å innhente mer informasjon eller endre intervjuguiden. Vi var også bevisste på å skrive notater underveis i datainnsamlingen. På denne måten opparbeidet vi en database med kilder, observasjoner og oppdagelser som vi brukte videre i arbeidet. Da vi var ferdig med intervjuene, valgte vi å skrive ut alt transkribert materiale. Totalt utgjorde dette 124 sider, som ble utgangspunktet for analysearbeidet.

Vi hadde på forhånd valgt ut temaer som vi ønsket å ha som utgangspunkt for analysekapittelet. På bakgrunn av dette ble det bestemt å kode dataene, hvor vi markerte viktige uttalelser (koder) av teksten som vi anså som relevant til valgte tema (Grønmo, 2004, s. 246). Det ble gjennomført på et deskriptivt nivå, med en beskrivende karakteristikk av det faktiske og eksplisitte innholdet i teksten (Grønmo, 2004, s. 247). Innholdet ble markert gjennom fargekoding, hvor hvert tema hadde egen farge. På dette grunnlag fikk vi en bedre oversikt over hvilket stadie kommunene befinner seg i, og om innsamlet informasjon ga oss grunnlag til å kategorisere kommunenes innovasjonsarbeid som “samskaping”. I første omgang kodet vi hvert intervju og knyttet hver informant opp til presentert tema. I andre omgang valgte vi å sette informantenes uttalelser opp mot hverandre for å finne likheter og forskjeller, som grunnlag for oppgavens komparative karakter. Å kode to ganger gjorde også at vi hadde bedre forutsetning for å sikre at viktig informasjon ikke ble utelatt, og at slutninger og avgjørende forståelser var tolket riktig.

## 2.5 Vurdering av datamaterialets kvalitet

I vurderingen av datamaterialets kvalitet er *validitet* og *reliabilitet* sentrale begrep (Grønmo, 2004, s. 220). Begrepene er overordnede kriterier og kan følgelig utfylle hverandre ettersom de referer til ulike forutsetninger for god datakvalitet (Grønmo, 2004, s. 221).



### 2.5.1 Validitet

Validitet vil si datamaterialets gyldighet for de problemstillingene som skal belyses. Følgelig vil validiteten hovedsakelig avhenge av utformingen til undersøkelsesopplegget (Grønmo, 2004, s. 221). For å sikre et godt undersøkelsesopplegg og en god validitet valgte vi som nevnt å skape en grundig forståelse av temaet i forkant. På denne måten kunne vi bedre se hva som var aktuelt for oppgaven, som videre påvirket spørsmålsutformingen og hva som ble ansett som relevant i uttalelser i intervjuene. Yin (2014, s. 48) skiller mellom to hovedtyper validitet: intern og ekstern. *Ekstern validitet* vil si i hvilken grad resultatene fra studien av et begrenset omfang kan generaliseres, og dermed gjøres gjeldende for andre utvalg og situasjoner. I samsvar med oppgavens sosialkonstruktivistiske karakter, er målet å forstå komplekse situasjoner og ikke å generalisere til en større del av populasjonen (Easterby-Smith mfl., 2015, s. 92). Vi ønsker å se hvordan kommunene arbeider med ulike aktører for å få en forståelse om samskaping er gjeldende. Dermed gikk vi inn i samskapingsteori for å se om funn fra kommunene kan bekreftes eller falsifiseres. Målet ble dermed en såkalt *teoretisk generalisering* (Grønmo, 2004, s. 85).

Vi har gått inn i ulike kommuner og sektorområder, noe som kan styrke forståelsen av samskaping i kommunene og følgelig den eksterne validiteten. Ett av målene med studien er at kommunene i større grad skal tilrettelegge for samskaping i innovasjonsarbeidet. I etterkant av intervjuene i Bergen kommune har *Mohnsenteret for innovasjon og regional utvikling* ved HVL blitt kontaktet med ønske om å få mer informasjon om innovasjon og samskaping. I tillegg har en av informantene fra BFIE sendt en rapport om samskaping som personen anså som relevant for vår oppgave. Her vil gyldighet i utvalg og fenomen, *intern validitet*, være avgjørende i oppgavens sosialkonstruktivistiske tilnærming (Easterby-Smith mfl., 2015, s. 53).

Intern validitet er høy dersom undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen skaper data som er relevant for problemstillingen (Grønmo, 2004, s. 221). Valg av egnede informanter er dermed avgjørende for å skape høy validitet. Som tidligere nevnt benyttet vi snøballmetoden, men underveis merket vi at noen av informantene ikke var så relevante som først ønsket. Eksempelvis ble Hordaland Fylkeskommune og en representant fra Digitaliserings- og innovasjonskonsern utelatt fra vår studie. Det var innforstått at dette er vanlig i kvalitative intervjuer, og vi gjennomførte dermed intervjuer til det var oppnådd et gyldig datagrunnlag. Siden vi til slutt kom i kontakt med svært aktuelle informanter med relevant informasjon, anså vi at vi hadde et

tilstrekkelig datagrunnlag. Dette ble bekreftet da de siste informantene vi snakket med henviste oss til personer vi allerede hadde intervjuet. Følgelig anså vi en høy grad av metning som tilsier en høy grad av validitet. Dette var viktig for oppgavens sosialkonstruktivistiske karakter da tilstrekkelige perspektiver er nødvendig for å skape best mulig forståelse av fenomenet som forskes på (Easterby-Smith mfl., 2015, s. 103). På seminarer, møter og intervjuer la vi merke til at flere av intervjuobjektene snakket om informanter som vi tidligere hadde intervjuet. Det forsterker intervjuobjektene aktualitet, som er med på å øke validiteten til studien.

Intern validitet vil også bli påvirket når det kommer til hvordan informantene velger å svare. Vi valgte å benytte båndopptaker, noe som i utgangspunktet kan begrense intervjuobjektene uttalelser siden de kan være redde for at informasjonen kan komme på avveie (Easterby-Smith mfl., 2015, s. 146). Informantene fikk dermed mulighet til å samtykke til at vi benyttet båndopptaker, hvor vi forsikret dem om konfidensialitet i det som ble sagt og tatt opp. En slik forsikring ble ansett å øke den interne validiteten, siden informanter forteller mer private og personlige detaljer som kan være viktige å få med i studien (Easterby-Smith mfl., 2015, s. 146). Bruk av båndopptaker gjorde det også lettere å fokusere på oppfølgingsspørsmål, og følgelig styre intervjuet innenfor relevante temaer. Flere av intervjuobjektene var imidlertid høyt oppe i kommunens hierarki hvor de representerer ulike politiske partier. Det kan dermed antas at de vil gi svar som setter dem i et godt lys (Easterby-Smith mfl., 2015, s. 143). Informantene kan følgelig skjermes temaer som fremstiller partiet negativt, noe som kan svekke validiteten.

Vi var innforstått med at *samskaping* kunne være et ukjent begrep for informantene i kommunen. For å dempe misforståelser, ønsket vi å definere begrepet for informantene dersom de ikke hadde kjennskap til fenomenet. Det kan imidlertid hevdes at begrepspresentasjonen kan svekke validiteten da vi legger føringer for informantenes forståelse av begrepet. Erfaringsmessig ble det likevel ansett som nødvendig for å få datamateriell som samsvarer med problemstillingen. Etter flere intervjuer forstod vi likevel at begrepsavklaring ikke var tilstrekkelig for å få mer gyldig svar til problemstillingen, og vi valgte å endre intervjuguiden med spørsmål som på en indirekte måte kunne knytte svarene opp mot begrepet (jf. Appendix 2). En slik endring hadde også bakgrunn i at flere informanter hadde dårlig tid under intervjuet. De snakket lenge rundt innledende spørsmål, som gikk på bekostning av hovedspørsmålene. Endring av intervjuguiden ga mer treffende svar i løpet av tidsperioden vi hadde til rådighet. Det ble mer tid til å fokusere på oppfølgingsspørsmål,

noe som også ble mer treffende for vår problemstilling. Følgelig kan det bidra til å øke validiteten i studien. Erfaringene til forskeren vil i den forbindelse også spille en faktor i datainnsamlingen, som Grønmo (2004, s. 234-236) referer til som kompetansevaliditet. Etter hvert som flere intervjuer ble gjennomført fikk vi mer erfaring, ble mer selvsikre og var mer bevisst på hva vi var ute etter. Følgelig ble datakvaliteten forbedret underveis.

I denne studien blir validitet ansett som viktig, ettersom det er ønskelig at forskningen kan bidra til feltet og gjøre samskaping til et mer utbredt fenomen i kommunene som blir undersøkt. Målet var derfor å få en studie med høy pragmatisk validitet hvor studiens datamateriale og resultater danner et godt handlingsgrunnlag (Grønmo, 2004, s. 236). For å øke forutsetningene for dette ble det i etterkant av hvert intervju valgt å høre på lydopptaket flere ganger, hvor vi skrev ned ordrett det som ble sagt. Videre ble det vektlagt samtaler og diskusjoner mellom oss og veileder for å avdekke nye aspekter eller uklarheter. Ved uklarheter valgte vi blant annet å sende informantene oppfølgingsmail for å få bekreftende eller mer utfyllende svar. I tillegg valgte vi som nevnt å gå inn i kommunens handlingsplan for å få en dypere forståelse av hva informantene fortalte. Dette ble særlig ansett som viktig siden flere informanter hadde dårlig tid under intervjuene, noe som medførte at de ikke kunne gå detaljert inn på alt de snakket om. Vi anser dermed at det ble oppnådd høy kommunikativ validitet (Grønmo, 2004, s. 235).

### *2.5.2 Reliabilitet*

Reliabilitet refererer til pålitelighet knyttet til graden av samsvar mellom ulike datainnsamlinger om samme fenomen basert på samme undersøkelsesopplegg (Grønmo, 2004, s. 222). Ettersom vi har benyttet oss av snøballmetoden, stilt ulike spørsmål, hatt ulik intervjulengde og endret intervjuguide, vil etterprøvbareheten i studien være vanskelig å oppnå, noe som tilsier en lav reliabilitet. Vi har imidlertid gjennomført en kvalitativ studie som gjør at reliabilitet ikke vil være like relevant og viktig for oppgaven. Gjennom oppgavens sosialkonstruktivistiske karakter kan det likevel være mulig å knytte reliabilitetsbegrepet til en vurdering av “troverdighet”, ved en grundig fremvisning av hvordan undersøkelsesopplegget foregikk (Easterby-Smith mfl., 2015, s. 103). Metodekapittelet er følgelig veldig detaljert for å øke leserens innsyn i bakgrunnen for alle valg, hvordan analysen er gjennomført og hvordan vi har kommet frem til funnene våre.

### 2.5.3 Etiske betraktninger og personvern

Masteroppgavens troverdighet kan knyttes til hvordan *etiske spørsmål* blir håndtert av forskeren, (Merriam, 2009). Informantene ble både informert skriftlig og muntlig om prosjektets etiske retningslinjer gjennom et samtykkeskjema (jf. Appendix 3). Det ble informert om forskningen, informantenes rett til å trekke seg, samt sikring av konfidensialitet. Samtlige informanter skrev under samtykkeskjemaet, og vi har dermed valgt å referere til dem som *informanter* og *nøkkelinformanter*, jf. figur 2. I studien har likevel ikke navnene til informantene betydning, da det er kommunen som helhet vi ønsker å fokusere på. Forskningsprosjektet ble også meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) som er et personvernombud for forsker- og studentprosjekter. Alle prosjekter som inneholder personlige opplysninger vil være meldepliktig. Siden vi gjennomførte personlige intervjuer, valgte vi å melde inn prosjektet. På bakgrunn av et godt utformet samtykkeskjema fikk vi prosjektet vårt godkjent (jf. Appendix 4). Det ble imidlertid anbefalt å la samtlige informanter lese og godkjenne opplysningene før innlevering. Ved at informantene gjennomgår teksten kan det skape større bekræftbarhet på våre funn, da vi tolker ut ifra våre synspunkter. Etter innlevering har vi slettet lydbånd og personidentifiserbare opplysninger. Vi mener følgelig at oppgaven har tatt etiske retningslinjer i betraktning.

## 2.6 Presentasjon av case

Denne oppgaven ser på tre kommuner i Hordaland for å få en dypere forståelse om hvordan samskaping praktiseres i disse kommunene. Vi har valgt å undersøke Bergen, Fjell og Os kommune. Før vi går i gang med teorikapitlet skal vi gi en kort beskrivelse av case-kommunene.

### 2.6.1 Bergen kommune

Bergen kommune styres etter en parlamentarisk modell, som betyr at kommunens øverste politiske organ vil være bystyret hvor flertallet i bystyret velger et byråd. Byrådet er et flertallsbyråd som frem mot 2019 vil være utgått av Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre. Byrådet vil imidlertid bestå av en byrådsleder, som vil være ordføreren som per dags dato er fra Arbeiderpartiet, og seks byråder som leder hver sin byrådsavdeling (Halse, 2010).

Bergen kommune har av tilnærmet 280 000 innbyggere i 2018, og forventer en økning til 325 000 i 2030. Da vil antall 83-åringer utgjøre 75 % mer enn i dag, samt en høy økning av innvandrere. I

tillegg fremstilles utfordringer knyttet til store endringer i klima og økonomi grunnet nedgangstider innen olje og gass, som har vært den største næringen i Hordaland. Følgelig uttrykker Bergen kommune gjennom kommuneplanen “Bergen 2030” at det kreves handling i alle sektorene, med mål om en by der borgerne føler seg inkludert og trygge (Byrådet i Bergen, 2015). Kommunen vil skape mer åpenhet mot innbyggerne hvor de skal få uttrykke sine meninger (Loodtz, 2016). Bergen kommune ønsker å nå sine mål ved å tilrettelegge for innovasjon, med fokus på digitalisering og tjenesteinnovasjon (Ulstein, 2017, s. 4).

### *2.6.2 Fjell kommune*

Fjell kommune har gjennomgått store endringer de siste 40-50 årene ved å ha gått fra et fiske- og jordbrukssamfunn, til en industri- og servicenæring. Følgelig har kommunens organisasjon og tjenester sett nødvendigheten av å skape et mer moderne samfunn. En av de største endringene er imidlertid folketallet og sammensetningen av befolkningen. Fjell kommune har hatt en markant økning i antall innbyggere siden Sotrabroen åpnet i 1971, hvor kommunen har gått fra 7 000 innbyggere til 25 200 innbyggere i 2018 (Fjell kommune, 2012, s. 14-15; SSB, 2018a). Selv om kommunen er ansett som en relativ “ung” kommune, utgjør en større andel av befolkningen den eldre generasjonen, hvor det er antatt en femdobling i løpet av de neste 25 årene (Aasen og Mo, 2015). I den forbindelse blir Fjell kommune fremstilt som den kommunen i Hordaland som vil oppleve den høyeste prosentvise økningen i antall eldre (Fjell kommune, 2012, s. 13).

Fjell kommune styres av Arbeiderpartiet og Høyre, der ordføreren representerer Arbeiderpartiet. I budsjettforslaget følger det med en beskrivelse om at svikt i skatteinntekter, nedgang i veksttilskudd og lavere integreringstilskudd vil føre med seg budsjettkutt i hele organisasjonen (Fjell kommune, 2017, s. 1). På bakgrunn av dette vil 2018 være krevende for kommunen, og det blir uttrykt behov for nye prioriteringer i de ulike tjenesteområdene for å opprettholde nivået på tjenestene (Fjell kommune, 2017, s. 1). Fjell kommune vedtok sammen med Sund og Øygarden kommune å bli én kommune, med navn Nye Øygarden, som vil bli realitet fra 1. januar 2020. Visjonen er blant annet å skape gode tjenestetilbud til innbyggerne (Nye Øygarden, 2016, s. 3).

### *2.6.3 Os kommune*

Os kommune er den kommunen i Bergensregionen som har en raskest økning i innbyggertall, med 3 % per år (Os kommune, 2017). På grunn av den økende befolkningsveksten blir det i

budsjettrapporten fremstilt som vanskelig å levere velferdstjenester i like stor rekkevidde og av samme kvalitet som i dag (Nydal, 2017). Sammenlignet med resten av fylket har Os den yngste befolkningen. Likevel er det ventet en økning i antall eldre, noe som vil øke presset på helse- og omsorgstjenestene (Os kommune, 2016). I budsjettplanen fra 2017 fokuseres det dermed på en langsiktig tidsplan hvor innbyggerne skal bli sikret gode velferdstjenester (Os kommune, 2017).

Os kommune er styrt av en blågrønn regjering, hvor FrP er det styrende partiet. Kommunens budsjett- og økonomiplan 2018-2020 viser til en kommune med solide driftsregnskap de siste årene (Os kommune, 2017). Her trekkes det frem viktigheten rundt tillitsvalgte og ansatte som har vært tilpasningsvillige gjennom omorganisering og effektivisering av kommunens drift. En slik tilnærming gjenspeiles i kommunens visjon “*Et samfunn med vekstkraft og evne til å fornye seg selv*”, som også vil bli tatt med videre når Os kommune skal gå gjennom en sammenslåing med Fusa kommune, til Bjørnafjorden kommune i 2020. Her vil også kommunens misjon om å “*Skape bedre livskvalitet for alle*” inkluderes. I den forbindelse vil kommunene samarbeide om en handlingsplan for innovasjon og nyskaping for å se hvordan kompetanse, nettverk og teknologi kan skape bedre tjenester for innbyggerne (Nydal, 2017).

**Figur 3:** Faktaboks: Likheter og forskjeller mellom Bergen, Fjell og Os kommune

	<b>Bergen kommune</b>	<b>Fjell kommune</b>	<b>Os kommune</b>
Politisk styring	Arbeiderpartiet	Arbeiderpartiet	Fremskrittspartiet
Kommunestørrelse 2018*	279 792	25 725	20 573
Befolkningsvekst mot 2040*	328 650 (18.5 %)	35 973 (44,6 %)	30 061 (52,3 %)
Kommune-sammenslåing	Nei	Ja	Ja

\* innbyggertall hentet fra SSB (2018b).

Figur 3 viser likheter og forskjeller mellom Bergen, Fjell og Os kommune knyttet til politisk styring, kommunestørrelse, befolkningsvekst og eventuell kommunesammenslåing. Som nevnt tidligere vil vi her se om slike forhold kan påvirke hvordan kommuner forholder seg til innovasjon generelt, og samskaping spesielt. Vi vil også se om dette påvirker hvorvidt det er foretatt organisatorisk tilrettelegging for samskaping i kommunene.

## Kapittel 3      Teori

I følgende kapittel presenteres et teoretisk rammeverk som grunnlag for analyse av innhentet datamateriale. For å belyse forskningsspørsmålet blir det innledningsvis fokusert på kjennetegn ved innovasjon i offentlig sektor, med hovedvekt på den kommunale konteksten. Det blir presentert 3 idealtypiske styringsparadigmer som har preget Norge siden etterkrigstiden. Her rettes fokuset mot endring i grad av involvering av marked og sivilsamfunn, samt hvordan innovasjon har utartet seg i hver av paradigmene. Dette leder fram til begrepet *samskaping* som vil bli diskutert og operasjonalisert for videre bruk i analysen.

### 3.1    Innovasjon

Innovasjon vil si at en ny løsning eller ny idé blir introdusert i markedet eller implementert i en organisasjon. Det vil innebære en ny tjeneste, nytt produkt, ny organisasjonsform eller ny teknologi som tas i bruk for å bidra til samfunnsmessige eller økonomiske verdier. Innovasjon trenger nødvendigvis ikke å representere noe helt nytt, men kan også være en ny kombinasjon av eksisterende ressurser (Fagerberg, Mowery og Nelson, 2005; Abelsen, Isaksen og Jakobsen, 2013). Endringene som fremkommer gjennom innovasjon kan være *inkrementell*, gjennom kontinuerlig produktforbedringer eller nye produksjonsmetoder over tid, eller *radikal*, der fundamentale endringer vil revolusjonere produkter eller måten de produseres på (Jones, 2013).

Tradisjonelt er innovasjon ansett som en lineær prosess, hvor man starter med en idé og går videre til utvikling og til slutt implementering. I senere tid har innovasjon blitt fremstilt som mer kompleks enn som så, hvor blant annet Fløysand, Hidle og Jakobsen (2013) mener innovasjon krever en helhetlig forståelse gjennom en teknisk, organisatorisk og diskursiv dimensjon. Den *tekniske dimensjonen* omhandler innovasjonsmaterialet som blir sett på som en ny eller bedre teknologisk løsning, eller som en fysisk gjenstand. Den *organisatoriske dimensjonen* ser hvordan innovasjonsprosesser blir ledet, fasilitert og organisert, og hvor organisasjonskultur og resultater av nye organisasjonsformer er gjeldende. *Diskursdimensjonen* tar for seg holdninger og ideer til innovasjon, og er prosessen som gir mening rundt et bestemt tema (Fløysand mfl., 2013).

**Figur 4:** Innovasjon gjennom tre dimensjoner: teknologi, organisasjon og diskurs



*Kilde: Jakobsen, 2014.*

Som fremstilt i figur 4 vil dimensjonene være avhengig av hverandre, hvor positive tilbakemeldinger, tilpasninger og læringseffekter kan bidra til ny praksis og politikk i organisasjonen (Fløysand og Jakobsen, 2016, s. 141). Overført til denne studien er det først og fremst diskurs som vektlegges og hvordan det er nedfelt i organisasjonen. Fokuset retter seg mot institusjonalisering av tjenesteutvikling gjennom *samskaping*, som vil innebære en ny organisering i offentlig sektor.

### 3.2 Innovasjon i offentlig sektor

De senere årene har innovasjonsbegrepet også blitt fremtredende innenfor offentlig sektor (Willumsen, Sirnes og Ødegård, 2015). Siden begrepet er relativt nytt er det flere oppfatninger av innholdet i begrepet. Albury (2005) definerer innovasjon i offentlig sektor som: “*Utforming og implementering av nye prosesser, produkter, tjenester og leveringsformer som fører til vesentlige forbedringer av effekter, effektivitet, prestasjoner eller kvalitet*” (Albury, 2005, s. 51). Bason (2010) derimot, definerer innovasjon som “*En prosess for utvikling av kreative ideer som så blir implementert i nye løsninger som gir verdi til samfunnet*” (Bugge og Skålholt, 2013, s. 55). Fokuset er her rettet mot utvikling av løsninger som er til det beste for samfunnet.



I dag er mye av innovasjonsfokuset i offentlig sektor uttrykt som en politisk strategi rettet mot utvikling av velferdstjenestene for å svare på fremtidens velferdsutfordringer. Her vil innovasjon handle om samfunnsmessig nyskaping der den menneskelige dimensjonen er sentral, og hvor samarbeid mellom ulike aktører vil være en forutsetning (Willumsen mfl., 2015). En slik tilnærming til innovasjon omtales som *sosial innovasjon*, og defineres som: ”Nye ideer (produkter, tilbud og modeller) som skal dekke sosiale behov, og fremmer sosiale forhold eller samarbeider” (Murray, Caulier-Grice og Mulgan, 2010, s. 3). I den forbindelse har regjeringen utviklet flere politiske programerklæringer og nasjonale styringsdokumenter som fokuserer på dette området (Willumsen mfl., 2015). Fokuset er rettet mot å forskyve oppgaver ned i den lokale velferdsstaten, nemlig til kommunene, da de er sentrale i utviklingen av offentlige tjenester på bortimot alle samfunnsområder (Kobro mfl., 2018).

### 3.2.1 Den kommunale konteksten

I en kommune kan innovasjon handle om utvikling av nye tjenester, men også om forbedring av eksisterende tjenester ettersom kommunens innbyggere har nye og endrede behov. I den forbindelse kan innovasjon innebære tjenestenes innhold, organisering av tjenesteproduksjonen, samt samhandling med andre aktører som borgere og næringsliv. Her vil innovasjon kunne omfatte å ta på seg en ny rolle eller å sette andre aktører i nye roller (Tangen og Standal, 2017).

Når det gjelder innovasjon i private bedrifter, vil kommunene skille seg ut på flere områder. I motsetning til private bedrifter er kommunene mer regelstyrt og byråkratisk organisert. En slik holdning forsterkes gjennom en hierarkisk oppbygging med ulike fagsiloer hvor utviklingsarbeidet foregår internt i hver silo (Aasen og Amundsen, 2011). Siloer er ansett som en sterk hindring for innovasjon i kommunesektoren (Sørensen og Torfing, 2016). Kommunene er i tillegg lite risikovillige, da fokuset er rettet mot styring av risiko knyttet til politikk og omdømme, istedenfor å skape og utforske muligheter. Kommunen blir finansiert av skatter og avgifter innbetalt av befolkningen, og det legger føring for en lav politisk vilje til å bruke pengene på en måte som gir usikre resultater (Sørensen og Torfing, 2016, s. 828). I den forbindelse har kommunene tradisjonelt fokusert på *inkrementelle innovasjoner* som anses som mindre risikofylt (Aasen og Amundsen, 2011, s. 67). Innovasjon Norge vektlegger imidlertid i sin nyttårstale for 2017 at omstillingen offentlig sektor nå står ovenfor krever mer *radikale innovasjoner* for å løse problemer på helt nye måter (Koch og Skaret, 2017, s. 17). For at dette skal bli tilfelle, vil det være avgjørende med en

kultur som er åpen for nye og forbedrede løsninger, og hvor det forutsetter en endringsvilje i ledelsen. I motsetning til ledere i privat sektor som i større grad kan sette egne mål, er ledere i kommunen bundet av både nasjonale og lokale politiske bestemmelser. Aktive ledere har dermed vist seg å være avgjørende for å skape en kultur for innovasjon i kommunen (Innst. 500 S (2012-2013), s. 34).

### 3.2.2 Velferdskommuner

Norge er ikke bare en velferdsstat. Det rettes også fokus mot *velferdskommunene* ettersom det er kommunene som i hovedsak dekker befolkningens velferdsbehov. Staten vil her utforme lover og reguleringer, mens det er kommunene som har ansvaret for å iverksette dem (Kobro mfl., 2018, s. 11). I møte med velferdsutfordringene vil kommunene stadig oppleve at de må strekke seg lenger for å ivareta innbyggernes behov, noe som kan føre til tillitsbrudd og redusert legitimitet mellom kommunen og den lokale befolkningen. I den sammenheng oppstår dilemmaet om utfordringene skal løses gjennom mer effektivisering, mer innsparing og enda sterkere styring og kontroll, eller med flere reformer for desentralisering av oppgaver. Ifølge Kobro mfl. (2018, s. 12-13) ser det imidlertid ut som at situasjonen verken kan løses gjennom nye statlige reformer eller vedvarende effektivisering. I rapporter fra EU, Nordisk Ministerråd og i en rekke nasjonale kontekster har det dermed blitt presentert en mulig tredje vei – *samskaping* – hvor en involverer ikke-offentlige aktører i tjenesteutviklingen (Kobro mfl., 2018, s. 13).

Offentlig sektors involvering av sivilsamfunnet er imidlertid ikke en ny problemstilling, da det har vært et tema helt siden utviklingen av velferdsstaten og velferdskommunen. Mengde, type samarbeid og involveringsgrad i velferdsproduksjonen har imidlertid vært i endring, og i takt med hvilket styringsparadigme som råder (Røiseland og Vabo, 2012). Videre vil vi gi en bedre oversikt over en slik utvikling, som grunnlag for å få en bedre oversikt hva samskaping er.

### 3.3 Tre styringsparadigmer i offentlig sektor

Røiseland og Vabo (2012) fremstiller tre idealtypiske styringsparadigmer som alle er utviklet i etterkrigstiden: Tradisjonell offentlig administrasjon (1945-1980), New Public Management (1980-1995) og New Public Governance (1995- d.d.). Til tross for at styringsparadigmene knyttes til en historisk utviklingslinje, vil det finnes elementer av alle modellene i dagens forvaltning, selv

om én kan være dominerende. Kommuner kan følgelig ha trekk fra ulike paradigmer i sitt styringssett (Røiseland og Vabo, 2012). Paradigmene er knyttet til organisering og koordinering av samfunnsstyringen med ulike syn på relasjoner mellom stat, marked og sivilsamfunn, som vil utdypes nærmere i påfølgende avsnitt (Thomas, 2013). Innenfor hvert paradigme vil det også presenteres ulike holdninger til innovasjon, med utgangspunkt i hvordan, og i hvilken grad innovasjon i offentlig sektor foregår og avhenger av styring (Hartley, 2005)

### *3.3.1 Tradisjonell offentlig administrasjon*

Tradisjonell offentlig administrasjon har preget forvaltningen siden velferdsstaten ble utviklet på nasjonalt nivå i etterkrigstiden og særlig fra 1960-tallet (Røiseland og Vabo, 2012). I denne perioden var det stort fokus på utviklingen av lover, regler og retningslinjer (Holmen, 2016). I tillegg var det høykonjunktur i Norge som følge av oppstart av oljeproduksjonen fra slutten av 1960-tallet (SSB, 2008). Dette dannet et godt utgangspunkt for utviklingen av velferdsstaten (Holmen, 2016). Byråkratiet får i dette regimet en viktig posisjon der den offentlige styringen av samfunnet skjer gjennom en hierarkisk arbeidsdeling der lovverket er grunnlag for alle beslutninger (Røiseland og Vabo, 2012, s. 19). Et sentralt element er at de folkevalgte politikerne tar beslutninger, mens administrasjonen er det utøvende leddet som tjener dem (Holmen, 2016). Frivillige aktører blir ansett som politiske aktører og interesserepresentanter, hvor de forsvare ulike verdier, livssyn og interesser og bringer disse frem fra grasrota og opp til myndighetene. Her vil frivillige aktører bli involvert i samfunnet gjennom høringer, eller gjennom korporative arenaer som utvalg, råd eller styrever (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 12).

Hvordan foregikk innovasjon i dette styringsparadigmet? I etterkrigstiden var ikke innovasjon et begrep som var tatt i bruk for å beskrive utviklingen i offentlig sektor. Nyskaping og endring var likevel et sentralt tema i dette regimet. Fokuset var rettet mot en nyskapende kommunesektor, hvor utvikling av samfunnet og oppbygging av primære tjenester for innbyggerne står sentralt (Gjerde, Torsteinsen, Aarseth, 2016). I dette paradigmet er innbyggerne ansett som klienter og mottakere av offentlige tjenester. Det vil si at de ikke har innflytelse på utviklingen og produksjonen av tjenestene (Røiseland og Vabo, 2012). Sivilsamfunnet får her primært rollen som institusjonelle produsenter av velferd, hvor produksjonen blir foretatt av ideelle aktører gjennom kontraktinngåelse med offentlig sektor (Loga, 2018). I den grad det fokuseres på innovasjon i dette regimet er det initiert ovenfra og ned gjennom store nasjonale satsinger. Dermed hevdes det at

politikerne vil ha en viktig rolle for å skape innovasjon og gi ordre om iverksetting av ny politikk (Eggers og Singh, 2009). En toppstyrt innovasjonsform kan imidlertid begrense kapasiteten til kontinuerlige forbedringer og tilpasninger (Hartley, 2005, s. 29). Kjentegnet på innovasjon i dette paradigmet vil følgelig rettes mot enkeltstående tilfeller istedenfor et innarbeidet løpende fokus på utvikling og nyskaping (Eggers og Singh, 2009).

### 3.3.2 *New Public Management*

New Public Management har sitt opphav i 1970-80 årenes finanskriser og påfølgende nødvendighet for reduksjon i inntekter og offentlige ytelser. Politikere, administratorer og teoretikere fikk forståelse for at det var nødvendig for det offentlige å tenke nytt når det kom til størrelse, oppgaver og innflytelse på samfunnsutviklingen (Johnstad, Klausen og Mønnesland, 2003). Løsningen ble her å overføre markedslignende styringspraksis fra privat til offentlig sektor, noe som gjør at næringslivet er ansett som inspirasjonskilden for NPM (Holmen, 2016). Deler av den offentlige sektoren blir konkurranseutsatt, gjennom såkalt *bestiller-utfører modell*, og verdigrunlaget blir knyttet til konkurranse, markedsplass og effektivisering av kostnader (Røiseland og Vabo, 2012; Holmen, 2016). Sivilsamfunnets rolle handler først og fremst om de såkalte ideelle velferdsprodusentene som deltar i anbudskonkurransen med markedsaktører.

I løpet av 1970-årene ble den offentlige sektors umyndiggjøring av borgerne kritisert. NPM ble et svar på dette, med borgernes ønsker og behov i fokus. Reformen skaper en endret rolle hvor kommunen blir en tjenesteyter for borgerne ved å sikre individuelle behov og ønsker gjennom økt serviceinnstilling, fritt tjenestevalg, brukerundersøkelser og brukerstyrer (Torfing, Sørensen og Røiseland, 2016, s. 12). Her rettes fokus mot å tilpasse tjenestene etter brukernes preferanser ettersom det ikke bare er fagligheten og profesjonaliteten blant offentlige medarbeidere som avgjør kvaliteten i tjenestene. Innbyggerne blir følgelig sett på som brukere og forbrukere i stedet for klienter, og får økt innflytelse i samarbeid med myndighetene (Røiseland og Vabo, 2012).

Frivillige organisasjoner vil få rollen som et alternativ til offentlig velferd, og blir på denne måten "gjenoppdaget" som produsenter av velferd. I tillegg får frivillige organisasjoner ivareta rollen som "ører" og "talerør" for sosialgrupper i det demokratiske systemet, samt være tilrettelegger for sosiale møtesteder hvor det skapes sosial tilhørighet uavhengig av sosiale skiller, kjønn og alder. De blir følgelig ansett som viktige bidragsytere for integrasjon i samfunnet (Putnam, 2000).

Myndighetene må dermed legge til rette for slike arenaer, hvor de i samarbeid med sivilsamfunnet skaper gode nettverk som både vil øke sosial kapital og tilliten borgerne i sivilsamfunnet har til myndighetene (Woolcock, 1998). Sosial kapital og tillit får videre betydning for demokrati, økonomisk effektivitet og borgeres livskvalitet (Putnam, 2000).

Hvordan foregår så innovasjon innenfor dette styringsregimet? I New Public Management fokuseres det på kapasitet og effektivitet i produksjonen av tjenester. En slik tilnærming sammenfaller med forståelsen av innovasjon i offentlig sektor, og følgelig kan veksten i bruken av innovasjonsbegrepet i denne konteksten lettere kobles til dette regimet. Innovasjon blir dermed et uttrykk som rettes mot en effektivitetsorientert forståelse av nyskaping og utvikling (Gjerde mfl., 2016). NPM har bidratt til å styrke offentlig innovasjon på to måter. For det første har regimet styrket konkurransen om offentlige tjenstekontrakter mellom offentlige, private og frivillige leverandører (Sørensen, 2012). Leverandørene vil ikke bare konkurrere om kontrakter, men også innbyggerne, som i dette regimet blir ansett som konsumenter. De offentlige tjensteleverandørene har dermed blitt mer etterspørselsdrevet, som har gjort *brukerdrevet innovasjon* fremtredende i NPM (Jæger, 2013). For det andre har NPM styrket offentlig innovasjon ved at den tradisjonelle byråkratiske tilnærmingen suppleres med en ny vekt på strategisk styring som fokuserer på ytelser og resultater (Bryson, Berry og Yang, 2010).

NPM har siden 1990-tallet skapt store debatter her til lands, hvor to motstridende syn er dominerende. På den ene siden mener forkjemperne at tilnærmingen fører med seg produktivitet, effektivitet og resultatrik forvaltning som vil bidra til en større likhet i offentlig forvaltning (Salminen og Viinamäki, 2011). På den andre siden mener motstanderne at fokuset er rettet inn mot lønnsomhet og ikke mot behovet for velferdstjenester, noe som vil true velferdsstaten (Tranøy og Østerud, 2001). Denne kritikken leder til et nytt regime som skal bøte på problemene NPM har skapt, som blant annet horisontal og vertikal fragmentering (Røiseland og Vabo, 2012).

### 3.3.3 *New Public Governance*

New Public Governance er en ny styringsfilosofi som ble fremtredende på 1990-tallet og utover på 2000-tallet. Regimet overskrider ikke de tidligere reformene, men presenteres som et supplement. Her vil fokuset gå bort fra et unisentrisk hierarkisk samfunnsstyring med staten som omdreiningspunkt, mot en mer plurisentrisk styring, hvor flere samfunnsmessige aktører bidrar til

styringen (Hughes, 2010; Rhodes, 1996). Nettverk vil være det overordnede styringsprinsippet hvor staten blir et åpent system, der konkrete styringsoppgaver skal løses i samspill med berørte og relevante parter. Tanken er at en slik involvering skal skape større tilhørighet til tjenestene slik at det sikres bedre legitimitet, med mål om å rette opp fragmenteringen og klientifiseringen som oppstod under NPM-regimet. Fragmenteringen forårsaket komplekse samfunnsutfordringer som den sektorinndelte forvaltningen, *silotenkningen*, ikke klarte å løse alene. Slike utfordringer, såkalt *wicked issues*, blir ansett som nødvendig å i større grad løse på tvers av sektorer gjennom en mer holistisk *whole-in-government* tenkning. Det blir også behov for å utvikle koordinerte løsninger som vil kreve interorganisatoriske samarbeid med andre offentlige virksomheter, private bedrifter eller frivillige organisasjoner (Røiseland og Vabo, 2012; Sørensen og Torfing, 2011). På dette grunnlag blir *hands off-styring* gjeldende, hvor offentlige ledere først og fremst er fasilitatorer, koordinatore og rammesettere for samarbeid mellom aktører fra ulike sektorer. Det fører til at ledere i mindre grad vil hevde autoritet gjennom hierarki og økonomiske incentiver, men heller være samspillsagenter på intersektorielle arenaer, såkalt *interactive governance*, som gjør at staten ikke lenger sitter på makten alene (Torfing, Peters, Pierre og Sørensen, 2012)

Hvordan foregår innovasjon innenfor dette styringsregimet? Mens fokuset i NPM var å benytte gitte rammer for effektivisering av tjenesteproduksjonen, vil fokuset her rettes mot å endre alle forutsetningene for offentlig produksjon av tjenester. Innovasjon blir dermed et sentralt mål, der man ikke ønsker å implementere den *beste* praksis, men finne  *neste* praksis (Bason, 2010). Innovasjon foregår både på statlig og lokalt nivå ved at det blir gitt rom for initiativ nedenfra og større spillerom for lokale aktører. Offentlig sektor blir dermed ansett som en innovativ og (pro)aktiv deltaker og samskaper i tverrfaglige samarbeid med kunnskapsinstitusjoner, private eller frivillige aktører i form av bedrifter, borgere eller brukere (Grünfeld, Bugge, Jensen, Maurseth, Skogli, 2017, s. 39). Ideen er at et slikt samspill vil bidra til nye løsninger og forbedrede tjenester i såkalt *samarbeidsdrevet innovasjon* (Hartley, Sørensen og Torfing, 2013, s. 4). I samarbeidet vil byråkratiets rolle være å skape tillitsbasert rom for nettverkssamarbeid mellom aktørene som deltar produksjonen. Rollen til borgerne vil gå fra å være forbruker til å bli *medprodusent* av velferdstjenester (Hartley, 2005). Som medprodusenter kan borgerne få innflytelse i idéstadiet, designet, utførelsen og implementering av offentlige ytelser (Røiseland og Vabo, 2012). På denne måten åpnes innovasjonsprosessen opp for andre aktører med ulike

innovasjonsmidler (Hartley mfl., 2013). En slik forståelse vil være et uttrykk for teorien til Chesbrough (2006, s. 43) om *åpen innovasjon*, definert som: ”Målrettet flyt (inn og ut) av kunnskap for å framskynde innovasjon og utvide markeder for ekstern bruk av innovasjonen”.

I New Public Governance får frivillig sektor økt innflytelse og flere roller. Her blir de ansett som interesserepresenterende “ører” og “talerør” og som deltakere i institusjonelt samarbeid om velferdsproduksjon (Loga, 2018). På grunn av dagens økende press på velferdsproduksjonen, samt økonomiske nedgangstider, vil involvering av frivillige i velferdsproduksjonen medføre en viktig økonomisk funksjon på den ene siden. På den andre siden handler involveringen om å styrke demokratisk deltakelse og legitimitet. I dette regimet har dermed *sosialt entreprenørskap*, og *sosial innovasjon* blitt sentrale begrep (Røiseland og Vabo, 2012; Loga, 2018). Samarbeid mellom kommuner, såkalt *interkommunalt samarbeid*, er også fremtredende i dette regimet (Aasen og Amundsen, 2011). Interkommunalt samarbeid er gunstig med tanke på økonomiske besparelser gjennom stordriftsfordeler, samt økt kvalitet i tjenestene (Vågeng, 2013).

**Figur 5:** Styringsprinsipper, roller og innovasjon innen de tre styringsfilosofiene

	<b>OFFENTLIG ADMINISTRASJON</b>	<b>NEW PUBLIC MANAGEMENT</b>	<b>NEW PUBLIC GOVERNANCE</b>
OFFENTLIG SEKTOR ORGANISERENDE PRINSIPP	Myndighet Hierarki	Serviceprodusent Marked	Arena for samskaping Nettverk
POLITIKERES ROLLE	Suveren beslutningstaker	Rammesettende styring	«Metagovernør», interaktiv organisator
BYRÅKRATIETS 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
INNOVASJON	Enkelte overordnede, nasjonale, generell innovasjon	Innovasjon i organisasjonens form snarere enn innhold	Innovasjon både på sentralt og lokalt nivå

Kilde: Torfing mfl., 2016; Hartley, 2005

Figur 5 oppsummerer grunnleggende forskjeller i hvordan samarbeid oppfattes og utøves i de tre styringsparadigmene. Her vises klare forskjeller mellom styringsprinsipper, roller og innovasjon. Det vises til at borgernes rolle har gått fra å være klient og mottaker av offentlige tjenester i Tradisjonell offentlig administrasjon, til kunde og forbruker av offentlige tjenester i New Public

Management, og medprodusent i New Public Governance. Samskaping knyttes til sistnevnte styringsparadigmet, men ettersom samskaping også kan finne sted i privat sektor, og dermed utenfor offentlig styringsfilosofi, vil samskapingsbegrepet bli presentert separat i neste kapittel.

### 3.4 Samskaping som offentlig styringsstrategi

I dag mener Torfing mfl. (2016) at en alternativ reformstrategi er i ferd med å ta over offentlig sektor. Strategien refererer til begrepet *samskaping* som i dag har fått økt fokus i mange land. I den nye styringsformen vil offentlige aktører fokusere på mobilisering og fasilitering av samarbeid mellom eksterne aktører, og ikke nødvendigvis levere tjenestene selv. Dette samsvarer med myndighetenes rolle i NPG (Røiseland og Vabo, 2012).

I artikkelen til Torfing mfl. (2016) vises det til at fremveksten av samskapingsreformen skyldes presset kommunene står overfor knyttet til knapphet på menneskelige og økonomiske ressurser, kombinert med økende forventninger fra borgerne. En slik knapphet er tradisjonelt møtt med en såkalt *ostehøvel-metode* med budsjettinnstramminger som skal realiseres gjennom ledere og medarbeideres arbeid med effektivisering, rasjonalisering og forbedring av produktivitet. En slik metode vil imidlertid ofte føre til lavere kvalitet i offentlig tjenesteproduksjon og påvirke ansattes yrkesstolthet og tilbøyelighet for å gjøre en ekstra innsats. I tillegg er slike sparetiltak ofte på medias dagsorden som kan påvirke innbyggernes legitimitet til kommunen og tillit til politikerne. Ressursene i offentlig sektor antas å ikke ville øke i de kommende årene, hvor det særlig i norske kommuner er fremstilt et behov for mer effektivisering og endring av inntektssystemet. Det finnes dermed grenser for hvordan en slik metode kan utnyttes. Følgelig er det behov for nytenkning i norske kommuner, og samskaping presenteres som en alternativ strategi (Torfing mfl, 2016, s. 10).

Gjennom samskaping vil jakten på sparetiltak knyttes opp mot mobilisering av nye ressurser som innbyggere, lokale foreninger og medarbeidere for å få tilgang på deres ideer, engasjement og kompetanse for å løse felles oppgaver, problemer og utfordringer (Torfing mfl., 2016, s. 10). Samskaping vil på dette grunnlag føre med seg flere fordeler, og ifølge Askheim (2016) illustreres fordelene gjennom en kinderegg-tenkning hvor tre ønsker oppfylles samtidig. For det første vil involvering av sivilsamfunnet gjøre tjenestene mer demokratiske. For det andre vil det skape bedre individuelle løsninger og lokalt tilpassede vinklinger som vil føre til bedre kvalitet i tjenestene. Til



slutt vil samskaping bidra til at velferdsstaten opprettholder sin bærekraft (Askheim, 2016). Det er også fremstilt flere utfordringer forbundet med partnerskapene mellom offentlig og frivillig sektor. Offentlige ansatte som er vant med formelle strukturer, må i samskaping forholde seg til nye uformelle strukturer basert på *likeverdig* partnerskap. I den forbindelse vil det kreve en endring i roller og ansvar, noe som gjør at samskaping også kan skape kompleksitet i ledelse, kultur, rollefordeling og mål (Guribye, 2017, s. 8).

### 3.4.1 Utredning av begrepet samskaping

Samskaping defineres som: “Den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening” (Røiseland og Vabo, 2012, s. 21). Definisjonen presentert er nokså generell, der samskaping går ut på at offentlige og ikke-offentlige aktører jobber sammen for å forbedre velferdstjenestene. Dersom utvikling av velferdstjenester foregår på tvers av forvaltninger, departementer og avdelinger vil det defineres som *samarbeid* og ikke samskaping (Pedersen-Ulrich, 2016). Hovedideen er utvikling av løsninger *sammen* med involverte innbyggere, i stedet for *til dem* (Kobro mfl., 2018, s. 17-18). Samskaping som fenomen er uttrykt gjennom flere betegnelser som “*sosial innovasjon*”, “*samarbeidsdrevet innovasjon*”, “*samstyring*”, “*medborgerskap*” og “*kommune 3.0*”. Det er dermed flere innganger til begrepet som gjør at samskaping kan være forvirrende, og skape usikkerhet rundt hva som inkluderes i betydningen (Pedersen-Ulrich, 2016, s. 3). For å skape en bedre forståelse av samskaping, vil det påpekes fem elementer som er funnet gjennomgående i internasjonal forskning: 1) Aktiv inkludering av borgerne gjennom likeverdig partnerskap og felles ansvar i samarbeid med det offentlige, 2) Involverte aktører må bidra med ressurser, 3) Innbyggerne må bidra med kunnskap som gir verdi i form av økt kvalitet på tjenestene, 4) Fokuset rettes mot langvarige resultater, og ikke kun mot tjenestene og produktene, og 5) Bidragene må erstatte eller supplere foreliggende bidrag (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 21).

### 3.4.2 Samskapingens bredde: “samskaping” og “samproduksjon”

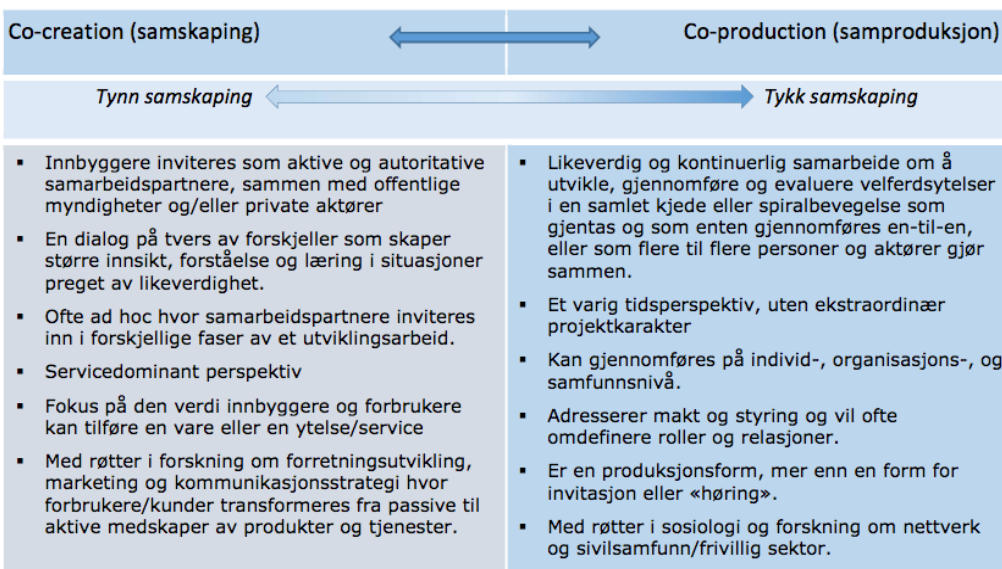
For å skape et bedre grunnlag for videre analyse, vil det bli presentert to viktige nyanser av samskapingensbegrepet: *co-creation* og *co-production*. Begrepene har sin bakgrunn i engelskspråklig forskningslitteratur, som i Danmark er blitt oversatt til “samskaping” og “samproduksjon” (Kobro mfl., 2018, s. 18). I Norge fikk ikke begrepet gjennombrudd før i 2016,

i det minste hvis en ser på begrepsbruken i norske medier (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 20). Samskapingsbegrepet er dermed enda i ferd med å etablere seg, og det er foreløpig ikke språkliggjort en bredde i feltet. Kobro mfl. (2018, s. 18) har valgt å oversette co-creation til *tynn samskaping*, og co-production til *tykk samskaping*. Forskjellen er hovedsakelig knyttet til tidsperspektiv, samt om relasjonen har et strategisk formålsrettet tjenesteutviklingsperspektiv eller om relasjonen baseres på varig gjensidig avhengighet (Kobro mfl., 2018, s. 21).

Begrepet *tynn samskaping* refererer til å skape noe nytt, som en ny tjeneste med verdi. Her vil samskaping være et strategisk grep hvor brukere og innbyggere involveres gjennom *dialog i midlertidige prosesser*, og samarbeidet avsluttes når produksjonen er i gang. De blir her tildelt en aktiv stemme ved siden av offentlige myndigheter, ikke ulikt den demokratiske rollen frivillige organisasjoner tradisjonelt har spilt. Samskaping vil her gå ut på å videreutvikle eksisterende løsninger, planlegge og utvikle nye tjenester, eller evaluere de som allerede er etablert. I utviklingen vil borgerne brukes som et strategisk virkemiddel for å skape løsninger som stemmer overens med deres behov og ønsker. Etter dialogen fortsetter driften for å utvikle løsninger som svarer på aktørenes preferanser, eller som grunnlag for nye initiativer (Kobro mfl., 2018, s. 20).

Begrepet *tykk samskaping* retter seg mot et produksjonsfellesskap, gjennom en gjentagende prosess hvor ikke-offentlige aktører inviteres med i produksjonen av offentlige ytelser. Samarbeidet vil dermed starte i utviklingen av tjenester, frem mot utvikling og leveranse/produksjon av tjenesten. Her vil det forutsette en *langvarig* avhengighet mellom ulike aktører med likeverdige relasjoner. Produksjonen kan forekomme mellom borgere og profesjonelle, i tillegg til at det kan oppstå på individuelt og organisatorisk nivå mellom autonome organisasjoner, eller på overordnet nivå der rammer blir satt (Kobro mfl., 2018, s. 19).

**Figur 6:** Forskjeller mellom tynn og tykk samskaping



Kilde: Kobro mfl., 2018

I praksis er det mulig å bevege seg i et kontinuum mellom samskaping og samproduksjon, siden et langvarig samproduserende samarbeid kan bestå av mange midlertidige forløp, og midlertidige forløp kan ha muligheter for å videreutvikle seg til mer langvarige, likeverdige samproduksjoner. Samskaping og samproduksjon har utspring fra to ulike begrunnelser. Enten på grunnlag av effektivisering, resultatstyring og økonomisering, eller som en strategi for kollektiv demokratisering med hovedvekt på sivilsamfunnsdeltakelse og demokrati (Loga, 2018). Tilnærmingene gjenspeiler to teoretiske forståelser for samskaping som videre vil bli presentert mer detaljert, ettersom de vil være relevante som grunnlag for studiens analysekapittel.

### 3.4.3 To teoretiske tilnærminger til samskaping

Forskning viser til at samskaping er drevet av to hovedutfordringer, noe som vil gjenspeile to dominerende hovedretninger innenfor samskapingforskning; økonomisk effektivitet på den ene siden, og demokrati og legitimitet på den andre siden. I praksis vil disse forståelsene være overlappende og mellomformer, men for å skape en større klarhet vil de bli presentert som to forskjellige idealtyper (Tortzen, 2016, s. 30).

*Effektiviseringsperspektivet* kan kobles opp til styringen i NPM hvor regjeringen ønsker å opprettholde de økonomiske ressursrammene med fokus på å involvere sivilsamfunnet i *output-stadiene*, produksjons- og implementeringsfasen, for å skape effektivitet i tjenesteproduksjonen

(Eimhjellen og Loga, 2017, s. 21). Prinsippet vektlegger effektivisering, kvalitetssikring og innovasjon av offentlige tjenester. Verdien i perspektivet vil være reduksjon i offentlige utgifter, hvor blant annet økt frivillig arbeid vil være viktig element for å redusere utgiftene. Effekten av samskappingsprosjekter måles for å se om det er mer kostnadsbesparende enn det eksisterende tilbudet. En vil også vurdere om resultatet av samskappingsprosjektet svarer til den opprinnelige målsettingen, eksempelvis gjennom en kost-nytte analyse (Tortzen, 2016, s. 31).

I *demokratiseringsperspektivet* vil fokuset være rettet mot å engasjere sivilsamfunnet for å styrke demokratisk deltakelse og økt tillit til politikerne. Ideen om *active citizenship* (Sivesind og Saglie, 2017) får en sentral rolle, i tillegg til at frivillige organisasjoner og lokalsamfunn får større oppmerksomhet. Perspektivet vil fokusere på å gi private aktører en mer aktiv rolle i utvikling og styring av velferdssamfunnet, noe som kan sammenfattes med styringen i NPG. Her rettes samskaping mot samarbeid mellom private og offentlige aktører i *input-stadiene* planleggings- og utformingsfasen, for å prioritere, planlegge eller produsere velferd. Målet er å styrke tillit og sosial kapital mellom innbygger, organisasjoner og myndigheter, samt økt inkludering og integrering i lokalsamfunnet (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 22).

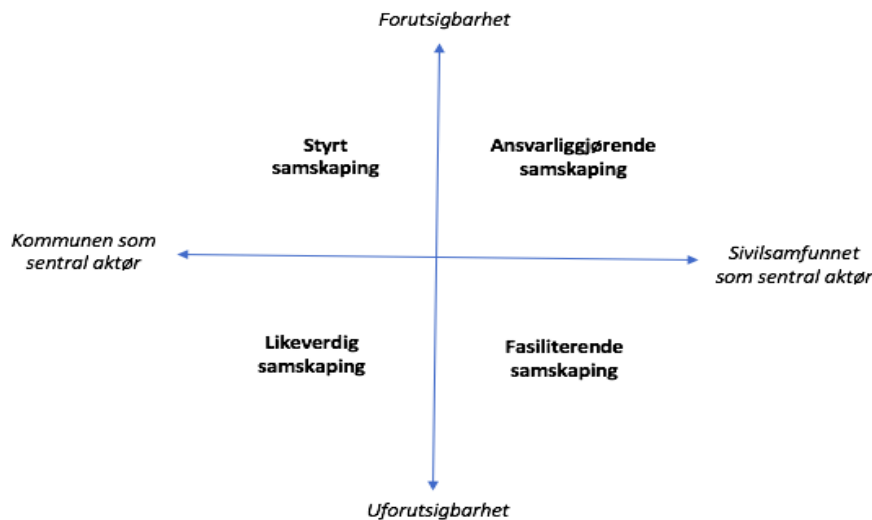
### 3.5 Organisering og ledelse av samskaping

Samskaping er forsket på gjennom forskningsprosjektet *Learning from Innovation in Public Sector Environment* (LIPSE) som er finansiert av EU. Det vises blant annet til fire institusjonelle faktorer som påvirker utviklingen av samskappingsprosjekter i kommunen. Det avgjørende vil her være 1) offentlige ansatte med positive holdninger, 2) konkrete incentiver som effektivisering eller økonomiske gevinster, 3) risikovillighet i den administrative kulturen og 4) en organisasjonsstruktur som er tilpasset samskaping (Voorberg, Bekkers og Tummers, 2015a, s. 1342). I studien vises det til et empirisk bidrag fra prosjekter i Europa, hvor et viktig kriterium for å få til samskaping er presentert som en *desentralisert stat*, hvor politisk makt delegeres til lokalt nivå. Her blir også det historisk gode samarbeidet mellom stat og sivilsamfunn fremhevet og ansett som avgjørende, da det allerede er etablert en kultur for eksterne samarbeid og gjøre samskaping mindre risikabelt (Voorberg, Trummers, Bekkers, Torfing, Tonurist, Kattel, 2015b, s. 32).

### 3.5.1 Fire former for samskaping

I forskning på samskaping skilles det mellom samskaping som er initiert av sivilsamfunnet, og samskaping initiert av offentlige aktører. Oppgaven tar utgangspunkt i typologien til Pedersen-Ulrich (2016, s. 3) som skiller mellom fire former for samskaping. Fremstillingen baseres på to dimensjoner som definerer nærmere hvilke varianter av samskaping som eksisterer. Den ene dimensjonen tar for seg i hvor stor grad samarbeidet er forutsigbart, der kommunen definerer innholdet i samskapingen. Den andre dimensjonen omhandler hvem som sitter som den styrende og sentrale aktøren. Ut fra dimensjonene dannes fire former for samskaping: *Styrt samskaping*, *ansvarliggjørende samskaping*, *likeverdig samskaping* og *fasiliterende samskaping*.

**Figur 7:** Fire former for samskaping



Kilde: Pedersen-Ulrich, 2016, s. 3

I en *styrt samskappingsprosess* vil kommunen ha ambisjon om å besitte makten (Pedersen-Ulrich, 2016, s. 4). Kommunen definerer, avgrensner og bestemmer hva samskapingen skal handle om, som gjør resultatet relativt forutsigbart. Innbyggerne får en rolle som *co-implementer* (Voorberg mfl., 2015a, 1339) hvor de blir ansett som tjenestemottakere, brukere eller klienter av kommunen. I denne formen er samskapingselementet minimalt og knyttes ofte til implementeringen av de offentlige tjenestene, hvor innbyggerne først blir inkludert i utføringsfasen (Pedersen-Ulrich, 2016, s. 4). I *ansvarliggjørende samskaping* vil også kommunene sitte med den styrende makten når det kommer til mål og virkemiddel, og resultatet av prosessen forholdsvis forutsigbart. I motsetning til styrt samskaping, vil ansvaret for innholdet tas over av eksterne aktører i

sivilsamfunnet. I denne formen ligger to hovedideer til grunn: hjelp til selvhjelp og å trekke inn frivillige aktører i utførelsen av kommunale oppgaver. Her vil det være kommunen som setter rammene og målene, mens innbyggerne ansvarliggjøres gjennom å få tilegnet ressurser for å kunne utføre disse oppgavene (Pedersen-Ulrich, 2016, s. 5-6).

I *likeverdig samskaping* vil ikke kommunen formulere det ønskede resultatet, noe som åpner opp for en større grad av uforutsigbarhet. Kommunen vil angi problematikken, uten å ha bestemt på forhånd hvem som skal løse problemet og implementere resultatet. Her understrekes viktigheten av et likeverdig samarbeid mellom offentlige og ikke-offentlige aktører (Pedersen-Ulrich, 2016, s. 7). I likeverdig samskaping vil sivilsamfunnet både ha rollen som *co-designer*, der de vil være med å utforme og utvikle løsningen, og som *co-producer* der de vil være med å utføre den (Voorberg mfl., 2015a, s. 1339). I *fasiliterende samskaping* vil eksterne aktører ta initiativ for valg av velferdsområde (Pedersen-Ulrich, 2016, s. 10). Her er medborgerskap viktig hvor sivilsamfunnet blir inkludert allerede fra første fase i prosessen i rollen som *co-initiator*, og få hovedoppgaven med å produsere og utføre velferdsoppgaven (Voorberg mfl., 2015a, s. 1340). Kommunen får følgelig en mer fasiliterende rolle, hvor de vil styre prosessen, tilby lokaler, materiell og ekspertise (Pedersen-Ulrich, 2016, s. 10).

### 3.6 Oppsummering

I dette kapittelet har vi redegjort for innovasjon i offentlig sektor, hvor samskaping er presentert som en innovativ løsning for å møte fremtidens velferdsutfordringer. Vi viser til Fløysand mfl. (2013) sin modell som tar for seg diskurs og organisering av ny innovasjonspraksis. Videre har vi sett på styringsteori gjennom styringsregimene: Tradisjonell offentlig administrasjon, New Public Management og New Public Governance, hvor vi har knyttet samskapingsbegrepet til sistnevnte styringsform (Røiseland og Vabo, 2012). I forlengelse av dette har vi redegjort for to forståelser av samskaping: demokratisering og effektivisering, noe som kan begrunne hvorfor kommunene velger å samskape med ikke-offentlige aktører. I tillegg har vi vist at samskapingsprosjekter kan plasseres i et kontinuum mellom tynn og tykk samskaping (Kobro mfl., 2018). Avslutningsvis beskrives fire former for samskaping: Styrt, ansvarliggjørende, fasiliterende og likeverdig samskaping (Pedersen-Ulrich, 2016).

## **Kapittel 4 Forståelse av samskaping i tre utvalgte kommuner i Hordaland**

Analysen er strukturert gjennom en separat drøfting av de respektive kommunene. I analysens innledende kapittel fokuseres det på en deskriptiv fremstilling av kommunene, med hovedvekt på oppgavens empiriske datagrunnlag. Her presenteres kommunenes kjennskap til samskappingsbegrepet, hvordan kommunene arbeider med inkludering av ikke-offentlige aktører, samt på hvilke områder en slik inkludering er mest fremtredende. Kapitlet vil legge grunnlag for videre drøfting i kapittel 5, 6 og 7, hvor analysen blir gradvis mer strukturert av problemstilling og teori. Resultatene fra analysekapitlene må sees med forbehold om at det kan finnes informanter i kommunene som arbeider med samskaping, men som vi ikke har vært i kontakt med, og at det kan finnes opplysninger vi ikke er kjent med som kunne påvirket resultatene i en annen retning.

### **4.1 Kjennskap til begrep og terminologi?**

Forskning viser til manglende kunnskap om samskaping i norske kommuner, ettersom begrepet er ansett som relativt nytt i norsk kontekst (Kobro mfl., 2018; Guribye, 2016). På bakgrunn av dette har vi formet en antakelse om at kommunene vil ha ulik kjennskap og forståelse av samskappingsbegrepet. Kapitlet vil dermed belyse hva slags kjennskap våre informanter hadde til selve begrepet og terminologi knyttet til begrepet samskaping. Vårt datagrunnlag er basert på uttalelser fra informanter som kunne tenkes å ha kjennskap til avdelingens innovasjonsarbeid og tjenesteutvikling sett i sammenheng med deres stilling i kommuneorganisasjonen. I den grad informantene viste en uklar forståelse for begrepet, valgte vi å forklare hva begrepet inneholder eller betyr. I tillegg valgte vi å stille indirekte spørsmål rundt hvordan innovasjonsprosessene fungerer, samt hvordan de arbeider med ulike sektorer i tjenesteutviklingen. Dette gjør at vi kunne knytte uttalelsene opp mot samskaping, noe som vil gi grunnlag for å forstå hvordan kommunene kjenner til begrepet og hvordan de arbeider med samskaping i innovasjonsarbeidet.

#### *4.1.1 Bergen kommune*

Bergen kommune består av flere byrådsavdelinger som arbeider med ulike velferdsområder. Det ble dermed ansett som nødvendig å gjennomføre intervjuer med flere avdelinger for å få et større innblikk i kommunens kjennskap til samskaping, og eventuelt hvor det er mest utbredt. Ettersom

informantene fra byrådsavdelingene vi snakket med viste ulik forståelse og kjennskap til begrepet, vil avsnittene nedenfor være delt opp etter uttalelser fra hver avdeling.

I Næringsseksjonen (BKKN) ble det tidlig fremstilt at samskaping var et ukjent begrep, hvor en av informantene ønsket en definisjon i forkant av intervjuet. Etter begrepsavklaringen presiserte informanten at de ikke arbeider med samskaping ettersom borgerne ikke direkte inkluderes i arbeidet deres. Informanten forklarte at: *“Borgerne er representert inn i enten nettverksorganisasjoner eller klynger”*<sup>2</sup>. Videre i intervjuet kom det imidlertid til uttrykk at seksjonen vil arbeide med kommunens innovatørnettverk som er en portal der offentlige og ikke-offentlige aktører kan komme med ideer til nye løsninger til kommunen. Her blir ikke-offentlige aktører inkludert i idéfasen, noe som vil kunne sammenfalle med samskaping (Røiseland og Vabo, 2012). Det tyder på at seksjonen arbeider med begrepet som fenomen selv om informanten uttrykte selv å ikke kjenne til begrepet. Som vi har sett i teorigjennomgangen er imidlertid ikke dette uvanlig (Røiseland og Vabo, 2012).

I møtet med BFIE kom det frem at mye av innovasjonsfokuset er rettet mot å få bort den såkalte *“silotankegangen”* i kommunen for å møte de kommende velferdsutfordringene. I den forbindelse presiserte informanten viktigheten rundt: *“Samskaping på tvers av siloer”*<sup>3</sup>. En slik forklaring vil ikke svare til definisjonen som er lagt til grunn i denne studien, ettersom samskaping utelukker samarbeid mellom aktører fra samme sektor. Det vil imidlertid være i tråd med tankegangen i NPG, hvor fokuset er rettet mot nettopp samarbeid på tvers av siloer for å løse såkalte *wicked issues* (Røiseland og Vabo, 2012; Sørensen og Torfing, 2012). Selv om det her ble vist en misforståelse av begrepet samskaping, uttrykte informanten likevel at for å møte utfordringene samfunnet står overfor nytter det ikke at: *“Kommunalt ansatte i Bergen arbeider sammen med kommunalt ansatte i Fjell, men at vi inviterer inn studenter, gründere, folk fra helt andre typer næringer”*<sup>4</sup>. Dette vil være i tråd med hva samskappingsbegrepet representerer (Røiseland og Vabo, 2012). Informanten fortalte videre at et slikt fokus er utgangspunktet for det nyåpnede innovasjonssenteret Innolab som skal fokusere på innovasjon og tjenesteutvikling. I samtale med

---

<sup>2</sup> Nøkkelinformant 6 BK - Byrådsavdeling klima, kultur og næring - Næringsseksjonen

<sup>3</sup> Nøkkelinformant 1 BK - Byrådsavdeling finans, innovasjon og eiendom

<sup>4</sup> Nøkkelinformant 1 BK - Byrådsavdeling finans, innovasjon og eiendom



en informant fra Innolab ble det fortalt at begrepet er kjent og benyttet: “*Det er kjempeviktig. Bruker samskaping mye selv*”<sup>5</sup>. Kjernen i Innolab er en “*hjernedugnadsmodell*” som informanten uttrykte: “*Skal være samskaping*”<sup>6</sup>. Hjernedugnaden ble beskrevet som et arbeidsseminar for tjenesteutvikling i samarbeid med næringsliv, private aktører, gründere og akademia. Gjennom en slik forklaring viste informanten fra Innolab en forståelse som kan knyttes til hvordan samskaping er definert i teorien (Røiseland og Vabo, 2012).

I spørsmålet om samskappingsbegrepet benyttes i BSBI svarte informanten: “*Nei, samskaping som begrep er ikke noe vi bruker*”<sup>7</sup>. En av informantene hevdet at de likevel kjenner til begrepet, men at de tradisjonelt bruker ordet *samarbeid* og henviste til ordlyden i kommunale handlingsplaner:

*I den strategiske rusplanen har vi et kapittel som heter samarbeid. Det er nettopp samarbeidet med andre offentlige aktører, ideell sektor, forsknings- og utdanningssektoren, eller brukerorganisasjoner. Det vil jo være samskaping når vi i fellesskap utvikler nye måter å tilnærme oss på, men det kunne du vel så godt kalt samarbeid. Så for meg vil det ligge mye i det samme*<sup>8</sup>.

På denne måten setter informanten et likhetstegn mellom *samskaping* og *samarbeid*. Det vil imidlertid være flere faktorer som kommer inn under samarbeid som ikke vil sammenfalle med begrepet samskaping. Samarbeid vil ofte finne sted mellom aktører med *lik* erfaring, ressurser og kunnskap, mens samskaping krever inkludering av eksterne aktører hvor *ulikheter* blir sett på som en styrke (Kobro mfl., 2018). En av informantene i BSBI tok også opp frivillige som viktige aktører: “*I forhold til samskaping er det også mot frivillige lag og organisasjoner*”<sup>9</sup>. I utgangspunktet vil dette være en forståelse av samskaping som er i tråd med litteraturen vi har presentert i kapittel tre, ettersom frivillige inngår som en aktør som skal involveres i samskappingsprosessen. Informanten uttrykte imidlertid videre at: “*30 millioner årlig vil gå til frivillige*”<sup>10</sup>. Her vil samarbeidet ikke være rettet mot en felles tjenesteutvikling, men at kommunen

---

<sup>5</sup> Informant 2 BK - Byrådsavdeling finans, innovasjon og eiendom - Innolab

<sup>6</sup> Informant 2 BK - Byrådsavdeling finans, innovasjon og eiendom - Innolab

<sup>7</sup> Informant 5 BK - Byrådsavdeling bolig, sosial og inkludering

<sup>8</sup> Nøkkelinformant 4 BK - Byrådsavdeling bolig, sosial og inkludering

<sup>9</sup> Informant 5 BK - Byrådsavdeling bolig, sosial og inkludering

<sup>10</sup> Informant 5 BK - Byrådsavdeling bolig, sosial og inkludering

gir økonomiske midler til frivilligheten. Følgelig vil det tyde på at avdelingens forståelse likevel ikke er helt i tråd med litteraturen vi har presentert i teorikapittelet.

Innenfor BHO i Bergen er det en forståelse av at samskaping er fokusert på innenfor velferdsprogrammet *Smart omsorg*. Dette kom frem da informanten fra programmet uttrykte: “*Vi er over middels kjent med begrepet. Vi snakker om samskaping på mange ulike nivå*”<sup>11</sup>. Det ble videre fortalt at norske kommuner står overfor de samme velferdsutfordringene og vil ha behov for like løsninger: “*Det er samskaping i praksis – at vi går sammen og ikke hver for oss*”. Her blir begrepet benyttet i forbindelse med samarbeid med andre kommuner, som ikke går inn i definisjonen av samskaping (Pedersen-Ulrich, 2016). Dette refererer til hva vi tidligere i oppgaven har omtalt som *interkommunale samarbeid* og kan knyttes til en tidlig fase av NPG (Aasen og Amundsen, 2011). Likevel viste informanten en mer konkret forståelse av begrepet i tråd med vår litteratur gjennom uttalelsen: “*Det er kjempeviktig med samarbeid mellom kommunen, private og brukere. Jeg tror vi kan få til enormt mye sammen*”<sup>12</sup>. Et slikt samarbeid ble fremstilt som en kontrast til kommunens tidligere tankegang der anbud og konkurranse var avgjørende for tjenesteutformingen, men som nå blir ansett som en hemmende faktor: “*Anbud gjør at du anskaffer deg en duppeditt eller hjelpemiddel som er gårdsdagens løsning. Skal du være med på den revolusjonen som skjer innenfor digitalisering er det viktig at du gjør det i et utviklingssamarbeid med noen som virkelig kan det*”<sup>13</sup>. Dette er et begrepsbruk som er i tråd med definisjonen innen NPG generelt, og samskaping spesielt (Røiseland og Vabo, 2012).

#### 4.1.2 Fjell kommune

Informantene fra Fjell kommune viser god kjennskap til samskappingsbegrepet. En av informantene fra omsorgsavdelingen forklarte samskaping som et: “*Trepartssamarbeid mellom frivillige og private og offentlig sektor*”<sup>14</sup>. Informanten beskriver her samskaping i tråd med definisjonen som ligger til grunn i oppgaven (Kobro mfl., 2018). Det kommer fram at ett av målene til kommunen er å være i forkant av samfunnsutviklingen, der informanten fra helseavdelingen uttrykte at: “*Da er det viktig å trekke med alle ledd*”<sup>15</sup>. Informanten henviste til at gode tanker og ideer ikke bare

---

<sup>11</sup> Informant 3 BK - Byrådsavdeling helse og omsorg - Smart omsorg

<sup>12</sup> Informant 3 BK - Byrådsavdeling helse og omsorg - Smart omsorg

<sup>13</sup> Informant 3 BK - Byrådsavdeling helse og omsorg - Smart omsorg

<sup>14</sup> Informant 9 FK - Omsorgsavdeling - Prosjektkoordinator

<sup>15</sup> Nøkkelinformant 11 FK - Helseavdeling

kommer fra kommunalt ansatte, men også kommer fra innbyggerne. En slik holdning tyder på en god kjennskap til begrepet ettersom utnyttelse av ideer fra borgerne er sentralt i den teoretiske definisjonen av samskaping (Torfing mfl., 2016).

Informanten fra omsorgsavdelingen er også bevisst på å tenke nytt i samfunnsutviklingen, hvor samskaping blir fremstilt som en ny måte å møte de kommende velferdsutfordringene på:

*Bruker samskaping mellom frivillige, private og offentlig sektor innenfor helse og omsorg. Og det er jo litt innovativt særlig dette at man har skjønt at man klarer ikke løse fremtidens velferdsoppgaver alene, man er nødt til å dra inn private aktører og se hva de kan bidra med<sup>16</sup>.*

Her vises en god forståelse av begrepet ettersom samskaping beskrives i teorien som et virkemiddel for å løse samfunnsutfordringene, såkalte *wicked issues* (Kobro mfl., 2018). En annen informant presiserte at det i den forbindelse er nødvendig å skape et godt samspill mellom aktørene: *“Det som er viktig er at frivillige, private og det offentlige spiller sammen. Det skal ikke være sånn at vi forteller hva alle skal gjøre, også sitter vi og venter på resultatet. Da er ikke vi samskaping”<sup>17</sup>*. Sitatet tyder på at kommunen forstår at samskaping forutsetter et likeverdig partnerskap, noe Voorberg mfl. (2015) beskriver som et viktig element som inngår i begrepet. I Fjell kommune blir følgelig samskapingsbegrepet anvendt flere ganger i sammenhenger som sammenfaller med definisjonen av begrepet vi har presentert i teorikapittelet.

#### 4.1.3 Os kommune

I Os kommune var det vanskelig å få kontakt med informanter ettersom flere ikke ønsket å stille til intervju, blant annet på bakgrunn av at de ikke hadde kjennskap til samskapingsbegrepet. Vi kontaktet eksempelvis kommunens nyansatte organisasjons- og innovasjonssjef som ønsket at vi skulle utdype og definere begrepet. Det kom i ettertid frem at samskaping var lite aktuelt i arbeidet, og vedkommende takket dermed nei til intervju. Informanten fra Os som til slutt valgte å delta ønsket for øvrig også å avslå henvendelsen med henvisning til lite kunnskap på området. Det ble

---

<sup>16</sup> Informant 9 FK - Omsorgsavdeling - Prosjektkoordinator

<sup>17</sup> Informant 10 FK - Omsorgsavdeling - Frivillig

derfor allerede før intervjuet med Os kommune formet en antagelse hos oss at kommunen var lite oppdatert på samskapingsbegrepet.

Antagelsen ble videre bekreftet i samtalen med informanten fra Os som på spørsmål om hva som legges i begrepet svarte: *“Jeg har ikke lest meg opp på selve det med samskaping, hva som egentlig ligger i det”*<sup>18</sup>. I den forbindelse ble samskapingsbegrepet definert for informanten, som i etterkant forklarte at: *“Vi bruker det ikke ennå hvertfall. I den betydningen som dere tenker nå. Så for meg er det litt sånn ukjent. Kan ikke si at vi har satt noe i system på samskaping”*<sup>19</sup>. Informanten la vesentlig vekt på at innovasjon i hovedsak forekommer gjennom offentlige anskaffelser og interkommunale samarbeid. Som vi har sett er ikke dette helt samsvarende med definisjonen av samskaping som vi anvender (Røiseland og Vabo, 2012). Likevel ble det videre i samtalen referert til kommunens omdømmeprojekt “Os inspirerer” som går ut på å inkludere innbyggerne i alt kommunen foretar seg. Der skal borgerne blant annet få komme med innspill og tilbakemeldinger i innkjøpsprosessene. Os kommunes informant forklarte at prosjektet ble utviklet i samarbeid med næringsliv, lag og organisasjoner, innbyggere og kommunalt ansatte. Et slikt samspill er mer i tråd definisjonen av samskaping, noe som viser at kommunen arbeider med fenomenet. Imidlertid tyder det på at kommunen, i kraft av vår informant, ikke synes særlig kjent med begrepet og terminologien.

## 4.2 Fokusområder i kommunene og presenterte prosjekter

Selv om samskaping fremkommer som et relativt nytt begrep i kommunene ble likevel samarbeid med ulike aktører presentert av samtlige informanter. Kommunene har imidlertid ulike fokusområder der begrepet synes aktuelt, samt ulik tilnærming og involveringsgrad av sivilsamfunnet og markedsaktører.

### 4.2.1 Bergen kommune

I Bergen kommune er mye av innovasjonssatsingen knyttet opp til digitalisering, hvor samtlige informanter fremstiller viktigheten av å inkludere sivilsamfunnet i utvikling av tjenester for å skape best mulige løsninger. Her vil blant annet *Smart omsorg* innenfor BHO inngå som en viktig satsing.

---

<sup>18</sup> Nøkkelinformant 12 - Os kommune

<sup>19</sup> Nøkkelinformant 12 - Os kommune

*Smart omsorg*-programmet er bestilt av bystyret og er kommunalt finansiert med midler i 3,5 år, fra 2016-2018 (Knudsen og Hovland, 2017). Informanten fra programmet forklarte at velferdsaspektet er stort, hvor de blant annet arbeider med *eldreomsorgen* for å finne smartere løsninger for å møte den kommende eldrebølgen. Her starter innovasjonsprosessen med et idégrunnlag hvor brukere, ansatte og næringsliv inviteres inn i workshops og innovasjonscamper for å hjelpe kommunen å finne løsninger på ulike problemer:

*De vi inviterer inn skal være grupper sammensatt av brukere - de som mottar tjenester, potensielle brukere i fremtiden og pårørende - ansatte og næringsliv. Alle gruppene skal ha noen representanter av de tre målgruppene for at de sammen skal klare å skape noen ideer<sup>20</sup>.*

Her ser vi altså at de tenker i retning av at flere sektorer skal inkluderes i utviklingen av nye løsninger og tjenestetilbud, noe som kan kategoriseres som samskaping (Torfing mfl., 2016). Informanten forklarte videre at innbyggerne er et viktig aspekt i tjenesteutviklingen ettersom de alltid vil inkludere brukere for å få deres perspektiv på løsningene. Informanten forklarte at brukerne og innbyggerne får komme med innspill gjennom blant annet råd: *“Vi har noe som heter brukerråd, som består av eldrerådet og kommunalt råd for funksjonshemmede. Det er de som er brukernes talerør”<sup>21</sup>*. Sitatet vitner om en NPM-tankegang hvor en slik rolle først var fremtredende (Røiseland og Vabo, 2012). I NPM fikk frivillige rollen som “ører” og “talerør” for sosialgrupper og ble viktige bidragsytere for samfunnsintegrasjon (Putnam, 2000).

I intervjuet med BSBI ble det raskt fremlagt av informantene at *inkludering og integrering* er et fokusområde i avdelingen, knyttet til integrering av unge flyktninger: *“Vi har samarbeidet med studentsamskipnaden i Bergen med boliger, hvor unge flyktninger og studenter bor sammen”<sup>22</sup>*. Samskaping vil her komme til uttrykk ved at studentene ansees som frivillige aktører som vil være viktige samarbeidspartnere i integreringsarbeidet, som i teorien omtales som *aktivt medborgerskap* (Torfing mfl., 2016; Sivesind og Saglie, 2017). Videre ble det fortalt at et annet fokusområde er *ruspolitikken*. Her blir involvering av brukerne, såkalt *brukermedvirkning*, uttrykt som viktig for

---

<sup>20</sup> Informant 3 BK - Byrådsavdeling helse og omsorg - Smart omsorg

<sup>21</sup> Informant 3 BK - Byrådsavdeling helse og omsorg - Smart omsorg

<sup>22</sup> Informant 5 BK - Byrådsavdeling bolig, sosial og inkludering

tjenesteutviklingen (Askheim, 2016). Informanten nevnte eksempelvis ruspolitisk råd hvor: *“Deltakerne hele tiden kan komme med innspill på avdelingens løpende tjenester, være med på å sette ting på agendaen og ha høringsinstanse på planer”*<sup>23</sup>. En slik forklaring vitner om at hovedfokuset vil være rettet mot å få innspill fra innbyggerne, og ikke nødvendigvis samarbeid i selve tjenesteutviklingen. Innspill gjennom høringer er likevel inkludert som en form for samskaping (Torfing mfl., 2016).

BFIE har nylig opprettet en egen avdeling for innovasjon og digitalisering, hvor også innovasjonssenteret *Innolab* er dannet. Informanten uttrykte imidlertid at senteret skal være en egen enhet og ikke kun knyttes til digitalisering. Dette ble begrunnet med at: *“Innovasjon er så mye mer enn det”*<sup>24</sup>. Informanten presiserte at teknologi kun er et verktøy som fokuserer på effektivisering og for å gjøre innovasjonskraften sterkere. Senteret ble beskrevet som: *“Et fysisk rom hvor både kommuner og andre aktører kommer inn og arbeider sammen”*<sup>25</sup>. Utviklingen av tjenester vil forekomme gjennom det informanten omtaler som en såkalt *“hjernedugnad”* som bygger på deling av ressurser og kunnskap på tvers av tradisjonelle skillelinjer. Som nevnt tidligere inkluderes blant annet: *“Innbyggerne, medarbeiderne, næringslivet, gründere, huber, klynger og akademia”*<sup>26</sup>. Sitatet tyder på et samspill som kan defineres som en samskapingsprosess (Torfing mfl., 2016; Røiseland og Vabo 2012).

Informanten la særlig vekt på innbyggernes deltakelse: *“Brukerne våre er innbyggerne våre, og alle hjernedugnader baseres ut ifra brukerne”*<sup>27</sup>. Utgangspunktet for den såkalte hjernedugnaden er dermed en idéfangst gjennom et innovatørnettverk som informanten beskrev som: *“En portal for eksterne aktører og en almenning [intranett] for kommunalt ansatte, hvor aktørene sender inn ideer til Bergen kommune”*<sup>28</sup>. I den forbindelse ble det videre presisert at de interne forslagene behandles av Innolab, mens de eksterne forslagene behandles av Næringsseksjonen, som da også får en sentral rolle i nettverket. Selv om senteret ikke bare skal fokusere på digitalisering, ble det imidlertid presentert at hovedvekten av temaene som kommer inn har et digitaliseringsfokus.

---

<sup>23</sup> Informant 5 BK - Byrådsavdeling bolig, sosial og inkludering

<sup>24</sup> Informant 2 BK - Byrådsavdeling finans, innovasjon og eiendom - Innolab

<sup>25</sup> Informant 2 BK - Byrådsavdeling finans, innovasjon og eiendom - Innolab

<sup>26</sup> Informant 2 BK - Byrådsavdeling finans, innovasjon og eiendom - Innolab

<sup>27</sup> Informant 2 BK - Byrådsavdeling finans, innovasjon og eiendom - Innolab

<sup>28</sup> Informant 2 BK - Byrådsavdeling finans, innovasjon og eiendom - Innolab

Innovatørnettverket kan følgelig tyde på at det vil svare til Bergen kommune sitt mål om å bli ledende innenfor digitalisering og innovasjon, og sammenfalle med kommunens visjon om å gjøre innbyggerne mer delaktig (jf. pkt. 2.3.1). Dette informantintervjuet og beskrivelsen av Innolab minner mye om litteraturen rundt NPG generelt, og samskapingsbegrepet spesielt.

På bakgrunn av våre informanternes uttalelser i Bergen kommune, er det en forståelse av at flere avdelinger arbeider med samskaping. Dette gjør dermed samskaping gjeldende i ulike sektorområder i kommunen. Våre funn viser til at samskaping er fremtredende innenfor rus, integrering av minoriteter og i eldreomsorgen. Det rettes også fokus mot samskaping i innovasjonssenteret Innolab, som er åpent for samtlige av kommunens byrådsavdelinger. Det kan dermed være tenkelig at flere sektorområder vil arbeide med samskaping i innovasjonssenteret.

#### 4.2.2 Fjell kommune

I Fjell kommune kom det raskt til uttrykk at samskaping er et strategisk satsingsområde innenfor *eldreomsorgen* for å møte den kommende eldrebølgen, gjennom prosjektet “Sjef i eget liv”. Her er nemlig fokuset rettet mot et trepartssamarbeid mellom private, frivillige og offentlig sektor. Prosjektet hadde utgangspunkt i et forprosjekt der befolkningen ble spurt hva som skulle til for at de kunne bo lengst mulig hjemme. Her forklarte informantene at de:

*Sjekket ut blant hundre personer med ulike ståsted: pårørende, brukerne, mye behov for hjelp, mindre behov for hjelp. Vi spurte eldreråd, vi spurte tidligere politikere, vi spurte, ja, jeg vet ikke hvem vi ikke spurte.<sup>29</sup>*

Fjell kommune har dermed inkludert befolkningen ved å lytte til deres ønsker og behov i utviklingen av prosjektet, noe som inngår som et sentralt element i samskaping. Brukerne er også ansett som viktig for kommunens tjenesteutvikling hvor brukerundersøkelser ble presentert som en viktig kilde til informasjon: “Vi har veldig mange spørreskjema. Jeg har hatt fire stykker på kort tid, hvor deltakerne sa «kan jeg få en pause nå». De synes det blir litt mye brukermedvirkning av og til”<sup>30</sup>. Informanten fortalte at kommunen har veldig nær kontakt med borgerne hvor de er mye ute og snakker med dem for å se hva som beveger seg. Her inkluderes også samarbeid med

---

<sup>29</sup> Nøkkelinformant 8 FK - Omsorgsavdeling

<sup>30</sup> Informant 10 FK - Omsorgsavdeling - Frivillig

lokale foreninger og organisasjoner for å hele tiden vite hva som er av interesse, hva som trengs og hva som ønskes. Vi tolker dette som at samskapingstenkningen er utbredt i Fjell kommune og at tenkningen ikke kun eksisterer som ord. Hvis vi ser på modellen til Fløysand mfl. (2013) på side 24 så kan vi si at samskaping ikke bare er diskurs, men også er iverksatt gjennom ny organisatorisk tilrettelegging i ulike prosjekt, særlig i eldreomsorgen.

“Sjef i eget liv” er et omfattende prosjekt som tar for seg flere ulike aspekter, hvor en av informantene våre beskrev det slik: *“Det går på demensomsorg, frivillig satsing, velferdsteknologi, transportløsninger og aktivitetstiltak”*<sup>31</sup>. To av delprosjektene i den forbindelse er “Aktiv +” og “Treff +”. Prosjektene blir forklart av informantene som aktivitets- og kulturtilbud for yngre og eldre seniorer for trening og sosialt fellesskap. Informanten fortalte videre: *“Dette var det kommunene som initierte i sin tid. Vi sa at dere får hallen til disposisjon. Det er private som driver kafeteriaen og det er frivillige som driver hele aktiviteten hvor flere ulike organisasjoner har gått sammen for å lage aktivitetene”*<sup>32</sup>. Her vil samskaping komme til uttrykk ved at innbyggere skaper velferd for andre ved å stille opp som frivillige (Torfing mfl., 2016). Frivillighet er fremstilt som et viktig fokusområde i Fjell, der kommunen blant annet har en egen utdanning på frivillighetskoordinatorer. I tillegg er det ansatt en koordinator i hvert tjenesteområde som er med å koordinere behov og matcher med frivillige. En av informantene uttrykte i den forbindelse: *“Frivillige gjør da ting som kommunene selv ikke tilbyr, men vi legger til rette for det”*<sup>33</sup>. Delprosjektene tyder på at Fjell kommune benytter seg av frivillige i et samspill som er utbredt i NPM-regimet (Torfing mfl., 2016).

#### 4.2.3 Os kommune

Gjennom intervjuet med informanten fra Os kom det fram at kommunen fokuserer på velferd innenfor *eldreomsorgen*, hvor velferdsteknologi rettet mot sykehjem står sentralt. Informanten forklarte at sivilsamfunnet og markedsaktører blir inkludert i tjenesteutviklingen gjennom deltakelse i anbudskonkurranser, som blant annet leverandører og gründere. Brukerne blir også inkludert i utvelgelsen av de beste løsningene, hvor de kan komme med sine meninger og

---

<sup>31</sup> Nøkkelinformant 8 FK - Omsorgsavdeling

<sup>32</sup> Nøkkelinformant 8 FK - Omsorgsavdeling

<sup>33</sup> Informant 10 FK - Omsorgsavdeling - Frivillig



synspunkter. Informanten uttrykte det slik: *“Altså brukermedvirkning vil jo stå sentralt, du kan ikke ha en fotlenke med sensorteknologi og GPS-måling uten at brukerne og samfunnet har sagt at det er greit”*<sup>34</sup>. I den forbindelse blir også eldrerådet og pensjonistrådet beskrevet som rådførende organ når det kommer nye løsninger: *“Da spør vi de: «hva synes dere om dette?», også viser vi dem gjerne hva løsningen er, også kommer de med tilbakemeldinger, også justerer vi ut ifra sånn som de kommer med tilbakemeldinger på”*<sup>35</sup>. Sivilsamfunnet blir hovedsakelig involvert gjennom folke- og bygdemøter, der informanten forklarte at: *“Vi reiser rundt og forteller innbyggerne med én gang det er noe som skjer, så er vi snar med å kalle inn innbyggerne til dialogmøter. Så bruker vi jo Facebook og sosiale medier ganske aktivt”*<sup>36</sup>. Informanten uttrykte videre at de følgelig deler ut masse informasjon hele tiden, hvor kommunen til og med har en egen kommunikasjonsavdeling som arbeider med dette. Ved at innbyggerne får uttrykke egne og andres ønsker og behov, samt gi tilbakemeldinger på ideer og forslag fra kommunen, vil det kunne betegnes som samskaping (Torfing mfl., 2016).

Informanten fra Os kommune uttrykte ytterligere viktigheten av innbyggernes deltakelse ved å vise til omdømmeprojektet “Os inspirerer”. Informanten fortalte at prosjektet er utviklet i samarbeid med flere aktører: *“Samarbeid med næringsliv, lag og organisasjoner, innbyggerne og alle som jobber i kommunene, så ble det et sånt verdiskapingsprosjekt egentlig”*<sup>37</sup>. Hovedverdiene i prosjektet ble presentert som: *“Vi lytter med respekt, vi skaper resultat, og vi gjør det vi sier”*<sup>38</sup>. Gjennom prosjektet arbeider kommunen med å skape et tettere bånd mellom den kommunale organisasjonen og resten av kommunen. Det kom fram at et slikt omdømmeprojekt også er i gang når Os nå står overfor en kommunesammenslåing:

*Nå skal vi bli Bjørnafjorden kommune, og vi er i gang med tilsvarende nytt prosjekt hvor vi er ute og involverer næringslivet, og lag og organisasjoner, og ja, egentlig hele kommunen, med å skape et nytt sånt omdømmeprojekt. Hva skal den nye kommunen være for noe egentlig? Så skal innbyggerne få være med og komme med innspill.*<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> Nøkkelinformant 12 - Os kommune

<sup>35</sup> Nøkkelinformant 12 - Os kommune

<sup>36</sup> Nøkkelinformant 12 - Os kommune

<sup>37</sup> Nøkkelinformant 12 - Os kommune

<sup>38</sup> Nøkkelinformant 12 - Os kommune

<sup>39</sup> Nøkkelinformant 12 - Os kommune

Sammenslåingen har vært en anledning for utvikling av innovasjon og ny organisasjonsstruktur, blant annet for bedre samhandling. Etter Fløysand mfl. (2013) sin modell kan vi kanskje si at vi kan se en organisasjonsendring som tilrettelegger for samskaping, men uten at vi ser begrepet brukt eller uten at diskursen har vært innarbeidet i kommunen på forhånd.

### 4.3 Oppsummering

Det kommer fram at samtlige av kommunene samarbeider med ulike sektorer for å møte velferdsutfordringene. Det vil imidlertid skje gjennom ulik involveringsgrad og i ulike fokusområder i kommunene. Bergen kommune har en satsing på tverrsektorielt samarbeid i *eldreomsorgen* knyttet til Smart omsorg-programmet, i *integrering og inkludering* rettet mot integrering av unge flyktninger gjennom felles boliger med norske studenter, og i *ruspolitikken* der ikke-offentlige aktører får ytre sine meninger om kommunens planer. I tillegg er innovasjonssenteret Innolab blitt en sentral del av kommunen, der samtlige byrådsavdelinger kan arbeide med sine velferdsområder. Samskapingsbegrepet er kjent og blir aktivt anvendt i Fjell kommune. Samskaping er en strategisk satsing i blant annet *eldreomsorgen* gjennom prosjektet “Sjef i eget liv” hvor innbyggerne har hatt en sentral rolle i utviklingen. Os kommune er på bakgrunn av vårt datagrunnlag ansett som kommunen som i minst grad benytter seg av samskapingsbegrepet. Likevel kommer det frem at de samarbeider med ikke-offentlige aktører i tjenesteutformingen gjennom blant annet Os Inspirerer og ved å la brukerne komme med innspill i tjenestene kommunen velger å kjøpe inn. Mye av fokuset er også her fremstilt å være rettet mot *eldreomsorgen*, i et prosjekt som omhandler velferdsteknologi i sykehjem.

## Kapittel 5 Er samskaping en terminologi som initieres “nedenfra” eller “ovenfra”?

Nye lokale innovasjoner blir ofte plukket opp sentralt av det politiske systemet, av forskningsinstitusjoner eller KS som skaper prosjekter, programmer eller veiledere som framlegg til kommunenivå. Ofte vil imidlertid mellomledelsen, brukere eller ansatte selv påvirke hvordan kommunen skal arbeide (Gjerde mfl., 2016). En slik fremtoning er sentral i styringsteori gjennom betegnelsene “top down” og “bottom up” (Røiseland og Vabo, 2012). Dette kapittelet vil ta for seg spørsmålet om Bergen, Fjell og Os kommune synes å ha innarbeidet terminologi fra nasjonale dokumenter, som da anses som styring “ovenfra”, eller tatt initiativ for samskaping selv, og dermed gjennom styring “nedenfra”? Er det spesielle behov i den aktuelle kommunen som skaper endring, eller en nasjonal reform?

### 5.1 Bergen kommune

Bergen kommune er organisert etter parlamentarismemodellen som består av 7 byrådsavdelinger (jf. pkt. 2.3.1). I intervjuene med kommunen ble det uttrykt en forståelse av at en slik modell gjør at byrådene arbeider tett på sine felt og etter sine handlingsplaner, hvor byrådets plattform vil være en viktig input for innholdet. Samtlige av kommunens informanter uttrykte dermed at en slik styringsmodell, bidrar til silotenkning. En av informantene fra BFIE uttrykte at: *“Det handler om å utvikle velferdstjenestene, og er vi bare i siloen blir det ikke så bra som det kunne blitt”*<sup>40</sup>. Sørensen og Torfing (2016) fremstiller silotenkning som hemmende for innovasjon og nytenkning i utviklingen av velferdstjenestene. Informanten forklarte at utviklingen ikke bare innebærer samarbeid på tvers av siloene, men også inkludering av eksterne aktører som innbyggere, frivillige, næringslivet og tjenestemottakere. Det kommer til uttrykk at de skal bli satt i sentrum av tjenesteutviklingen, gjennom nye arbeidsmetodikker. Informanten fortalte at en slik føring er fremstilt i kommunens egne strategiplan for 2017-2020 (Ulstein, 2017). I planen blir det imidlertid presisert at målene skal svare på kravene som belyses i Stortingsmelding 27 (2015-2016) *Digital agenda for Norge*, som skriver at: *“Det er behov for en felles innsats med andre sektorer og nye typer samarbeid som inkluderer hele samfunnet”* (Meld. St. 27 (2015-2016), s. 27). Bergen

---

<sup>40</sup> Nøkkelinformant 1 BK - Byrådsavdeling finans, innovasjon og eiendom

kommune har med andre ord sett til nasjonale handlingsplaner i utvikling av egen politikk om tverrsektorielle samarbeid.

Videre i samtalen kom det til uttrykk at Bergen kommune også har tatt egne initiativ for å få i gang slike samarbeid. Informanten henviste til kommunens innovasjonssenter, *Innolab*, som skal tilrettelegge for samhandling på tvers av både siloer og sektorer. Informanten fortalte imidlertid at senteret bare er starten på en slik satsing. Hovedmålet er å rive rådhuset og bygge det opp igjen sammen med et nytt tankesett og ny kultur for samarbeid på tvers av kommunen og sammen med flere aktører: “Så når vi skal reise det igjen håper vi at det er en større del av organisasjonen vår. Så innovasjonssenteret er bare starten på noe som vi håper vil se ut som en annen kommune”<sup>41</sup>. Dette kan vise til at styring “nedenfra” også har vært en viktig faktor for at tverrsektorielle samarbeid skal bli nedfelt i organisasjonen.

I innovasjonssatsingen vil programmet *Smart omsorg* inngå som et viktig bidrag for å blant annet møte velferdsutfordringer kommunen står overfor knyttet til økning i den eldre befolkningen. Bergen kommune så dermed selv nødvendigheten av å ta initiativ til programmet, noe som gjør at styring “nedenfra” var bakgrunnen for en slik satsing. Informanten fra programmet uttrykte imidlertid at en kommende eldrebølge er et nasjonalt problem som er beskrevet i flere nasjonale dokumenter. Det hevdes dermed at føringer “ovenfra”, særlig “*Stortingsmeldingen om primærhelsetjenesten*”<sup>42</sup>, har vært en inspirasjonskilde for utvikling av programmet. Informanten fortalte videre at KS sitt gevinstverktøy fungerer som en veileder for hvordan kommunen skal arbeide med tjenesteutviklingen. I verktøyet er tjenstedesign fremstilt som et viktig element, hvor samskaping inngår som et sentralt prinsipp (Hansen, Almquist, og Misvær, 2016, s. 7). Det kan dermed tyde på at nasjonale føringer har vært bidragsytere for å innarbeide terminologien.

I samtaler med flere informanter fremlegges nasjonale føringer som hindringer for innovasjonsarbeid og tverrsektorielle samarbeid. Informanten fra *Smart omsorg* uttrykte blant annet et ønske om å ta med seg gründere i prosjektutformingen for å få tilgang til løsninger som er helt fremme i den teknologiske utviklingen. Reguleringer “ovenfra” blir her fremstilt som en hindring siden det kan ta flere år før et prosjekt i det hele tatt kommer i gang, og da vil

---

<sup>41</sup> Nøkkelinformant 1 BK - Byrådsavdeling finans, innovasjon og eiendom

<sup>42</sup> Informant 3 BK - Byrådsavdeling helse og omsorg - Smart omsorg

gründerbedriften gå konkurs i mellomtiden. Informanten beskrev videre et ønske om mer samskaping, men at det vil være avhengig av en bedre styring fra KS, hvor de konkret utløser penger og forventning om resultater:

*Jeg tror det er helt nødvendig for å få plass samskapingen. Det må ikke være opp til hver enkelt kommune, hver enkelt avdeling og hver etat. Det må være her føringene kommer. Det er her Norge kan være med på å påvirke at vi får opp samskapingen.<sup>43</sup>*

Informanten viste til at det kommer mange gode ord og råd, men ingen midler og muligheter for å gjennomføre samskapingen. Følgelig blir det ansett at offentlige dokumenter kan fremstille så mange forslag som mulig, men med lange søknadsprosesser og mangel på konkret styring og midler “ovenfra”, er det vanskelig å få til samarbeidsprosjekter. Dette bekreftes i teori om samskaping, hvor lange og kompliserte søknadsprosedyrer og mangel på stabil finansiering blir beskrevet som de største barrierene for samskappingsprosjekter (Voorberg mfl., 2015a).

Informanten fra Innolab uttrykte at offentlige dokumenter ofte blir lest, men ikke alltid anvendt i praksis. Styringsdokumenter fra regjeringen blir her beskrevet som hemmende for samskaping, ettersom: “*Fine ord i stortingsmeldinger kan pulverisere samskaping*”<sup>44</sup>. Informanten har dermed selv gått til byrådsavdelingene for å fortelle hvordan “hjernedugnad” med ulike aktører kan forekomme i Innolab, og hvilket utbytte de kan få ved en slik deltakelse. Informanten fortalte at en slik bevisstgjøring har bidratt til at flere har etterspurt arbeidsmetoden. Ledelsen, som i dette tilfellet er en enkeltperson, er dermed ansett som en viktig og avgjørende faktor for kommunens iverksetting av samskaping. Dette sammenfaller med samskapingsteori som viser til at offentlige ansatte med positiv holdning til involvering av ikke-offentlige aktører er avgjørende for utvikling av samskappingsprosjekter (Voorberg mfl., 2015a). En slik tilnærming forsterkes ved at informanten selv uttrykte at de er avhengig av hva de får fra byrådslederen. I den forbindelse fremstilte informanten en innovasjonsorientert og teknologisk interessert byråd som har vært en viktig bidragsyter i innovasjonsarbeidet:

---

<sup>43</sup> Informant 3 BK - Byrådsavdeling helse og omsorg - Smart omsorg

<sup>44</sup> Informant 2 BK - Byrådsavdeling finans, innovasjon og eiendom - Innolab

*Vi får så mye gratis og så mye drakraft og hjelp av hans fagkompetanse at jeg tror det er takket være han at vi har "boostet" så mye. Vi må bare utnytte den fireårsperioden som vi er inne i nå, som nesten er magisk. For neste fireårsperiode er det gjerne ikke han som er der.*<sup>45</sup>

Sitatet tyder på at den partipolitiske satsingen til gjeldende byråd kan ha noe å si, men kanskje også at eventuelt enkeltpersoners interesse og evne til å dra i gang omstilling, synes vel så viktig for arbeidet som er gjort i kommunen. Informanter fra andre byrådsavdelinger uttrykte også enighet rundt dette. Informanten fra *Smart omsorg* fortalte: *"Jeg tror uansett om vi har rødt, grønt eller blått styre, er utfordringene så formidable at man må gjøre den omstillingen"*<sup>46</sup>. Informanten fra BSBI bekreftet dette ved å presisere at det ofte er politisk enighet rundt vedtak som omhandler velferdsutfordringene: *"Jeg opplever at vi i veldig stor grad er tverrpolitisk enig om ønsket om hvordan det vil løse ting bedre som ikke har noe med ideologi eller prinsipielle forskjeller å gjøre"*<sup>47</sup>. Dette tyder på at politisk styring kan være avgjørende for satsing på innovasjon og måter man utvikler tjenesteproduksjonen på i Bergen kommune. Sitatet tyder også på at enkeltpersoners holdninger vil være viktig. Dette er i tråd med funn i enkelte forskningsrapporter, og vil si at personlige holdninger har mye å si (Loga mfl., 2016).

Bergens kommunestørrelse ble også trukket frem som en viktig bidragsyter for at kommunen kan fokusere på innovasjon og workshops i så stor grad som de gjør. En av informantene illustrerte dette ved å sammenligne seg med Fjell kommune: *"Det er ikke rom for det, de bruker alle ressursene de har til direkte tjenester. De må bruke alle de sprenge ressursene de har til drift"*<sup>48</sup>. Det understrekes i den forbindelse at mindre kommuner er avhengig av å samarbeide med større kommuner for å oppnå stordriftsfordeler. Informanten fra Næringsseksjonen mente imidlertid at kommunestørrelsen til Bergen, som er ansett som veldig stor, også kan ha sine begrensninger: *"Det blir jo noen ganger litt lengre vei i systemet. Spesielt om det skal gå på tvers. At du har en idé så må du forankre den hos din kommunaldirektør, hos din byråd, også må din byråd snakke med en annen. Så det blir fort tyngre"*<sup>49</sup>. Dette bekreftes av Voorberg mfl. (2015b) som mener at

---

<sup>45</sup> Informant 2 BK - Byrådsavdeling finans, innovasjon og eiendom - Innolab

<sup>46</sup> Informant 3 BK - Byrådsavdeling helse og omsorg - Smart omsorg

<sup>47</sup> Nøkkelinformant 4 BK - Byrådsavdeling sosial, bolig og inkludering

<sup>48</sup> Informant 3 BK - Byrådsavdeling helse og omsorg - Smart omsorg

<sup>49</sup> Nøkkelinformant 6 BK - Byrådsavdeling klima, kultur og næring - Næringsseksjonen

organisasjonsstrukturen er en avgjørende faktor for samskaping. I den forbindelse uttrykte de videre at offentlige organisasjoner må tilpasse organisasjonen for å legge til rette for samskaping. En slik forståelse kommer til uttrykk fra den ene informanten fra Næringsseksjonen som fortalte at kommunen arbeider med å endre sin struktur: *“Det er noe vi nå håper å jobbe oss mer ut av fremover. At vi må ha mer prosjekter som går på tvers”*<sup>50</sup>. Sitatet tyder på at nedbryting av silotankegangen vil være med å gjøre samskaping mer gjeldende for Bergen kommune.

## 5.2 Fjell kommune

Den ene informanten fra omsorgsavdelingen uttrykte at nasjonale føringer fra regjeringen har hatt stor påvirkning når det gjelder kommunens satsing på samskaping, særlig ulike Stortingsmeldinger og Demensplanen 2020<sup>51</sup>. I etterkant av intervjuet med informanten fra helseavdelingen ble rapporten fra “Sjef i eget liv” utdelt. Rapporten inneholder et eget kapittel om nasjonale rammevilkår med henvisning til flere utredninger som fokuserer på samskaping, som blant annet NOU 2011:11 *Innovasjon i omsorg*. Det kan følgelig være med på å bekrefte at statens føringer er regulerende for kommunen. En av informantene uttrykte at det brukes mye tid på å lese slike dokumenter:

*Jeg elsker å lese i slike dokumenter. De er utrolig informative, og det sier noe om at de som har laget disse planene faktisk har gjort et grundig forarbeid og har en klar tanke bak det. Veldig mye av det planverket som ligger der er kunnskapsbasert, og det er vel noe av utfordringen ute i kommunene at vi har ikke tradisjon i å jobbe kunnskapsbasert. Sånn at det har vært litt «sånn har vi gjort det»-tenking<sup>52</sup>.*

På bakgrunn av dette kan det tyde på at nasjonale føringer har bidratt til å endre kommunens tradisjonelle tankegang i tjenesteutviklingen, og følgelig vært bidragsyter i kommunens omstilling mot samskaping.

“Sjef i eget liv” er et prosjekt som har mottatt prosjektmidler fra Helsedirektoratet som legger føringer for hvordan kommunen skal arbeide. Her er blant annet brukerinvolvering fremstilt som

---

<sup>50</sup> Nøkkelinformant 6 BK - Byrådsavdeling klima, kultur og næring - Næringsseksjonen

<sup>51</sup> Informant 9 FK - Omsorgsavdeling - Prosjektkoordinator

<sup>52</sup> Informant 9 FK - Omsorgsavdeling - Prosjektkoordinator

et krav med retningslinjer for hvordan involveringen skal forekomme:

*Når vi får prosjektmidler så ligger det sterke føringer i forhold til at vi må dokumentere den brukerinvolveringen og hvordan vi har gjort det. Sånn at å ha de rette organisasjonene med i arbeidsgruppen, vi snakker med eldrerådet og demensforeningen, og vi har tett samarbeid med nasjonalforeningen<sup>53</sup>.*

Sitatet kan tyde på at nasjonale føringer fra Helsedirektoratet kan ha vært en bidragsyter for samskappingsarbeidet. Informanten fra omsorgsavdelingen uttrykte videre at det er viktig å forholde seg til sentrale styringsinstrukser når de ønsker å få gjennomslag på søknader om prosjektmidler. Begrunnelsen er at det kommunale budsjettet ikke er tilstrekkelig, og at det dermed ikke hadde vært anledning å gjennomføre en del prosesser uten å svare på sentrale føringer. Følgelig vil det kunne gi en større bekreftelse på at nasjonale føringer har spilt en rolle for kommunens satsing på samskaping. Selv om “Sjef i eget liv” svarer til nasjonale føringer er det imidlertid fremstilt at kommunen også er opptatt av viktigheten av å møte fremtidens velferdsutfordringer med samskaping i tjenesteutviklingen. I intervjuene kom det nemlig frem at i etterkant av “Sjef i eget liv” har kommunen arbeidet strukturert med samskaping i alle ledd i organisasjonen. Her ble frivilligheten presentert som avgjørende, hvor kommunen selv har utarbeidet et fremtidsdokument for hvordan kommunen skal arbeide med frivillighet.

Videre kom det frem at kommunens valg av organisering kan ha vært avgjørende for at kommunen har hatt mulighet til å være innovativ og nytenkende. Det ble nemlig vektlagt en desentralisert organisasjonsstruktur hvor det er gitt et stort handlingsrom til kommunens ansatte. I den forbindelse ble det referert til myndiggjorte medarbeidere, hvor de ansatte får frihet til å være fremtidsrettet og kreativ: “Vi har veldig store delegeringer fra rådmannen til sjefene på feltene sine. Sånn at på hvert enkelt felt i Fjell kommune så opptrer sjefene nesten i rådmannsfunksjoner”<sup>54</sup>. Voorberg mfl. (2015b) viser til at en desentralisert stat med lokalt styringsnivå vil være avgjørende for å utvikle vellykkede samskappingsprosjekt. På dette grunnlag kan det tyde på at organisasjonsstrukturen til Fjell har vært en viktig faktor for at samskaping

---

<sup>53</sup> Informant 9 FK - Omsorgsavdeling - Prosjektkoordinator  
Informant 11 FK - Helseavdeling

<sup>54</sup> Nøkkelinformant 11 FK - Helseavdeling



arbeides med i kommunen. En av informantene uttrykker også at kommunestørrelsen har hatt innvirkning på en slik struktur: *“Jeg tenker Bergen som er en større kommune har veldig mange nivåer og der vil veien fra tanke til handling være mye lenger. Men det er det absolutt ikke i Fjell”*<sup>55</sup>. En slik forklaring bekrefter tidligere uttalelser fra en av informantene fra Bergen kommune som fortalte at de i større grad må endre organisasjonsstrukturen og at det tar lengre tid å få i gang omstillinger, enn i mindre kommuner som Fjell. Samtlige av informantene påpekte at delegering er sentralt for innovasjonsevnen. Det kom videre til uttrykk at uten delegering hadde ikke kommunen vært så langt fremme i samskappingsarbeidet som de er. Det ble fremstilt at en risikovillig rådmann som har tatt sjansen på en slik delegering, har vært til fordel for kommunen. Risikovillig ledelse ble presentert i teorien som avgjørende for utvikling av samskaping (Voorberg mfl., 2015a). På samme måte som Bergen kommune ble dermed personlige holdninger vektlagt også i Fjell.

Informantene fra Fjell kommune er opptatt av å skape en ny moderne kommune hvor det er nødvendig å tenke nytt. Det ble presisert at kommunen er opptatt av å innhente informasjon fra forsknings- og utdanningsinstitusjoner, forskningsrapporter, samt oppsøke kunnskap gjennom studieturer til blant annet Danmark: *“Det er klart at det er viktig å holde seg oppdatert og hente «the best practise» og se hvordan vi kan gjøre det om til vårt”*<sup>56</sup>. Det betyr at ikke bare nasjonale styringsdokumenter, men også studieturer medvirker til nytenkning i kommunen. Det kan tyde på at kommunen ikke bare er påvirket ovenfra, men at de selv ønsker å være innovative og oppsøker andre kommuner for å få nye ideer. At Fjell oppsøker Danmark er svært interessant, da forskningslitteraturen viser til at det er et land som er langt fremme på samskaping (Kobro mfl, 2018). Følgelig kan det tenkes at kommunen har innarbeidet samskaping ved å innhente *“the best practise”* fra nabolandet. Videre kom det for øvrig frem at at danskene også har besøkt Fjell kommune: *“De synes det er interessant å komme her og se på våre tanker rundt denne samskapingen”*<sup>57</sup>. Det tyder på at danskene også henter inspirasjon fra Fjell kommune, noe som kan gjenspeile at Fjell er langt fremme i samskappingsfronten i dette konkrete prosjektet.

---

<sup>55</sup> Informant 9 FK - Omsorgsavdeling - Prosjektkoordinator

<sup>57</sup> Nøkkelinformant 8 FK - Omsorgsavdeling

### 5.3 Os kommune

Informanten fra Os kommune fortalte at gitte reguleringer fra staten er viktig, hvor det ble fortalt at i kommunens handlingsplaner er eksempelvis flere stortingsmeldinger lagt til grunn. I blant annet *Plan for helse- og omsorgstjenester 2012-2020* finnes et eget delkapittel kalt “Lovgrunnlag - sentrale og lokale føringer” (Valle og Gjerde, 2013, s. 17). Her presenteres *Stortingsmelding 16 “Nasjonal helse- og omsorgsplan 2011-2015”* som rammesettende, og samhandlingsreformen som retningsgivende for planen. I samtalen med informanten tyder det på at en slik føring er regulerende for hvordan Os involverer brukerne: “*Det er organisert litt sånn at eldrerådet, pensjonistlaget og slikt brukes som et rådførende organ når det kommer nye ting*”<sup>58</sup>. Det tyder på at kommunen svarer til nasjonale føringer i arbeidet med sine egne handlingsplaner.

Informanten presiserte imidlertid at: “*Innovasjon skal skapes nedenfra, og ikke alltid ovenfra*”<sup>59</sup>. Informanten forklarte at kommunens ansatte ofte kan oppleve reguleringer ovenfra som noe som blir presset på dem, og er dermed opptatt av at de ansatte selv skal ha større frihet og være med å komme med innspill. En slik holdning viser også til innbyggerne, hvor Informanten fortalte at å inkludere og lytte til borgerne er et viktig mål for kommunen. I den forbindelse har kommunen selv tatt initiativ til prosjektet “Os inspirerer”, noe som tyder på at styring “nedenfra” også har vært retningsgivende for arbeidet i Os kommune.

Informanten fremstilte innovasjon som et viktig mål for kommunen, også i forbindelse med den kommende kommunesammenslåingen. Kommunen har i den forbindelse utviklet egne styringsplaner som fremlegger et slikt fokus, samt ansatt en egen organisasjons- og innovasjonssjef som skal ha hovedansvaret for innovasjon. Det er en antagelse at å ansette en innovasjonssjef legger føringer for at mye av innovasjonsarbeidet vil bli styrt “nedenfra”. Som nevnt tidligere i oppgaven ønsket ikke innovasjonssjefen å stille til intervju siden vedkommende ikke kom til å arbeide med samskaping. Det vil dermed være spennende å se i hvilken grad samskaping i innovasjonsarbeidet vil utvikle seg i Os, og videre i Bjørnafjorden kommune.

---

<sup>58</sup> Nøkkelinformant 12 - Os kommune

<sup>59</sup> Nøkkelinformant 12 - Os kommune

## 5.4 Oppsummering

I samtlige kommuner har nasjonale føringer og offentlige styringsdokumenter vært bidragsytere for samskappingsarbeidet. Det er imidlertid en forståelse av at de i hovedsak formidler overordnede retningslinjer, hvor det er opp til hver enkelt kommune å ta til seg begrepet og implementere det i organisasjonen. I den forbindelse tyder det på at det er kommunen selv som må legge til rette for at samskaping skal finne sted. Våre funn viser at personlige holdninger og en risikovillig offentlig leder kan være avgjørende. Andre aspekt som trekkes frem er ansattes interesse for å lese offentlige styringsdokumenter, det vil si å plukke opp signaler ovenfra, og delegering nedover som viktig for innovasjon. Det fremheves at både stor og liten kommune er avgjørende for evne til innovasjon. Vi ser med andre ord ulike meninger når det gjelder innovasjon som effekt av “top down” vs. “bottom up”.

## Kapittel 6      Hva er hensikten med samskaping?

Vi vil i dette kapitlet ta for oss begrunnelser for samskaping. Drøftingen vil være strukturert ut fra de hovedperspektiv som ofte gjør seg gjeldende i debatter om samskaping (Tortzen 2016). Det ene er et økonomisk perspektiv på samskaping med begrunnelser for innovasjon og omstilling i velferdsstaten som gjerne knyttes til velferdsstatens bærekraft og påpekning av fremtidige økonomiske utfordringer. Det andre perspektivet som samskaping ofte knyttes til handler ikke om økonomi og effektivitet, men om demokrati og inkludering. Her vektlegges utfordringen som at ikke alle borgere får ta del i velferdsstaten på lik linje, og at tjenestene må knyttes nærmere til brukerne for å tilpasse dem brukernes behov og slik øke tjenestenes legitimitet. Analysen vil være strukturert ut fra disse to perspektivene og vi vil hente frem eksempler på ulike typer begrunnelser fra de tre kommunene.

### 6.1    Økonomiske begrunnelser for samskaping

I et økonomisk perspektiv fremmes samskaping som innovasjon og en mulig løsning på kommunens økonomiske utfordringer. Samskaping knyttes her til effektivisering, resultatstyring og økonomi, hvor ikke-offentlige aktører inkluderes for å redusere offentlige utgifter (Tortzen, 2016). En slik tilnærming kan knyttes opp til begrunnelse for oppstarten av både Smart Omsorg i Bergen kommune og Sjef i eget liv i Fjell kommune. Informanten fra *Smart omsorg*-programmet i Bergen kommune fortalte blant annet at bakgrunnen for programmet var at Bergen kommune er i en vanskelig økonomisk situasjon hvor de hvert år fikk beskjed om å redusere kostnader. I tillegg ble behovet for programmet knyttet til fremtidige økonomiske utfordringer knyttet til en økning i antall eldre og reduserte skatteinntekter. I den forbindelse ble det nødvendig å kutte i budsjettene, men samtidig tilby tjenester med samme kvalitet, aktivitetsnivå og økonomisk bærekraft som tidligere. Det ble dermed valgt å kutte kostnader ved å redusere sykefravær med fokus på et godt arbeidsmiljø og en god faglig utvikling for de ansatte, noe Røiseland mfl. (2016) omtaler som en “ostehøvel-metode”. Ifølge informanten var imidlertid ikke en slik metode tilstrekkelig: “Så tenker du at det ikke er mer å ta av, ting må gjøres på en annen måte. Kan ikke bare kutte og fortsatt ha samme tjenestene”<sup>60</sup>. Her kom det til uttrykk at det ble nødvendig å tenke nytt og smartere i tjenesteutviklingen. Løsningen ble inkludering av ikke-offentlige aktører for å utnytte deres ideer

---

<sup>60</sup> Informant 3 BK - Byrådsavdeling helse og omsorg - Smart omsorg

og kompetanse for å løse problemene. Det ble fremstilt at slike samarbeid vil skape mer effektive tjenester, som gir kommunen mulighet til å opprettholde budsjetttrammene sine. En slik handling kan tyde på en økonomisk begrunnelse av samskaping.

Fjell kommune forklarte også at bakgrunnen for arbeidet med prosjektet “Sjef i eget liv” var behovet for å være fremtidsrettet i møte med den kommende eldrebølgen. En av informantene uttrykte at kommunen vil oppleve en firedobling av antall eldre, som i utgangspunktet vil kreve en firedobling av eksisterende tjenester. Det kom til uttrykk at det ikke er bærekraftig for kommunen, hvor løsningen ble å involvere frivillige aktører. Det ble nemlig ansett at mye av det som ble løst av ansatte i helse- og omsorgstjenestene kunne overlates til frivillige. Eksempelvis er det frivillige som styrer aktivitets- og kulturtilbudene Aktiv+ og Treff+. Informanten fortalte at en slik inkludering også gjør at kommunen ikke vil ha noen utgifter forbundet med tilbudene. Dette tyder på at samskaping både kan svare på den menneskelige og økonomiske ressursknappheten i kommunen.

*Smart omsorg* i Bergen kommune og *Sjef i eget liv* i Fjell kommune er begge prosjekter som har gitte prosjektmidler de må ta hensyn til. I den forbindelse kom det til uttrykk at det er viktig å forholde seg til budsjetttrammene hvor evaluering og dokumentering gjennom en kost-nytte analyse ble beskrevet som avgjørende. Informanten fra Fjell kommune forklarte at:

*Så det viktigste i forhold til de tjenestene som vi tester ut nå i en liten skala er å kunne ha en dokumentasjon på at det virker, og at det har en effekt. For er det noe som politikerne ser, så er det kost-nytte-verdien<sup>61</sup>.*

En kost-nytte vurdering ble også vektlagt i Smart omsorg-programmet som informanten forklarte vil være: “*Første prioritering for å se om prosjektene skal videreføres*”<sup>62</sup>. Informanten fremhevet at dette er avgjørende ettersom det knyttes et resultatkrav på 144 millioner kroner til programmet. En slik evaluering av samskappingsprosjektene kan knytte prosjektene opp til et økonomisk aspekt av samskaping.

---

<sup>61</sup> Informant 9 FK - Omsorgsavdeling - Prosjektkoordinator

<sup>62</sup> Informant 3 BK - Byrådsavdeling helse og omsorg - Smart omsorg

## 6.2 Vektlegging av demokrati og inkludering

I et demokratisk perspektiv er samskaping knyttet opp til å engasjere markedsaktører og sivilsamfunnet for å styrke demokratisk deltakelse og legitimitet til kommunen. Ikke-offentlige aktører vil her få aktiv rolle i å prioritere, planlegge eller produsere velferd (Eimhjellen og Loga, 2017). Selv om det kom frem at samtlige av kommunene kan ha elementer av et økonomisk aspekt av samskaping i tjenesteutviklingen, kom det til uttrykk at det imidlertid ikke kun handler om å kutte budsjettene. Informanten fra Smart omsorg i Bergen kommune forklarte at fokuset også er rettet mot å spare tid: *“Det handler om å frigjøre tid, slik at det blir bedre anledning til å fokusere på andre ting som kan være med på å opprettholde velferdsstatens forpliktelser”*<sup>63</sup>. En slik tankegang ble også fremmet av informanten i BSBI i Bergen:

*Det er ikke nødvendigvis at budsjettet skal bli mindre, men å finne smartere måter å arbeide på slik at mer tid kan benyttes på oppfølgingsarbeid av brukere og slikt. Slik at en hele tiden har fokus på dem. For meg er innovasjon, samarbeid og alt rundt det et virkemiddel for å oppnå det store målet – nemlig å skape best mulig tjenester til innbyggerne*<sup>64</sup>.

Sitatet tyder på at effektivisering og reduksjon i kostnadene i større grad knyttes til å få anledning til å skape bedre tjenester for borgerne. Et slikt mål ble fremstilt av samtlige informanter i Bergen kommune, med bakgrunn i at tjenestene til syvende og sist utvikles med borgernes skattepenger. En slik holdning bekreftes av Sørensen og Torfing (2016) som viser at skatteinntektene kan skape en lav politisk vilje til å bruke pengene på en måte som gir usikre resultater. I den forbindelse er det gjennomgående i kommunen at det er viktig å skape tjenester som innbyggerne er fornøyd med, som gjør at en aktiv inkludering av borgerne anses som viktig, i teorien omtalt som *active citizenship* (Sivesind og Saglie, 2017). Det vitner om at innbyggerne får en økt demokratisk deltakelse som kan være med å styrke legitimiteten til kommunen.

Selv om prosjektet “Sjef i eget liv” i Fjell kommune har et økonomisk aspekt, blir det også underbygget av ønsket om demokratisk deltakelse og økt legitimitet til kommunen. Informanten uttrykte at evalueringen av prosjektet ikke bare er knyttet opp til gevinstrealisering. Evalueringen går ut på at brukerne kommer med innspill på hva de synes om tiltaket, om de er fornøyd, om de

---

<sup>63</sup> Informant 3 BK - Byrådsavdeling helse og omsorg - Smart omsorg

<sup>64</sup> Nøkkelinformant 4 BK - Byrådsavdeling sosial, bolig og inkludering

har fått det de har forventet og om det har gitt dem verdi. Det blir også fremstilt at ikke-offentlige aktører har vært aktivt involvert helt fra “input”-stadiet, som gjør *active citizenship* gjeldende også i Fjell kommune. I den forbindelse har borgerne vært med å planlegge velferdstjenestene som skaper en økt demokratisk deltakelse. En slik deltakelse ble også fremstilt som gjeldende for frivillige aktørers rolle i Aktiv+ og Treff+. Informanten fra helseavdelingen fortalte at de i gjennomføringen av kultur- og aktivitetstilbudene overfører makten til de frivillige, noe som gjør at de vil få en aktiv rolle i styringen av tilbudene. Selv om kommunen gir fra seg makten, vil de hele tiden være synlige slik at de frivillige aktørene ikke skal føle at de blir overlatt på egenhånd: *“De skal vite at vi er der altså. Det er det viktige”*<sup>65</sup>. Informanten uttrykte dermed at det er nødvendig med et sterkt bånd med frivillige og brukere, noe som kan sees i sammenheng med et ønske om økt legitimitet til kommunen.

Det ble fremstilt at Fjell kommune er opptatt av at innbyggerne skal forstå at kommunen ikke kun tenker på det økonomiske aspektet, og at de dermed bevisst markedsfører og formidler et slikt budskap til innbyggerne. En slik tanke ble også fremmet av informanten fra Os kommune som forklarte at kommunen er opptatt av å kontinuerlig opplyse lokalsamfunnet om nye tjenester gjennom markedsføring i sosiale medier og lokalavisen. Dette mente informanten har vært med å skape et bedre omdømme for kommunen, noe som kan knyttes opp til ønske om økt legitimitet blant borgerne. Ut fra vårt datagrunnlag tyder det på at Os kommune i hovedsak kjøper inn tjenester gjennom innovative anskaffelser. Informanten forklarte at de da vil fokusere på kvalitet i løsningene fremfor pris: *“Den som har best løsning den vinner anbudet. Istedenfor at pengene er med å styre på hva vi kjøper, så er det løsningen som er det viktigste”*<sup>66</sup>. Sitatet tyder på at kommunen ikke er opptatt av det økonomiske aspektet av samskaping slik som Bergen og Fjell kommune. Tjenestene som kjøpes inn knyttes opp til løsninger som er til det beste for borgerne. I den forbindelse blir det forklart at innbyggerne får komme med innspill slik at løsningene svarer til deres ønsker og behov. En slik tilnærming kan underbygge tanken om økt demokratisk deltakelse også i Os, noe som også kan knyttes til økt legitimitet til kommunen.

---

<sup>65</sup> Nøkkelinformant 11 FK - Helseavdeling

<sup>66</sup> Nøkkelinformant 12 - Os kommune

### 6.3 Oppsummering

Våre funn tyder på at effektiviseringsperspektivet rettet mot økonomisk innsparing er bakgrunn for oppstart av flere prosjekter. I “Sjef i eget liv” i Fjell kommune ble det fremstilt at kommunens satsing på samskaping kan knyttes til behov for å mobilisere nye ressurser, særlig frivillige, i møte med eldrebølgen. I etterkant av datainnsamlingen og beskrivelse av kommunen (jf. pkt. 3.1.2), er det ikke overraskende at fokuset ligger her. Fjell vil være den kommunen i Hordaland som vil oppleve størst økning i antall eldre, samtidig som de opplever press på kommunebudsjettet. Dette kan gi en naturlig forklaring på at mobilisering av frivillige aktører generelt, og samskaping spesielt, er ansett som viktig i kommunen. I “Smart omsorg” i Bergen kommune vises det også til at samskaping har et økonomisk aspekt. Utgangspunkt for programmet var kommunens pressede økonomiske situasjon, særlig rettet mot den kommende eldrebølgen. At kommunen er i en vanskelig økonomisk situasjon gjenspeiles også i case-beskrivelse i kapittel 3.1.1.

Gjennom vårt datagrunnlag fra Os kommune ser det ut til at kommunen fokuserer på innovasjon i tjenestene sine gjennom innovative anskaffelser. Os er fremstilt som en rik kommune (jf. pkt. 2.3.3), noe som kan være en forklaring på at kommunen fokuserer på selve løsningen fremfor pris. Kommunen har med andre ord ikke de samme økonomiske utfordringene som Bergen og Fjell. På dette grunnlag kan det tenkes at samskaping innføres på grunn av pengemangel i kommunene. I forlengelse av dette tyder det på at ikke-offentlige aktører blir inkludert i tjenesteutviklingen for at samtlige av kommunene skal bruke pengene de har til rådighet på best mulig måte. Kommunene ser det her nødvendig å involvere borgerne slik at de kan skape tjenester som svarer til deres ønsker og behov. Når tjenestene er utformet etter borgernes preferanser, vil de bli mer fornøyd med tjenestene og følgelig skape økt legitimitet til kommunen. En slik tilnærming kan vitne om at kommunenes fokus på samskaping også kan knyttes opp til demokratiseringsperspektivet.

At kommunene både kan plasseres inn i et effektiviserings- og et demokratiseringsperspektiv er ikke overraskende ettersom de vil være overlappende og mellomformer (Tortzen, 2016). Som fremstilt i teorikapittelet kan perspektivene knyttes opp til NPM og NPG-regimene. Dette leder oss inn til neste kapittel som går mer i dybden på paradigmene, med fokus på borgernes inkludering i tjenesteutviklingen.



## **Kapittel 7      I hvilken grad er samskaping institusjonalisert i kommunen?**

I det konkluderende kapittelet vil vi søke å analysere i hvilken grad samskaping er institusjonalisert i de respektive kommunene. For å få en helhetlig forståelse vil det først drøftes hvilke styringsregimer som er representert i kommunene. Videre vil vi analysere om samskaping kun er utnyttet som diskurs eller om det også er nedfelt i organisasjonen. I den forbindelse vil det også presenteres hvilke samskapingsformer som er gjeldende i kommunene, samt prøve å plassere samarbeidsrelasjonene i et kontinuum mellom tynn og tykk samskaping. På bakgrunn av vårt empiriske datagrunnlag vil det avslutningsvis diskuteres om samskaping faktisk er ansett som en ny styringsform eller om det kun er et nytt begrep på eksisterende fenomen.

### **7.1    Stadier i styringsregimene**

Som beskrevet i teorikapittelet er Norge preget av tre styringsformer siden etterkrigstiden, hvor samarbeid forstås og utøves forskjellig i hvert paradigme (Røiseland og Vabo, 2012). I Tradisjonell Offentlig Administrasjon er innbyggerne hovedsakelig ansett som klienter og mottakere av offentlige tjenester, og vil følgelig ha liten innflytelse på tjenesteutforming. I New Public Management er kommunens fokus å rette opp i passiviseringen av innbyggerne og øke brukertilpasningen. Borgerne blir her ansett som kunder og forbruker, hvor de blir gitt muligheten til å velge alternativer til de offentlige tjenestene. Det siste styringsregimet, New Public Governance, har som mål å gi borgerne en større tilhørighet til tjenestene, hvor borgerrollen går fra forbruker til medprodusent av offentlige velferdstjenester (Eimhjellen og Loga, 2016). Samskaping vil som nevnt tidligere primært knyttes til sistnevnte styringsform.

I forrige delkapittel begynte vi en innledende analyse ettersom effektivisering sammenfaller med NPM og demokratisering med NPG. Følgende delkapittel vil gå dypere inn i paradigmen ved å undersøke hvilket stadium kommunene befinner seg i. Hovedvekten vil være å belyse spørsmålet i underproblemstilling 1: *“I hvilken grad kan man gjenkjenne NPG som styringsform i Bergen, Fjell og Os kommune?”*

### 7.1.2 *Borgeren fra mottaker til kunde av offentlig produserte tjenester*

I New Public Management går borgerne fra å være mottaker til å bli kunde av offentlige tjenester. Her er *brukerdrevet innovasjon* sentralt (Jæger, 2013), der brukere får uttrykke sine ønsker og behov slik at tjenestene i større grad skal svare til borgernes preferanser. En slik tilnærming har vist seg sentral i samtlige av kommunene, ettersom det ble fremstilt at innbyggerne får komme med innspill på kommunens tjenester. Det ser ut til at en slik inkludering er mest fremtredende gjennom råd og folkemøter, men også gjennom sosiale medier. Når innbyggerne blir ansett som kunde av offentlige tjenester innebærer det at de får frihet til å velge alternativer til offentlig velferd knyttet til hva de selv vurderer som det beste tilbudet (Røiseland og Vabo, 2012). En slik rolle finner vi elementer av i Os kommune ettersom borgerne blir inkludert når kommunen skal kjøpe inn tjenester fra andre leverandører eller kommuner. Det blir nemlig fremstilt at kommunen ikke ønsker å anskaffe teknologiske tjenester i velferden dersom brukerne og samfunnet ikke godtar løsningen. Som tidligere nevnt vil dermed pensjonist- og elderrådet være rådførende organer som får komme med tilbakemeldinger på nye tjenester. Dette forsterkes i prosjektet *Os inspirerer* hvor brukerne inkluderes og oppdateres på kommunens løpende drift. En slik form for brukerinkludering minner om det vi har sett i teorikapittelet om NPM (jf. pkt 3.3.2). Det vil si at markedstenkningen er fremtredende i Os kommune.

### 7.1.3 *Borgeren fra kunde til medprodusent av velferd*

I de senere årene har det imidlertid blitt en erkjennelse rundt potensialet om å gi borgerne en økt deltakende rolle i velferdsproduksjonen. Et slikt potensial er utgangspunktet for NPG-regimet, gjennom et såkalt *aktivt medborgerskap* (Sivesind og Saglie, 2017). Her får innbyggerne en mer aktiv rolle i samfunnet, eksempelvis gjennom en økt sivilsamfunnsdeltakelse. Det kan tenkes at en slik inkludering er gjeldende i Bergen kommunes integreringsprogram hvor studenter tar en deltakende rolle i integrering av unge flyktninger, og i Fjell kommune der frivillige aktører hjelper eldre til å sosialisere seg og komme i bedre form gjennom Aktiv+ og Treff+.

I forlengelse av dette vil også innbyggerne bli ansett som medprodusent av velferd. En slik tilnærming vil knytte NPG-regimet til samskaping. I Bergen og Fjell kommune vil eksempelvis ikke bare innbyggerne inkluderes gjennom innspill på tjenestene. Borgerne har her fått en mer aktiv rolle ved å bli invitert til å være delaktig i flere faser i utviklingen av nye løsninger. I Bergen

kommune kommer en slik rolle til uttrykk gjennom “workshops” i Smart-Omsorg programmet og “hjernedugnad” i Innolab. Her blir som nevnt innbyggerne delaktig i innovasjonsprosessen helt fra idé- og utformingsfasen. I Fjell kommune ser det ut til at rollen er fremtredende i “Sjef i eget liv” ettersom det er fremstilt at innbyggerne har hatt innflytelse i forprosjektet, bidratt med innspill under utviklingen, samt vært delaktig i utførelsen av noen av tjenestene. Felles for Bergen og Fjell kommune er at innbyggerne er inkludert som medprodusent av tjenestene i samarbeid med offentlige aktører, noe som kan kategoriseres som *samarbeidsdrevet innovasjon* i NPG (Hartley mfl., 2013). En slik form for brukerinkludering synes mer rettet inn mot sivilsamfunnet og samskaping mellom sektorer, og passer slik mer til styringsregimet vi har diskutert i teorikapitlet (jf. pkt. 3.3.3) om NPG.

I etterkant av datainnsamlingen i kommunene kan det dermed tenkes at Bergen og Fjell kommune i større grad går utover *brukerdrevet innovasjon* i NPM, mot *samarbeidsdrevet innovasjon* i NPG. En inntreden i NPG-regimet forsterkes gjennom uttalelsen til en av informantene i Fjell kommune:

*Vi skal snu kommunerådet fra å være den som yter alt uansett hva behovene er, til at vi skal støtte og koordinere behovene i forhold til å mobilisere egne og andre sine ressurser. Vi skal dermed legge til rette for samarbeid mellom familie, venner, naboer, frivillige og private<sup>67</sup>.*

Sitatet kan tyde på at Fjell kommunen ønsker å ta en fasilitatorrolle hvor kommunen fasiliterer og koordinerer for tverrsektorielt samarbeid i innovasjonsprosessen. En slik tanke er også uttrykt i Innolab i Bergen kommune hvor informanten forklarer: “Jeg er bare kullissebyggeren. Jeg skal være fasilitatoren”<sup>68</sup>. En slik rolle kan knyttes til en *hands off-styring*, som er det overordnede styringsprinsippet i NPG generelt, og i samskaping spesielt (Torfing mfl., 2012).

#### 7.1.4 Oppsummering

I samtlige av kommunene tyder det på at styringen som fant sted i tradisjonell offentlig administrasjon er på vei ut av kommunene. På bakgrunn av prosjekter som er blitt presentert vitner det om at Os kommune har beveget seg inn i et NPM-styringssett hvor borgerne hovedsakelig har

---

<sup>67</sup> Nøkkelinformant 8 FK - Omsorgsavdeling

<sup>68</sup> Informant 2 BK - Byrådsavdeling finans, innovasjon og eiendom - Innolab

rollen som mottaker av tjenestene. Fokuset er rettet mot brukerdrevet innovasjon, hvor borgerne får uttrykke sine ønsker og behov for at kommunen skal velge tjenester som svarer til deres preferanser. I Bergen og Fjell kommune vil også NPM-styringen finne sted, men det er i tillegg mulig å gjenkjenne elementer fra NPG, ettersom borgerne får en mer aktiv rolle som medprodusent av offentlig velferd. Her inviteres innbyggerne inn i kommunenes innovasjonsprosess hvor de utvikler løsninger i samarbeid med offentlige aktører. Det tyder dermed på at Bergen og Fjell har en mer aktiv borgerinkludering, gjennom samarbeidsdrevet innovasjon i tjenesteutviklingen.

## 7.2 Fra diskurs til nedfelt i organisasjonen

I et forsøk på å sammenfatte og gi en helhetlig oversikt over våre funn i denne kvalitative studien har vi prøvd å gi en skjematisk fremstilling ved å bygge på Fløysand mfl. (2013) sin modell med vekt på diskurs- og organisasjonsdimensjonene. Fremstillingen er imidlertid ikke uttømmende, men tar utgangspunkt i våre funn og det datagrunnlag som studien vår bygger på.

**Figur 8:** Skjematisk fremstilling av diskurs til organisering

	Diskurs			Organisasjon		
	Verken diskurs eller organisasjon	Kun diskurs	Nedfelt i kommunale utredninger	Organisert i én bestemt sektor	Organisert i flere sektorer	Egen innovasjons- eller "samskapings"-avdeling sentralt
<b>Bergen</b>						<b>X</b>
<b>Fjell</b>			<b>X</b>		<b>X</b>	
<b>Os</b>					<b>X</b>	

Ut fra vår tolkning er det antatt at Bergen kommune har kommet lengst i organiseringen av samskaping ettersom det er utviklet et eget innovasjonssenter i kommunen. Når kommunen fysisk utvikler et senter sentralt i kommunen som skal tilrettelegge for samarbeid mellom flere sektorer tyder det på at Bergen er kommet langt i organiseringsarbeidet. Kommunens fokus på å få ned silotankegangen mellom byrådsavdelingene, samt få "input" fra eksterne aktører i møte med velferdsutfordringene er følgelig ikke lenger kun *ord*, det er også blitt *handling*.

Som presentert i tidligere kapitler arbeider Fjell kommune med samskaping gjennom prosjektet "Sjef i eget liv" som ble nedfelt i kommunens strategiplan allerede i 2012. En slik handling kan

tyde på at kommunen har innarbeidet diskursen om samskaping i sine handlingsplaner flere år tilbake. Selv om “Sjef i eget liv” er et prosjekt, ble det uttrykt at samskaping også har festet seg som et konsept i hele kommuneorganisasjonen, utover prosjektarbeidet. Fjell kommune har eksempelvis ansatt egne frivillighetskoordinatorer i alle sine tjenester, samtidig som tilbudene Treff+ og Aktiv+ er blitt integrerte tjenester med ukentlige samlinger. Tverrsektorielt samarbeid har med andre ord skapt ringvirkninger til flere sektorer i kommunen, noe som tyder på at samskaping er blitt nedfelt organisatorisk i hele organisasjonen med bakgrunn i “Sjef i eget liv”.

Som nevnt tidligere tyder vår undersøkelse på at samskaping som begrep ikke har begynt å feste seg i organisasjonen i Os i samme utstrekning som i Bergen og Fjell. Vi må imidlertid her ta høyde for at vår tilgang til informanter ikke var særlig god i Os kommune. Informanten i kommunen uttrykte likevel at det er viktig å inkludere ikke-offentlige aktører for å få innspill på tjenesteutviklingen som kommunen tar til etterretning videre i arbeidet. Dette tyder på at elementer av samskaping finner sted også i Os kommune. Gjennom en slik involvering, som også er utgangspunktet for blant annet prosjektet *Os inspirerer*, er det en forståelse av at kommunen arbeider med samskaping som fenomenet beskriver. Ettersom det kommer til uttrykk at innbyggerne blir inkludert i kommunes løpende drift, kan det tenkes at borgerne blir involvert i flere sektorområder i kommunen. Os kommune vil med andre ord ha samskaping organisert i organisasjonen uten å ha diskursen innarbeidet på forhånd.

### 7.3 Avsluttende drøfting: Hva slags form for samskaping finner man i kommunene?

I denne avsluttende analysen anvender vi teorier om samskaping for å belyse nærmere hva slag former vi har gjenkjent i kommunene. Utgangspunktet vil være fire former for samskaping som er presentert i teorikapittelet: *Styrt samskaping* som er styrt og initiert av kommunen der borgerne inkluderes gjennom innspill i implementering og iverksetting av tiltak; *Ansvarliggjørende samskaping* hvor kommunen initierer mens borgerne har større rolle i utføring og iverksetting; *Likeverdig samskaping* der borgerne blir inkludert i utformingsfasen for å løse et problem, og; *Fasiliterende samskaping* hvor samarbeidet er initiert med et problem fra borgerne hvor de får være med videre i utformings- og implementeringsfasen (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 54).

Fokuset vil her rettes mot hvem som har tatt initiativ til samskappingsprosjektet. Vi har her valgt å skille mellom initiativ fra offentlig sektor, og borgerinitiativ - men støtte fra kommunen.

### 7.3.1 *Initiativ fra offentlig sektor*

Gjennom datainnsamlingen kom det frem at kommunene selv har tatt initiativ til flere av samskappingsprosjektene. Eksempelvis var det BSBI i Bergen kommune som tok initiativ til prosjektet som omhandlet *integrering av unge flyktninger*. Studentene ble her ansett som tjenestemottakere og fikk rollen som *co-implementor* hvor de ikke ble inkludert før i utføringsfasen. På dette grunnlag tyder det på at kommunen kan sammenfalle med *styrt samskaping* (Pedersen-Ulrich, 2016). En slik form kan også tenkes å være gjeldende i Os gjennom *Os Inspirerer*, da borgerne får gi innspill etter at kommunen har utformet planene sine.

I *Smart omsorg*-programmet i Bergen kommune kom det til uttrykk at kommunen selv tar initiativ til samskappingsprosjekter. Informanten fra programmet fremstiller en prosess hvor kommunen presenterer tema og problemstilling, hvor sivilsamfunnet, markedet og kommunen inviteres til workshops og innovasjonscamper for å forme resultatet av prosjektet. En slik organisering sammenfaller med *likeverdig samskaping* (Pedersen-Ulrich, 2016). Etter workshopen vil kommunen ha en mer sporadisk kontakt med de eksterne aktørene. De vil her få rollen som *co-designer*, hvor de gjennom prototypetesting får være med å utforme og utvikle løsninger ved å komme med innspill. I likeverdig samskaping vil også brukerne ta rollen som *co-producer* hvor de er med på gjennomføringen av løsningene. Ut ifra samtalen med informanten fra programmet tyder det på at en slik rolle er mindre gjeldende. Det ble nemlig presisert at kommunen ikke har vært flink nok til å ta dem med i siste fase av prosjektet ettersom aktørene i hovedsak blir ansett som *mottakere* av informasjon, og ikke deltakere.

I “innovasjonscamper” er det imidlertid ansett at samarbeidet kan være mer langvarig hvor det på forhånd er usikkert hvem som utvikler og utfører løsningene videre, noe som også kan gjenspeile *likeverdig samskaping* (Pedersen-Ulrich, 2016). Innovasjonssenteret *Innolab* vil som nevnt være et fysisk rom for samarbeidsprosjekter. Prosjektene vil ta utgangspunkt i ønsker fra byrådsavdelinger eller gjennom ideer fra ansatte eller innbyggere som er sendt inn gjennom det såkalte innovatørnettverket. Hvis ideene som velges ut stammer fra en byrådsavdeling eller fra en kommunalt ansatt i innovatørnettverket er det kommunen selv som har tatt initiativ til problemene

som skal løses. Her vil ikke-offentlige aktører inviteres inn for å løse utfordringene, som kan knyttes til *likeverdig samskaping* (Pedersen-Ulrich, 2016).

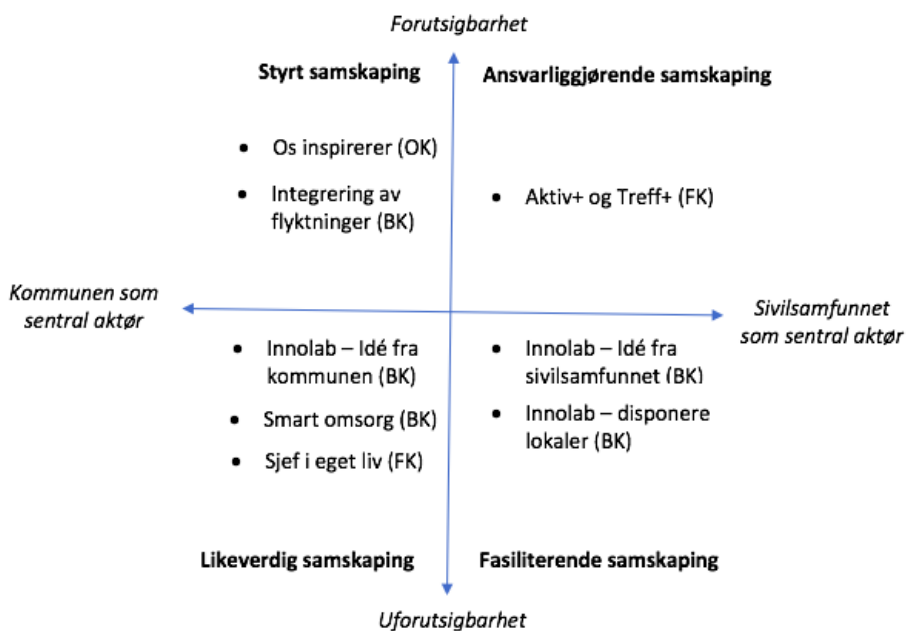
### 7.3.2 *Borgerinitiativ, men støtte fra kommunen*

Det er også fremstilt at borgerne selv vil komme med initiativ til samskappingsprosjekter, hvor kommunen inntar en mer støttende rolle. Eksempelvis vil dette være tilfellet i *Innolab* dersom ideene som velges ut fra innovatørnettverket stammer fra en innbygger. I den sammenheng har sivilsamfunnet blitt inkludert fra første fase i prosessen, noe som sammenfaller med sivilsamfunnets rolle i *fasiliterende samskaping*. Kommunen vil ha to ulike støtteroller i *Innolab*. Den første rollen vil være som fasilitator, hvor kommunen tilrettelegger for lokaler til ikke-offentlige aktører som ønsker å arbeide med tjenester som er aktuell for kommunen. En slik rolle sammenfaller med kommunens rolle i *fasiliterende samskaping* (Pedersen-Ulrich, 2016). Den andre rollen vil gå ut på at kommunen er fasilitator i “hjernedugnadsprosessen” hvor de inviterer inn innbyggere, næringslivet og kommunale medarbeidere. Kommunen blir delaktig i prosessen som sammenfaller med kommunens rolle i *likeverdig samskaping* (Pedersen-Ulrich, 2016).

I prosjektet “Sjef i eget liv” i Fjell kommune var det i utgangspunktet kommunen som hadde definert en utfordring rundt hvordan kommunen kunne tilrettelegge for at eldre kunne bo lengst mulig hjemme. Selv om det var Fjell som formet problemstillingen, gikk de ut til kommunens innbyggere for å forme innhold og resultat av prosjektet. Det var dermed med bakgrunn fra borgerinitiativ at “Sjef i eget liv” ble utformet. Her blir dermed sivilsamfunnet en sentral aktør i samskappingsprosjektet, som tyder på at *likeverdig samskaping* (Pedersen-Ulrich, 2016). Sivilsamfunnet tar også initiativ til frivillig deltakelse ved å gjennomføre kultur- og aktivitetstilbudene Aktiv+ og Treff+. Kommunen vil i den sammenheng innta en støttefunksjon hvor de gir fra seg makten av styringen til frivillige aktører. Fjell kommune vil her tilegne ressurser ved å disponere lokaler, der frivillige selv utfører aktivitetene. En slik organisering vil også gjøre *ansvarliggjørende samskaping* gjeldende i kommunen (Pedersen-Ulrich, 2016).

### 7.3.3 Oppsummering

**Figur 9:** Samskappingsformer i Bergen, Fjell og Os kommune



Gjennom drøftingen og som fremstilt i figur 9 ovenfor kan samtlige kommuners samarbeid med ikke-offentlige aktører kategoriseres som ulike samskappingsformer. Det vil med andre ord si at samarbeidsrelasjonene i Bergen, Fjell og Os kommune kan passe inn under samskappingsbegrepet som er lagt til grunn i vår oppgave. En slik fremstilling kan skape større bekreftbarhet på at samskaping finner sted i kommunene. Ut fra analysen ser det ut til at likeverdig samskaping er mest utbredt i Bergen og Fjell kommune, mens det pekes mot styrt samskaping i Os. I de fleste tilfellene er det kommunen som tar initiativ til samarbeidet, men at innbyggerne blir tidlig inkludert i enten initieringsfasen, eller i planleggings- og utviklingsprosessen.

### 7.3.4 Tynn samskaping vs. tykk samskaping

Gjennom analysen kommer det frem at kommunene arbeider med samskaping på ulike måter. Det vil dermed være mulig å plassere kommunene i et kontinuum mellom midlertidig tynn samskaping, til en mer langvarig og forpliktende tykk samskaping. Dette bygger på teori som skiller mellom samskaping (*co-creation*) vs. samproduksjon (*co-production*) (Kobro mfl., 2018). I den forbindelse vil vi videre forsøke å gi et språklig bilde på kommunenes modenhet ut ifra vår forståelse av kommunens arbeid med samskaping.

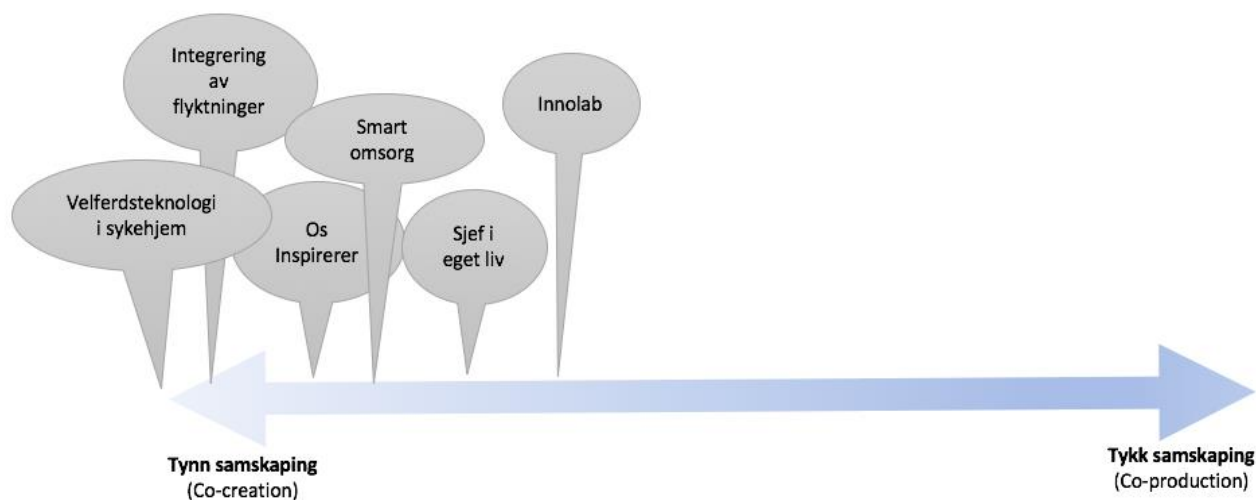


I figur 9 er *Os kommunes satsing på "velferdsteknologi"* plassert ytterst mot venstre utenfor tynn samskaping. Bakgrunnen er at løsningene er utviklet gjennom en bestiller-utfører relasjon eller interkommunale samarbeid, som inneholder relativ svak borgerinnflytelse. Videre følger *integreringsprosjektet til BSBI i Bergen kommune*. Her er rammene satt av kommunen, hvor sivilsamfunnet kun er ansett som tjenestemottakere av studentboligene. Det vil dermed være en svak likeverdig deltakelse, som gjør tynn samskaping gjeldende. Prosjektet *Os inspirerer i Os kommune* er mer utviklet da ikke-offentlige aktører var med i utformingen av prosjektet. I etterkant blir de imidlertid inkludert mer ad hoc i prosessen hvor de får komme med tilbakemeldinger på tjenester som allerede er etablert eller vurderes å bli implementert i kommunen, og er følgelig ansett som tynn samskaping. Videre kommer *Smart omsorg i Bergen kommune*, som også er plassert mot tynn samskaping siden det er et midlertidig prosjekt som inviterer ikke-offentlige inn til såkalte "workshops" og "innovasjonscamper". Gjennom workshops inviteres aktørene inn for å komme med ideer og innspill til nye tjenester, hvor de videre inkluderes ad hoc i blant annet prototypefasen. Her får aktørene uttrykke ønsker og behov, hvor kommunen videre fortsetter driften for å svare bedre på aktørenes preferanser. Dette indikerer tynn samskaping. Aktører inviteres også til "innovasjonscamp", hvor det er potensiale for lengre samarbeidsforhold som også kan ta del i tjenesteproduksjonen. Dette peker mot tykk samskaping, men vil være en liten del av programmet, som gjør tynn samskaping dominerende.

*Sjef i eget liv i Fjell kommune* er forsøkt plassert nær tynn samskaping siden det er et prosjekt hvor innbyggerne blir invitert tidlig i planleggingsfasen for å skape et resultat som samsvarer med deres ønsker og behov. I ettertid blir borgerne inkludert mer ad hoc i ulike faser hvor de får komme med innspill i eksempelvis utviklingsfasen og gjennom evaluering. Likevel har prosjektet vart siden 2012, og pågår fortsatt i 2018, og har gjort samskaping mer utbredt i kommuneorganisasjonen. I tillegg er det ansett at noen av delprosjektene som kommer inn under "Sjef i eget liv" har blitt en integrert del av organisasjonen, og vil følgelig skape et mer langsiktig samarbeid. Det er dermed et potensial for å utvikle seg nærmere tykk samskaping. Til slutt plasseres *Innolab i Bergen kommune* i tynn samskaping, men befinner seg imidlertid nærmere midten av kontinuumet. Bakgrunnen er at "hjernedugnaden" er fremstilt som en arbeidsmetodikk i en idé- og utformingsfase, hvor relevante aktører blir invitert inn i en "dugnad" for kommunen for å bidra

med nye ideer og innspill. Følgelig kan det tenkes at “hjernedugnad” kan sammenfalle med folkemøter og råd, bare at det er utviklet et eget rom hvor en slik involvering skal finne sted. Senteret er imidlertid ikke et prosjekt, men en integrert del av Bergen kommunes innovasjonssatsing, noe som gjør at det beveger seg bort fra tynn samskaping. I tillegg er det nyåpnet og det ligger et potensial for at også aktørene kan bli inkludert videre i utviklingen, noe som da kan gjøre samproduksjon, *tykk samskaping*, gjeldende.

**Figur 10:** Kontinuum mellom tynn og tykk samskaping for Bergen, Os og Fjell kommune



Figuren uttrykker vår tolkning av samskaping i case kommunene. Ut ifra vårt datagrunnlag og vår tolkning er det tynn samskaping (co-creation) som fokuset i Bergen, Os og Fjell kommune.

### 7.3.5 Er det snakk om innovasjon?

Samskaping som *begrep* er som nevnt nytt i Norge. En slik forståelse ble raskt fremtredende i intervjuene med informantene i kommunene. Flere fortalte at de ikke kjente til begrepet, men presenterte likevel prosjekter og samarbeid som vi senere har kategorisert som ulike former for samskaping i kapittel 7.3. Det er dermed antatt at kommunene arbeider med samskaping som det kommer frem av definisjonen, men at begrepet i seg selv er nytt og mindre benyttet. Samskapingsbegrepet som teoretisk forståelse av samarbeid på tvers av sektorer vil med andre ord være mindre utbredt, og kan bli ansett som et *innovasjonsord* i kommunene. Fenomenet som samskaping skal beskrive derimot, er mer utbredt (jf. pkt. 7.2). Spørsmålet blir dermed om *samskaping som fenomen* er nytt, og om det da kan kategoriseres som en innovasjon?

Ifølge Torfing mfl. (2012, s.11) vil kjernen i samskaping være et samarbeid mellom flere aktører

som konstruktivt deler og anvender erfaringer, kompetanser, ressurser og ideer for å løse et problem i samfunnet eller en offentlig oppgave. Ut ifra teorien om tynn og tykk samskaping er det en forståelse om at et slikt samspill kan være av ulik karakter, hvor tynn samskaping har involvering gjennom dialog i tidlig fase, mens tykk samskaping har mer langvarig avhengighet med likeverdige relasjoner. I vår drøfting ble det fremtredende at kommunene befinner seg nærmest tynn samskaping. Hvorvidt en slik endring er radikalt forskjellig fra tidligere samhandlingsreformer kan imidlertid diskuteres. Det er nemlig en overordnet forståelse av at kommunene i hovedsak inkluderer sivilsamfunnet og markedsaktører i en *tidlig fase* av tjenesteutviklingen. Dersom de blir inkludert videre er det som oftest mer ad hoc gjennom råd og folkemøter hvor de får uttrykke sine behov og ønsker, samt respondere på forslag og ideer fra kommunen. I tillegg blir workshops, innovasjonscamper og hjernedugnader presentert som arbeidsmetoder som ligger til grunn i samskapingsprosessene. Slike metoder kan gjennom begrepsbruken høres ut som nytenkning i organiseringen av tjenesteutviklingen, men siden det kommer til uttrykk at aktørene vil bli inkludert for å komme med innspill og ideer kan det da tyde på at målet fortsatt er det samme som med råd og folkemøter. Felles for metodene er nemlig å samle aktører for å skape diskusjoner rundt nye løsninger og tjenestetilbud slik at de kan skape løsninger som svarer til deres ønsker. Kommunene vil her inkludere borgerne for å sikre individuelle preferanser, noe som var et grunnleggende element også på 1970-tallet, før samskaping i det hele tatt var et begrep (jf. pkt. 3.3).

I Fjell kommune er fokuset rettet mot et sterkt samarbeid med frivillige aktører i utføringsfasen av tjenestene, hvor kommunen blant annet disponerer offentlige lokaler og idrettsanlegg. En slik inkludering av frivillige er imidlertid ikke nytt i Norge, da det har vært et tema siden 1820-tallet (Loga, 2018, s. 60). I kommunen som helhet er det en forståelse om at frivillige blir inkludert som viktige ressurser i møtet med et økende press på velferdstjenestene, noe som også ble belyst i offentlige styringsdokumenter fra 1980-tallet, eksempelvis i St.meld. nr. 4 (1987-1988).

Slik vi har forstått det vil dermed ikke måten samhandlingen som forekommer i samskapingsarbeidet til kommunene være radikalt annerledes enn hva som har vært tilfellet tidligere. Det er nemlig ansett at samskaping i hovedsak vil være en invitasjon eller “høring” som også var fremtredende i velferdsstatens tidligere faser. Fenomenet som samskaping skal beskrive vil med andre ord kunne relateres til tradisjoner og etablerte samarbeidsforhold som har vært

etablert i Norge i lengre tid. Det vil dermed tyde på at tynn samskaping utgjør en *inkrementell innovasjon*. Vår antagelse er at samskaping er utviklet som nytt begrep for å “opphause” til borgerdeltakelse som et svar på samfunnsutfordringene. Samskaping som det er presentert i tynn samskaping, kan med andre ord være uttrykk for et nytt begrep på et gammelt fenomen.

Vår forståelse er imidlertid at når samarbeidsforholdet nærmer seg tykk samskaping vil endringene være mer radikale. Her vil nemlig hele rollen til kommunen endre seg ettersom ikke-offentlige aktører inkluderes som likeverdige aktører gjennom hele samskapingsprosessen, derav betegnelsen *samproduksjon*. En slik endring vil dermed knyttes til radikal innovasjon. På dette grunnlag vil vår tolkning da være at *samskaping* (tynn samskaping) representerer inkrementell innovasjon, mens det vil utvikle seg til radikal innovasjon når det går over til *samproduksjon* (tykk samskaping) av tjenester.

## Kapittel 8      Konklusjon og bidrag

Innledningsvis presenterte vi utfordringene kommunene i Norge i dag står ovenfor, hvor samskaping har blitt introdusert som en potensiell løsning. Det eksisterer lite forskning på området og det er mange begreper som benyttes for å forklare fenomenet. Dette kan skape usikkerhet for kommunene i utvikling og implementering av samskaping. Følgelig har oppgavens forskningsspørsmål vært: *Hvordan forstås samskaping i norske kommuner?* Vi har forsøkt å bidra med ny innsikt gjennom en casestudie av Bergen, Fjell og Os kommune. Videre vil starte med å svare på underproblemstillingene før vi til slutt tar for oss forskningsspørsmålet.

Vi har undersøkt kommunenes kjennskap til samskapingsbegrepet og lignende terminologier, samt hvilke velferdsområder det fokuseres på. Våre funn tyder på at flere informanter i Bergen kommune er kjent med begrepet, men til tross for dette anvender andre terminologier og inkluderer andre samarbeidsrelasjoner. Det vises til at samskaping finner sted i eldreomsorgen gjennom Smart omsorg-programmet, i inkludering av unge flyktninger, samt gjennom en mer organisatorisk tilrettelegging i Innolab som er åpent for samtlige byrådsavdelinger. Informantene i Fjell kommune er bedre kjent med begrepet. Fjell har også samskaping nedfelt som en organisatorisk satsing i sine handlingsplaner knyttet til prosjektet “Sjef i eget liv” rettet mot eldreomsorgen. Våre funn viser til at samskaping som begrep ikke har begynt å feste seg i Os. Det fremstilles likevel elementer av samskaping gjennom involvering av ikke-offentlige aktører i blant annet innovative innkjøp i eldreomsorgen.

Videre ble det undersøkt hvem som er pådriver for arbeidet med samskaping, om det er nasjonale føringer eller kommunen selv. Vi viser til at stortingsmeldinger har vært bidragsytere for mye av arbeidet i kommunene. De er imidlertid fremstilt som en overordnet retningsgiver, hvor kommunene selv må ta til seg samskapingsbegrepet og implementere det i organisasjonen. Oppgaven peker på at enkeltpersoners holdninger, og ikke bare nasjonale føringer, kan være viktig for samskapingsarbeidet i kommunen. Vi har også ønsket å gi empirisk bidrag på teori om hva som begrunner behovet for samskaping, rettet mot demokratisering og effektivisering. Våre funn indikerer at kommuner som er preget av økonomiske utfordringer benytter samskaping som en metode for å redusere budsjettet. Fokuset rettes også mot demokrati og inkludering, ettersom budsjettene reduseres for å bruke midlene på best mulig måte for borgerne. Innbyggerne blir

inkludert for å skape tjenester som svarer til deres preferanser, som kan øke tilfredsheten med tjenestene. Avslutningsvis har oppgaven forsøkt å gi et overordnet bilde av hvor institusjonalisert samskaping er i kommunene. Våre funn tyder på at Os har et markedsorientert fokus rettet mot NPM, ettersom borgerne inkluderes i tillegg til offentlige ansatte for å komme med innspill på tjenestene som skal kjøpes inn. Bergen og Fjell har også et markedsorientert fokus, men de beveger seg også mot NPG gjennom en mer aktiv borgerinkludering. Borgerne inkluderes her i flere stadier i tjenesteutviklingen i samarbeid med offentlige aktører, der kommunen ønsker å være en fasilitator i prosessen. Selv om Os kommune knyttes til NPM, viser likevel vår drøfting at samtlige av kommunenes samarbeidsrelasjoner kan kategoriseres som ulike samskapingsformer.

Dette leder oss til hovedspørsmålet: *Hvordan forstås samskaping i kommunene?*

Våre funn tyder på at kommunene arbeider med samskaping uten å ha samskapingsbegrepet innarbeidet på forhånd. Det blir begrunnet med at flere benyttet andre terminologier, eller forklarte samarbeidsrelasjoner som utelukkes i samskapingsdefinisjonen. Vi opplever dermed samskaping som et «nymotens ord» i kommunene. Når kommunene arbeider med samskaping uten å anvende begrepet tyder det på at selve samskapingsbegrepet i seg selv ikke har vært med å endre kommuneorganisasjonen og hvordan samarbeid finner sted i kommunen. De formene for samskaping vi har funnet i studien, kan imidlertid knyttes til historiske tradisjoner som har vært tilfellet siden en begynnende fase av velferdsstatens utvikling. Følgelig er det en forståelse av at den samhandlingen som forekommer i samskaping ikke er radikalt forskjellig fra tidligere. Samskaping er dermed ansett som et nytt begrep på et gammelt fenomen, og vi kategoriserer samskaping som en inkrementell innovasjon i norske kommuner.

## 8.1 Studiens bidrag

Studien bidrar til å vise at samskapingsbegrepet er et diffust begrep som er vanskelig å få festet i kommunene. Det vises eksempelvis til stortingsmeldinger som skriver mange "nymotens ord" som er vanskelig for kommunene å forholde seg til. For å gjøre nymotens ord mer anvendbare er det ansett at det vil være nødvendig å benytte dem konsistent i offentlige styringsdokumenter. Vår forståelse er at ord kan være avgjørende for handling. Når diskursen ikke er innarbeidet i stortingsmeldingene tyder det på at det kan være vanskelig å ta til seg begrepet. Dette kan med andre ord være en mulig forklaring på hvorfor flere informanter fortalte at de ikke har begynt å

bruke begrepet eller benytter andre terminologier om samspillet mellom private, frivillige og offentlige aktører. Det kan tyde på at det kan være viktig at myndighetene fremmer begrepet konsekvent i sine styringsdokumenter slik at det i større grad kan feste seg i kommunene. For å få innarbeidet en samskapingsdiskurs er det også dannet en forståelse av at samskaping bør fremmes direkte til kommunene. Slik det er nå, tyder det på at det er opp til offentlig ledelse å ta til seg begrepet og implementere det i kommuneorganisasjonen. Mye avhenger dermed av holdningen til ledelsen i kommunen. Våre funn viser at det følgelig er behov for mer initiativ fra myndighetene, utover opplysninger i offentlige dokumenter. Det er en forståelse av at det i større grad er behov for økonomiske insentiver og direkte krav fra myndighetene for at kommunen skal velge å sette i gang med samskapingsprosjekter. På dette grunnlag vil studien bidra med teori om styring av samskaping i offentlig sektor. Det viser til at det både er viktig med initiativ fra kommunen selv (bottom-up), men også en større tilrettelegging fra myndighetene (top-down) for at en ny organisasjonsinnovasjon som samskaping skal bli organisert i kommuneorganisasjonen.

Studien bidrar med nyansert forståelse av samskaping ved å vise til at samskapingsprosjektene som finner sted i kommunene kan kategoriseres som tynn samskaping. Våre funn viser til at samskaping ikke er radikalt forskjellig fra tidligere samarbeid i norske kommuner, og peker på tynn samskaping som inkrementell innovasjon. Det hevdes imidlertid at det kreves radikale innovasjoner for å møte fremtidens utfordringer. Studien viser til at tykk samskaping kan svare til slike krav, ettersom det er forsøkt å betegne tykk samskaping som en radikal innovasjon. Studien danner en forståelse av at det kreves en innarbeidet diskurs for å få til tykk samskaping. Det kan dermed vise at det vil være nødvendig med en mer hyppig bruk av begrepet for å gjøre kommunene mer oppmerksom på slike samarbeid. Ved å fremstille tynn og tykk samskaping som inkrementell og radikal innovasjon har vi bidratt med innovasjonsteori i samskapingsteori.

I tillegg ønsker vi å gjøre kommunene mer oppmerksomme på tverrsektorielle samarbeid i tjenesteutviklingen. Det kan legge føring for at flere av kommunene vil anvende samskaping mer strategisk i tjenesteutviklingen, samt nedfelt i sine handlingsplaner. Dette er noe som kan skape ringvirkninger til andre kommuner, og bidra til ytterligere fokus på tema. Videre kan dette gjøre at kommunene vil bli bedre rustet til å håndtere velferdsstatens utfordringer.

## 8.2 Begrensning og forslag til videre forskning

Ettersom vi har gjennomført en kvalitativ studie for å belyse våre problemstillinger er det naturlig at datamaterialet er begrenset. Intervjuer med et fåtall informanter kan legge føring for at resultatene ikke nødvendigvis er representative for kommunen som helhet. Studien er i tillegg hovedsakelig basert på en snøballmetode og det kan dermed være mulig at andre representanter fra kommunen kunne gitt oss andre svar og følgelig en annen forståelse av samskaping. En annen begrensning med studien er at vi kun har én informant fra Os kommune. Informanten var imidlertid høyt oppe i det hierarkiske systemet, noe som kan gjøre svarene mer troverdige. Studien kan videre bære preg av våre erfaringer som forskere ettersom samskaping også var et nytt tema for oss. Det er mulig at vi i gjennomføringen av intervjuene har oversett informasjon som vi burde gått mer i dybden på, eller spørsmål vi ikke har stilt som kunne gitt oss andre resultater. Vi har imidlertid lest mye om samskaping i forkant av datainnsamlingen, samt intervjuet flere informanter fra samme avdeling for å prøve å øke bekreftbarhet rundt våre funn.

I etterkant av denne studien ser vi flere mulige problemstillinger for videre forskning. Vi har gjennomført en kvalitativ studie om samskaping i norske kommuner, med resultater som i mindre grad kan generaliseres til andre kommuner. Det kan dermed være fordelaktig å gjennomføre en kvantitativ studie med flere kommuner, slik at en kan avdekke hvorvidt våre resultater er gjennomgående for norske kommuner. Vår studie retter også fokus mot samskaping innenfor velferd, men samskaping kan videre relateres til flere sektorområder i kommunal kontekst. Det kunne vært interessant å undersøke hvordan samskaping forekommer i andre sektorer i kommunen. Er noen sektorområder bedre egnet til samskaping enn andre?

Vår studie har hatt et eksplorativt design som har forsøkt å forstå og fortolke samskaping i ulike kommuner, heller enn å forklare og finne årsakssammenhenger. Senere kan en gjennomføre en studie med et kausalt design, med fokus på hva som kan være årsak til at samskaping kan fungere som en innovasjon i norske kommuner. Studien kunne i større grad se om kommunestørrelse, politisk styring og kommunesammenslåing påvirker hvordan samskaping er tilrettelagt for i kommunen. Videre kan det også være interessant å se på kommuner som skal gjennom en kommunesammenslåing, ved å gå inn i forkant og etterkant for å se om det har effekt på samskaping. Vil sammenslåing være en anledning til å få samskaping nedfelt organisatorisk?



## Kapittel 9      Litteraturliste

- Aasen, T. M. og Amundsen, O. (2011) *Innovasjon som kollektiv prestasjon*. Oslo: Gyldendal
- Aasen, T. M. og Mo, J. (2015) *Eldre skal få hjelp når de trenger det i Fjell kommune* [Internett] Oslo: Forskning. Tilgjengelig fra: <<https://forskning.no/meninger/kronikk/2015/12/eldre-skal-fa-hjelp-nar-de-trenger-det-i-fjell-kommune>> [Lest: 11.01.18]
- Abelsen, B., Isaksen, A. og Jakobsen, S-E. (2013) *Innovasjon – organisasjon, region, politikk*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Albury, D. (2005). Fostering innovation in public services. *Public Money & Management* 25 (1), s. 51-56
- Alford, J. (2014). The Multiple Facets of Co-Production: Building on the work of Elinor Ostrom. *Public Management Review*, 16(3), s. 299-316. DOI:10.1080/14719037.2013.806578
- Askheim, O. P. (2016). Samproduksjon som velferdssektorens kinderegg. *Tidsskrift for omsorgsforskning* [Internett], 2 (01), s. 24-36. Tilgjengelig fra: <<http://www.idunn.no/>> [Lest: 10.01.18]
- Bason, C. (2010) *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. UK: Policy Press
- Brandsen, T., Verschuere, B. og Pestoff, V. (2012) Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas* [Internett], 23(4), s. 1083-1101. DOI:10.1007/s11266-012-9307-8
- Bryson, J., Berry, F. og Yang, K. (2010) The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions. *American Review of Public Administration*, 40 (5), s. 495-521.
- Bugge, M. M. og Skålholt, A. (2013) Smart velferd: Styringsparadigmer for innovasjon i kommunene. I: Ringholm T., Teigen, H. og Aarsæther, N. red. *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm, s. 53-70
- Byrådet i Bergen (2015) *Bergen 2030 – Kommuneplanens samfunnsdel* [Internett] Bergen: Bergen kommune. Tilgjengelig fra: <[https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00241/KPS\\_vedtatt\\_241910a.pdf](https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00241/KPS_vedtatt_241910a.pdf)> [Lest: 11.01.18]

- Chesbrough, H. (2006) *Open Innovation: The New Imperative For Creating and Profiting from Technology*. Boston: Harvard Business School Press.
- Easterby-Smith, M., Thorpe, R., Jackson, P.R. (2015) *Management and business research*. Los Angeles: SAGE.
- Eggers, W. D. og Singh, S. K. (2009). *The Public Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government*: Ash Institute, Harvard Kennedy School.
- Eimhjellen, I. og Loga, J. (2017) *Nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører. Samskaping i nye samarbeidsforhold?* Rapport 2017:9 [Internett] Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Fagerberg, J., Mowery, D. C og Nelson, R. R (2005) *The Oxford handbook of innovation*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Finsrud, H. D. (2015) *Hvorfor er KS opptatt av innovasjon?* [Internett] Oslo: KS. Tilgjengelig fra: <<http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/innovasjon/hva-er-innovasjon/hvorfor-er-ks-opptatt-av-innovasjon>> [Lest: 07.02.18]
- Fjell kommune (2012) *Helse- og omsorgstenester i framtida – «Sjef i eget liv»*. Sotra: Fjell kommune.
- Fjell kommune (2017) *Tekstdel til budsjettforslag fra Arbeiderpartiet og Høyre: Budsjett 2018* [Internett] Fjell: Fjell kommune. Tilgjengelig fra: <<https://www.fjell.kommune.no/contentassets/faa106494a534a4596b4b024f36776ca/171031--forslag-h-og-ap-tekstdel.pdf>> [Lest: 11.01.18]
- Fledderus, J., Brandsen, T., og Honingh, M. (2014). Restoring Trust Through the Co-Production of Public Services: A theoretical elaboration. *Public Management Review*, 16(3), s. 424-443. DOI:10.1080/14719037.2013.848920
- Fløysand, A. og Jakobsen, S-E. (2016) Industrial renewal: narratives in play in the development of green technologies in the Norwegian salmon farming industry. *The Geographical Journal* [Internett], 183 (2), s. 140-151. DOI:10.1111/geoj.12194
- Fløysand, A., Hidle, K. og Jakobsen, S-E. (2013) Hvordan forholde seg til ideer og materie i studier av innovasjonspraksis? I: Abelsen, B., Isaksen, A. og Jakobsen, S-E. red.

- Innovasjon – organisasjon, region, politikk*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, s. 323-338.
- Gjerde, I., Torsteinsen, H. og Aarseth, T. (2016) Tildelingskontoret - en innovasjon i norske kommuner? I: Amdam, J., Bergem, R. og Båtevik, F. O. red. *Offentlig sektor i endring*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 48-64. DOI:10.18261/9788215027722-2016-05
- Gripsrud, G., Olsson, U. H. og Silkoset, R. (2010) Metode og dataanalyse: Beslutningsstøtte for bedrifter ved bruk av JMP. Oslo: Cappelen Damm
- Grünfeld L. A., Bugge, M., Jensen, T. B., Maurseth, P. B. og Skogli, E. (2017). *Innovasjon i offentlig sektor og samfunnsøkonomisk lønnsomhet*. Menon publikasjons nr. 72/2016. Oslo: KS. Tilgjengelig fra: <<http://www.ks.no/globalassets/innovasjon-i-offentlig-sektor.pdf>> [Lest: 24.01.18]
- Grønmo, S. (2004) Samfunnsvitenskapelige metoder. Bergen: Fagbokforlaget.
- Guribye, E. (2016) *Mot "Kommune 3.0"? Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor: Med hjerte for Arendal*. FoU-rapport nr. 3/2016. Kristiansand: Agderforskning.
- Halse, H. (2010) *Det politiske systemet i Bergen* [Internett] Bergen: Bergen kommune. Tilgjengelig fra: <<https://www.bergen.kommune.no/politikk/politisk-styring/7005/article-79641>> [Lest: 11.01.18]
- Hansen, L., Almquist, F. Og Misvær, K. (2016) *Veikart for tjenesteinnovasjon: Følgeforskning på effekten av tjenesteinnovasjon for Nasjonalt velferdsteknologiprogram*. Oslo: Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo.
- Hartley, J. (2005) Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management* [Internett], 25 (1), s. 27-34. DOI:10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x
- Hartley, J., Sørensen, E. og Torfing, J. (2013) Collaborative innovation: A viable alternative to market-competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review* [Internett], 73(6), s. 821-830. DOI:10.1111/puar.12136.
- Holmen, A. K. T. (2016) Endrede styringsregimer = endring i lederroller. *Magma* [Internett], 2016 (2), s. 34-39. Tilgjengelig fra: <<https://www.magma.no/endrede-styringsregimer-endring-i-lederroller>> [Lest: 23.01.18]

- Hughes, O. (2010). Does governance exist? I: Osborne, S. P. red. *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London og New York: Routledge, s. 87–104.
- Innst. 500 S (2012-2013) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2014* [Internett] Tilgjengelig fra: <<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2012-2013/inns-201213-500.pdf>> [Lest: 30.01.18]
- Jakobsen, S-E. (2014) *Innovasjonspraksis i et profesjons- og samfunnsperspektiv* [Internett] Bergen: Høgskulen på Vestlandet. Tilgjengelig fra: <<http://www.hib.no/forskning/innovasjon-og-entreprenorskap/innovasjonspraksis-i-et-profesjons--og-samfunnsperspektiv/>> [Lest: 19.02.18]
- Johnstad, T., Klausen, J. E. og Mønnesland, J. (2003). *Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk*. Rapport nr. 76, 2003. Oslo: Maktutredningen. Tilgjengelig fra: <<http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp2003/rapport76/index.html>> [Lest: ]
- Jones, G. R. (2013). *Organizational Theory, Design, and Change*. 7. utg. Upper Saddle River, N.J: Pearson Education.
- Jæger, B. (2013) User Involvement in Public Services Innovation. I: Osborne, S. og Brown, L. red. *Handbook of Innovation in Public Services*. Cheltenham: Edward Elgar, s. 432-444.
- Knudsen, A. H. og Hovland, E. (2017) *Smart omsorg: Organiseringen* [Internett]. Bergen: Bergen kommune. Tilgjengelig fra: <<https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/smart-omsorg/10570?artSectionId=10570&articleId=149164>> [Lest: 14.02.18]
- Kobro, L. U. (2018) *La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon* [Internett] Oslo: KS og HSN/SESAM. Tilgjengelig fra: <<http://kriminalitetsforebygging.no/wp-content/uploads/2018/03/Handbok-for-samskaping.pdf>> [Lest: 06.03.18]
- Kobro, L. U., Andersen, L. L., Espersen, H. H., Kristensen, K., Skar, C. og Iversen, H. (2018) *Demokratisk innovasjon – Teorier og modeller for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner*. Skriftserien nr. 24 [Internett] Porsgrunn: Høgskolen i Sørøst-Norge. Tilgjengelig fra: <<http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert->

- fagomrader/utvikling/fou/fou-rapporter/forskningsrapport---samskaping.pdf> [Lest: 06.03.18]
- Koch, P. M. og Skaret, M. (2017) *Innspill til ny retning for offentlig-privat innovasjon* [Internett] Oslo: Innovasjon Norge. Tilgjengelig fra: <<https://verdiskaper.files.wordpress.com/2017/05/drommeloftet-offentlig-privat-innovasjon-2017-webversjon-v4.pdf>> [Lest: 13.03.18]
- Loga, J. M. (2018) Sivilsamfunnets roller i velferdsstatens omstilling. *Norsk Sosiologisk Tidsskrift* [Internett], 2 (1), s. 58-73. Tilgjengelig fra: <[https://www.idunn.no/file/pdf/67040721/sivilsamfunnets\\_roller\\_i\\_velferdsstatens\\_omstilling.pdf](https://www.idunn.no/file/pdf/67040721/sivilsamfunnets_roller_i_velferdsstatens_omstilling.pdf)> [Lest: 10.01.18]
- Loga, J., Eimhjellen, I., Eschweiler, J., Ingstad, E. L., Stokstad, S. og Winsvold, M. (2016). *Sosiale entreprenører - partnerskap for nye løsninger*. Rapport nr. 1/2016. Bergen: UniResearch. Tilgjengelig fra: <<http://www.ks.no/globalassets/blokker-til-hvert-fagomrade/arbeidsgiver/arbeidsgiverpolitikk/endelig-rapport---sosiale-entreprenorer---partnerskap-for-nye-losninger.pdf>> [Lest: 15.01.18]
- Loodtz, A. K. (2016) *Visjon* [Internett] Bergen: Bergen kommune. Tilgjengelig fra: <<https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/seksjon-informasjon/9328/9336/article-93100>> [Lest: 11.01.18]
- Meijer, A. (2016). Coproduction as a structural transformation of the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 29(6), s. 596–611. DOI:10.1108/IJPSM-01-2016-0001
- Meld. St. 29 (2012-2013) *Morgendagens omsorg*.
- Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017*
- Meld. St. 30 (2015-2016) *Fra mottak til arbeidsliv - en effektiv integreringspolitikk*.
- Merriam, S. B. (2009) *Qualitative Research – A Guide to Design and Implementation*. 3. utg. San Francisco: Jossey-Bass.
- Mills, M. C. (2008). *The SAGE encyclopedia of qualitative research methods: Comparative research* [Internett] Tilgjengelig fra: <[http://www.sagepub.com/bachmanfrccj3e/study/materials/reference/33458\\_ref9.1.pdf](http://www.sagepub.com/bachmanfrccj3e/study/materials/reference/33458_ref9.1.pdf)> [Lest: 10.02.18]

Murray, R., Caulier-Grice, J. og Mulgan, G. (2010). *The Open Book of Social Innovation*. [Internett] UK: The Young Foundation & NESTA.

NOU 1988: 17. *Frivillige organisasjoner*.

NOU 2011: 11. *Innovasjon i omsorg*.

Nydal, E. V. (2017) *Innstilling frå Os formannskap – Budsjett 2018/økonomiplan 2018-2021* [Internett] Os: Os kommune. Tilgjengelig fra: <[https://oskommune.no/\\_f/p1/ia5d6b7dd-c850-4f24-b991-1d81bceefe6e/innstilling-fra-os-formannskap-budsjett-2018-okonomiplan-2018-2021-916769.pdf](https://oskommune.no/_f/p1/ia5d6b7dd-c850-4f24-b991-1d81bceefe6e/innstilling-fra-os-formannskap-budsjett-2018-okonomiplan-2018-2021-916769.pdf)> [Lest: 13.02.18]

Nye Øygarden (2016) *Nye Øygarden kommune – Intensjonsavtale – Versjon 1.0* [Internett] Straume: Nye Øygarden. Tilgjengelig fra: <[http://www.varnyekommune.no/files/2016/02/Intensjonsavtale\\_Versjon1\\_0.pdf](http://www.varnyekommune.no/files/2016/02/Intensjonsavtale_Versjon1_0.pdf)> [Lest: 15.02.18]

Os kommune (2016) *Planstrategi for 2016-2020* [Internett] Os: Os kommune. Tilgjengelig fra: <[https://oskommune.no/\\_f/p1/i8d97f07f-4dbe-4bab-80f8-0e6c7a3a2ef7/kommunal-planstrategi-2016-202021.pdf](https://oskommune.no/_f/p1/i8d97f07f-4dbe-4bab-80f8-0e6c7a3a2ef7/kommunal-planstrategi-2016-202021.pdf)> [Lest: 18.02.18]

Os kommune (2017) *Budsjett 2017 – Rådmannen sitt framlegg* [Internett] Os: Os kommune. Tilgjengelig fra: <[https://oskommune.no/\\_f/p1/i78eabfeb-e98f-43c1-97c6-a51450f194d5/budsjett\\_2017\\_framlegg\\_fraa\\_raadmennen1.pdf](https://oskommune.no/_f/p1/i78eabfeb-e98f-43c1-97c6-a51450f194d5/budsjett_2017_framlegg_fraa_raadmennen1.pdf)> [Lest: 18.02.18]

Pedersen-Ulrich, J. (2016). Samskabelse – en typologi. *CLOU Skriftserie*, 2016 (001), s. 1-15. Tilgjengelig fra: <[https://www.ucviden.dk/ws/files/34461110/Jens\\_Ulrich\\_2016\\_Samskabelse\\_en\\_typologi\\_CLOU\\_skriftserie.pdf](https://www.ucviden.dk/ws/files/34461110/Jens_Ulrich_2016_Samskabelse_en_typologi_CLOU_skriftserie.pdf)> [Lest: 15.01.18]

Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *Voluntas* [Internett], 23 (4), s. 1102-1118. DOI:10.1007/s11266-012-9308-7

Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*. [Internett], 44 (4), s. 652–667. DOI:10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x

- Røiseland, A. og Vabo, S. (2012) *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røttingen, J. A. (2018). *Innovasjon i offentlig sektor – Forskningsrådets strategi 2018-2023*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Salminen, A. og Viinamäki, O.P. (2011). Managerialism eller medborgerdialog: Översikt av målsättningarna för regionalförvaltningsreformerna i fyra nordiska länder. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* [Internett], 88 (2), s. 120-141. Tilgjengelig fra: <[https://www.djoef-forlag.dk/sites/nat/files/2011/2011\\_2/NAT\\_2\\_2011\\_7.pdf](https://www.djoef-forlag.dk/sites/nat/files/2011/2011_2/NAT_2_2011_7.pdf)> [Lest: 03.03.18]
- Sivesind, K. H. og Saglie, J. (2017) *Promoting Active Citizenship: Markets and Choice in Scandinavian Welfare*. Sveits: Palgrave Macmillan
- SSB (2008). *Det svinger i norsk økonomi* [Internett] Oslo: SSB. Tilgjengelig fra: <<https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/artikler-og-publikasjoner/det-svinger-i-norsk-okonomi>> [Lest: 15.01.18]
- SSB (2018a) *Kommunefakta – Fjell kommune* [Internett] Oslo: Statistisk Sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <<https://www.ssb.no/kommunefakta/fjell>> [Lest: 11.01.18]
- SSB (2018b) *Befolkningsframskrivninger i kommunene. 2016-2040* [Internett] Oslo: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <<http://ssb1.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=8641d35a203a4dd7bcc17b0df77c96e1>> [Lest: 11.01.18]
- St.meld. nr. 4 (1987-1988) *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*.
- St.meld. nr. 7 (2008-2009) *Et nyskapende og bærekraftig Norge*.
- St.prp. nr. 58 (1997-1998) *Handlingsplan for redusert bruk av rusmiddel (1998-2000)* [Internett] Oslo: Regjeringen.
- Sørensen, E. (2012) Governance and Innovation in the Public Sector. I: Levi-Faur, D. red. *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: University Press, s. 215-227.

- Sørensen, E. og Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society* [Internett], 43 (8), s. 842–868.  
DOI:10.1177/0095399711418768
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2012) Introduction: Collaborative Innovation in the Public Sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17 (1), s. 1-14.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2016) Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *American Review of Public Administration* [Internett], 47 (7), s. 826–839.  
DOI:10.1177/0275074016643181
- Tangen, U. og Standal, K. (2017) *Innovasjon* [Internett] Oslo: KS. Tilgjengelig fra:  
<<http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/innovasjon/veikart-for-tjenesteinnovasjon2/introduksjon/introduksjon-til-tjenesteinnovasjon/innovasjon/>> [Lest: 10.01.18]
- Thagaard, T. (2002) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Thomas, J. C. (2013). Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management. *Public Administration Review* [Internett], 73 (6), s. 786–796.  
DOI:10.1111/puar.12109
- Torfing, J., Peters B. G., Pierre, J. og Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Torfing, J., Sørensen, E. og Røiseland, A. (2016) Samskaping er bedre og billigere. *Stat & Styling*, 26 (1), s. 10-14.
- Tortzen, A. (2016). *Samskabelse i kommunale rammer – hvordan kan ledelse under- støtte samskabelse?* [Phd-avhandling]. Roskilde: Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde University.
- Tranøy, B. S. og Østerud, Ø. (2001) *Den Fragmenterte staten: reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Ulstein, D. I. (2017) *Digitalisering og innovasjon i Bergen kommune 2017-2020* [Internett] Byrådssak 1124/17. Bergen: Bergen kommune. Tilgjengelig fra:  
<[http://www3.bergen.kommune.no/BKSAK\\_filer/bksak/2017/BR2/2017219521-6849630.pdf](http://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak/2017/BR2/2017219521-6849630.pdf)> [Lest: 15.03.18]



- Valle, A. og Gjerde, Ø. (2013) *Plan for helse- og omsorgstjenester 2012-2020*. Os: Os kommune. Tilgjengelig fra: <[https://oskommune.no/\\_f/p1/ie500a31f-c24d-4c9a-90b7-3643cacebfcd/plan-for-helse-og-omsorgstenester-2012-2020.pdf](https://oskommune.no/_f/p1/ie500a31f-c24d-4c9a-90b7-3643cacebfcd/plan-for-helse-og-omsorgstenester-2012-2020.pdf)> [Lest: 13.02.18]
- Von Hippel, E. (2005). Democratizing innovation: The evolving phenomenon of user innovation. *Journal für Betriebswirtschaft*, 55 (1), s. 63-78.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. og Tummers, L. G. (2015a). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*. [Internett], 17 (9), s. 1333–1357. DOI:10.1080/14719037.2014.930505
- Voorberg, W. H., Trummers, L., Bekkers, V., Torfing, J., Tonurist, P. & Kattel, R. (2015b). Co-creation and citizen involvement in social innovation: A comparative case study across 7 EU-countries. LIPSE report. EU kommisjonen.
- Vångeng, S. (2013) *Introduksjonshefte - formelt interkommunalt samarbeid* [Internett]. Oslo: KS. Tilgjengelig fra: <<http://www.ks.no/globalassets/introduksjonshefte-interkommunalt-samarbeid.pdf>> [Lest: 28.02.18]
- Walker, R. M., Damanpour, F. og Devece, C. A. (2010) Management Innovation and Organizational Performance: The Mediating Effect of Performance Management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (2), s. 367-386. DOI:10.1093/jopart/muq043
- Willumsen, E., Sirnes, T. og Ødegård, A. (2015). Innovasjon innen helse og velferd – sosial innovasjon. I: Willumsen I.E. og Ødegård, A. red. *Sosial innovasjon: fra politikk til tjenesteutvikling*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, s. 25-44.
- Woolcock, M. (1998) Social capital and Economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, 27 (2), s. 151.208.
- Yin, R. K. (2014) *Case Study Research Design and methods*. 5. utg. Los Angeles: SAGE.

## Kapittel 10      Appendix

### 10.1 Appendix 1 - Intervjuguide

#### Innledning

1. Introdusere oss og oppgaven
2. Presentere hensikten med intervjuet
3. Sikre formaliteter med underskrift
4. Opplyse om taushetsplikt, anonymisering og muligheten for å trekke seg underveis
5. Informere om lydopptak for kvalitetssikring av sitater, og at vi skriver notater underveis
6. Fortelle hva de får ut av oppgaven
7. Spørre om noe er uklart og om informantene har noen spørsmål

#### Overgang

8. Presentasjon av intervjuobjekt
  - a. Vil du fortelle litt om deg selv og din bakgrunn? (utdanningsbakgrunn/erfaring?)
  - b. Hva er din stilling og dine arbeidsoppgaver?

#### Hovedtema

##### 9. Innovasjon

- a. Hva legger dere i begrepet innovasjon?
- b. Hvordan arbeider kommunen med innovasjon?
  - i. prosjekt, daglige rutiner
- c. Innovasjon blir ofte forbundet med privat sektor. Kommunene er ofte kjent for å være rigide og må følge faste mønstre. Hvordan er det å få til innovasjonsprosjekter i kommunen?
  - i. Hvorfor/hvordan er det vanskelig?
- d. Hvor er deres hovedfokus i innovasjonsarbeidet?
  - i. Er det snakk om nye produkter, annen måte å organisere ting på, ny samhandling med bruker og innbyggere?
- e. I hvor stor grad er sentralt gitte reguleringer en viktig drivkraft for innovasjon i kommunen?

##### 10. Samarbeid

- a. Er dere opptatt av å innovere sammen med andre aktører?
  - i. Noe dere har vært opptatt av lenge?
- b. Hvilke tema fokuseres det på i samarbeidet?
- c. Hvem er involvert i innovasjonsarbeidet?
  - i. Ansatte, næringslivet, forbrukerne, innbyggerne, pårørende, folkevalgte, ledelsen. Kanskje alle sammen?
  - ii. Hvordan samarbeider dere?
  - iii. Hvordan vil du beskrive disse samarbeidene?
  - iv. Du nevnte .... , hvordan involverer dere de?

- d. Samarbeider dere med andre kommuner? interkommunalt samarbeid
  - i. Har dere en felles møteplass?
- e. Dere nevnte at dere har hatt samarbeid med ..... Hvor lenge har dere drevet med samarbeid med disse?
- f. Deltar dere i fora for innovasjon?
  - i. Seminarer, møter, kurs?
  - ii. Sitter dere for dere selv?

## 11. Samskaping

I offentlige handlingsplaner dukker det for tiden opp begreper som samskaping, co-production, co-creation, samarbeidsdrevet innovasjon (teoretiske begrep). I teori som vi har lest betyr ofte samskaping at offentlig sektor skal gå sammen med privat sektor og frivillige aktører.

- a. KS sier **dette** om samskaping: “Når to eller flere offentlige og private parter (innbyggere, sosiale entreprenører, foreninger og bedrifter) inngår i et likeverdig samarbeid, med hensikt å definere problemer og designe og implementere, nye og bedre løsninger.”
  - i. Har du hørt om dette?
  - ii. Hvordan forstår du dette?
  - iii. Altså - hva legger dere i ordet samskaping?
- b. Hvilke områder fokuserer dere på i tverrsektorielle samarbeid?

## 12. Samskaping i velferd

I mange av de offentlige handlingsplanene og i stortingsmeldinger (eksempel Stortingsmelding 29: Morgendagens omsorg, NOU: Innovasjon i omsorg) blir det skrevet om samskaping i forbindelse med innovasjon i velferd. Da snakker vi om alt fra eldreomsorg, rus, barnevern, skole, arbeidsinkludering, integrering av flyktninger - alt kommunen produserer av velferd, både tjenester og produkter.

- a. Hvordan arbeider dere i utviklingen av tjenesteproduksjon i velferd?
  - i. De nye kravene legger som sagt føring for mer samhandling med frivillige og private aktører. Har dette fått økt fokus hos dere?
  - ii. Er det vanskelig å forholde seg til de “nye kravene”?
- b. Involverer dere andre aktører i arbeidet med tjenesteproduksjon i velferd?
  - i. Sosiale entreprenører? Borgere? Andre kommuner? Andre aktører?
  - ii. Brukerinvolvering?
  - iii. Frivillige organisasjoner?
  - iv. Hvordan involverer dere dem?
  - v. Hvorfor involverer dere dem?
    - 1. Hva får dere ut slike samarbeid?
- c. Kontrakterer dere ut utvikling av tjenester innen velferd?
  - i. Til hvem kontrakterer dere oppgavene ut til?
  - ii. Hvorfor/hvorfor ikke?
  - iii. Prøv å få frem motiv: Økonomisk? demokratisk/legitimitet?
- d. Hvordan har utviklingen av tjenester innen velferd endret seg i løpet av de siste årene?
- e. Henter dere inspirasjon fra andre land?
  - i. Hvem?

- ii. Hvordan?
- iii. Hvorfor?
- f. Vi ser nå at det blant annet er en stor økning i antall flyktninger, problemer innenfor rus, og en kommende eldrebølge. Hvordan tenker dere å møte slike utfordringer?
- g. I stortingsmeldinger er det blant annet fokus på mobilisering til aktivt medborgerskap - der sivile aktører som medprodusenter, særlig omsorgsfeltet. Hva tenker dere om dette?
- h. Hva mener du er borgerens rolle i velferdsstaten fremover?

### **13. Om de ikke driver med samskaping:**

- a. *Hva gjør at dere ikke har fokus på samskaping?*
- b. *Har dere fått beskjed av fylkeskommunen eller andre styringsorganer om å fokusere på samskaping?*
  - i. *Hvorfor blir dette nedprioritert dersom dette er et krav fra myndighetene?*
- c. *Er dette noe dere kommer til å rette fokus mot i nærmeste framtid?*
  - i. *Hvorfor/hvorfor ikke? Hvordan?*

### **14. Generelle tanker om samskaping**

- a. Hva motiverer dere for å drive med innovasjon/samarbeid/samskaping?
- b. Ser dere muligheter knyttet til samskaping?
  - i. Involvering av andre aktører?
  - ii. involvering av borgere - økt legitimitet?
  - iii. Reduserte kostnader?
- c. Ser dere utfordringer knyttet til samskaping?
- d. X styrer denne kommunen, hvordan tror du det har betydning?
  - i. Om noen andre hadde styrt, hadde det vært en annen vinkling?
- e. Hvordan ser dere for dere innovasjon og samskaping vil foregå i fremtiden?

### **Oppsummering**

- 15.** Oppsummere funn?
- 16.** Har vi forstått deg riktig?
- 17.** Er det noe du vil tilføre?
- 18.** Er det noe du mener vi har glemt å spørre om? Noe annet vi burde få med i oppgaven vår?

### **Avrundning**

- 19.** Takke for oss og opplyse om videre prosess
- 20.** Høre om det er greit å ta kontakt om noe er uklart

## 10.2 Appendix 2 - Oppdatert intervjuguide

### Innledning

1. Introdusere oss og oppgaven
2. Presentere hensikten med intervjuet
3. Sikre formaliteter med underskrift
4. Opplyse om taushetsplikt, anonymisering og muligheten for å trekke seg underveis
5. Informere om lydopptak for kvalitetssikring av sitater, og at vi skriver notater underveis
6. Fortelle hva de får ut av oppgaven
7. Spør om noe er uklart og om informantene har noen spørsmål

### Overgang

8. Presentasjon av intervjuobjekt
  - a. Vil du fortelle litt om deg selv og din bakgrunn? (utdanningsbakgrunn/erfaring?)
  - b. Hva er din stilling og dine arbeidsoppgaver?

### Hovedtema

1. Hva legger dere i begrepet innovasjon?
2. Hvordan arbeider kommunen med innovasjon?
  - a. Prosjekt, daglige rutiner - begge deler
3. Vil du beskrive en vanlig innovasjonsprosess, og eventuelt hvilke aktører som involveres, og på hvilke stadier?
  - a. Involveres andre aktører?
4. Vi fokuserer på innovasjon gjennom samskaping. Det er et relativt nytt begrep, men er også kjent som: sosial innovasjon, "co-production", samstyring, samarbeidsdrevet innovasjon og lignende. Har du hørt om dette?
  - a. "Når to eller flere offentlige og private parter (innbyggere, sosiale entreprenører, foreninger og bedrifter) inngår i et likeverdig samarbeid, med hensikt å definere problemer og designe og implementere, nye og bedre løsninger."
5. Hva er formålet med innovasjon?
  - a. Øke effektivitet, redusere kostnader? Brukereffektivitet?
6. Hva er drivkraften for innovasjon i kommunen?
7. I hvor stor grad er ledelsen en viktig drivkraft for implementering av innovasjon?
8. Hvor stor grad er sentralt gitte reguleringer en drivkraft for innovasjon i kommuner?
9. Hvordan arbeider dere i møte med velferdsutfordringene?
  - a. Vi ser nå at det blant annet er en stor økning i antall flyktninger, problemer innenfor rus, og en kommende eldrebølge. Hvordan tenker dere å møte slike utfordringer?
10. Hvilke tema/område fokuserer dere på i innovasjonsarbeidet?
11. Om kommunen hadde blitt styrt av et annet parti, hvordan tror du det hadde hatt betydning?
12. Hvor mye tror du kommunestørrelsen har å si på innovasjonsarbeidet?
13. Forankres beslutninger fra brukerne det gjelder fortløpende i utviklingsprosesser?
14. I stortingsmeldinger er det blant annet fokus på mobilisering til aktivt medborgerskap - der sivile aktører som medprodusenter, særlig omsorgsfeltet. Hva tenker dere om dette?

- a. Hva mener du er borgerens rolle i velferdsstaten fremover?
- 15. Hvor skjer utviklingen i organisasjonen?
- 16. Setter dere ut driften av tjenester til andre aktører?
- 17. I hvor stor grad er private aktører og sosiale entreprenører viktig for innovative tiltak kommunen har gjennomført?
  - a. Er anbudsregler kan være hinder for slike tiltak  
“kontraktsregler hindrer samarbeid med leverandører”.
- 18. Samarbeider dere med andre kommuner? interkommunalt samarbeid
  - a. Felles møteplass?
- 19. Kartlegges effekter av innovasjonene? Har dere systematiske målinger av ulike tiltak for å se hva som er mest effektivt og hva som er beste praksis? (eks av brukerfeedback)
- 20. Hva er barrierer for innovasjon?
  - a. Offentlig sektor kjent for å være byråkratisk og hierarkisk, risikoavers... i hvor stor grad er dette en barriere for dere?

### **Oppsummering**

1. Har vi forstått deg riktig?
2. Er det noe du vil tilføre?
3. Er det noe du mener vi har glemt å spørre om? Noe annet vi burde få med i oppgaven vår?

### **Avrundning**

4. Takke for oss og opplyse om videre prosess
5. Høre om det er greit å ta kontakt om noe er uklart

## 10.3 Appendix 3 - Samtykkeskjema

### **Informert samtykke**

#### **Bakgrunn og formål**

Masteroppgaven er en avsluttende del av masterstudiet innovasjon og ledelse ved Høgskulen på Vestlandet, avdeling Bergen. Temaet for oppgaven er innovasjon i offentlig sektor der vi søker kunnskap om hvordan kommuner arbeider med samskaping innen velferd. Formålet med prosjektet er å få innblikk i hvordan samskaping praktiseres i ulike kommuner i Hordaland. Vi ønsker i den forbindelse å intervju relevante kontaktpersoner i disse kommunene.

#### **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

#### **Opptak**

Intervjuet vil bli tatt opp på båndopptaker dersom informanten godkjenner dette.

#### **Anonymitet**

All informasjon som kommer frem under intervjuet kommer til å være konfidensielt, og lydopptaket kommer til å bli slettet rett etter at jeg har skrevet av den informasjon jeg trenger. Alle opplysninger kommer til å anonymiseres innen prosjektslutt 20. mai 2018, og ingen enkeltpersoner vil kunne bli gjenkjent i den ferdige masteroppgaven.

Dersom det er noe du lurer på kan du kontakte oss på telefon: Ine 92 86 03 34 eller Isabel 48 17 76 78, eller sende e-post til: [inesveen24@hotmail.com](mailto:inesveen24@hotmail.com) eller [isabelwedoe@gmail.com](mailto:isabelwedoe@gmail.com).

Vår veileder for denne masteroppgaven, Jill Merethe Loga, kan kontaktes på e-post: [jill.merethe.loga@hvl.no](mailto:jill.merethe.loga@hvl.no), dersom det skulle være ønskelig.

#### **Samtykkeerklæring**

Jeg har lest og forstått informasjonen over, og gir mitt samtykke til å delta i intervjuet.

.....  
*Dato/Sted*

.....  
*Signatur*

Med vennlig hilsen  
Isabel Eikeland Wedøe og Ine Sveen

## 10.4 Appendix 4 - Godkjennelse fra NSD



Jill Loga

5059 BERGEN

Vår dato: 13.04.2018

Vår ref: 59769 / 3 / LAR

Deres dato:

Deres ref:

### Vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning § 31

Personvernombudet for forskning viser til meldeskjema mottatt 12.03.2018 for prosjektet:

59769	Samskaping i Bergen, Os og Fjell kommune
Behandlingsansvarlig	Høgskulen på Vestlandet, ved institusjonens øverste leder
Daglig ansvarlig	Jill Loga
Student	Isabel Wedøe

#### Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon finner vi at prosjektet er meldepliktig og at personopplysningene som blir samlet inn i dette prosjektet er regulert av personopplysningsloven § 31. På den neste siden er vår vurdering av prosjektopplegget slik det er meldt til oss. Du kan nå gå i gang med å behandle personopplysninger.

#### Vilkår for vår anbefaling

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon
- vår prosjektvurdering, se side 2
- eventuell korrespondanse med oss

Vi forutsetter at du ikke innhenter sensitive personopplysninger.

#### Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet

Dersom prosjektet endrer seg, kan det være nødvendig å sende inn endringsmelding. På våre nettsider finner du svar på hvilke [endringer](#) du må melde, samt endringskjema.

#### Opplysninger om prosjektet blir lagt ut på våre nettsider og i Meldingsarkivet

Vi har lagt ut opplysninger om prosjektet på nettsidene våre. Alle våre institusjoner har også tilgang til egne prosjekter i [Meldingsarkivet](#).

#### Vi tar kontakt om status for behandling av personopplysninger ved prosjektslutt

Ved prosjektslutt 14.06.2018 vil vi ta kontakt for å avklare status for behandlingen av

*Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.*



personopplysninger.

Se våre nettsider eller ta kontakt dersom du har spørsmål. Vi ønsker lykke til med prosjektet!

Marianne Høgetveit Myhren

Lasse André Raa

Kontaktperson: Lasse André Raa tlf: 55 58 20 59 / [Lasse.Raa@nsd.no](mailto:Lasse.Raa@nsd.no)

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Isabel Wedøe, [isabelwedoe@gmail.com](mailto:isabelwedoe@gmail.com)



#### DATAINNSAMLING

Dere har opplyst i meldeskjema at det vil registreres personopplysninger ved bruk av personlig intervju og deltakende observasjon. På grunnlag av øvrig prosjektdokumentasjon kan vi ikke se at det registreres personopplysninger gjennom andre metoder enn intervju. Vi legger således til grunn at dersom det gjennomføres deltakende observasjon som en del av prosjektet, gjennomføres dette anonymt, det vil si uten at det registreres personopplysninger. I motsatt tilfelle skal det sendes endringsmelding til personvernombudet.

#### INFORMASJON OG SAMTYKKE

Dere har opplyst i meldeskjema at utvalget vil motta skriftlig og muntlig informasjon om prosjektet, og samtykke skriftlig til å delta. Vår vurdering er at informasjonsskrivet til utvalget er godt utformet.

#### DATASIKKERHET

Personvernombudet forutsetter at dere behandler alle data i tråd med Høgskulen på Vestlandet sine retningslinjer for datahåndtering og informasjonssikkerhet. Vi legger til grunn at bruk av privat datamaskin og/eller mobil lagringsenhet er i samsvar med institusjonens retningslinjer.

Vi forutsetter at bruk av Google er avklart med og godkjent av behandlingsansvarlig institusjon.

#### PUBLISERING AV PERSONOPPLYSNINGER

Dere har i meldeskjema opplyst at direkte og/eller indirekte personidentifiserbare opplysninger publiseres. Personvernombudet kan ikke se av øvrig prosjektdokumentasjon at det er tilfellet, og har lagt til grunn at personopplysninger ikke publiseres. Vi gjør oppmerksom på at dersom dere publiserer personopplysninger, er det en forutsetning at den enkelte har samtykket. Vi anbefaler at hver enkelt informant får anledning til å lese og godkjenne opplysningene før publisering.

#### PROSJEKTSLUTT

Prosjektslutt er oppgitt til 14.06.2018. Det fremgår av meldeskjema/informasjonsskriv at dere vil anonymisere datamaterialet ved prosjektslutt. Anonymisering innebærer vanligvis å:

- slette direkte identifiserbare opplysninger som navn, fødselsnummer, kobling snøkkel
- slette eller omskrive/gruppere indirekte identifiserbare opplysninger som bosted/arbeidssted, alder, kjønn
- slette lydopptak

For en utdypende beskrivelse av anonymisering av personopplysninger, se Datatilsynets veileder:

<https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/regelverk-skjema/veiledere/anonymisering-veileder-041115.pdf>