

MASTEROPPGAVE

Emnekode: LED5009

Navn: Kjersti Sandvik

Det er som å snu et tankskip. Hold ut!

- Om kommuners evne til å drive samskapende innovasjon

Dato: 24.5.2023

Totalt antall sider: 114

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg problemstillingen *Hvordan kan kommuner praktisere samskaping mellom interne og eksterne aktører ved innovasjon?* For å belyse dette er det sett nærmere på hva som kjennetegner innovasjon basert på samskaping mellom interne og eksterne aktører, ulike metoder og tilnærminger til innovasjonsprosesser som kan bidra til økt samskapingspraksis og hvilke faktorer som kan hemme og fremme økt samskapende innovasjon.

Viktige funn fra litteraturen er nedbryting av siloer i organisasjonen med kultur for samarbeid på tvers av sektorer, organisering av utviklingsarbeid i nettverk, utadrettet fokus og rom for å feile. Det er funnet flere typer metoder for å få til vellykket samskaping, slik som living labs, utopia workshops, tjenestedesign og ulike former for nettverksorganisering herunder matriseorganisering. Typiske hemmere for å lykkes er sterke hierarkier med linjestyring som gjerne er top-down og bruk av makt i ulike lederposisjoner, også hos folkevalgte.

Det er gjort et casestudie i Nordre Follo kommune på det sentrale Østlandet. Dette er en ny kommune med ferskt planverk basert på FNs bærekraftsmål og porteføljestyring av prosjekter. Samskaping og innovasjon er nedfelt i flere av dokumentene, og disse er en del av grunnlaget for studien sammen med intervjuer av representanter fra toppledelsen og fra porteføljestyringen.

Viktige funn fra studien er at selv om en kommune har gode styringsverktøy som peker mot en New Public Governance (NMP) styring av kommunen, så er det ikke gitt at det fungerer slik i praksis. Kommuner er store, tradisjonelle organisasjoner som ikke lar seg snu over natten. En av informantene sammenligner kommunen med et tankskip som skal snus, det går sakte og det er tungt. Kommunene opplever utfordringer med lovverk som ikke legger til rette for likeverdig samskaping med eksterne aktører og en organisasjon som ikke har bygd opp en god kultur for tverrfaglig samarbeid.

Med god ledelse, vurdering av matriseorganisering og bevissthet rundt de ulike styringsformene kommuner har i praksis, er det fullt mulig å praktisere samskaping ved innovasjon.

Abstract

This thesis deals with the issue *How can municipalities practice co-creation between internal and external actors in innovation?* To illuminate this, a closer look has been taken at what characterizes innovation based on co-creation between internal and external actors, different methods and approaches to innovation processes that can contribute to increased co-creation practices and which factors can inhibit and promote increased co-creative innovation.

Important findings from the literature are the breaking down of silos in the organization with a culture of collaboration across sectors, organization of development work in networks, outward focus and room to make mistakes. Several types of methods have been found to make successful co-creation, such as living labs, utopia workshops, service design and various forms of network organization, including matrix organization. Typical barriers to success are strong hierarchies with line management that is often top-down and the use of power in various leadership positions, including elected officials.

A case study has been carried out in Nordre Follo municipality in the central eastern part of Norway. This is a new municipality with fresh planning based on the UN's sustainability goals and portfolio management of projects. Co-creation and innovation are set out in several of the documents, and these form part of the basis for the study together with interviews of representatives from top management and from portfolio management.

Important findings from the study are that even if a municipality has good management tools that point towards a New Public Governance (NMP) management of the municipality, it is not a given that it works this way in practice. Municipalities are large, traditional organizations that cannot be turned around overnight. One of the informants compares the municipality to a tanker that needs to be turned around, it goes slowly, and it is heavy. The municipalities experience challenges with legislation that does not facilitate equal co-creation with external actors and an organization that has not built up a good culture for interdisciplinary collaboration.

With good management, assessment of matrix organization and awareness of the different forms of governance that municipalities tend to have, it is entirely possible to practice co-creation through innovation.

Forord

Det har vært hårete å gjennomføre en MBA sammen med full lederjobb, men med harde prioriteringer og fleksibel arbeidsgiver kom jeg i mål!

Tusen takk til Nordre Follo kommune og alle dere som velvillig har stilt opp på intervjuer og gitt positive oppmuntringer underveis i arbeidet. Det har vært gøy å forske på egen arbeidsplass, og jeg håper at studien kan komme til nytte i framtidig utviklingsarbeid. Det er mye bra på gang, og en del som kan bli bedre.

Også hjertelig takk til min strukturerte, tydelige og oppmuntrende veileder Dorthe Næss Eide som har gitt gode råd underveis og bidratt til at oppgaven forhåpentligvis oppleves som ryddig og lesbar.

Og til slutt takk til min mann som også valgte å ta samme MBA og sette av alle helger og ferier til arbeid med oppgave!

Son 24.5.23

Kjersti Sandvik

Innholdsfortegnelse

.....	0
Sammendrag	ii
Abstract	iii
Forord	iv
Figurer og tabeller	vii
1. Introduksjon	1
1.1. Bakgrunn for valg av fokus	1
1.2. Problemstilling og forskningsspørsmål	2
1.3. Kort om oppgavens oppbygging.....	4
2. Teoretisk rammeverk.....	4
2.1. Innovasjon	5
2.2. Samskaping.....	7
2.3. Kjennetegn på innovasjon basert på samskaping	8
2.4. Hvilke metoder/tilnæringer til innovasjonsprosesser kan bidra til økt samskapingspraksis?	12
2.4.1. Nettverk og selvorganiserte team	12
2.4.2. Tjenestedesign	14
2.4.3. Living labs og urban living labs	15
2.4.4. Utopia workshops.....	17
2.5. Hvilke viktige faktorer kan hemme og fremme økt samskapende innovasjon?.....	18
2.6. Oppsummering teoretisk rammeverk	30
2.6.1. Foreløpig konklusjon ut fra det teoretiske rammeverket	31
3. Metode.....	32
3.1. Valg av forskningstilnærming, -strategi og -design	32
3.1.1. Utvalg av case og anaylyseenhet.....	33
3.1.2. Beskrivelse av case-organisasjonen	34
3.1.3. Litteratursøk	36
3.2. Datainnsamling	36
3.2.1. Strategiske utvalgs-kriterier.....	37
3.2.2. Intervjuene.....	38
3.3. Dataanalyse.....	41
3.4. Kvalitetsvurderinger	43
3.4.1. Pålitelighet.....	43
3.4.2. Troverdighet – intern validitet.....	44
3.4.3. Overførbarhet – ekstern validitet.....	44
3.4.4. Refleksjoner rundt valgt metode	45

3.5.	Etiske problemstillinger.....	46
4.	Funn og drøfting.....	47
4.1.	Forskningsspørsmål 1.....	47
4.1.1.	Funn i lokale dokumenter.....	47
4.1.2.	Funn i intervjuer og observasjoner.....	49
4.1.5.	Drøfting/tolkning av funn.....	53
4.2.	Forskningsspørsmål 2.....	57
4.2.1.	Funn fra lokale dokumenter.....	57
4.2.2.	Funn fra intervjuer og observasjoner.....	58
4.2.6.	Drøfting/tolking av funn.....	62
4.3.	Forskningsspørsmål 3.....	66
4.3.1.	Funn fra lokale dokumenter.....	66
4.3.2.	Funn fra intervjuer.....	67
4.3.8.	Drøfting/tolkning av funn.....	76
5.	Konklusjon.....	85
5.1.	Forskningsspørsmål 1.....	85
5.2.	Forskningsspørsmål 2.....	86
5.3.	Forskningsspørsmål 3.....	88
5.4.	Forslag til tiltak.....	90
5.5.	Studiens begrensning og forslag til videre forskning.....	92
6.	Referanser.....	94
7.	Vedlegg.....	100
7.1.	Informasjonsskriv informanter.....	100
7.2.	Intervjuguide individuelle intervjuer.....	103
7.3.	Intervjuguide gruppeintervju.....	104

Figurer og tabeller

Figur 1	Oppgavens oppbygging	4
Figur 2	Trippel diamant (digdir)	14
Figur 3	Hemmere og fremmere	30
Figur 4	Suksessfaktorer for samskaping og internt samarbeid	32
Figur 5	Organisasjonskart Utvikling og bærekraft.....	35
Figur 6	Tabell informanter	38
Figur 7	Mål- og resultatstyring.....	49
Figur 8	Ulike forståelser av begrepet samskaping	53
Figur 9	Fra kommunens innovasjonsstrategi	58
Figur 10	Oppsummering metoder for innovasjonsprosesser.....	63
Figur 11	Hemmere og fremmere empiri	77
Figur 12	Hemmere teori og empiri.....	88
Figur 13	Fremmere teori og empiri	90
Figur 14	Hva samskaping egner seg til	Feil! Bokmerke er ikke definert.
Figur 15	Utgangspunkt for en samskapende kommune	Feil! Bokmerke er ikke definert.
Figur 16	GAP analyse	Feil! Bokmerke er ikke definert.

1. Introduksjon

Kommunesektoren i Norge må endre seg for å møte framtidige behov. Samskaping og innovasjon er sentrale begreper som skal bidra til å møte behovene. Oppgaven vil undersøke status for hvordan situasjonen er i dag med en norsk kommune som case, og se på hvordan en kommune kan endre praksis for å gjøre utviklingsarbeidet på mer innovative måter og i samskaping med aktører i lokalsamfunnet.

1.1. Bakgrunn for valg av fokus

Regjeringen har et mål om «en effektiv offentlig sektor som leverer gode tjenester til innbyggere, har høy grad av tillit i befolkningen og finner nye løsninger på samfunnsutfordringer i samarbeid med innbyggerne, næringslivet, forskningsmiljøer og sivilsamfunnet.» (Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 5). Kommunene må tenke innovativt og endre organisasjonen for å møte nye utfordringer med strammere økonomi. Digitalisering av tjenester som tidligere ha vært gjort manuelt av ansatte, nye kommunikasjonsformer og selvbetjeningsløsninger er noen av de nye verktøyene kommunene har fått tilgang til. Bruk av disse nye verktøyene byr imidlertid på utfordringer i form av at ansatte må endre arbeidsmetoder og enkelte arbeidsprosesser blir overtatt av digitale løsninger.

Kommunenes fagblad «Kommunal Rapport» preges av kronikker, artikler og meningsytringer knyttet til innovasjon og endringer i kommunesektoren. Dette viser at endringen er krevende for kommunene og nå utvikler kommunenes organisasjon KS verktøy for å hjelpe kommunene med å se framtidsscenario og kunne planlegge langsiktig for å møte framtidige utfordringer. Det informeres også om metoder for å oppnå samskaping og innovasjon i offentlig sektor som for eksempel *tjenstedesign*. Tjenstedesign er et ferskt begrep som ikke lett lar seg definere, men hovedhensikten er å trekke brukerne av en tjeneste inn i diskusjonen om utformingen av tjenesten. (Rønning, 2021). Andre nyere metoder er *Living labs* som kan defineres som brukersentrerte innovasjonsmiljøer bygd på hverdagspraksis og forskning og setter det inn i en realistisk sammenheng. I denne sammenhengen kan også *bylab* nevnes som metode for byutvikling. *Utopia workshops* er også en tilnærming til samskapende innovasjon.

I masteroppgaven tar jeg utgangspunkt i Nordre Follo kommune som ligger på det sentrale Østlandet. Kommunen er ny fra 1.1.20 og har utviklet styringsdokumenter basert på stortingsmeldinger og forskning knyttet til fremtidsbildet. Kommunen er resultat av en sammenslåing av Ski og Oppegård kommuner, og sammenslåingsprosessen hadde høyt fokus på tverrfaglig arbeid, innbyggerorientering og samskaping. Utviklingsarbeidet for den nye kommunen foregikk i tverrfaglige innovasjonsprosjekter. Kommunens styringsdokumenter som Kommuneplan, Innovasjonsstrategi, Arbeidsgiverstrategi og andre dokumenter er gjennomsyret av denne tankegangen.

En kommune er en stor organisasjon og en tradisjonell oppbygging i kommuner er et hierarki med en gruppe beslutningstakere på toppen. Dette gir en mulighet til å omdisponere ressurser for å implementere innovative løsninger. Bakdelen med denne hierarkiske inngangen til å beslutte nye løsninger er at disse lederne ofte stoler mer på deres egne ideer og interne ressurser de har tilgang til. Slik kan de miste muligheten til å trekke nytte av den kunnskapen som oppstår i interaksjoner fra utsiden av organisasjonen (Torfing, 2018). I et hierarki i en stor organisasjon, kan det oppstå *siloer* mellom de ulike sektorene som hindrer kunnskapsdeling også internt i organisasjonen. Organisasjonen risikerer å framstå som fragmentert, og ikke som en felles helhet utad. Dette kan ha konsekvenser for kundeopplevelser, innovasjon, effektivitet, utførelse og i ytterste konsekvens selve bunntinjen (Waal, Weaver, Day, & Hejden, 2019). Dette er noen av flere tema i oppgaven som skal bidra til å belyse problemstillingen.

1.2. Problemstilling og forskningsspørsmål

Ønskesituasjonen er en innovativ kommune som utvikler tjenesten i tett samarbeid med innbyggerne og som samarbeider på tvers av fagområdene for best mulig drift. Nåsituasjonen tyder på at kommunen har utfordringer med kommunikasjon på tvers av fagområdene, og mange innbyggere uttrykker frustrasjon over manglende respons fra kommunen.

Etter en lang periode med smittevernrestriksjoner og hjemmekontor samt skifte av kommunedirektør, har kommunen igjen satt i gang prosjektorganisering av utviklingsprosjekter. Etter ett år med porteføljestyling av prosjekter, avdekkes det seg at organisasjonen ikke har kommet videre på tverrfaglig samarbeid. Det er krevende å rekruttere riktige medarbeidere inn i prosjektgrupper, og prosjektledere får ikke nok avsatt tid. En

innsamling av pågående prosjekter viser at det er mellom 200 og 300 prosjekter som pågår, og flere har lignende innhold eller samme målgruppe uten at de kjenner til hverandres arbeid.

Tilbakemeldinger fra de ulike prosjektene tyder på at kommunen ikke har nådd målene om å være samskapende og det kan se ut til at de ulike sektorene i kommunen ikke har god nok kommunikasjon og kunnskap om hverandre.

Problemstilling:

Hvordan kan kommuner praktisere samskaping mellom interne og eksterne aktører ved innovasjon?

Forskningsspørsmål:

1. Hva kjennetegner innovasjon basert på samskaping mellom interne og eksterne aktører?
2. Hvilke metoder/tilnærminger til innovasjonsprosesser kan bidra til økt samskappingspraksis?
3. Hvilke viktige faktorer kan hemme og fremme økt samskapende innovasjon?

Samskaping er et begrep som har oppstått i en situasjon der offentlig sektor blir satt under press med innbyggere som stadig stiller større krav. Litteraturen skiller ofte mellom samproduksjon og samskaping. *Samproduksjon* har blitt brukt der individer bidrar til å produsere tjenesten sammen med offentlig sektor, for eksempel en innbygger som bidrar til å definere eget behov for hjelpetjenester fra kommunen. (Rønning, 2021) Begrepet *samskaping* er i større grad brukt når det oppstår et komplekst problem som offentlig sektor har utfordringer med å løse alene.

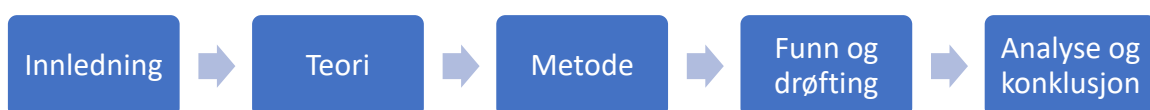
Innovasjon er et nytt eller vesentlig endret produkt, tjeneste, produksjonsmåte, måte å organisere eller markedsføre aktivitet på, og som er tatt i bruk (<https://snl.no/innovasjon>) Det kan hevdes at det ikke er en konsensus i forskningsmiljøet om hvordan innovasjon egentlig defineres (Fuglsang, 2010). Det er ofte enighet om to elementer; gjøre noe nytt eller vesentlig endret og utvikle det nye i en kontekst. I offentlig sektor knyttes innovasjon til noe nytt som skaper verdi for innbyggerne og for samfunnet. En ny og endret tjeneste, organisering eller prosess kan nevnes som eksempler. I offentlig sektor er det brukeren av tjenestene som er i

sentrum og dette kan være både innbyggere, frivillig sektor og offentlige og private virksomheter. Det må også skilles mellom innovasjon og resultat, ikke alle innovasjoner vil føre til forbedringer for alle (Rønning, 2021).

Med interne aktører menes ledere og ansatte i kommunens administrasjon. For få til det gode utviklingsarbeidet, må organisasjonen ha god kommunikasjon og læring på tvers av sektorene. Med eksterne aktører menes aktører som ikke er en del av kommunens organisasjon, men ulike samfunnsaktører som kan tenkes å bidra inn til å løse samfunnsflokke. Det må bygges tillit, empati og felles forståelse mellom de ulike aktørene. Aktørene har gjerne både ulik bakgrunn, utdanning og interesser. Dersom man lykkes med å bygge et fellesskap med faglige verdier, normer og metoder, er organisasjonen bedre i stand til å utvikle ny kunnskap som vil inngå i samarbeidsprosesser og innovasjon (Torfing, 2018).

1.3. Kort om oppgavens oppbygging

Oppgaven starter med en kort introduksjon med presentasjon av problemstilling og forskningsspørsmål knyttet til denne. Deretter gjøres en teoretisk gjennomgang av tema som fører til en foreløpig konklusjon. Kapittel 3 beskriver metodene som er brukt til innsamling av data fra empirien. Kapittel 4 beskriver funn fra intervjuer og observasjoner samt case-kommunens mest sentrale styringsdokumenter og en analyse av funnene opp mot det teoretiske perspektivet. Kapittel 5 konkluderer med svar på problemstillingen gjennom å konkludere i hvert forskningsspørsmål og forslag til tiltak ut fra funn og analyse.



Figur 1 – oppgavens oppbygging

2. Teoretisk rammeverk

Formålet med dette kapitlet er å klargjøre elementer i problemstillingen ved hjelp av teorien. Kapitlet starter med en teoretisk undersøkelse og kunnskap om begrepene *innovasjon*, *samskaping* og *internt samarbeid*. Deretter vil jeg gå inn i hvordan begrepene henger sammen ved å beskrive samarbeidsdrevet/samskapende innovasjon, hva som kjennetegner samarbeidsdrevet/samskapende innovasjon, hvilke metoder som kan benyttes til å

gjennomføre samskapende innovasjon i praksis og hva som hemmer og fremmer dette i offentlig sektor. I slutten av kapitlet oppsummeres teoridelen ut fra problemstillingen og forskningsspørsmålene med en foreløpig konklusjon.

2.1. Innovasjon

Innovasjon er tradisjonelt knyttet til oppfinnelser eller nye tjenester, men de siste to tiårene er innovasjon blitt brukt og diskutert mer aktivt. Flere definisjoner knyttes til å omsette nye ideer til praksis. Det ser også ut til å være enighet om at innovasjon er både å gjøre noe nytt eller vesentlig endret og omsette det nye til praksis (Rønning, 2021, s. 20). Innovasjon knyttes også til endring av tjenester.

Innovasjon har gjennom mer enn et århundre vært sett på som en viktig driver for konkurranse og økonomisk vekst i privat næringsliv, men ikke så mye i offentlig sektor (Crosby, 't Hart, & Torfing, 2017, s. 657). Det representative demokratiet og byråkratiet har vært oppfattet som en brems for å finne nye løsninger. Man kan skille mellom *radikale og inkrementelle* innovasjoner. En radikal innovasjon i offentlig sektor kan være en helt ny måte å organisere eller levere en tjeneste på. En inkrementell innovasjon er mer kontinuerlige endringer der det gjøres små brudd med det eksisterende. Mange små brudd kan føre til en endret tjeneste over lengre tid. Slik kan man unngå utilsiktede bivirkninger med endringen – man kan justere underveis (Rønning, 2021). Det er gjort en del forskning på endringer og innovasjoner i offentlig sektor. Mange studier har fokus på innovasjoner som er påtvunget eller radikale der det starter som politikk, som for eksempel innføringen av New Public Management (NMP). Like viktig er innovasjoner som oppstår fra praksisfeltet der kontinuerlige endringer skjer og repeteres og gjennom dette blir implementert. For å regnes som innovasjon og ikke en vanlig endringsaktivitet, må det bli repetert og ha innvirkning på utviklingen. Innovasjoner inkluderer aktiviteter som implementering, spredning, kopiering og oppnå en økonomisk og sosial gevinst (Fuglsang, 2010).

Man kan skille mellom *lukket og åpen innovasjon*. Et eksempel på lukket innovasjon er når innovasjonen foregår innad i bedriften som en vertikal prosess. En åpen innovasjon involverer flere aktører (Chesbrough H. , 2015). Aktørene integrerer ideene sine, ekspertisen og kunnskapen med aktører utenfor organisasjonen slik at de kan oppnå nye resultater. Teorien bak er at et firma ikke sitter med all kunnskapen selv og at man utnytter både interne og eksterne ideer (Chesbrough H. W., 2003). Det kan også være to varianter: outside-in og

inside-out (Chesbrough H. , 2015). Outside-in betyr at bedriften åpner opp bedriftens innovasjoner for ulike eksterne impulser og bidrag. Dette krever at bedriften klarer å håndtere nye impulser og bringe det videre i driften. Det er dette aspektet ved åpen innovasjon som har størst interesse i forskningen og i praksis. Inside-out er når organisasjoner deler ubrukte ideer med andre i markedet.

Eksempler på å åpne innovasjoner kan være *sosial innovasjon og sosiale entreprenører*. Det er ingen klar og tydelig definisjon på sosial innovasjon, utviklingen innen feltet går raskt og ligger gjerne foran forskningen. Samtidig kan man si at innovasjonen skal møte et udekket behov (Rønning, 2021, s. 139). Sosiale innovasjoner kan skje i samarbeid mellom ulike aktører, både offentlig og privat og kan være både inkrementelle, institusjonelle og forstyrrende (Nicholls mfl i (Rønning, 2021, s. 140)). Det inkrementelle går på å møte sosiale behov på en mer effektiv måte, det institusjonelle går mer på å omorganisere strukturer for å øke de sosiale verdiene og resultatene og de forstyrrende er systemendringer. Dette kan foregå både på individnivå, på systemnivå eller på organisasjonsnivå. Totalt sett kan vi si at intensjonen med sosial innovasjon er å gjøre situasjonen bedre for noen (Rønning, 2021).

Sosiale entreprenører springer ut fra den sosiale innovasjonen. Sosialt entreprenørskap kan være å «... utvikle, organisere og skalere innovative løsninger på samfunnsproblemer og innebærer en kobling av sosiale og forretningsmessige mål og metoder» (Ingstad & Loga, 2016, s. 21). Sosiale entreprenører kan tilby løsninger som ikke allerede er kjent og kan delta i samproduksjon. Mest brukt i Norge er sosialt entreprenørskap som dekker ulike former for arbeidsinkludering eller innen eldreomsorgen. Sosialt entreprenørskap er mindre utviklet i Norge i forhold til andre land. Dette kan skyldes mangel på kunnskap om hva det egentlig er, men også en manglende politisk vilje til å stimulere ikke-offentlig produksjon innen velferd. Det er også noen utfordringer i skjæringspunktet mellom å være en ideell aktør som også skal drive kommersiell aktivitet, særlig der de er organisert som aksjeselskaper. Dette kan skape mistenksomhet rundt det ideelle i møtet med offentlig sektor (Ingstad & Loga, 2016). En annen utfordring i møtet mellom en aktør fra privat sektor og det offentlige, er manglende forståelse for hverandres mål. Privat sektor kan ha utfordringer med å forstå motivasjonen hos offentlig sektor som ikke har profitt som mål. Det kan bli vanskelig kommunikasjon. Dette kan skape utfordringer med tillit og også gjøre at samarbeidet framstår som tidkrevende og dermed ressurskrevende (Isaksen, 2020).

En annen innfallsvinkel til innovasjon i offentlig sektor er *bricolage*. Begrepet stammer fra Levi-Strauss som ønsket å lage strategier ut fra praksisfeltet. I denne sammenhengen kan også begrepet *bricolour* brukes som en som utvikler strukturer eller praksis ut fra hendelser. (Fuglsang, 2010). Når ledere gjør innovasjoner er det ofte som en del av politiske ideer og krav. Det genereres ideer som konkretiseres og omsettes til en ny måte å organisere arbeidet på og en forbedring av tjenesten. Når ansatte gjør innovasjoner, stammer de fra en indre motivasjon om å forbedre tjenesten basert på erfaringene, *bricolage*. For å lykkes med dette må det være samspill mellom *bricolourene* og lederne som kan se videre på formalisering av nye måter å løse arbeidsoppgaver på. Men de bygger på konkrete problemer som er opplevd og løst av medarbeidere. På denne måten kan man komme nærmere innbyggernes behov, for eksempel innen eldreomsorgen (Fuglsang, 2010).

2.2. Samskaping

Samskaping kan defineres slik: «Samskaping innebærer at to eller flere parter finner sammen i en likeverdig felles bestrebelse på å skape en løsning på et felles problem» (Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2020, s. 29). En annen måte å definere samskaping på er å dele opp ordet: ««sam» betyr at ulike aktører utveksler ressurser, mens «skaping» henspiller på at noe blir realisert som ellers ikke ville blitt til virkelighet» (Breimo & Røiseland, 2021, s. 38).

Samskaping trekkes fram som en metode for å styrke deltakeres eierskap til løsning og med det redusere motstand mot endringer og redusere konflikter. Samskaping kan også bedre kompetansen i samfunnet og være en kilde til innovasjon (Breimo & Røiseland, 2021). Spredningen av samskaping kan i et kunnskapsbasert perspektiv være et overordnet prinsipp som må tilpasses den aktuelle situasjonen. I et institusjonelt perspektiv, kan det se ut til å være en tendens til at norske sammenslåtte kommuner har brukt ordet «samskaping» i kommuneplanene for å forene flere kommuner og peke framover. Ordet kan være passe abstrakt til at det ikke truer interessene i de tidligere kommunene. Sett i et kritisk perspektiv, kan man si at samskaping innføres for å lette budsjettbyrden til det offentlige ved å overlate flere oppgaver til innbyggerne. I det perspektivet vil samskaping i hovedsak bli innført på de mest kostnadskrevende områdene som for eksempel i eldreomsorgen (Breimo & Røiseland, 2021).

Samskaping vil kreve en tverrsektoriell samhandling. De som argumenterer for at offentlig sektor skal samarbeide med eksterne aktører, ser gjerne organisasjonen som en enhetlig aktør.

Men om organisasjonen skal lykkes med dette, kreves det at man først har et godt internt samarbeid (Rønning, 2021, s. 67).

2.3. Kjennetegn på innovasjon basert på samskaping

Dagens samfunn står overfor en rekke komplekse problemer eller *samfunnsflokker* (wicked problems) (Koppenjan & Klijn, 2004). Problemene er på tvers av de tradisjonelle skillene mellom organisasjoner og krysser også tradisjonelle grenser mellom privat og offentlig sektor. Aktørene hver for seg kan ikke løse disse komplekse problemene. Offentlig sektor er også avhengig av kunnskap og ressurser fra andre parter, både internt og eksternt, for å nå sine mål. Organisasjoner kan ikke lenger ignorere omgivelsene sine (Koppenjan & Klijn, 2004).

For å takle disse komplekse problemene, er det forventet at både folkevalgte og ledere samarbeider med ikke-offentlige aktører. Offentlig sektor kan ikke klare dette alene og det må gjøres radikale endringer for å møte utfordringene (Crosby, 't Hart, & Torfing, 2017).

Begrepet samskapende eller samarbeidsdrevet innovasjon brukes ofte som begrep for hvordan offentlig sektor kan gripe fatt i dette. Samarbeidsdrevet innovasjon kan defineres som forfølgelsen av innovasjon på tvers av organisasjonsgrenser gjennom å dele ideer, kunnskap, ekspertise og muligheter (Marasco, Martino, Magnotti, & Morvillo, 2018).

Innovasjon har vært en nøkkeldriver for vekst og velstand i privat sektor lenge, men i offentlig sektor har det vært ansett som tregere. Sektoren preges av hierarkisk kontroll og byråkrati, og har heller ikke konkurranse eller spesielle økonomiske insentiver (Torfing, 2018). Offentlig sektor er mer dynamisk og innovativ enn ryktet skal tilsi, men i tillegg har det i de siste årene vært oppsving i bruk av begrepet innovasjon i hensikt å kutte kostnader mens man samtidig opprettholder et godt tjenestetilbud. I og med at offentlig sektor fortrinnsvis produserer verdi for innbyggere, er det naturlig å samarbeide tett med andre aktører om innovasjon (Torfing, 2018). Offentlig verdi handler om å forbedre tjenestene eller forbedret kostnadseffektivitet (Cole & Barston i (Rønning, 2021, s. 43)). Det kan nevnes sosiale verdier, miljømessige hensyn, kulturelle verdier i tillegg til økonomiske verdier. Man kan legge både empiriske og normative antakelser til grunn for hva som gir økt verdi for innbyggere. Den empiriske er at individer som bor i et demokratisk samfunn har som verdi at de både har gleden av de materielle godene, men også har et engasjement for andres velferd, forpliktelser overfor hverandre og en visjon om et godt og rettferdig samfunn som de gjerne vil bo i. Den normative antakelsen er at en godt demokratisk samfunn gir innbyggerne

mulighet til å handle ut fra sitt eget syn på hva de ønsker å gjøre for andre, hvordan de ser sin moralske forpliktelse og hvordan de ser for seg et godt og rettferdig samfunn (Moore, 2014, s. 466).

Samskappingsbegrepet kommer fra to ulike sektorer. På 1970-tallet kom en ide om co-production eller samproduksjon av offentlige tjenester. Ideen var at innbyggerne bør medvirke i produksjonen av tjenesten. Det ble definert som individer som ikke er i samme organisasjon gir bidrag som omgjøres til varer og tjenester (Ostrom i (Rønning, 2021, s. 69)). Hensikten er å skape merverdi for brukeren av tjenesten. I Danmark har begrepet nærmest blitt en politisk vekkelse der samskaping blir beskrevet som en styrking av demokratiet, økt kvalitet på velferd, økt nytenking og høyere effektivitet (Rønning, 2021).

Andre beskriver at samskaping er nødvendig for å lykkes med innovasjon i offentlig sektor. Samarbeid mellom flere ulike aktører, muliggjør en deling av kompetanse, kunnskap og ideer og gir grobunn for felles læring. Det øker også sjansen for at ideer utvikler seg til faktiske løsninger og gjør det lettere å implementere dem; felles løsninger for felles problemer (Torfing, 2018). Samskaping kan egne seg spesielt godt til å håndtere komplekse samfunnsutfordringer som det offentlige vanskelig kan løse alene. Det er også høyt press for å finne nye, innovative løsninger før utfordringene vokser for mye (Crosby, 't Hart, & Torfing, 2017). Dette presset oppstår ved at innbyggernes forventninger stiger og inntektssystemet til norske kommuner endres. Dette fører til store krav til effektivisering om innbyggernes forventninger skal kunne innfris. Fram til nå har dette blitt løst gjennom «ostehøvelprinsippet» der utfordringen blir spredt til de ulike sektorene i kommunen som må rasjonalisere innen sitt område. Dette kan føre til lavere kvalitet i tjenesteleveransen og også gjøre medarbeidere mindre motiverte til å yte en ekstra innsats for arbeidsplassen de ikke lenger er like stolt over (Torfing, Røiseland, & Sørensen, 2016). Samskaping kan derimot mobilisere både medarbeidere, innbyggere og lokalt næringslivs kompetanse, ideer og engasjement der felles løsning er målet. For å lykkes må både kunnskap og ressurser deles mellom de ulike aktørene.

Samskaping er beskrevet som en alternativ metode å styre offentlig sektor på, og særlig kommuner. I tidligere tider var kommunen i stor grad en myndighetsutøver med tildeling av tjenester til innbyggerne som ble som klienter som tok til takke med det de fikk tildelt. Denne myndighetsutøvelsen ble kritisert gjennom 70-tallet og endte med en reform for *New public*

management (NPM). Nå skulle kommunen i større grad være en serviceleverandør. I ettertid har dette vist seg å være en kostbar løsning. Innbyggerne har hatt en passiv rolle og viktige oppgaver som oppdragelse av barn ble overlatt til skolene. Med stadig høyere krav fra innbyggerne, har samskaping kommet inn som en mulig løsning på hvordan innbyggerne kan bidra selv til å finne gode og effektive løsninger på utfordringene. Hensikten er å bruke samarbeidsdrevet innovasjon med nye og kreative løsninger for å få til bedre offentlige løsninger som endrer den etablerte praksisen (Torfing, Røiseland, & Sørensen, 2016).

Den nye trenden kommer som en motvekt til NPM, *New public governance (NPG)*. Den nye retningen i særlig nordvestlige europeiske land med en offentlig sektor som i større grad er basert på deltakelse og nettverksprosesser og som er basert på gjensidig avhengighet, samarbeid og tillit. Fokus er på forbedringsprosesser i offentlig sektor i lys av økte forventninger og krav i et samfunn med økende kompleksitet og fragmentering (Torfing & Triantafillou, 2013).

Man kan skille mellom radikal samskaping og konservativ samskaping (Røiseland & Lo, 2019). Sistnevnte kan knyttes til begrepet *co-production* (samproduksjon). Eksempler på dette kan være når frivillige bidrar til søppelplukking i samarbeid med kommunen eller venneforeninger ved kommunale sykehjem. Dette regnes som normale aktiviteter i lokalsamfunnet. Mer radikal samskaping er ikke like vanlig. Et eksempel kan være at innbyggerne bidrar i verdiskapningen i lokalsamfunnet ved å diskutere problemer og løsninger i eget lokalsamfunn. Det radikale er at innbyggerne involveres når problemet skal forstås. Enda mer radikalt er når man etablerer et likeverdig samarbeid mellom offentlige aktører, organisasjoner og innbyggere, også kalt *co-creation* (samskaping). I kjølvannet av dette har noen kommuner testet ut oppgaveutvalg som er en midlertidig komite med lokale folkevalgte og vanlige innbyggere for å fremme forslag til ny politikk på et område (Røiseland & Lo, 2019). Det er også testet ut ulike labs som living lab eller bylab (Hvidsand & Richards, 2017).

Noen forskere har uttrykt skepsis til samskaping som mirakelkur (Rønning, 2021). Samskaping kan føre til en oppfattelse av at det offentlige skyver ansvar over på innbyggeren, fører til uklar ansvarsfordeling, samskappingsprosesser tar tid og «stjeler» derfor ressurser, uthulelse av det representative demokratiet, kan føre til økte ulikheter, for høye krav til svakere innbyggere og virke mot sin hensikt om samarbeidet ikke er bra.

Disse problemstillingene utfordrer oss, men også til å se på hvordan samskaping kan brukes til å utfordre det etablerte. Dette kan være viktig bidrag til samfunnsutviklingen (Røiseland & Lo, 2019, s. 57).

Samskaping i dag handler om en mer formell endringsstrategi for offentlig sektor (Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2020, s. 28). Ulike offentlige og private aktører utveksler ressurser og har et felles problem som skal løses. Ulikheter må overvinnnes for å lykkes. Flere kommuner har de siste årene pekt ut samskaping som en overordnet strategi for reform. Større samfunnsfloker som det grønne skiftet trekkes fram av mange kommuner som tema for samskaping der man trenger at næringsliv, innbyggere og frivillige sammen reduserer utslipp. At to eller flere parter finner en løsning på et felles problem i samskaping, bryter med klassisk styring der folkevalgte, administrasjon og innbyggere har hver sine roller, men sjelden diskuterer felles utfordringer. Det skiller seg også fra tradisjonell medvirkning med høringsrunder og informasjonsmøter. Slik utfordrer samskaping aktørenes tradisjonelle roller og kan føre til konflikter, dilemmaer og paradokser (Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2020).

Mange offentlige tjenester er av natur tett koblet til brukeren av tjenesten, for eksempel i eldreomsorgen, og det er naturlig at brukeren bidrar til tjenesten. Samskaping er også en anledning til å se på design av tjenester og utvikling av politikk der innbyggerne med fordel bør trekkes inn som aktive aktører (Breimo & Røiseland, 2021).

Det er ikke så mange studier på hvordan samskaping er omsatt til praksis. Bjørnerud & Krane (2022) har gjort en undersøkelse av tre utfordringer hos NAV og etablering av innbyggertorg. Resultatet er at ansatte opplever samskaping både som krevende og fascinerende og at ikke alle kan ta rolle i en samskappingsprosess uten erfaring eller trygghet. Etter å ha forsøkt samskaping som metode, opplever de det positivt, men er tydelige på at man må være flere enn en ansatt i prosessen. Å ha gode team for forberedelse av møter, framstår som vesentlig. En av utfordringene var å få til endringsvilje og omstillingsvilje internt i sin egen organisasjon, å ha samarbeid med andre sektorer var vesentlig for å lykkes. Resultatene viser også at det er nødvendig med god fasilitering av prosessene.

Samskaping knyttes til innovasjon og for å finne gode tilnærminger til samskapende innovasjon, kan man se på metoder fra innovasjonsteorien. I kommuner foregår innovasjon

gjern i partnerskap mellom ulike aktører med felles mål eller interesser (Kronsell & Mukhtar-Landgren, 2018).

Digital transformasjon er en inngang til innovasjon i kommuner. Infrastrukturen på internett begynner å bli godt utbygd mange steder, og kommuner søker etter å teste ut smart-city konsepter. Det har allerede foregått en rekke digitale transformasjoner i samfunnet, som f.eks innføring av digitale bussbilletter. Det som er viktig i den sammenhengen er å se på hva behovet i samfunnet er først, og ikke den digitale løsningen i seg selv. Hensikten er å skape bedre service, økt livskvalitet for innbyggerne og langsiktig bærekraft (Paskaleva, 2011).

2.4. Hvilke metoder/tilnærminger til innovasjonsprosesser kan bidra til økt samskappingspraksis?

Det er mange ulike tilnærminger som kan brukes for å øke samskappingspraksisen. Noen av de går på hvordan man organiserer seg rundt utfordringen mens andre er metoder knyttet til arenaer. Av metoder som kan benyttes for å få til samarbeidsdrevet/samskapende innovasjon i praksis, har metoder som tjenstedesign, living labs, relasjonell velferd og utopia workshops utviklet seg. Metodene er forholdsvis nye i offentlig sektor og må testes ut. Nye metoder krever også en kompetanseheving hos ansatte. For å jobbe på nye måter, kreves også nye metoder og arenaer. I dette avsnittet vil noen metoder og arenaer fra litteraturen beskrives.

2.4.1. Nettverk og selvorganiserte team

Komplekse problemer krever at mange ulike aktører samarbeider om å løse dem. Sammensetning av nettverk nevnes derfor flere steder. Utgangspunktet for komplekse problemer er gjerne knyttet til usikkerhet og mangel på kunnskap om hele problemstillingen (Koppenjan & Klijn, 2004). For å få nok informasjon, krever dette at mange ulike parter deltar i å *belyse problemet*. Det kan være aktører som er direkte berørt eller har relevant kunnskap, ideer eller ressurser. Dette kan være politikere, ledere i offentlig sektor og ansatte i tillegg til aktører utenfor det offentlige som private firma, sivilsamfunnet eller organisasjoner (Torfing, 2018). *Samarbeidende nettverk* er derfor beskrevet som nyttige for å opprette verdiøkende relasjoner og kunnskapsutveksling (Marasco, Martino, Magnotti, & Morvillo, 2018). Nettverk er ikke nytt i offentlig sektor og nettverkstankegangen knyttes opp til NPG (Koppenjan & Koliba, 2013).

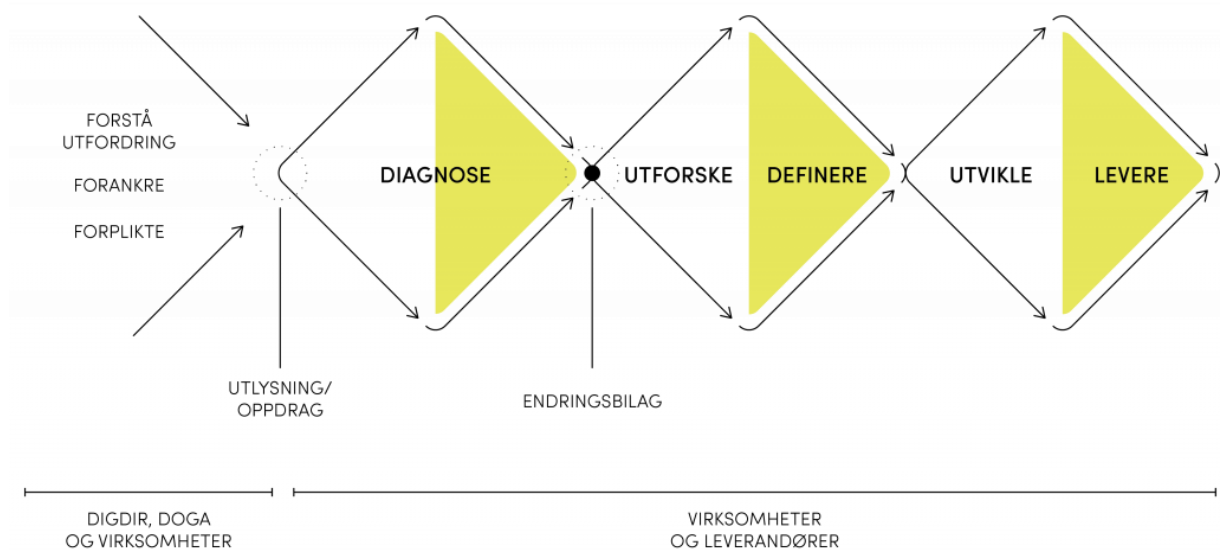
Et eksempel på en nettverksorganisering er de selvorganiserte teamene i *Buurtzorg* i Nederland. Tanken bak teamet er at ansatte med ulike kompetanse i hjemmetjenesten selv kan ta beslutninger knyttet til hvilke tjenester de ulike pasientene trenger. Teamet har ingen leder, men er organisert i åtte ulike roller som er faste. Pasientomsorg er en rolle alle teammedlemmene har i tillegg til at alle har ansvar for å være lagspiller i teamet. I tillegg har et teammedlem ansvar for å organisere, et for å evaluere, et for økonomi, et for produktivitet et er mentor og et har ansvar for utvikling og samarbeid med kommunen og andre programmer i samfunnet. Systemet er basert på gode digitale hjelpemidler og en coach som teamet har tilgang på. Erfaringen er at de ansatte opplever tilfredsstillelse over å ha denne myndigheten og driften er dessuten svært effektiv (Lumillo-Gutiérrez & Salto, 2020).

Nettverk kan være krevende og det kan oppstå konflikter rundt ulike tankesett og gjøre det vanskelig for deltakerne i nettverket å bli enige om mål og forventninger. Rammer rundt arbeidet kan hjelpe sammen med en forståelse av kompleksiteten i offentlig sektor. Nettverk er ikke nødvendigvis en løsning i seg selv, men kan bidra til å forbedre et problem. Det er ikke sikkert at alle deltakerne i nettverket er i stand til eller villig til å opptre på en tillitsfull og samarbeidende måte (Koppernjan & Koliba, 2013). Suksessfaktorene for *Buurtzorg* ser ut til å være nytt tankesett, gode og stabile it-løsninger som håndterer komplekse utfordringer med involvering av brukere i implementeringen av systemer, og ikke minst implementering av et system rundt selv-organisierende team (Hegedüs, Schürch, & Bischofberger, 2022).

Matriseorganisering er en løsning for å kombinere ulike former for organisering. Her kan en vertikal organisering i funksjoner virke sammen med en horisontal organisering, for eksempel i prosjekter (Hill & Jones, 2008). De som jobber i en matriseorganisasjon har to ledere, en funksjonell og en produkt- eller prosjektleder som leder de ulike prosjektene. De som jobber der, er selv ansvarlig for å koordinere de to funksjonene. Prosjektene går gjennom ulike faser, og det kan være behov for ulike fagfolk i de ulike fasene. I en slik organisering, kan medarbeideres spisskompetanse komme mange prosjekter til gode. Matriseorganisering kan også være en krevende organisasjonsform (Busch & Vanebo, 2000). Det kan oppstå kamp om ressursene mellom den hierarkiske avdelingen og prosjektet og føre til uklare ansvarsområder. For at det skal fungere, vil det være vesentlig å løse utfordringer så raskt som mulig og organisasjonen må utvikle en god samarbeidsevne og en kultur for matriseorganiseringen.

2.4.2. Tjenestedesign

Tjenestedesign er et begrep det er vanskelig å finne tydelige definisjoner på. Essensen ser ut til å være brukerkartlegging og visualisering. Grunnen til at tjenestedesign har blitt et populært begrep i norske kommuner er erkjennelsen av at offentlige tjenester kan bli lite treffsikre om brukerne av tjenesten ikke deltar i diskusjonen om utformingen. Mange kommunalt ansatte er skeptiske til å involvere innbyggere, men erfaringen er at det er positivt når det først gjøres. En måte å gjøre det på er å lage brukerreiser gjennom å gjøre intervjuer og visualisere ulike forløp. Slik kan man avdekke svakheter med gjeldende praksis. Vanlige metoder er den doble diamanten (DOGA) og den triple diamanten (Stimulab). Felles for metodene er at de beskriver faser som er lukket og åpne. Når diagnosen er ferdig, lukkes den diamanten og man går over til en utforskende fase. Når utforskningen er ferdig og problemet er definert, lukkes diamanten og man går til utvikling og levering (Rønning, 2021). DOGAs doble diamant tar utgangspunkt i at diagnosen er satt før prosessen starter.



Figur 2 – Trippel diamant (digdir)

Tjenestedesign kan brukes både på systemnivå og på individnivå. På individnivå er det testet ut i helsevesenet. Pasient- og brukermidvirkning er en lovfestet rettighet og økt brukermidvirkning er vurdert som viktig tiltak for å redusere utfordringer med maktbalansen mellom de som mottar tjenesten og de som yter den. Ved å bruke tjenestedesign, tar man utgangspunkt i brukernes egendefinerte behov og brukerne kan da oppleve større eierskap til beslutningene. Dette skjer i en samskapende prosess (Eines, Mundal, & Grønvik, 2021). Det kan utvikles fiktive *personas* som representerer brukerne i målgruppen som har en

sammenfallende karakteristik og behov. Det lages en fiktiv person som har en historie knyttet til konteksten som skal designes. Dette skal hjelpe til å forstå målgruppen bedre og lage mer treffsikre løsninger (Miaskiewicz & Kozar, 2011).

Som et eksempel på tjenstedesign på individnivå, kan relasjonell velferd nevnes. Norge har bygd opp et stort hjelpeapparat med både kommunale, interkommunale, regionale og statlige tjenester, noe som også gjør apparatet fragmentert. De ulike miljøene har ikke nødvendigvis kontakt seg imellom og for familiene som har behov for et bredt spekter av hjelpetjenester, opplever dette som siloer som er krevende å forholde seg til. Relasjonell velferd er en metode som baseres på at familien får en koordinator som de selv velger ut. Grunnleggende årsaker til utfordringene, bruk av en utviklingsorientert tilnærming, forenkle infrastrukturen rundt tjenestene, støtte alternative modeller og fasilitere dialogen ansees som viktige elementer for en relasjonell velferd (Rønning, 2021). Eksempler på tilfeller der en slik tilnærming kan være samfunnsbesparende, er familier med komplekse utfordringer der det kan være både adferdsproblemer, psykiske utfordringer og arbeidsledighet – kort sagt kaotiske familier som har kontakt med mange ulike offentlige tjenester som ikke er koordinert. Det brukes mye penger på slike familier uten garanti for at det hjelper de ut av kaoset (Cottam, 2011).

2.4.3. Living labs og urban living labs

En god innovasjonsprosess identifiserer problemet først, kartlegger interessenter, utvikler, tester og prototyper en løsning (Høegh-Gulberg, Eide, & Yati, 2022). For å lykkes med slike prosesser, må det legges til rette. Det kan være fysiske innovasjonsrom som er egnet til at mennesker kan møtes og engasjere seg og utvikle ideer og teknologier, oppleve en deltakende kultur, tilegne seg ny kunnskap for å se framtidige løsninger. De fysiske omgivelsene må tilrettelegge for kreativ atferd hos de menneskene som møtes – hierarki må være redusert i omgivelsene (Osorio, et al., 2019).

Kommuner kan møte utfordringer i slike omgivelser i og med at de har en hierarkisk oppbygging i utgangspunktet og at de gjerne har mer innflytelse enn andre aktører i kraft av å være myndighetsutøver. Det kan derfor være hensiktsmessig at kommuner først og fremst tar roller som promotør, tilrettelegger og partner (Kronsell & Mukhtar-Landgren, 2018).

Promotøren kan ta en rolle som initiativtaker, ta aktivt eierskap i eventuell finansiering, ledelse og temasetter. Tilretteleggeren åpner lokaler for andre aktører, legger til rette for

samarbeid, kommunen kan delta, men ikke nødvendigvis ta ledelsen og ha en mer indirekte finansiering. Dersom kommunen er partner, er partene likeverdige. Ledelsen deles mellom aktørene og samarbeidet har større fokus. Kommunen kan også ta en passiv rolle der man bare følger med på hva andre, sterke aktører gjør (Kronsell & Mukhtar-Landgren, 2018, s. 991). I en sammenheng der kommunen er partner, ligger det til rette for høy grad av samskaping.

Living labs som begrep brukes om rom for deltakende forskning, innovasjon og utvikling og tar i bruk tverrfaglige metoder og tilnærminger. Det skaper sosiale sammenhenger rundt temaer som ønskes utviklet. Det kan være ulike kontekster som f.eks at innbyggere starter lokale innovasjoner i hensikt i å forbedre sitt eget hverdagsliv. De kan invitere ulike interessenter som næringsliv, lag og foreninger i en sosial setting. Andre kontekster er at aktører som tilretteleggere, tilbydere eller brukere driver laber for innovasjon (Hossain, Leminen, & Westerlund, 2019). Living labs knyttes ofte til bærekraft (Rønning, 2021). Det er en arena som skal oppmuntre til kreativitet, visualisering og prototyping av produkter og finne nye prosjekter. Målet er mer effektiv produktutvikling (Osorio, et al., 2019).

Living labs har fire hovedaktiviteter: samskaping, utforskning, eksperimentering og evaluering (Ballon, Schuurman, & Blackman, 2015, s. 13). Å ha med sluttbrukeren i innovasjoner er nyttig fordi de er eksperter i sitt eget hverdagsliv. Mange forskere tar med sluttbrukeren i definisjonen av Living Labs der de deltar i innovasjon over tid ved bruk av ulike metoder. Dette gir bedre innsikt for både muligheter og begrensninger for innovasjonen (Ballon, Schuurman, & Blackman, 2015). Slik kan Living Labs være en metode for samskaping. Gjennom å bruke slike laber, kan de ulike interessentene treffes og forstå hverandres kontekst for videre å kunne jobbe sammen for å finne nye rammer for mer effektive løsninger (Evans, Jones, Karvonen, Millard, & Wendler, 2015).

Fysiske rammer for Living Labs kan være vesentlige for å lykkes med innovasjonene. Det må være mulig å treffe folk, møte nye ideer og teknologier, oppleve deltakende kultur og tilegne seg ferdigheter for å mestre en ny tid. Det må være rom som reduserer hierarki og støtter deltakelse. Designet bør gjenspeile dynamikk, lekenhet og debatter som sammen kan støtte et kreativt klima (Osorio, et al., 2019). Lab'er kan også være digitale og basert på applikasjoner på mobiltelefoner for å nå ulike interessenter, for eksempel i turistnæringen (Høegh-Gulberg, Eide, & Yati, 2022).

Living labs brukes gjerne som begrep for å teste ut teknologi som er fremtidsrettet. Temaene kan være energi, renovasjon, velferd eller transport. En motivasjon for å delta i Living labs kan være at det bidrar til stedsutviklingen. En living lab kan være top-down drevet der kompetansemiljøer eller tjenestetilbud tester løsninger sammen med ulike bransjer. Innbyggerne er ikke nødvendigvis med på problemdefinisjonen eller utviklingen (Hvidsand & Richards, 2017). Hensikten med living lab er å ha en åpen arena for innovasjonsnettverk og er et valg firma kan ta for å integrere ideer fra eksterne og interne. Dette kan skje via kunnskapsdeling mellom organisasjoner. Interessentene kan være mange; leverandører, kunder, konkurrenter, forskere og andre ut fra hvilke interesser nettverket har (Leminen, Nyström, & Westerlund, 2020).

Living Labs kan være kortvarige arenaer som derfor raskt må tilpasse seg og hele tiden dele strategien og intensjonene med interessentene. Det har ført til mange ulike laber med ulikt resultat. Men gjennom en slik prosessstilnærming til forbedringsinitiativer, ser det ut til at man kan fange opp god praktisk kunnskap (Osorio, et al., 2019).

Noen norske byer har bylaboratorier, gjerne knyttet til planprosesser i kommunen. Noen har permanente laber, andre ved behov (Hvidsand & Richards, 2017). Bylaber på denne måten kan karakteriseres som *Urban Living Labs*. Her kan kommunen teste midlertidige tiltak som er utviklet i samarbeid med innbyggere og næringsliv i laben. Erfaringen fra bl.a Trondheim er at de gjennom testing får de et helt annet engasjement fra innbyggerne som kan se hvordan det kan bli seende ut i praksis, ikke bare beskrevet i en plan (Hvidsand & Richards, 2017).

2.4.4. Utopia workshops

Utopia workshops er dialogbasert samspill mellom aktører fra ulike bransjer og samfunnssektorer for å finne løsninger som tjener fellesskapets beste. Metoden er knyttet til FNs bærekraftsmål og er blant annet testet innen tema økologisk økonomi i Norge (Jakobsen & Storsletten, 2021). Utopiaverksteder legger til rette for prosesser som skal inspirere til utvikling av samarbeidende nettverk som inkluderer forskjellige aktører. Det stimulerer til en spenning mellom ideologi og utopi og initierer endringsprosesser. Man kan si at ideologien opprettholder stabiliteten i samfunnet mens utopien peker mot fremtiden. Ikke som noe som skal realiseres, men heller være veivisere som er dynamiske. Samfunnet vil aldri være ferdig utviklet så utopier kan fungere som fyrtårn i endringsprosesser (Jakobsen & Storsletten, 2021, ss. 222-223). Utopiene forstyrrer og utfordrer det eksisterende, autoritetene som opplever å bli

truet og vil motvirke endringer. Å være kreativ og jobbe med utopier kan være med på å frigjøre et potensial i både individer og lokalsamfunn.

Et utopiaverksted består av tre faser, en kreativ en praktisk og en koordinerende. Den kreative fasen er basert på fortellinger, såkalt sokratiske dialog, der deltakerne reflekterer sammen og kommer fram til kjerneverdier innen tema som skal diskuteres. Til den praktiske fasen tas kjerneverdiene med videre til praktiske prosjekter i en slags Open Space. I en Open Space har alle deltakerne likt ansvar for agendaen og gruppene er selvorganiserte. Dette kan gjøre at det som normalt blir «dysset ned» kan komme på agendaen (Owen, 2008). I den tredje og siste fasen, presenteres prosjektene i plenum og det utarbeides planer for hvordan de kan omsettes i praksis. Forutsetningen for utopiaverksteder er at mennesker som er medskapende også blir medansvarlige ved å skape felles forståelse for tolkning av utfordringer og muligheter. Dette kan påvirke de handlingene som skjer (Jakobsen & Storsletten, 2021). Siden metoden legger til rette for enkeltmenneskers deltakelse og engasjement i alle prosesser, vil den kunne egne seg godt når man vil få til samskapende innovasjon.

Living labs og utopia workshops har noen likhetstrekk. Begge samler ulike mennesker til samme arena for å se framover. Living Labs har ofte en problemstilling som det er ønskelig å løse, men utopia workshops har større fokus på at deltakerne skaper egen framtid framfor å spå den. Utopiene er knyttet til FNs bærekraftsmål og økologisk økonomi og et virkemiddel for forandring¹ og for å enes om verdier.

2.5. Hvilke viktige faktorer kan hemme og fremme økt samskapende innovasjon?

2.5.1. *Organisering*

Ulike styringssett som eksisterer side om side i norske kommuner, og disse styringssettene gir rammer for samskaping og samhandling. I den tradisjonelle byråkratimodellen er arbeidsdelingen formalisert og saksbehandlerne finner riktige regler til den aktuelle saken. Modellen er toppstyrt og skal realisere mål gitt av politisk valgte organer med klart skille mellom politikk og administrasjon. New public management (NPM) kom inn etter 1980-tallet med fokus på markedsmodeller og tro på indirekte ledelse har vært brukt i offentlig sektor de siste årene. NPM førte også til en sterkere målstyring der ledere fikk økte fullmakter mot oppnåelse av resultat, gjerne budsjett. En oppdeling i slike resultatenheter kan også føre til økt

¹ <https://hardangerakademiet.no/2021/03/04/referat-utopiverksted-litteraturhuset-bergen-26-2-2021/>

silotendens da de ulike områdene blir mer opptatt av å nå egne mål framfor hovedorganisasjonens beste. Siloer i organisasjonen kan defineres som psykologiske relasjoner som lager kategoriseringer, utvelgelser og differensiering. Siloer kan være en praktisk måte for organisasjoner å opptre effektivt på gjennom et hierarki. Det kan også være kulturelle stammer som medarbeidere identifiserer seg med og skaper en trygghet. Men det kan også bli en silomentalitet der grupper, team eller avdelinger ikke ønsker å dele ferdigheter, kunnskap eller informasjon med andre områder i samme organisasjon eller opptre som en enhet (Waal, Weaver, Day, & Hejden, 2019).

Når organisasjonen styrer etter indikatorer, kan det gå ut over å kunne utnytte de ansattes kunnskap på best mulig måte. Økt standardisering er også en konsekvens av NPM. Dette kan øke frykten for å gjøre feil og dermed hindre innovasjon (Rønning, 2021).

Som tidligere nevnt har New Public Governance (NPG) kommet som et begrep som skal være en motvekt mot NPM med mer nettverksstyring. NPG åpner for å trekke inn eksterne aktører og tar til orde for samarbeidsdrevet innovasjon. Bakgrunnen for dette er å møte sosiale behov og løse mer komplekse problemer på nye måter. Visjonen bak NPG er å flytte fokuset bort fra offentlig sektor som myndighet og serviceinstitusjon til å bli en samarbeidende aktør for å skape bedre tjenester og politikk (Ansell & Torfing, 2021). For å lykkes med dette, bør rollene ideelt sett endres. Innbyggerne bør gå fra å være kunder til å bli aktive borgere, ansatte bør gå fra serviceutøvere til samskapere, ledere i offentlig sektor bør gå fra styrende til fasiliterende, folkevalgte bør gå fra beslutningstakere til interaktive politiske ledere, private aktører fra lobbyister med egeninteresse til sosiale partnere og frivillige organisasjoner bør gå fra alternative leverandører til samskapere av felles løsninger (Ansell & Torfing, 2021, s. 12). NPG foreslår et nytt administrativt og politisk system som har konstant interaksjon med omgivelsene (Torfing & Triantafillou, 2013).

Større grad av horisontal nettverksstyring ligger til grunn for å lykkes med NPG.

Nettverksstyring kan brukes både internt i en organisasjon og mellom organisasjoner. For å oppnå innovasjon i slike nettverk, er det nødvendig at de er heterogene slik at man får fram mange ulike ideer og stemmer (Rønning, 2021). Horisontale former for samarbeid er gjerne mer fleksible og mindre formelle enn systemer og regler som preger organisasjoner (Bolman & Deal, 2018). Mange organisasjoner har opprettet matrisestrukturer for å overvinne noe som framstår som tungrodd. Horisontal samordning kan gi bedre resultater, men kan også være

mer tidkrevende enn en vertikal der medarbeiderne følger ordrer ovenfra. En matrisestruktur kan skape konflikter og forvirring i og med at nettverk er vanskelig å styre. En organisasjon må ha både vertikal og horisontal styring for å fungere (Bolman & Deal, 2018).

Torfig og Triantafillou har sammenlignet de tre ulike styresettene i offentlig sektor basert på hva slags input som kommer, hva som ligger i det, hvilken output det har og hvordan tilbakemeldinger gis (Torfig & Triantafillou, 2013). I et klassisk byråkrati vil input være valg i tillegg til pressgrupper i samfunnet. Innholdet er byråkrati som er basert på profesjonelle standarder. Output er autoritære regelbasert regulering og tilbudsdrivne tjenester som sikrer rettferdighet. Tilbakemeldingene er basert på nytt valg og at det blir riktig. Input for NPM er valg i tillegg til i hvilken grad brukerne er fornøyde, og hva de velger å bruke. Innholdet er delvis markedsstyrt tjeneste. Output er etterspørselsstyrte tjenester som skal sikre effektivitet og fornøyde brukere. Tilbakemeldingene er basert på konkurransebasert måling og sanksjoner. NPG har et bredere input. I tillegg til valg, vil det være arenaer for deltakelse som bringer sammen offentlige og private aktører i konstant dialog. Innholdet er basert på samarbeid mellom ulike nivåer, sektorer og aktører, både offentlige og private. Output er nye verktøy som engasjerer og styrker interessenter i offentlig problemløsning og tjenesteproduksjon. Tilbakemeldingene kommer i varierte former og i form av organisasjonslæring.

Disse tre organisasjonsformene lever side om side i offentlig sektor og det er sannsynlig at de vil fortsette å gjøre det. Det kan også oppstå hybrider underveis. Der NPM bygger opp siloer, prøver NPG å lage hull i disse ved at flere nivåer i organisasjonen forhandler og lykkes med å samarbeide med ulike aktører gjennom nettverk, partnerskap og avtaler. Det er ikke bare enkelt å lykkes med NPG som organisasjonsform. Det vil være situasjoner der aktører ikke vil delta og hvordan man håndterer dette. For eksempel kan det være vanskelig å få travle småbarnsforeldre, innbyggere som har en generell motstand mot myndigheter eller ungdommer i tale. NPG kan også føre til at deltakelsen ikke blir likeverdig slik det blir i byråkratiet der valget er eneste input. Ulikheter i samfunnet kan bli forsterket og det må være en sterk bevissthet rundt dette for å lykkes. Det kan også bli utfordringer knyttet til det representative demokratiet med forventninger til folkevalgte som stiller til valg opp mot innbyggere og organisasjoners forventninger. Dette krever mer av den profesjonelle delen av

offentlig sektor som må bistå med å formulere effektive og realistiske løsninger (Torfing & Triantafillou, 2013).

For å få til samarbeidsdrevet innovasjon når organisasjonen er mer dreid mot tradisjonelt byråkrati eller New Public Management, må det til en del endringer. Det har vært et høyt fokus på penger og at politiske prioriteringer knyttes til å bruke mer penger. Samskaping kan legge til rette for at velferdsstaten kan styrkes gjennom å bruke de ressursene som allerede finnes bedre (Torfing, Røiseland, & Sørensen, 2016).

2.5.2. *Politikk og makt*

I offentlig sektor vil de folkevalgte ha mye makt i og med at de har beslutningsmyndighet. De sitter i en formell posisjon og trenger autoritet til å gjennomføre sine politiske prioriteringer. Makten beholdes så lenge undersåttene har nok respekt eller frykt til at den kan beholdes. Makt kan også være mer skjult og kan tas av personer som har evnen til å påvirke andre. Det er gjerne en kombinasjon mellom knappe ressurser og ulike interesser, og dette er kilde til konflikter (Bolman & Deal, 2018). Ulike verdier og interesser bidrar til at konflikter oppstår. Offentlig sektor kan være preget av både egeninteresser, konflikter og politisk spill. Folkevalgte har en egeninteresse i å bli gjenvalgt, mens administrative ledere kan ha interesse i å klatre oppover i organisasjonen.

Det representative demokratiet er en grunnpilar i offentlig sektor. Innbyggerne velger hvem som skal representere seg gjennom frie valg. Politiske ledere skal finne løsninger for fremtiden. Noen vil argumentere for at den beste løsningen er at innbyggerne framfor å velge representanter, deltar direkte (Røiseland, Vabo, Sørensen, & Torfing, 2020). Denne diskusjonen blir aktualisert gjennom NPG med økt innbyggerinvolvering. Kommunene i Norge er preget av *timeglassmodellen* som kom som en reaksjon på etter en oppfattelse av at administrasjonens rolle ble for dominerende (Lo & Vabo, 2020). Timeglassmodellen var en visualisering av adskillelsen av politikk og administrasjon der ordfører og rådmann/kommunedirektør er i timeglassets smaleste del og at kommunikasjon mellom folkevalgte og administrasjon går gjennom dem. Modellen har vært omdiskutert og brukes noe ulikt i kommunene. Om det lokale fellesskapet skal mobiliseres til handling, er det nødvendig med interaksjon mellom folkevalgte og administrasjon. Lo og Vabo (2020), tar til orde for en tannhjulmodell som viser hvordan folkevalgte og administrasjon er avhengig av hverandre i et velsmurt system. Dette illustrerer et behov for etablering av arenaer, rutiner og

ordninger for kontakt mellom politiske og administrative aktører uten at det er hele tiden og i alle saker (Lo & Vabo, 2020, s. 78).

2.5.3. *Siloer og metoder for å bryte de opp*

Offentlig sektor er kjent for en hierarkisk oppbygging og byråkrati. Hierarki gir en liten gruppe mektige beslutningstakere på toppen av organisasjonen makt til å definere problemer eller utfordringer og finne løsninger på dette. Denne gruppen ledere er basert på formelle posisjoner. Fordelen med denne tilnærmingen er at man kan raske beslutninger, men ulempen er at gruppen kan bomme på løsningen fordi de blir for opptatt av egne ideer og ressurser tett knyttet til seg. Man kan fort gå glipp av viktig kunnskapsdeling og felles læring som man får om man samarbeider med noen utenfor egen organisasjon (Torfing, 2018, s. 3).

Internt i en hierarkisk organisasjon kan det også lett oppstå siloer (Waal, Weaver, Day, & Hejden, 2019). Silo er en vanlig metafor for oppdeling av ulike deler av organisasjonen der tette vegger mellom vanskeliggjør samarbeid. Siloer er også sett på som et reelt problem for effektiv drift av organisasjoner. Et hierarki som inneholder siloer, kan være et hinder for å lykkes i å samarbeide med andre aktører utenfor egen avdeling. Ledere kan bli veldig opptatt av resultater innenfor eget område mer enn resultater for hele organisasjonen. Slik kan det også oppstå konflikter mellom ulike fagområder og skape en «oss mot dem» holdning når hovedorganisasjonen oppleves å ha andre mål enn egen avdeling. Man kan lett få et internt fokus framfor fokus på kunder eller innbyggere. Disse kan oppleve store ulikheter fra noen de oppfatter som en aktør. Mangelen på kunnskapsdeling kan også bli påfallende, kunnskapen til å løse en ny oppgave kan finnes i hovedorganisasjonen, men blir i stedet leid inn av avdelingen. Dette er lite effektiv drift (Waal, Weaver, Day, & Hejden, 2019, ss. 3-4).

Orkestrering av innovasjon og nettverksorkestrering (Milwood & Roel, 2016) er en måte å bryte ned siloer på. Kunnskapsmobilisering, egnethet for innovasjon og stabilitet i nettverket beskrives som nettverksorkestrering. De som orkestrerer bør promotere tillit, åpenhet og rent spill i nettverkene siden dette ser ut til å fremme kunnskapsdeling mellom ulike aktører. De bør også legge til rette for både formelle og uformelle sosiale muligheter for å skape en felles identitet, felles visjon og felles eierskap (Milwood & Roel, 2016, s. 2577). Her kommer også funksjoner som *broker* inn, eller megler. Meglerne kan bevege seg mellom ulike områder og bringe kunnskap fra det ene området til det andre, både i spesifikke sammenhenger, som nettverksbygging eller ut for å hente informasjon tilbake til eget område (Wenger, 2000). En

slik rolle kan være krevende å ha siden de kan bli oversett om de ikke har en legitimitet i ulike miljøer som gjør at de blir hørt.

2.5.4. Ledelse

Å ta organisasjonen til et høyt presterende nivå er et sammensatt prosjekt og krever høy samfunnskapasitet (civic capacity) som kan defineres slik: «the combination of interest and motivation to be engaged in public service and the ability to foster collaborations through the use of one's social connections and through the pragmatic use of processes and structures» (Sun & Anderson, 2012, s. 317). God og riktig ledelse vil være essensielt. For at ansatte skal yte, må ledelsen legge til rette. Det er flere teorier om hvordan organisasjoner kan lykkes med dette. Det er studier som har dokumentert en sammenheng mellom tillit, kunnskapsledelse og organisasjoners resultater. En støttende ledelse er positivt relatert til kunnskapsdeling og effektive team (Koohang, Paliszkievicz, & Goluchowski, 2017). Man kan skille mellom oppgaveorienterte og menneskeorienterte lederstiler. Den menneskeorienterte kan skape høyere arbeidsmoral, men ikke nødvendigvis føre til bedre produktivitet. Det mest effektive ser ut til å være en kombinasjon av disse (Bolman & Deal, 2018). Derfor kommer teorier om situasjonsbestemt ledelse fram. Om en medarbeider har høy kompetanse, men framstår som usikker, kan en støttende lederstil være riktig. Om medarbeideren både er kompetent og villig/motivert, kan lederen i stor grad delegere oppgaver. Om medarbeideren har høy grad av motivasjon, men mangler kompetanse, kan det være behov for en veiledende lederstil. Og om medarbeideren er både uvillig og lite kompetent, må lederen i større grad instruere (Bolman & Deal, 2018). Teorien er noe kritisert da lederstiler også kan følge til selvoppfyllende profetier og LMX (leader-member-exchange) teorier har kommet som en retning innen forskningen.

God ledelse handler om å bygge gode relasjoner mellom leder og ansatt og effektiv ledelse har betydning for jobbfornøydhets, tillitsbaserte omgivelser og forbedring av resultater. En god leder leder både organisasjonen, leder mennesker og seg selv. For ledelse av organisasjonen handler det både om endringsledelse, ledelse av innovasjoner og å ha en tydelig visjon som omsettes til strategier og forventinger om resultater. Ledelse av mennesker består av å motivere medarbeiderne, bringe fram det beste i dem, lytter og veileder, god kommunikasjon og man kan ikke være konfliktsky. Å lede seg selv handler om å ha fokus på verdier og prinsipper når beslutninger skal tas, lederen vet sine egne styrker og svakheter, henter innspill fra andre og søker etter ny kunnskap og læring (Koohang, Paliszkievicz, & Goluchowski,

2017). Motivasjon er vesentlig for vellykkede samskapingsprosesser (Torfing, Røiseland, & Sørensen, 2016).

Når man diskuterer god ledelse, må man skille mellom ledelse og administrasjon. Ledelse handler om menneskelige samhandlingsforhold mens administrasjon dreier seg om økonomi, strategier og ulike systemer som gjør at organisasjonen fungerer. Det kan i mange tilfeller skje at lederne blir mer opptatt av administrasjon og setter av for lite tid til å bygge relasjoner med de ansatte og drive ledelse. Gode relasjoner skaper trygge omgivelser som kan både fremme innovasjoner og redusere faren for konflikter. Konflikter skaper energilekkasje og helseutfordringer, og forties like ofte som de håndteres (Spurkeland, 2022). Konflikter og dårlige relasjoner vil kunne hindre bedriftens prestasjoner.

For at organisasjonen skal kunne være i konstant utvikling og fornying, kreves det høy kompetanse på å håndtere endringer. Ledere må lede endringene og de ansatte må gjennomføre. Dersom organisasjonen er flink til å gjøre mindre justeringer og tilpasninger kontinuerlig, vil man kunne unngå resurskrevende, større endringer. Organisasjonen må bygge opp endringskapasitet. For å bygge opp dette, må man se på hvor mye tid som går med til selve omstillingsarbeidet og hvor mye dette går ut over den daglige driften. En organisasjon med endringskapasitet evner å gjennomføre endringer uten at det går ut over daglig drift. Endringskapasitet er avhengig av lederens evne til å mobilisere og lede organisasjonen i endringen, hvordan de ansatte reagerer på endringen og strukturer og rutiner som finnes i organisasjonen (Meyer & Stensaker, 2020).

Samskapende innovasjon tar til orde for mer kompleksitet i lederskapet og en del dilemma som må løses. Det må skapes nye forum der offentlige og ikke-offentlige aktører samles med fokus på en felles bekymring. Forumene må ledes uten at det blir en form for forhandlinger eller posisjonering, men fremme kreativitet og eksperimentering. Det må også unngås at sterke aktører «kupper» arenaene til egen vinning. Og sist må også det eksisterende demokratiet ivaretas. Ledere i offentlig sektor vil ikke nødvendigvis finne svar på dette i tradisjonell teori som transaksjonsledelse eller transformasjonsledelse der gulrøtter og seremonier er viktig. Det må utvikles en ny type ledelse som gir ledere et mer utadrettet fokus, men også mer tverrsektorielt fokus som gjør at nye løsninger kan utvikles i samskaping med eksterne aktører. Man må bevege seg fra å være leder for eget område til å delta i et lederskap i et mangfoldig samarbeid (Crosby, 't Hart, & Torfing, 2017).

Når samskappingsprosesser skal ledes, må det ofte gjøres på tvers av kommunale etater og eksisterende siloer. Ledere og prosjektledere kommer i situasjoner der medarbeidere man ikke har formell myndighet over skal ledes (Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2020). Samarbeid som er på tvers av flere ulike sektorer, krever involvering av ledere fra ulike samarbeidende organisasjoner og næringsliv som ikke har noen formell autoritet over hverandre (Sun & Anderson, 2012). Ledelse i en organisasjon som skal preges av samskaping, krever derfor at lederne i større grad er motivatorer, er retningsgivende og fordeler ansvar på de ulike medarbeiderne som deltar i prosessen. Makten blir fordelt på mange forskjellige parter uten at noen har mer makt enn andre. Det må skapes tillit og felles forståelse. Tradisjonelle lederteorier som transformasjonsledelse, dekker ikke alle sidene av lederskapet (Sun & Anderson, 2012). Denne type ledelse kalles gjerne integrativ ledelse (Torfing, Røiseland, & Sørensen, 2016).

Integrativ ledelse baserer seg på integrativ tenkning som handler om at man er i stand til å differensiere de ulike kreftene som finnes i et samarbeid og være i stand til å se hvordan de virker sammen samtidig som man beholder det store bildet. En integrativ leder må forstå ulike historikk, realiteter og framtidige utfordringer – forstå ulike behov. En integrativ leder bygger relasjoner, tillit og troverdighet til partnerne. Integrative ledere trenger å være som sosiale entreprenører som er i stand til å se nye muligheter for å skape verdi (Sun & Anderson, 2012). Integrativ ledelse kan handle både om å finne insentiver som kompromisser, ekstra betaling, regler eller kompensasjoner for å sikre at man har et bredt utvalg av aktører og å finne insentiver som er meningsgivende der aktørene finner felles mening i å kjenne igjen felles interesser. Integrative ledere initierer diskusjoner eller felles prosjekter som hjelper andre å kjenne igjen offentlige utfordringer, deres interesse i problemet og muligheter til å finne løsninger. Lederne må integrere ulike interesser og handlinger fra de ulike aktørene for å finne felles mål og strukturere prosessen (Page, 2010).

Det er en antakelse at mennesker og organisasjoner trenger hverandre og er til gagn for begge parter. Forskning viser at motivasjon for arbeidet er viktigere enn lønn for arbeidet. De fleste medarbeidere ønsker å bli dyktigere på det de gjør og ønsker å gjøre en god jobb. En studie fra norsk offentlig sektor, har tatt for seg hvordan opplevd kompetansomobilisering har effekt for motivasjonen. Opplevd kompetansomobilisering handler om at den ansatte opplever å få reelle muligheter til å bruke egen kompetanse i jobben. Resultatene fra undersøkelsen viser en

sterk sammenheng mellom opplevd kompetansemobilisering og indre motivasjon for å gjøre en god jobb. Medarbeidere som opplever å få brukt kompetansen sin er også sterkere knyttet til organisasjonen og vil ha lavere intensjoner om å slutte i jobben (Lai, 2011).

Ledelsesutfordringen blir å finne balansen mellom medarbeideres egeninteresse og ledelsens interesse og forene disse ved å få ansatte til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort. Dette kan gjøres ved å gi ekstra belønninger (ytre motivasjon) eller mer forpliktelsesbasert motivasjon basert på en teori om at ansatte ønsker å gjøre en god jobb og har en egen glede over dette (indre motivasjon). Ved å styrke sosiale og psykologiske relasjoner mellom ledere og ansatte, kan man få et jobbdesign der medarbeiderne ønsker å gjøre en ekstra innsats (prososial motivasjon). Dette kan man oppnå ved å satse på kompetanseheving, interne karrieremuligheter, stor grad av autonomi og delegert ansvar. Det ser ut til at indre og prososial motivasjon har større langsiktig effekt på produksjonen enn ytre motivasjon (Kuvaas & Dysvik, 2020).

Om man skal bygge opp organisasjonen med indre og prososialt motiverte medarbeidere, trenger ledelsen å ha tillit til mennesker for å oppnå effektiv ledelse. Tillit gjør det lettere å samarbeide og fremmer en uselvisk adferd som gjør at ansatte kan ta på seg ekstra oppgaver. Det muliggjør også en bedre informasjonsflyt og godt teamarbeid (Koohang, Paliszkiwicz, & Goluchowski, 2017, s. 525). Når man har endringsprosesser i en organisasjon, er ledelse og tillit grunnleggende for å lykkes. Endringer i organisasjonen utløser følelser, å gjøre endringer kan føre til at ansatte føler seg truet. Det er knyttet usikkerhet til slike prosesser, for eksempel når det gjelder hvordan hverdagen blir etter endringen. Hvordan lederen opptrer under en endringsprosess, er derfor av stor betydning. Nærmeste leder har stor innflytelse på medarbeiderne. Tillit til lederen er derfor en relevant faktor for å gjennomføre vellykkede endringer i organisasjonen (Agote, Aramburu, & Lines, 2016). Dette kan også bli en utfordring i store organisasjoner med mange mellomledere. Disse kan oppleves som en brems eller flaskehals som mangler godt innsyn i det som foregår på grasrotnivået og kan også mangle det vidsynet som toppledelsen ofte har. Om lederen i tillegg er usikker, kan det føre til utslag i kontroll og rettelser og sensur av dokumenter. Dette bryter ned tilliten og medarbeiderne kan bli usikre og lite selvstendige (Spurkeland, 2022).

2.5.5. Læringskultur

Organisasjoner bør også legge til rette for en sterk læringskultur. Organisasjonskultur kan ha flere delkulturer: ledelseskultur, arbeidsdelingskultur og læringskultur (Jakobsen C. F., 2010). Det krever refleksjon over verdsettelse for å utvikle en sterk læringskultur. Mulighetene til å lykkes med dette handler om tilrettelegging både kulturelt og organisatorisk. Det vil være nyttig å skape organisasjonskultur som sikrer både endringsevner og fleksibilitet og at læringen er produktiv. Å få til dette krever flere ting. Ledelsen og den enkelte lederens rolle er vesentlig. Det må etableres kunnskapsmål som forankres til alle ledd, det må være tillit, medarbeidere må få et ansvar og det må etableres gode læringsarenaer. Både formell og uformell læring må støttes (Jakobsen C. F., 2010).

Det må etableres sosiale læringssystemer (Wenger, Communities of practice and social learning systems, 2000). Det handler om sosial kompetanse og personlig erfaring. Det er også ulike måter å oppleve tilhørighet i et sosialt læringssystem på som engasjement, innlevelsessevne og justering. Engasjement handler om å gjøre ting sammen, snakke, hjelpe en kollega, delta i møter og virke sammen med andre. Innlevelsessevne handler om å opprette en forståelse av fellesskapet og av verden rundt. Justeringen handler om å sjekke ut om de lokale aktivitetene er i tråd med det som foregår i prosesser utenfor for å sikre effektivitet. Disse tre aspektene lever sammen i sosiale læringssystemer, men det kan være tilfeller der det ene blir dominant.

Identiteten til medarbeiderne blir formet i deltakelsen av disse systemene. Kompetanse er historisk og sosialt definert Dette er praksisfellesskap der medlemmene har en gjensidig forståelse av hva fellesskapet handler om og de holder hverandre ansvarlige for denne forståelsen. De må også forstå helheten i organisasjonen og de må ha tillit til hverandre for at det skal fungere. Disse nettverkene er ofte brukt i tverrfaglige prosjekter eller team der de trenger kunnskap og kompleks praksis for å få løst oppgaven.

Praksisfellesskapene kan også bli lukkede og utvikle sin egen kultur. Den kan utvikle sin egen historie, være defensive og interne og være en egen øy med sitt eget fokus. De kan ha læring, men også lære å ikke lære. Derfor kan disse grensene som kultur, språk og rutiner bli en kilde til separasjon, fragmentering, frakobling og misforståelser. Dette kan for eksempel også være en avdeling eller område og være med på å forsterke opplevelsen av silo. For at læring skal

skje på tvers av de ulike områdene, trengs det koordinering (Wenger, *Communities of practice and social learning systems*, 2000). I organisasjoner vil det ofte være endringsagenter eller meglere som handler på tvers av de ulike praksisfellesskapene. Dette krever legitimitet og en sunn identitet.

Identitet er mellom det sosiale og det individuelle, det er en opplevelse av identitet som kjennetegnes av en sosial karakter. Identitet kan være en forhandlet opplevelse, medlemskap i et samfunn/fellesskap, som læringsbane, samling av ulike medlemskap og som sammenheng mellom lokalt og globalt (Wenger, 1998). Identitetene er ikke nødvendigvis verken sterke eller sunne, snarere tvert imot. Om man skal navigere i sosiale landskap definert av kulturer og deres grenser, kreves en sterk identitet. Noen elementer må være på plass om man skal ha en sunn sosial identitet (Wenger, 2000): tilhørighet gjennom felles historier, opplevelser, gjensidighet og felles følelser og forpliktelser, evnen til å ekspandere, være åpen for nye opplevelser og muligheter og kunne identifisere seg med praksisfellesskap man ikke selv er en del av og effektivitet der man er sosial styrkende framfor å se hindringer.

Tverrfaglige prosjekter foregår i de fleste organisasjoner der medlemmer av praksisfellesskap bruker sin kompetanse ved å delta i prosjekter og team som kombinerer kunnskap og praksis for å få utført noe. Her utvikles det læringsløyper og ny kunnskap utvikles som kan brukes videre inn i nye prosjekter. Slike prosjekter er veldig bra for å få fram kreativ spenning mellom erfaring og kompetanse siden deltakerne må forholde seg til problemer som er utenfor deres eget kompetanseområde og må forhandle med andres kompetanse for å finne løsninger (Wenger, 2000).

Organisasjonen må vite hva slags kunnskap den trenger, og ha oversikt over hva man allerede har og hvordan man kan få ny kunnskap inn. Det må settes tydelige kunnskapsmål som kontinuerlig justeres, evalueres og reflekteres over (Jakobsen C. F., 2010). Kunnskapsmålene må også tilpasses arbeidsoppgaver slik at alle medarbeidere opplever at målene er relevante. For å nå de kreves en stor grad av tillit og dialog for å unngå målinger som oppleves som kontroll.

Hemmere og fremmere kan oppsummeres på denne måten:

Kategori	Hemmere	Fremmere
Organisering	<ul style="list-style-type: none"> • Tradisjonelt byråkrati, NPM og NPG samtidig uten bevissthet. • Høy grad av standardisering • Hierarki • Silo • Opplevelse av forsterket ulikhet ved NPG • Politiske prioriteringer knyttes til penger 	<ul style="list-style-type: none"> • Bevisst valg av organisasjonsform i ulike situasjoner • NPG og horisontale nettverk • Matriseorganisering • Samarbeid med ulike aktører • Endring av roller for innbyggere, ansatte, ledere og folkevalgte • Fokus på å utnytte eksisterende ressurser bedre • Endringskapasitet
Ledelse	<ul style="list-style-type: none"> • Toppstyrt byråkrati • Mange mellomledere • Ledere med mye administrative oppgaver • Høy grad av kontroll • Stort fokus på økonomi 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrativ ledelse • Effektiv ledelse • Situasjonsbestemt ledelse • Tillit og relasjoner • Kompetansemobilisering • Forståelse for samfunnet • Tverrfaglig kompetanse • Tilrettelegging
Medarbeidere	<ul style="list-style-type: none"> • Uformelle strukturer som binder ansatte sammen • sterke praksisfellesskap som har lært å ikke lære • fellesskap som ikke er justert opp mot organisasjonen som helhet 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablere ny, felles praksis • Høy grad av indre motivasjon • Opplevd kompetansemobilisering • Balanserte sosiale læringsystemer
Læringskultur	<ul style="list-style-type: none"> • Lukkede praksisfellesskap • Sterkt fagfokus i silo • Usunn identitet • Meglere blir ikke lyttet til 	<ul style="list-style-type: none"> • Nettverksorkestrering • Kultur for deling av kunnskap • Sosiale læringsystemer • Meglere på tvers • Tverrfaglige prosjekter • Tydelige kunnskapsmål
Politikk	<ul style="list-style-type: none"> • Sterk avstand mellom folkevalgte og administrasjon, timeglassmodell • Negativ bruk av makt 	<ul style="list-style-type: none"> • Tannhjulmodell for bedre fleksibilitet • Mobilisering av det lokale fellesskapet

2.6. Oppsummering teoretisk rammeverk

Samskaping og innovasjon henger sammen og måten offentlig sektor er organisert og drives har betydning for om man kan lykkes med å utvikle en organisasjon til å bli mer samarbeidsdrevet. De ulike tilnærmingene til samskapende/samarbeidsdrevet innovasjon er basert på at det er en endringsstrategi for kommuner. Å trekke inn eksterne aktører i utviklingsarbeidet, bryter med den tradisjonelle styringen som kommunen som myndighetsutøver har tatt. Balansen mellom tradisjonelt byråkrati, New Public Management og New public Governance og bevissthet rundt dette er vesentlig for å lykkes. Dette krever en kompetanseheving og også en vilje til å bruke egne ressurser på nye måter for å kunne kjøre innovasjonsprosesser og ta ny rolle, blant annet som fasilitator framfor å ha en ledende rolle.

Arenaer og metoder for å få til samskaping i praksis, er av betydning. Samskapende innovasjon krever kreativitet og uformelle arenaer der hierarkiet legges vekk for en stund, vil være nyttig for å lykkes. Nettverk på tvers av sektorer og organisasjoner kan bringe inn nok kunnskap til å lykkes med innovasjoner.

I teorien kan man finne mange hemmere og fremmere for samarbeid internt og samskaping med eksterne. Hemmere kan være en hierarkisk struktur som også gjerne fører til en silobasert organisasjon. Toppstyrt byråkrati som også kan finnes i kommuner, er en hemmer for å generere nok ideer og løsninger. Andre hemmere er økt standardisering som kom med NPM. Standardiseringen kan øke frykten for å gjøre feil og hindre innovasjon. Konflikter i organisasjonen er også en hemmer, dette oppstår særlig i organisasjoner som har høyt fokus på økonomistyring og ledere blir for mye opptatt med administrasjon, noe som gjør at de får for liten tid til ledelse og bygge relasjoner med ansatte. Mange mellomledere i organisasjonen kan også være hemmende for samarbeid. Mellomledere har gjerne ikke fullt innsyn i strategier og visjoner som toppledelsen har og heller ikke tilstrekkelig innsyn i hva som foregår i «grasrota». Mellomledere kan derfor bli mer opptatt av kontroll enn å gi rom for innovasjon.

Fremmere er et godt internt samarbeid i organisasjonen der samskappingsprosesser gjøres på tvers av kommunale etater. Nettverksstyring av utviklingsarbeid er også en fremmer sammen med en integrativ ledelse der utfordringen står i sentrum. Situasjonsbestemt ledelse vil også

være en fremmer for samskapende innovasjon – lederen av møter, nettverk eller prosesser ser den enkeltes ståsted og leder ut fra dette. God ledelse som bygger gode relasjoner mellom leder og ansatt er en fremmer, det samme er en organisasjon som har god endringskapasitet. Nye ledertyper bør ha både mer utadrettet fokus, men også mer tverrsektorielt fokus. En opplevd kompetansemobilisering er også en fremmede faktor – dette har betydning for medarbeidernes motivasjon for å gjøre en ekstra innsats. Tillit i organisasjonen er også en fremmer, det har stor betydning for samarbeidsklimaet.

2.6.1. Foreløpig konklusjon ut fra det teoretiske rammeverket

For at organisasjonen skal lykkes med både internt samarbeid og samskaping med eksterne, er det vesentlig å skape en endringskultur i organisasjonen. Det blir viktig at lederne ikke bruker for mye tid på administrasjon, men heller setter inn innsatsen på å bygge gode relasjoner og tillit med de ansatte. Det må være et trygt miljø for å prøve og feil og teste ut nye metoder. Dette vil kreve mye av kommunale ledere, og vil det være nok kompetanse i ledergruppene til å få til dette? Utviklingsarbeidet bør organiseres i nettverk med alle de aktørene som er nyttige for å belyse problemet og finne gode løsninger. Det må være et utadrettet fokus og også fokus på å samarbeide på tvers av sektorer. Hierarkisk oppbygging og byråkratiske strukturer bør bygges ned så langt som mulig slik at man unngår siloer som ikke klarer å samarbeide. Dersom man tar utgangspunkt i at norske kommuner er hierarkisk styrte med linjekontroll i dag, kan det være mulig å gjennomføre en såpass stor endring raskt nok til å møte behovene fra samfunnet? Hva vil det kreve av lederkompetanse og vil norske kommuner klare å tiltrekke seg de beste lederne i en tid med stram økonomi og lavere lønninger enn næringslivet? Kan de klare å endre innbyggernes syn på at de ønsker at kommunen er en serviceorganisasjon slik det ble lagt opp til under NPM? Det er mange ubesvarte spørsmål, men en oppsummering av den gjennomgåtte litteraturen viser at det er noen suksessfaktorer for samskaping



Figur 4 – suksessfaktorer for samskaping og internt samarbeid

3. Metode

Dette kapitlet beskriver og begrunner valg av forskningstilnærming, en beskrivelse av hvordan datainnsamling er utført, beskrivelse av metoder for analyse og kvalitetsvurderinger.

3.1. Valg av forskningstilnærming, -strategi og -design

For å belyse problemstillingen, er det behov for å forstå hvordan en kommune fungerer og hva de som leder den er opptatt av. Et ontologisk perspektiv gir en grunnleggende forståelse av en sosial virkelighet (Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, 2009). Virkeligheten kan forstås ulikt og for å komme i dybden på det, er det valgt å bruke kvalitativ metode. Kvantitativ metode er hentet fra naturvitenskapen, men tar samtidig innover seg at det er mennesker som studeres (Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, 2009). En kvalitativ undersøkelse har færre informanter, men går dypere til verks og får mer fyldige beskrivelser. I denne oppgaven er det naturlig å gjøre en kvalitativ undersøkelse med informanter som kan beskrive tema fra ulike synspunkter i en case. En case kan være både et studieobjekt og et design, og i dette tilfellet er det litt av begge sammen med en hermeneutisk tilnærming. Fortolkningene av data er avhengig både av konteksten de fortolkes i samt egen forforståelse hentet fra teoretiske

undersøkelser. Undersøkelsen er lagt opp som et casesdesign som beskrevet av Yin (2003) med forskningsspørsmål, teoretiske antakelser, analyseenheter, logisk sammenheng mellom data og antakelser og tolkning av funnene opp mot eksisterende teori (Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, 2009).

Det er interessant å bruke en kommune som case for å belyse problemstillingen og svare ut forskningsspørsmålene fordi kommune er en kompleks organisasjon med både muligheter og begrensninger. Det er da snakk om en enkelt-case design med flere analyseenheter (Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, 2009, s. 85). I casestudiet undersøker man over tid gjennom en detaljert og variert datainnsamling (Mehmetoglu, 2004). Jeg vil forsøke å forstå hvordan teoriene om innovasjon og samskaping henger sammen med organisasjonsutvikling og hvordan dette spiller seg ut i praksis i en norsk kommune. Nordre Follo er en godt egnet kommune å forske på, den er ny med oppdaterte plandokumenter og har en visjon om å være nær og nyskapende. Kommunen ligger sentralt på Østlandet og bør ha god tilgang på kompetanse og har en god infrastruktur. Kommunen er i vekst og får med det store investeringsbehov og vil få utfordringer med å finansiere drift om det ikke gjøres radikale endringer i måten det jobbes på. Kommunen har ingen mulighet til å fortsette å være en servicebedrift som NPM la opp til i framtiden og har et kritisk behov for å endre praksis. Plandokumentene til kommunen legger for øvrig opp til dette, og det har vært interessant å gå inn i hvordan dette er operasjonalisert.

3.1.1. Utvalg av case og analyseenhet

En casestudie kan ha flere analyseenheter. I dette tilfellet er det aktuelt å se på hele organisasjonen under ett som en analyseenhet. Samtidig har kommunen organisert prosjekter i en portefølje som det er interessant å skille ut som en egen analyseenhet. For organisasjonen under ett, er det topplederne som sitter med ansvaret for å operasjonalisere planer og strategier. Derfor er toppledere intervjuet for å få innsikt i hvordan de mener kommunen kan bruke samskaping i tjenesteutviklingen. Den andre analyseenheten er programledere og prosjektledere i porteføljen *Utvikling og bærekraft*. Det viser seg at også denne gruppen er mest opptatt av organisasjonen som helhet og opplever at dette er den største hindringen i å lykkes med prosjektene. Det er derimot gjort observasjoner i to prosjekter fra porteføljen som har en mer praktisk tilnærming til samskapende innovasjon. De to prosjektene er i hovedsak eksempler på metoder for samskaping som er i bruk i kommunen, men gir også noe innblikk i

innbyggernes motivasjon for å delta og samfunnsfloker som forsøkes løses gjennom prosjekter. De to prosjektene og kommunens mest sentrale styringsdokumenter, anses som egne analyseenheter.

3.1.2. Beskrivelse av case-organisasjonen

Nordre Follo kommune er en kommune som ligger sentralt på Østlandet. Kommunen ble sammenslått av Oppegård og Ski kommuner i 2020, to kommuner som var omtrent like store i folketall. Kommunen grenser til Oslo. På grunn av beliggenheten og åpning av ny jernbane med kun 11 minutter til Oslo, forventes en stor vekst i antall innbyggere. Dagens innbyggertall er 63 000 og det forventes en økning til 80 000 de nærmeste 20 årene. En befolkningsøkning av denne størrelsen krever store investeringer på infrastruktur, skoler og helsetjenester.

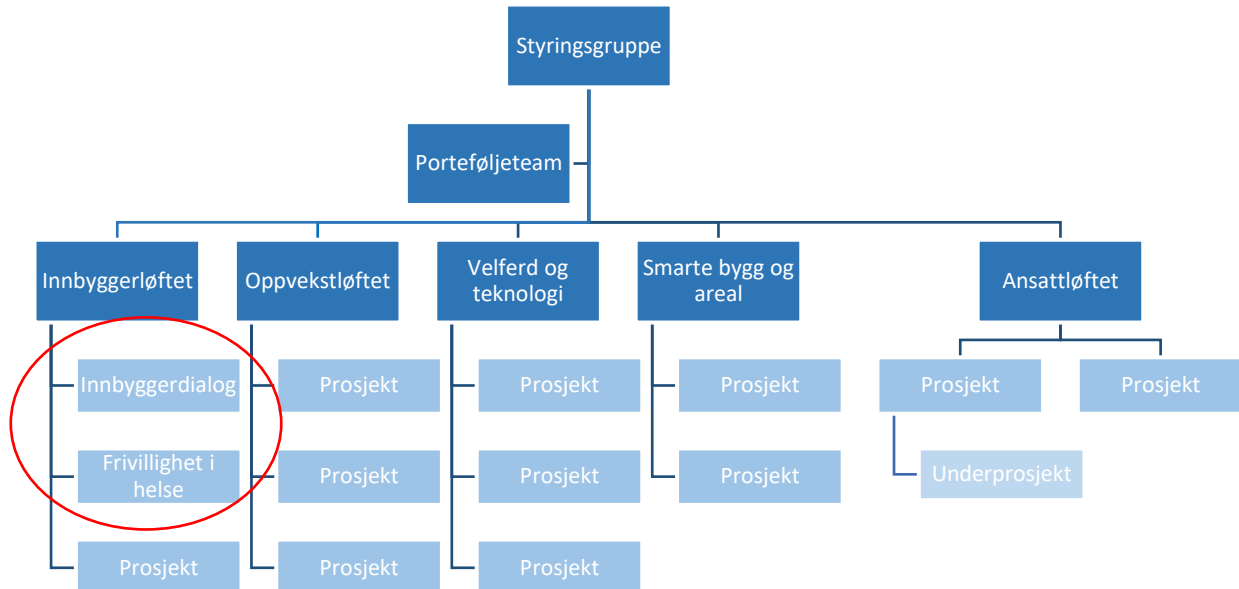
Fordi kommunen er ny, er alle styringsdokumenter nye². Kommuneplanen ble vedtatt i 2019 og er bygd opp ut fra FN's bærekraftsmål (Nordre Follo kommune, 2019A). Kommunens visjon er nær og nyskapende. Den ble besluttet gjennom flere ulike medvirkningsprosesser som gjestebud med innbyggere og ulike prosesser med de ansatte i begge kommunene. Visjonen er basert på teorier om samskaping og verdien av samskaping og samarbeid med aktører i lokalsamfunnet uttrykkes som viktig i planen.

Som presisering av målene i kommuneplanen og strategier for å oppnå disse, er det laget mange strategier og planer. Arbeidsgiverstrategi, innovasjonsstrategi, digitaliseringsstrategi og ulike strategier og temaplaner for ulike fagfelt er utarbeidet. Kommunen har en egen strategi for samskaping og frivillighet. I kommunens planstrategi for perioden 2020-2023, er det planlagt 31 planer og strategier. Kommunen styres etter økonomireglement, administrativt delegeringsreglement, verdihåndbok, et dokument for mål- og resultatstyring og et prinsippnotat for styring, ledelse og organisering.

For å nå målene i kommuneplanen og oppnå en bærekraftig økonomi på kort og lang sikt, har kommunen startet porteføljestyring av prosjekter, *Utvikling og bærekraft*. I Porteføljen ligger fem programmer; *Innbyggerløftet*, *Oppvekstløftet*, *Ansattløftet*, *Velferd og teknologi* og *Smarte bygg og areal*. Det er en programleder for hvert av programmene som igjen

² <https://www.nordrefollo.kommune.no/okonomiske-analyser-og-planer/>

organiseres av et porteføljeteam. Beslutninger tas av en styringsgruppe bestående av kommunedirektørens lederteam og to hovedtillitsvalgte. Hensikten er å øke tverrfagligheten i prosjektene og en økt helhetlig tankegang i utviklingsarbeidet.



Figur 5 – organisasjonskart Utvikling og bærekraft

Alle programmene i porteføljen forventes å gjennomføre prosjektene i samskaping med andre der det er naturlig, men særlig interessante er to av prosjektene i Innbyggerløftet:

Innbyggerdialog og *Frivillighet i helse*. *Innbyggerdialog* har som oppdrag å finne ut hvordan kommunen kan få til en bedre kommunikasjon med innbyggerne og *Frivillighet i helse* ser på hvordan innbyggerne kan bidra til at eldre innbyggere kan bo i eget hjem lengre. Sistnevnte prosjekt følges av Telemarkforskning gjennom prosjektet *Den samskapende kommune* og har både innbyggere og folkevalgte i prosjektgruppen i tillegg til deltakere fra administrasjonen.

Kommunen er sammenslått med de prinsippene om at ingen skulle miste jobben ved en sammenslåing. Ledere på alle nivåer er rekruttert internt. Sammenslåingsprosessen var prosjektbasert med ulike innovasjonsprosjekter og organisasjonsprosjekter.

Casekommunen er representativ for sammenslåtte kommuner i Norge, men skiller seg også noe ut fordi det var to omtrent like store kommuner som ble slått sammen.

3.1.3. Litteratursøk

Ut fra problemstillingen og forskningsspørsmålene, er det gjort noen teoretiske antakelser som ligger til grunn for videre undersøkelse. For å komme fram til dette er det undersøkt litteratur og tidligere forskning på feltet.

Det er søkt etter litteratur innenfor innovasjon, samskaping, organisasjonsutvikling og ledelse på både skandinavisk og engelsk. I dette ligger både teorier bak bruk av innovasjon og samskaping i offentlig sektor og metoder som kan bidra til å lykkes med nye arbeidsformer i sektoren. Det er søkt etter fersk forskning på området med artikkelsøk i Google Scholar og i universitetsbibliotekets søkemotor Oria. Fagfellevurderte tidsskrift er prioritert. Mye av forskningen innen samskaping i offentlig sektor foregår i Norden, mens litteraturen om ledelse og organisasjon er mer global. Det er søkt etter litteratur som bidrar til å belyse hvordan man kan gå til verks i praksis for å samarbeide bedre for å nå målene.

3.2. Datainnsamling

Følgende metoder er benyttet til datainnsamlingen: halvstrukturete intervjuer, observasjon av prosjektmøter, gjennomgang av referater fra prosjektene og gjennomgang av kommunens mest sentrale styringsdokumenter. Observasjonene er gjort i form av at forskeren er tilstedeværende observatør, det vil si ikke deltakende observasjon, og det har vært en ustrukturert observasjon (Johannessen, Tuft, & Kristoffersen, 2009). Det er gjort feltnotater og ført uformelle samtaler med deltakere underveis. Feltnotatene er brukt som grunnlag i analysen sammen med referater og presentasjoner fra møtene. Dette er i tillegg supplert med undersøkelser som er gjort i prosjektene på et tidligere tidspunkt som spørreundersøkelser og intervjuer med innbyggere. Alt materiell fra prosjektene er gjort tilgjengelig for forskeren.

Intervjuene har hatt utgangspunkt i en semistrukturell intervjuguide (vedlegg 2) med rom for utdypende spørsmål utenfor guiden. Alle informanter som er intervjuet enkeltvis er spurt om hvordan nå-situasjonen oppleves og hvordan de skulle ønske kommunen var i framtiden. Gruppeintervjuet hadde samme intervjuguide som utgangspunkt (vedlegg 3). Guiden er utviklet med utgangspunkt i at informantene skulle snakke ganske fritt, men innenfor tema. Spørsmålene var knyttet til problemstillingen med særlig fokus på fremmere, hemmere og metoder for samskaping og innovasjon.

3.2.1. Strategiske utvalgsriterier

Til analysen er det valgt å intervju representanter fra toppledelsen. Dette er ledere som har det øverste ansvaret for utviklingen og som har myndighet til å prioritere på vegne av organisasjonen. Med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket, er ledere og ledelse vesentlig for å lykkes med endringsprosesser. I tillegg er kommunens toppledelse ansvarlige for strategi og prioriteringer på vegne av hele organisasjonen og har høy grad av myndighet til å innføre endringer. Det er gjort en strategisk utvelging (Johannessen, Tuft, & Kristoffersen, 2009) for å få ledernes perspektiver på hvilke grep de mener bør gjøres.

For å få mer innblikk i praksisfeltet, er det gjort gruppeintervju med programlederne i Utvikling og bærekraft. Dette er personer som sitter med ansvar for at kommunen velger de riktige utviklingsprosjektene som gjør at de når målene. Programlederne har noe ulike bakgrunn. To av de er virksomhetsledere med personal- og økonomiansvar, en er områdeleder med personalansvar for ledere, en er fagsjef uten personalansvar og en har prosjektansvar i en utviklingsavdeling. Lederne kommer fra både stabsområdet og fra innbyggerrettede tjenester. Leder for porteføljeteamet er også intervjuet. Denne har ansvar for å koordinere praksisen i utviklingsprosjektene med kommunens toppledelse og har rollen som fagsjef uten personal- og økonomiansvar i kommunen. I tillegg er det gjort intervju med en av prosjektlederne som har mye erfaring med samskaping og tverrfaglig samarbeid i praksis. Slik er det et variert gruppe med ulike lederansvar som er intervjuet.

I tillegg er det gjort observasjoner av tre møter i de to prosjektene Innbyggerdialog og Frivillighet helse. Det er i tillegg gjort en gjennomgang av referater og gjennomførte intervjuer og spørreundersøkelser fra prosjektene utover de observerte møtene. I prosjektene deltar innbyggere aktivt. I innbyggerdialog har innbyggerne meldt seg på etter annonsering i media, mens i frivillighet i helse har det vært rekruttering fra lag og foreninger. Dette gir ikke nødvendigvis et representativt utvalg av innbyggere, men treffer de mest engasjerte som ønsker å bidra.

Tillitsvalgte er representert i styringsgruppen i Utvikling og bærekraft, men det er ikke gjort intervjuer med tillitsvalgte her. Grunnen til det er en vurdering av at mange ansatte deltar i prosjektene og at det er fagmiljøene som har mest informasjon som kan brukes til å finne svar på problemstillingen. Kommunen har et systematisk samarbeid med fagorganisasjonene

gjennom ulike råd og utvalg både for arbeidsmiljø og for rettigheter for ansatte. Derfor er de også representert i styringsgruppen for Utvikling og bærekraft for å sikre at ansatte blir ivaretatt i de større endringsprosessene som skal gjennomføres.

Prosjektene som er observert sorterer under Innbyggerløftet som er det programmet med høye forventninger til samskapingsaktiviteter. Til sammen er 10 personer intervjuet.

Rolle	Pseudonym	Lengde intervju (minutter)
Toppleder med personal- og økonomiansvar (fagområde)	T1	39,06
Toppleder med personal- og økonomiansvar (fagområde)	T2	41,35
Toppleder med personal- og økonomiansvar (stab)	T3	34,28
Toppleder med personal- og økonomiansvar (fagområde)	T4	33,53
Representant for porteføljen, fagsjef uten personalansvar (stab)	P1	19,26
Representant porteføljen, områdeleder med personal- og økonomiansvar (fagområde)	P2	1,21,39 (gruppe)
Representant porteføljen, virksomhetsleder med personal- og økonomiansvar (stab)	P3	1,21,39 (gruppe)
Representant porteføljen, fagsjef uten personalansvar (stab)	P4	1,21,39 (gruppe)
Representant porteføljen, virksomhetsleder med personal- og økonomiansvar (fagområde)	P5	1,21,39 (gruppe)
Representant porteføljen, fagsjef uten personalansvar (fagområde)	P6	45,58

Figur 6 Tabell informanter

Informantene er kjente for masterstudenten fordi studenten selv jobber som leder i organisasjonen og er medlem i porteføljeteamet. Rekrutteringen er gjort via direkte forespørsel.

3.2.2. Intervjuene

Det er flere innfallsvinkler til forskningsintervjuer. Det er utbredt med en fenomenologisk tilnærming til intervjuer (Kvaal & Brinkmann, 2015). Fenomenologi er et begrep som brukes for å forstå sosiale fenomener ut fra de perspektivene de ulike aktørene har. Verden beskrives slik den oppleves av informantene og opplevd virkelighet. I intervjuene har det vært en semistrukturert intervjuguide som har ligget til grunn (vedlegg). Da grenser intervjuene til en samtale som sirkles rundt bestemte tema. Hensikten er å få fram meningene til informantene sett fra dennes egen livsverden. Informanten kan også endre mening underveis i intervjuet fordi spørsmålene gir anledning til refleksjon. Intervjuer kan være en læringsprosess for begge parter (Kvaal & Brinkmann, 2015).

Intervjueren presenterte problemstillingen og bakgrunnen for at denne er valgt.

Problemstillingen ble noe justert i etterkant, men essensen er den samme som det som ble lagt

fram i intervjuene. Siden casekommunen har en rekke vedtatte mål og strategier som peker mot å bli mer innovativ og samskapende, er informantene spurt om status i forhold til disse innledningsvis.

Informantene fikk presentere seg og si noe fritt om hvordan de selv jobber med samskaping i dag. Tema videre gikk på internt samarbeid i kommunen og samarbeid med eksterne, hvordan dagens situasjon oppleves, viktige hemmere og fremmere og hvilke metoder eller grep informantene mener kommunen bør gjøre for å nå målene om innovasjon og samskaping som er formulert i styringsdokumentene. I en del av tilfellene ble informantene oppfordret til å utdype noe av det de har sagt i tilleggsspørsmål. Dette ble særlig gjort når det kom fram momenter som ikke noen hadde nevnt før, eller som var spesielt interessante refleksjoner opp mot tema. Noen ganger som en kritisk oppfølging fordi informanten har vært på tvers av teoretiske momenter eller kommunens styringsdokumenter. Dette er i tråd med Kvaal og Brinkmanns (Kvaal & Brinkmann, 2015, ss. 166-167) faktaboks om intervju spørsmål med ulike typer spørsmål som kan stilles: Introduksjonsspørsmål, oppfølgingsspørsmål, inngående spørsmål, spesifiserende spørsmål, direkte spørsmål, indirekte spørsmål, strukturerende spørsmål, taushet og fortolkende spørsmål. Særlig i gruppeintervjuet ble det behov for strukturerende spørsmål da informantene i flere situasjoner utfordret hverandre.

Intervjuguiden var åpen, men selv om et av spørsmålene hadde innovasjon i seg, er det mange som likevel ikke bruker ordet innovasjon når de snakker. Det virker ikke som om ordet *innovasjon* er i informantenes dagligtale.

Fokusgruppen var som tidligere beskrevet fire av programlederne i porteføljen *Utvikling og bærekraft*. Den femte ville gjerne delta, men ble forhindret kort tid før intervjuets start. Fokusgrupper kjennetegnes av en ikke-styrende intervjustil der det gjelder å få fram så mange synspunkter som mulig (Kvaal & Brinkmann, 2015). Det ble brukt samme intervjuguide som utgangspunkt slik at de samme temaene ble diskutert av ulike typer representanter for organisasjonen. Programlederne er rekruttert fra både linjeledere og fagledere i organisasjonen, noe som skaper en dynamikk i gruppen som er spennende. Programlederne kommer både fra stabsfunksjoner og fra mer innbyggerrettede virksomheter. Hensikten med å gjøre gruppeintervju med denne gruppen, var å få fram andre synsvinkler i en kollektiv ordveksling. Gruppeintervjuet legger til rette for mer følsomme synspunkter enn i et

individuell intervju. Ulempen med et livlig samspill er at intervjuet kan få noe kaotisk preg om det ikke stilles strukturerende spørsmål underveis (Kvaal & Brinkmann, 2015).

Gruppeintervjuet bar preg av at tiden gikk raskt og det ble ikke tid til å snakke om alle temaene i intervjuguiden. Informantene var veldig opptatt av begrepet samskaping og uenigheter om tolkninger av det. Dette var interessant selv om det tok mye av tiden. Definisjon av begrepet, samt fremmere og hemmere for samskaping ble diskutert, men ikke så mye om metoder, siloer og tverrfaglig arbeid. Gjennom gruppeintervjuet kom det også fram mange ulikheter mellom programlederne og hvilke holdninger de har til både tverrfaglig samarbeid og samskaping. For noen er det en selvfølge å samarbeide tett med innbyggere, mens for andre er det helt nytt å samarbeide med noen utenfor eget fagfelt. Gruppeintervjuet ble derfor en fin arena for å sette samskaping på dagsorden og det var svært godt engasjement i gruppen.

Det ble gjort opptak av intervjuene som i ettertid ble transkribert. Ingen av informantene uttrykte behov for å se transkripsjonene, men kom med utsagn som «jeg står for det jeg har sagt». Informantene fikk muligheten til å gjøre sitatsjekk før ferdigstillelse.

Informantene er kategorisert med T1-4 som representerer kommunens toppledelse. Alle disse har personal- og økonomiansvar for virksomhetsledere/områdeledere og en av informantene er kommunedirektør med personalansvar for kommunalsjefene. P1-6 som representerer informanter fra porteføljen. Dette er en blanding av ledere med og uten personalansvar. I figur 6, kan man se en oversikt over informantene og om de representerer et fagområde eller stabsområde. Om informantene kommer fra stabsområde eller fagområde ser ut til å utgjøre noe forskjell, særlig blant de lederne utenfor toppledelsen.

Enkeltintervjuene hadde en varighet på mellom 20 minutter og 45 minutter mens gruppeintervjuet varte i 1 time og 20 minutter. Lengden på enkeltintervjuene ble noe ulik, og selv om siste spørsmål var helt åpent, var det kun noen få som benyttet anledningen til å si noe mer. Noen valgte derimot å føye til noe etter at opptaket var slått av og intervjuet var avsluttet, men dette materialet er ikke brukt. Noen av intervjuene har mye innhold til tross for at de er under en time. Dette skyldes at noen ble ivrige og hadde lange utgreiende innlegg uten at det var behov for mange oppfølgingsspørsmål. Dette sparte tid. Det korteste intervjuet er gjort med en person intervjueren samarbeider tett med, noe som gjorde at informanten ble

mer kortfattet, hen visste at den som intervjuet visste mer om hva som ligger i det som sies. Gruppeintervjuet på sin side hadde blitt mye lengre dersom ikke fysiske forhold som nye møter i møterommet hadde stoppet intervjuet. Det ble valgt ikke å sette opp et nytt intervju for å fullføre intervjuguiden siden det likevel ble mye interessant materiale som bidro til å belyse problemstillingen.

Noen av sitatene i analysen er anonymisert som f.eks toppleder framfor sitt pseudonym. Årsaken til dette er personvern og anonymisering. Noen av informantene har «kjepphester» som de ofte sier i ulike sammenhenger og som lett identifiserer de. Andre ting de samme informantene sier er mer radikalt eller fortrolig og ved å unngå merking av sitater, kan de holdes anonyme. Kjønnsnøytrale *hen* er konsekvent brukt i og med at kommunen har en overvekt av kvinner i ledelsen og at menn lett kan bli identifisert i en slik sammenheng. På den måten får man ikke fram om forskjellene har kjønnsmessige forskjeller, men etter gjennomføring av analyse, ser det ikke ut til at kjønn er av spesiell betydning for informantenes synsvinkel og forståelse.

3.3. Dataanalyse

Når man skal analysere data, er det vesentlig å få fram meningsinnholdet i teksten (Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, 2009). Man kan gjøre en tematisk organisering av materialet før man går over til analyse og tolkning. Å analysere betyr å dele opp noe i biter og elementer (Kvaal & Brinkmann, 2015, s. 219). Man kan velge mellom en meningsfokuset og en språkfokuset tilnærming. I dette tilfellet, vil det være mest aktuelt med en meningsfokuset tilnærming som går på meningskoding, meningskondensering og meningstolkning (Kvaal & Brinkmann, 2015). Videre må man vurdere om man skal ha en induktiv, deduktiv eller abduktiv tilnærming i analysen. I dette tilfellet finnes det allerede en del forskning på feltet, slik at en helt induktiv metode ikke er så aktuelt. Det er heller ikke lagd en hypotese som skal testes ut, så dermed er det ikke så aktuelt med en deduktiv tilnærming heller. Når forskeren veksler mellom induksjon og deduksjon, kalles det abduksjon (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2021). Det mest aktuelle i denne sammenhengen er derfor en abduktiv tilnærming. Dette fordi det forskes på mennesker og deres adferd, noe som krever en mer dynamisk tilnærming (Kvaal & Brinkmann, 2015). Dette kan knyttes til den hermeneutiske tradisjonen der det vektlegges en mer fortolkende

tilnærming når man forsker på mennesker og samfunn (Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, 2009).

For å analysere tekst kan man benytte seg av koding som bryter ned teksten i mindre enheter. I analysen av et case-studium, ser man etter den logiske sammenhengen mellom teoretiske antakelser og casestudiet. Man kan se etter mønster som passer sammen, forklaringskjeder, tidsserieanalyse, logiske modeller eller sammenligninger med andre caser (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2021). Alternativt kan man gjøre en intensiv analyse der man lager notater ut fra datamaterialet, deretter kategoriutvikling og teoriutvikling (Mehmetoglu, 2004)

I oppgaven er det en blanding av metoder som er brukt i analysen. Materialet fra intervjuene er gjennomgått med notater og uttrekk av sitater. Samtidig har det vært behov for å gå i dybden på de ulike meningene om begrepet *samskaping*. Her er det gjort en kategorisering og en meningskondensering og det er vurdert ulike konsekvenser de ulike meningene kan ha. Dette er oppsummert i en tabell.

Det andre behovet for kategorisering og meningskondensering, er hemmere og fremmere. Informantene bruker ulike ord når de snakker om hemmere og fremmere og likevel er det ikke så ulikt. Kategoriene som er valgt ut, synliggjøres som overskrifter i gjennomgangen av forskningsspørsmål 3. I empirien brukes ordet *kultur* bredt og så godt som alle informantene viser til organisasjonskulturen som må endres. I analysen kommer det fram at det informantene trekker fram som kultur mer konkret er organisasjonsstrukturer, lærende organisasjoner og praksisfellesskap. I og med at samtlige informanter problematiserer lovverk i forbindelse med hemmere, er det laget en egen kategori for dette som drøftes for seg. I tillegg er det valgt å lage tabeller på hemmere og fremmere, både i teorien, empirien og sammenstilt teori og empiri. Her kommer likheter og ulikheter mellom litteraturen og praksisfeltet fram.

Kommunens styringsdokumenter er analysert for seg ved å trekke ut ord og setninger som gir retning for samskapende innovasjon. Funnene fra dokumentene er beskrevet under hvert forskningsspørsmål.

3.4. Kvalitetsvurderinger

Det er ulike kriterier for å vurdere kvaliteten på kvalitative studier. I et casestudie, vil det være kriterier fra både empiribasert teori og etnografisk teori (Mehmetoglu, 2004). Viktige kriterier for casestudie kan være om forskningsrapporten er lettlest, om det er sammenheng mellom de fenomenene som forklarer studien, er caset riktig definert, er det nok bakgrunnsdata, om sitatene er riktig brukt, er det riktig mengde data, om forskerens rolle er forklart godt nok mm.

Det er tilstrebet en struktur på oppgaven som skal gjøre det lett for leseren å følge en rød tråd mot svar på problemstillingen. Det er utviklet tre forskningsspørsmål som bidrar til å komme fram til en konklusjon. Det er utviklet enkle modeller og tabeller som skal oppsummere funn fra teori og empiri.

3.4.1. Pålitelighet

Relabilitet, eller pålitelighet, er kritisk i kvantitative undersøkelser, men ikke like hensiktsmessig i kvalitative undersøkelser (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2021, s. 250). I kvalitative undersøkelser er det samtalen som styrer datainnsamlingen og innsamlingen blir preget av kontekst. Forskeren går også inn i samtalene med sin egen kompetanse og erfaring. Det blir derfor viktig med tydelig beskrivelse av casen og god dokumentasjon av data. I kvalitative undersøkelser kan man bruke en revideringsteknikk (Mehmetoglu, 2004) for å evaluere dokumentasjon, metoder og framstilling av data samt det endelige produktet slik at lederen kan forstå hvordan forskeren har kommet fram til produktet.

Det kunne vært en utfordring i intervjusituasjonen at forskeren kjenner informantene fra før. I denne situasjonen opplevdes det som en fordel fordi det også lå et tillitsforhold i bunnen hos de som takket ja til å bli intervjuet. De uttrykte tillit til anonymiseringen i rapporten når de valgte å si noe de selv oppfattet som radikalt. Informantene framstår som åpne og ærlige. Samtidig var det også noen som veide ordene mer fordi det var et intervju. Andre uttrykte at det var fint å sette av tid til å faktisk diskutere problemstillingen og benyttet anledningen til å være tydeligere enn i andre sammenhenger. Slik sett er undersøkelsen pålitelig. Den hadde vært mer pålitelig om også ansatte og flere mellomledere hadde blitt intervjuet, men siden forskeren jobbet alene, var det ikke kapasitet til det. Det var mange medarbeidere som deltok i

prosjektene som ble observert, derimot. Prosjektene er mer praktisk rettet og konkrete og ikke opptatt av teorien rundt det som skulle skje.

3.4.2. Troverdighet – intern validitet

Kvalitative undersøkelser lar seg vanskelig å måle slik kvantitative ofte kan. I undersøkelsen må man derfor ha god nok tid til å bli kjent med feltet slik at man lettere kan skille mellom hvilken informasjon som er relevant og ikke. Bli kjent med konteksten (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2021). Resultatene kan også kvalitetssikres ved at informantene får anledning til å bekrefte resultatene eller om noen andre kompetente analyserer det samme datamateriale for å se om det blir samme tolkning. Sistnevnte er ikke aktuelt i denne oppgaven, men det er gjennomført sitatsjekk.

Intern validitet handler om å vurdere om studiets konklusjoner er troverdige som for eksempel årsakssammenhenger. Da må det vurderes om flere faktorer peker i samme retning (Mehmetoglu, 2004). Ekstern validitet handler om generalisering og om studiet kan omsettes til andre sammenhenger. I et casestudie med en kommune, kan man ikke automatisk si at det er likt som andre kommuner, men samtidig har kommunene i Norge samme rammeverk å forholde seg til. Sannsynligheten for at studiet kan brukes i andre sammenhenger er til stede.

Empirien er basert på informantenes meninger ut fra deres ståsted. Lederne som er intervjuet framstår som ærlige, og de svarene de gir avviker også fra hva deres nærmeste kollegaer sier. Dette er et tegn på at det kommer fram ulike nyanser som er viktige for å få en gyldig analyse. Når empirien sammenlignes med teorien, er ikke avvikene store selv om informantene bruker andre ord enn det som brukes i litteraturen. Dette er ikke uvanlig, offentlig sektor må forholde seg til et lovverk om klarspråk og det tilstrebes å bruke ordinære ord framfor mer presise teoretiske begreper.

3.4.3. Overførbarhet – ekstern validitet

Forskningen handler om å trekke slutninger utover de opplysningene som samles inn (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2021). Kunnskap kan generaliseres til å gjelde andre lignende miljøer. Det er sannsynlig at funnene fra casen også kan være relevante for andre kommuner. For at resultatene skal kunne overføres, må det være fylldige beskrivelser av detaljene som inngår i en kultur eller et fenomen (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2021,

s. 252). Da er det enklere å bedømme om resultatene også kan være relevante i andre kontekster.

Det er grunn til å tro at case-kommunen ikke skiller seg vesentlig ut fra andre kommuner når det gjelder tema for problemstillingen. De sammenslåtte kommunene er nok de som ligner mest i og med at alle måtte ha ny kommuneplan og fulgte veiledninger fra KS og andre aktører i arbeidet. Nye kommuneplaner er tettere knyttet til FNs bærekraftsmål enn tidligere planer, og dette legger premisser for innholdet.

Overførbarheten vil være relevant for både store og små kommuner, men problematikken rundt silo vil antakelig være størst i kommuner med mange ansatte. Det er sannsynlig at kommuner med få innbyggere og få ansatte har kortere beslutningsveier og mindre spesifikke fagmiljøer enn i store kommuner. Men forståelse av begrepet samskaping og metodene for bedre tilnærming til samskapende innovasjon, bør være overførbart til alle kommuner. Det samme er utfordringene rundt lovverk.

3.4.4. Refleksjoner rundt valgt metode

Ved å velge et enkelt-case design på studien med en kommune forskeren selv jobber, er det lett tilgang på informanter. Tema er relevant for utviklingen av organisasjonen og framstår som en floke. Derfor er informantene motiverte til å bidra. Samtidig forventer flere av dem at oppgaven kommer med en «oppskrift» på hvordan det skal gjøres. Det har vært viktig med forventningsavklaringer om at det ikke nødvendigvis finnes noen ferdig oppskrift, men med mer kunnskap kan det bli lettere å gjøre de riktige prioriteringene for å nå målene om mer innovasjon og samskaping i utviklingsarbeidet.

Undersøkelsen kunne fått en større ekstern validitet om flere kommuner hadde blitt undersøkt, altså flere case. I denne sammenhengen var det ikke mulig fordi forskeren jobber alene og omfanget av studien måtte begrenses. I stedet ble det valgt flere analyseenheter innenfor casen med både linjeledere og ulike ledere fra prosjekter i tillegg til skriftlige styringsdokumenter. Sistnevnte var nyttig å ha med i og med at det viser seg at det ikke er sterkt samsvar mellom det som beskrives i styringsdokumentene og det informantene mener foregår i praksis. Dette bidrar til å belyse kompleksiteten i organisasjonen.

At studiet med kun en case foregår, er en måte å sette saken på dagsorden. Stille spørsmål, bidra til refleksjoner og med det sette av tid til å snakke om utfordringene. Slik sett kan prosessen være like viktig som resultatene, selv om det også knyttes forventninger til disse.

3.5. Ethiske problemstillinger

Etikk handler om regler, retningslinjer og prinsipper for å vurdere om handlinger er riktige eller gale og handler i stor grad om forholdet mellom mennesker (Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, 2009).

Det finnes forskningsetiske retningslinjer og det legges vekt på en selvbestemmelse og autonomi som innebærer at de som deltar gjør dette frivillig (Johannessen, Tufte, & Kristoffersen, 2009). I og med at det intervjues navngitte enkeltpersoner, er det viktig å behandle personopplysninger korrekt. Det ble søkt NSD og transkripsjonene ligger anonymisert på Nord Universitet sin server beskyttet med tofaktorautorisering og ikke kommunens egen. Navneliste ligger i en egen fil. Det oppgis ingen personsensitive opplysninger i undersøkelsen. I analysen må man vurdere om informantene skal være med på å bestemme hvordan uttalelsene deres skal tolkes. Det samme gjelder rapporten der man bør vurdere om den får konsekvenser for gruppen eller institusjonen de representerer (Kvaal & Brinkmann, 2015). Der det er enkelt-case studie, bør man tenke seg om når man bruker direkte sitater for å beholde kildene anonyme.

I og med at masterstudenten selv jobber som leder i case-kommunen, ble det spesielt viktig å presisere taushetsplikt og anonymisering. Det at opptak og transkripsjoner lagres på universitetets server, gir en økt sikkerhet for at informasjon kommer på avveie internt i organisasjonen. Fordelen med å jobbe i case-organisasjonen er at tilgangen på informanter er lett. Det er kollegaer som man kjenner, og som i tillegg kjenner til intervjuerens bakgrunn og kompetanse. Det er et grunnleggende tillitsforhold i utgangspunktet, noe en ekstern forsker kan ha i noe mindre grad. Dette kan gjøre at informantene blir mer åpne og personlige, men det kan også slå motsatt vei; at man blir mer restriktive fordi man ikke ønsker å være helt ærlig innad i organisasjonen om hva man egentlig mener. Dette kan gjelde toppledere som har en policy om å være enige som gruppe utad, men der enkeltpersoners meninger kan sprike. Intervjuobjektene har vært svært positive og er nysgjerrige på resultatet. Problemstillingen sees på som en floke kommunen må løse, og derfor er også bidragene gode og positive.

4. Funn og drøfting

Kapitlet med funn fra intervjuer, observasjoner og styringsdokumenter er delt opp etter forskningsspørsmål 1-3. De tre delkapitlene er delt inn i funn fra dokumenter, funn fra intervjuer og eventuelt observasjoner og til slutt drøfting av forskningsspørsmålet ut fra funnene i teori og empiri.

4.1. Forskningsspørsmål 1

Forskingsspørsmål 1: Hva kjennetegner innovasjon basert på tverrfaglig samarbeid og samskaping mellom interne og eksterne aktører?

4.1.1. Funn i lokale dokumenter

Kommunens lokale styringsdokumenter er besluttet laget i en planstrategi som forslås av administrasjonen og eventuelt justeres før de vedtas av Kommunestyret. Planene i strategien utarbeides så av fagfolk i administrasjonen før de er ute på høring og vedtas av de folkevalgte. De fleste dokumentene som brukes i oppgaven er dokumenter som er vedtatt politisk, men to av de er administrative dokumenter. Dette gjelder *Innovasjonsstrategien* og *Mål- og resultatstyringsdokument*.

Kommunenes viktigste styringsdokument er *Kommuneplanen*. Den har to deler, en samfunnsdel og en arealdel. Samfunnsdelen til casekommunen ble vedtatt like før kommunesammenslåingen og har en varighet fra 2019-2030. Den beskriver at kommunen skal styre etter visjonen *Nær og nyskapende* og peker ut fire satsningsområder: *Sammen for en ny kommune*, *Trygg oppvekst*, *Aktiv hele livet* og *Byvekst med grønne kvaliteter*. Under satsningsområdene er det flere delmål og strategier for å nå målene. Planen beskriver innledningsvis at om man skal nå målene knyttet til områdene, må både kommunen, frivilligheten, innbyggerne og næringslivet bidra (Nordre Follo kommune, 2019A). Videre skrives setningene «Vi legger til rette for samarbeid med lag og foreninger og videreutvikler et levende lokaldemokrati», «Samarbeid mellom kommune, innbyggere frivillighet og næringsliv, regionale og statlige aktører er viktig. De beste løsningene skaper vi sammen» og «sammen med innbyggere, frivillige og næringsliv skal vi skape trygge lokalsamfunn og gode tjenester» (Nordre Follo kommune, 2019A, s. 3). Disse setningene kan tolkes som at kommunen ønsker å styre mot å bli en NPG kommune med en forventning om at ulike aktører

skal bidra inn for å nå målene. Dokumentet er vedtatt politisk etter flere prosesser med både ansatte og innbyggere, og man må legge til grunn at dette er et mål også for de folkevalgte.

Kommuneplanens satsningsområder og mål er knyttet opp til *FNs bærekraftsmål*, og særlig nr 17 samarbeid for å nå målene er knyttet opp mot problemstillingen. Kommunens eget satsningsområde, Sammen for en ny kommune, (Nordre Follo kommune, 2019A) har en tekst som beskriver innovativ tenkning. Det står om samfunnsengasjement, samarbeid og nye måter å løse oppgaver på, samt heie på nye ideer, være nysgjerrige og tilpasse oss endrede behov. Samskaping er definert slik: «Samskaping er tatt i bruk som begrep når to eller flere offentlige og private parter inngår i et likeverdig samarbeid med hensikt å definere problemer og designe og ta i bruk nye og bedre løsninger» (Nordre Follo kommune, 2019A, s. 10). Definisjonen har en referanse til Jacob Torfing uten videre spesifisering av dokument.

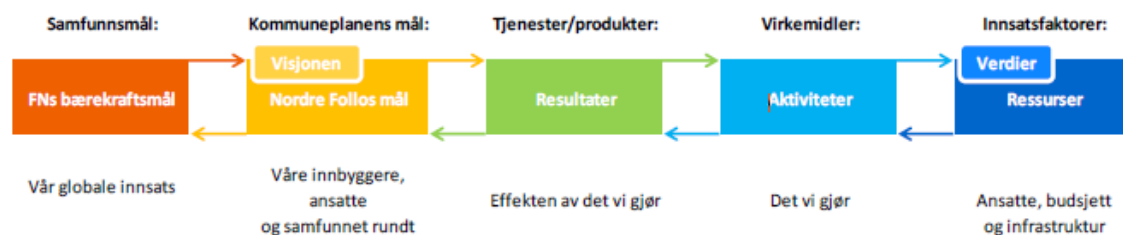
Samfunnsdelen beskriver også at kommunen skal legge til rette for at medarbeidere tenker nytt, lærer av hverandre og deler. Det skal gis rom for å prøve og feile. Dette følges opp av en arbeidsgiverstrategi som beskriver at prosesser skal være preget av tillit, samhandling gode relasjoner og tilbakemeldinger, det skal være gode modeller for samarbeid og samskaping og det er en forventning om å tenke nytt og teste ut nye løsninger. Det skal tilrettelegges for likeverdige relasjoner og bruk av innbyggernes ressurser. Det er også beskrevet at det skal bygges kultur for innovasjon og nytenkning (Nordre Follo kommune, 2020).

Et av målene i kommuneplanen er «Nordre Follo involverer brukere og innbyggere i utforming av tjenestene». Et slikt mål sikter mot å bli en samskapende kommune. For å utdype hvordan man skal nå målene er det utarbeidet og politisk vedtatt flere strategier. En av de er *Strategi for samskaping og frivillighet*. Den viser til at det er vedtatt fire prinsipper for samarbeid mellom kommunen og andre aktører. Disse prinsippene er *likebehandling, rettferdighet, åpenhet og miljø og klima*. Selv om strategien er et kommunalt plandokument, er det tilstrebet å utarbeide strategien i samarbeid med frivilligheten og på tvers av kommunens virksomhetsområder. Den har en definisjon av samskaping hentet fra litteraturen og beskriver at en vellykket samskaping er avhengig av at partene er åpne for å tenke på nytt. Strategien knytter samskaping tett opp mot innovasjon (Nordre Follo kommune, 2022).

Kommunen har også en innovasjonsstrategi (Nordre Follo kommune, 2019B) som er vedtatt av administrasjonen og en *digitaliseringsstrategi* (Nordre Follo kommune, 2018) som er

vedtatt politisk. Begge strategiene er utarbeidet før kommunesammenslåingen, og det er igangsatt et arbeid for å revidere dem og slå dem sammen. Ny strategi vil bli politisk vedtatt i løpet av 2023. Innovasjonsstrategien beskriver samskaping, samarbeid og samhandling og ulik bruk av begrepene. Den tar til orde for å samarbeide på tvers av virksomheter og fagmiljøer for å nå målene om fra satsningsområdet Sammen for en ny kommune (Nordre Follo kommune, 2019B). Digitaliseringsstrategien beskriver hvordan bruk av teknologi knyttes til innovasjon (Nordre Follo kommune, 2018).

Av andre relevante dokumenter, kan notatet mål- og resultatstyring i Nordre Follo trekkes fram (Nordre Follo kommune, 2019C). Dette er administrasjonens arbeidsverktøy og er vedtatt administrativt. Denne legger vekt på at kommunen skal styre mot overordnede mål og at myndighet delegeres fra kommunedirektøren til det utøvende nivået. Resultatledelse skal stå sentralt, og det er resultater og ikke aktiviteter det styres etter. Det er krav om å dokumentere og rapportere resultater for å sikre styring. De viktigste tiltakene skal prioriteres og gjennomføres mest mulig kostnadseffektivt. Kommunen skal styres ut fra følgende verdikjede:



Figur 7 – mål- og resultatstyring

Piler mot høyre beskrives som «behov for» piler og de mot venstre er «fører til» piler.

Samlet sett har kommunen et sammenhengende sett med dokumenter som peker mot å bli både innovative og samskapende og som gir retning på hvordan kommunen skal få det til. Mål- og resultatstyringsverktøyene peker mot å jobbe resultatorientert mot målene som beskrives i Kommuneplanens samfunnsdel.

4.1.2. Funn i intervjuer og observasjoner

Funnene er delt inn i hva informantene legger i samskaping som begrep og hvordan de jobber med innovasjon og refleksjoner rundt dette.

4.1.3. Samskapingsbegrepet

Informantene er spurt om deres erfaring med samskaping i dag og hvordan status er i dag. Når det skjer, ønsker de aller fleste først og fremst å diskutere selve begrepet samskaping.

Informantene representerer både toppledelse og folk som jobber mer praktisk med prosjekter i samskaping med innbyggere. Forståelsen av begrepet samskaping er svært ulik. Det kommer fram at samskaping i lengre tid har framstått som et fremmedord i organisasjonen, og en av informantene bruker begrepet *uspiselig* om hvordan hen mener andre har oppfattet det.

Informanten kan fortelle at selv om begrepet er brukt og danner grunnlag for kommuneplanens samfunnsdel, tok en av topplederne på et tidspunkt orde for å slutte å bruke begrepet fordi det ikke lenger var moderne. I et av intervjuene forteller en informant at hen oppfatter samskaping som et *fynd-ord*. Hen sier:

Siden du nå spør om min opplevelse av det, er min opplevelse at det kanskje er litt fynd-ord, tenker at det er noe vi må få til, men så vet vi ikke helt hvordan vi skal gjøre det. Eller hva vi skal bruke det til. (P3)

Noen informanter sier «vi pynter oss med ord» og med det fremmedgjør oss fra innbyggerne. Andre informanter sier de alltid har jobbet samskapende når de har utviklet tjenester, og med samskaping fikk de et ord på det de har gjort i mange år.

De fleste informantene trekker fram at representanter fra kommunens toppledelse bevisst ønsker å viske ut skillet mellom samarbeid, samhandling og samskaping og bruker ordet samskaping om alle begrepene. Dette skaper reaksjoner:

Jeg har jo latt meg frustrere over at vi har en [toppleder] som bruker begrepet helt feil. H[e]n sier at samskaping er det samarbeidet vi driver internt med og det tenker jeg det drar oss i feil retning. Det drar oss i hverfall ikke i riktig retning. Så når det på en måte misbrukes på «toppen» så er det jo noen som begynner å fange opp det og som begynner å bruke begrepet feil og sier de driver med samskaping når de ikke gjør det. (P6)

En av informantene forsvaret denne bevisste feilbruken av begrepet og sier blant annet

Vi tror det kan ha påvirket at ordet samskaping er fra å være liksom uspiselig til spiselig og helt nødvendig. (T1)

Informanten argumenterer at toppledelsen ikke ønsker at *forskerne skal få lov til å beholde begrepet* og at en slik feilbruk av ordet skal bidra til å få til bedre tverrfaglig samarbeid på tvers av siloer. Teorien bak er ved å bruke et «nytt» ord, så kan man få til dette samarbeidet.

Andre informanter skiller helt bevisst mellom begrepene samspill, samarbeid og samskaping, mens andre bærer preg av å være forvirret på grunn av denne feilbruken av ord.

Vi prøver jo iherdig å få det innarbeidet i stabsenhetene, hvordan vi skal... det går litt over i hverandre samhandle og samskape, men vi skal lage et produkt sammen til slutt (P4).

Blant annet trekker en informant fram at det er samskaping når kommunens interne datasystemer snakker sammen og virker sammen. En annen sier

Vi har breddet ut samskaping overalt og vi har liksom ikke sagt noe om hva som er mest egnet (P4).

Hen trekker fram at dette er en problemstilling det er vanskelig å løfte fordi man blir en gledesdreper om man gjør det.

Andre informanter forsøker å ufarliggjøre begrepet på denne måten:

...så tenker jeg at dette handler om god gammeldags *dugnad*, men så synes vi det er viktig at vi ikke gjør det vanskeligere enn det (T2).

Informanten snakker om å skape sammen og om å leke sammen og sammenligning av samskaping og dugnad. I den forbindelse trekker informanten fram at dugnadsånden ser ut til å være dårligere enn tidligere og at det er de samme som kommer hver gang.

En av informantene som gir uttrykk for at hen har en del erfaring med samskaping, mener at samskaping kan tolkes som en *anerkjennelse* og at det er en anerkjennelse at kommunen kan ombestemme seg når innbyggeren kommer inn som en likeverdige part. En annen informant med mye erfaring trekker fram at samskaping også handler om å endre vaner. Dette står noe i kontrast til informanten som sier:

Altså sånn det [samskaping] er et *verktøy* som vi skal bruke også er jeg ikke helt sikker på om vi vet når vi skal bruke dette verktøyet (P3).

Samme informant trekker fram at hen synes at samskaping høres dyrt ut.

Noen av informantene skiller mellom samskaping som skaper flere dilemma og *ufarlig* samskaping. Mange tar til orde for at man bør samskape på individnivå med innbyggere som trenger individuelle tjenester og at dette kan føre til rimeligere tjenester der innbyggeren i større grad kan identifisere hva den trenger og at tjenesten kan bygges rundt dette framfor dagens løsning der kommunen har en liste med tilbud som utløses eller man kan velge fra. En

slik vridning av tjenester der myndiggjorte medarbeidere tar avgjørelser selv eller i tverrfaglige team framsnakkes av flere informanter.

Si at jeg var multifunksjonshemmet da og skulle motta noen tjenester av kommunen, så kan det godt hende at det hadde blitt mye billigere for kommunen og bedre for meg hvis vi hadde skapt sammen fordi da har man tatt dette hva har du behov for, jo jeg har behov for det og det, men jeg har faktisk ikke behov for det. Og kanskje man hadde hatt behov for noe man ikke har hatt på sin liste, men som vi da hadde funnet ut av også hadde vi alle sammen vært fornøyd. Det er en kjempesinn form for samskaping (P4).

4.1.4. Innovasjon

Når informantene snakker om innovasjon, er det mest i forbindelse med utfordringer som oppstår og knyttet til metoder eller til hemmere. Det kan framstå som om informantene er mest opptatt av det som er her og nå og ikke så opptatt av å gjøre større endringer eller ta i bruk nye arbeidsmåter. En av de som er opptatt av innovasjon, snakker en del om *idétilfangst* og at kommunen må åpne mer opp for å ta imot ideer fra innbyggerne. Men hen snakker også om å lære av andre og stjele ideer og tilpasse til eget behov. Kommunen er i en situasjon der man skal levere gode tjenester ved mindre bruk av penger, og de innovative tankene er knyttet til dette.

Og som kommune så må vi være ganske åpne og vi må også ha effektivisert bort de tingene som kan effektiviseres bort. Vi har jo snakket om å automatisere alle regelstyrte prosesser, for da vil vi jo kunne bruke tiden der det er nyttig og det er jo typisk ved å samhandle og *løse mer komplekse problemer* da, både sammen på tvers internt og med andre da. (P1)

Andre tilnærminger som trekkes fram er *kompetanseheving*, teoretisk påfyll, hos medarbeidere som egner seg spesielt godt. De som synes det er gøy å jobbe sammen med andre aktører og er trygge på å stå i dette. Samtidig må det være ledelse og kollegaer som *heier* på disse medarbeiderne og måten de jobber på. Samme informant trekker fram at kommunen ofte har gjort samskaping på oppgaver som er morsomme, men som ikke nødvendigvis løser *kjerneoppdragene*. At samskaping bidrar til å løse oppgavene bedre, vil kunne motivere til å jobbe samskapiende og tenke mer nytt rundt oppgaveløsningen.

Også tror jeg, jeg har også tro på det der å trene på å lede sånne prosesser, men ikke trene på å lede der du har fagligheten din fordi at da blir du ikke så argumenterende, da går det opp noen lys da når du jobber med noen som står hardt på sin faglighet som du ikke kan noe om. Det er ganske nyttig altså. (T4)

Informanten trekker i tillegg fram at en annen tilnærming er å spørre innbyggeren «hva er viktig for deg». Så kan det hende at man må legge til side egen faglighet og lytte til innbyggerens forslag som sikkert er ulikt ditt eget.

4.1.5. Drøfting/tolkning av funn

Så hva kjennetegner innovasjon basert på samskaping mellom interne og eksterne aktører i Nordre Follo kommune?

4.1.6. Forståelse av samskappingsbegrepet

Informantene brukte generelt mye tid i intervjuet til å snakke om selve begrepet samskaping og forståelsen og bruken av begrepet er ulik. Det kommer fram at det er mange som fortsatt ser teoretisk på samskaping og viser ikke til så mange konkrete eksempler, men heller hva man tror skal til. Der er det mange likhetstrekk med funn i det teoretiske rammeverket.

Informantene snakker om behov for tverrsektoriell samhandling og trekker fram eldreomsorgen som eksempel. Breimo og Røiseland (2021) trekker fram at nettopp eldreomsorgen er kostnadskreven og at behovet derfor ser ut til å være størst der.

De ulike forståelsene av begrepet samskaping fra intervjuene og mulige konsekvenser av disse forståelsene kan oppsummeres slik.

	Fremmedord/ Fyndord	Erstatter samarbeid	Dugnad	Verktøy	Aner- kjennelse	Sam- produksjon
Forståelse	Trend som går over	Bruker samskaping også om tverrfaglig samarbeid	Skape sammen og leke sammen	Ikke en del av arbeidshverdag, men et verktøy noen kan bruke	Kommunen kan endre mening når innbyggeren er likeverdig part	Innbyggeren deltar likeverdig i utviklingen av egne, individuelle tjenester
Konsekvens	Man avventer å involvere innbyggere fordi man ikke forstår verdien	Innbyggere blir ikke involvert fordi man tror at oppdrag er utført når man samarbeider internt	Forbindes med frivillighet og organisasjonsliv og ikke tjenesteutvikling	Begrensede fører ikke til varige endringer	Kan bidra til å heve verdien i samfunnet og økt respekt mellom partene	Positivt for den det gjelder, vridning av tjenester, god økonomi

Figur 8 – ulike forståelser av begrepet samskaping

Å tenke på samskaping som *fyndord* eller *fremmedord*, kan tyde på at de som sier dette ikke har koblet samskaping til innovasjon og at verden har mer komplekse problemstillinger enn tidligere. Konsekvensen av at flere tenker om samskaping på denne måten, kan være at man holder igjen innbyggerinvolvering og fortsetter som før, uavhengig av om tiltak virker eller ikke. Undersøkelser blant innbyggerne vil ikke bli gjort og kommunen kan ikke vite om det de gjør er treffsikkert eller ikke.

Flere av informantene viser til at toppledelsen har besluttet å bruke samskaping annerledes enn andre og erstatte ordene *samarbeid* og *samhandling* med samskaping. Dette ser ut til å være en mislykket strategi og fører til både provokasjon og forvirring. Noen av informantene forstår ikke hvorfor ordet samskaping finnes dersom det er det samme som allerede godt innarbeidede begreper. Konsekvensen vil være at man «kvitterer ut» samskaping allerede når man har samarbeidet utenfor egen silo. I de tilfellene vil innbyggeren aldri bli involvert og tjenesteutviklingen vil fortsette i samme spor som før.

En informant samarbeider samskaping med *dugnad*. Disse begrepene er beslektet, flere aktører gjør noe sammen i dugnadsarbeid også, men dugnad er i stor grad knyttet til frivilligheten og praktiske enkelthendelser som å rydde uteplassen i barnehagen. I begrepet samskaping ligger det en forventning om likeverdighet og kunnskapsdeling, og det er det ikke nødvendigvis til stede i dugnadsarbeid. Ved en slik sammenligning, kan man risikere å ikke lykkes siden medarbeidere kan få vanskeligheter med å bruke eksterne aktører i tjenesteutvikling.

Flere snakker om samskaping som *verktøy* og dette tyder på at det ikke er intensjoner om at samskaping skal bli en del av arbeidshverdagen og en endring i måten man jobber på. Å tenke på samskaping som verktøy, kan virke begrensende og vil ikke føre til varige organisatoriske endringer.

De siste to tolkningene, samskaping som *anerkjennelse* og *samproduksjon* er mer positivt ladet og tyder på en større refleksjon. Begge tyder på noe erfaring og at informantene har reflektert over begrepet. I anerkjennelse ligger at når det er et likeverdig samarbeid, må også kommunen kunne endre mening eller holdning. Dette kan bidra til å bedre respekten mellom partene og et godt klima for samskapende innovasjon. Samproduksjon er positivt for den det gjelder og går mer på individuelt tilpassede tilbud og en vridning av tjenester.

Breimo og Røiseland (2021) trekker fram at samskaping kan deles opp og at «sam» betyr at ulike *aktører* utveksler ressurser, og forståelsen av begrepet samskaping i casekommunen ser ut til å knytte seg til forståelsen av begrepet *ulike aktører*. Noen informanter bruker en endret bruk av ordet som tiltak for å redusere problemet med silo på tvers av organisasjonen og at ulike aktører defineres som aktører fra forskjellige siloer. Dette kan tyde på at informantene som er pådrivere for dette mener at organisasjonen har så sterke siloer at det må gjøres drastiske tiltak. Ut fra hva andre informanter sier, ser ikke dette tiltaket ut til å ha effekt. Informantene mener at lederne i kommunen ikke ser på kommunen som én aktør, snarere ser de egen avdeling som en aktør i seg selv. Waal, Weaver, Day, & Hejden (2019) beskriver dette som en utfordring for hierarkiske organisasjoner. Når avdelingene blir opptatt av seg selv, sitt fagfelt og eget avdelingsbudsjett, kan det oppstå konflikter mellom fagområder og områdene ønsker ikke å dele kunnskap eller ressurser. Det er en fare for at fokuset flyttes fra innbyggere til avdelingen i seg selv. Dette er med på å hemme organisasjonen i å kunne arbeide samskapende.

4.1.7. Innovasjon

Få av informantene knytter samskapingsbegrepet opp mot innovasjon og løsning av komplekse problemer. Dette til tross for at de har en innovasjonsstrategi som beskriver viktigheten av samskaping, samarbeid og samhandling for å lykkes med innovasjon. Den beskriver også hvordan man skal samarbeide på tvers av sektorer. Fristillelsen fra innovasjon kan ha betydning for hvorfor informantene forstår samskaping på de måtene de gjør. Om informantene ikke har fokus på hvordan man skal finne nye løsninger på komplekse problemer, er det heller ikke opplagt at de ser fordelene med samskaping. Da sitter de igjen med samskaping som noe som utfordrer tradisjonelle roller og bedre ser faren for konflikt og dilemma enn hvordan samskaping kan bidra til bedre tjenesteutvikling. Samskaping utfordrer dette (Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2020). Dette kan også forklare hvorfor mange av informantene ser på samskaping som noe teoretisk og ikke kommer med mange praktiske eksempler.

Kommuneplanen beskriver hvordan man skal samarbeide og løse oppgaver på nye måter, være nysgjerrige, tilpasse seg endrede behov og heie på nye ideer. Når man snakker med ulike ledere og prosjektansvarlige i kommunen, får man et inntrykk av at dette fortsatt er på planstadiet og ikke er et kjennetegn i praksis. Dette kan bekrefte av Breimo og Røislands

perspektiv om at sammenslåtte kommuner tok i bruk ordet samskaping i kommuneplanene fordi det var passe abstrakt og egnet til å forene to kommuner. Informantene reflekterer ikke over dette i intervjuene, men flere viser til at det ble jobbet med begrepet samskaping i sammenslåingsprosessen. Det er noen unntak, to av informantene viser til gode erfaringer med innovasjon og gode refleksjoner rundt idétilfangst. Dette er nærmere beskrevet i forskningsspørsmål 2 og 3. Begge disse informantene kommer fra porteføljen.

Det kan virke som om uklarhetene rundt bruk av begrepet samskaping skaper *frustrasjon* og kan være med på å forsterke følelsen av silo. Særlig blant de som har jobbet samskapende over mange år og har innbyggerinvolvering som en naturlig del av hvordan de utvikler tjenester. Det kan virke som om de som er langt unna innbyggerne fra før, i toppledelsen og i stabene, er mest usikre på hvordan begrepet brukes og at det høres dyrt ut. Det bør stilles spørsmål om konsekvensene av en uttalt endring av forståelsen av begrepet samskaping kommunisert ut fra toppledelsen er reflektert over før det ble gjort. En av informantene sier at man blir gledesdreper om tema tas opp, og det er da et spørsmål om organisasjonen har god nok åpenhetskultur til å kunne jobbe med innovasjon på en samskapende og tverrfaglig måte.

De som kjenner samskapingsbegrepets opprinnelige betydning, er mer opptatt av feiltolkningen enn å beskrive deres egen tolkning. Forklaringen på dette kan være at begrepets betydning er en selvfølgelighet og at de kjenner godt til beskrivelsene fra kommunens styringsdokumenter og til forskning. Begrepet brukes ellers aktivt i mange kommuner, også i samarbeidende kommuner. De som kjenner begrepet godt, ser ikke ut til å ha noen intensjoner om å følge toppledelsens instruksjoner om å bruke begrepet om tverrfaglig samarbeid eller samhandling.

Informantene er opptatt av tverrfaglig arbeid og samtlige ser ut til å mene at dette er viktig. Å sette oppgaven i sentrum og sette sammen fagkompetanse på tvers, kommer fram hos flere. Samtidig virker det som om dette er noe informantene ønsker seg, ikke noe de mener er kjennetegn hos organisasjonen. Torfing (2018) sier at samskaping mellom ulike aktører muliggjør felles læring og øker sjansen for at ideer kan utvikle seg til faktiske løsninger. Det kan se ut til at kommunen trenger å gå fra teori til praksis og utnytte mulighetene som samskaping med aktører utenfor kommunen selv gir. Det kan hende at en felles forståelse kommer lettere når man kan se konkrete *resultater*.

4.2. Forsknings spørsmål 2

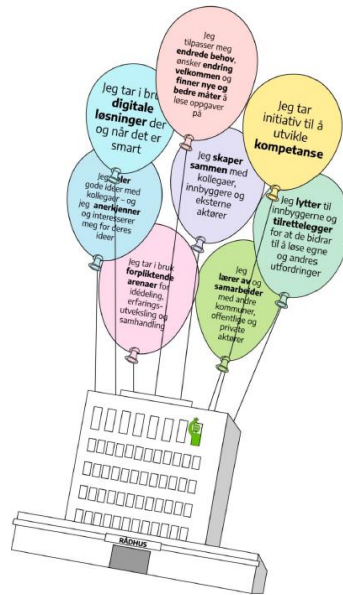
Forsknings spørsmål 2: Hvilke metoder/tilnærminger til innovasjonsprosesser kan bidra til økt samskapings praksis?

4.2.1. Funn fra lokale dokumenter

Noen av de lokale dokumentene som innovasjonsstrategien og arbeidsgiverstrategien skisserer *hvordan* kommunen skal få til innovasjon og samskaping. Innovasjonsstrategien skisserer *hospitering, lærende nettverk, mentorordning og nettverk av endringsagenter* for at man skal kunne tilpasse seg endrede behov, ønske endring velkommen og finne nye og bedre måter å løse oppgaver på. Den fremmer kompetanseheving og bruk av digitale løsninger. Her nevnes tjenesteutvikling med *innbyggerbehov* under hvordan. Videre fremmer den deling av gode *ideer* og interesse for andres ideer og dette ved hjelp av ideknapp, idebank, innovasjonspris og arenaer for deling.

Innovasjonsstrategien har et eget mål om samskaping. Når det gjelder hvordan dette skal gjøres, nevnes systematisk etablering av samhandlingsarenaer, samskaping som metode, hospitering mellom tjenester og samhandling rundt enkeltbrukere, digitalt og fysisk innbyggertorg og digital samhandling. Det tas også til orde for en digital ideknapp for innbyggere og team på tvers av staver og virksomhetsområder.

I tillegg til et mål om samskaping, inneholder innovasjonsstrategien et mål om å lære av og samarbeide med andre. For å løse dette, skisseres det deltakelse i nettverksbygging, samarbeid med forskningsmiljøer og sosiale entreprenører og samspill med eksterne aktører gjennom innovative anskaffelsesprosesser og at man skal ha et tett samarbeid med næringsliv og andre.



Figur 9 – fra kommunens innovasjonsstrategi

Arbeidsgiverstrategien er ikke like konkret som innovasjonsstrategien, men omhandler også innovasjon og samskaping knyttet til visjonen *nær og nyskapende*. Som metoder her nevnes åpen og ærlig kommunikasjon, evne til nyskaping, omstilling og endring, konstruktive prosesser, tilrettelegge for likeverdige relasjoner og bruk av innbyggernes ressurser og at man skal skape resultater sammen. Men akkurat hvordan det skal gjennomføres er ikke beskrevet i strategien. Det samme gjelder digitaliseringsstrategien som heller ikke omtaler konkrete metoder, mer hva man ønsker å få til.

4.2.2. Funn fra intervjuer og observasjoner

4.2.3. Lab'er og arenaer

Kommunen har flere prosjekter gående der innbyggere har en aktiv rolle. Prosjektene er samlet i porteføljen Utvikling og bærekraft som er kommunens omstillingsprogram for å bidra til bærekraftig økonomi. Det har ifølge en av informantene fra porteføljen utviklet seg til å gjelde både sosial bærekraft, og økonomisk- og miljømessig bærekraft. Det er de prosjektene som regnes som viktigst i kommunen som prioriteres inn i porteføljen. Hensikten er å sikre høy gjennomføringskraft. Prosjektene skal være tverrfaglige og angå mange.

Det er observert to prosjekter fra porteføljen til Utvikling og bærekraft. Det ene er *Innbyggerdialog* som har som mål å utvikle digitale selvbetjeningsløsninger, samt bedre kommunens kommunikasjon med innbyggerne. Prosjektet har ni underprosjekter, hvorav flere skal ende opp med anskaffelser. Hjemmeside, innbyggerapp og aktivitetskalender er det som

prioriteres i første omgang. Det er gjort *spørreundersøkelser* og *dybdeintervjuer* med innbyggere og noen innbyggere har testet ut kommunens innbyggerapp og deltatt på intervju i etterkant av testingen. Det er også gjennomført spørreundersøkelser blant ansatte i kommunen for å få også deres perspektiv inn. Informasjonen fra innsiktsfasen brukes nå som grunnlag for et samarbeid med leverandørutviklingsprogrammet *Innovative anskaffelser* der kommunen i større grad skal beskrive *behovet* i et kravspec framfor en ferdig løsning. Formålet er å finne systemer som dekker behovet framfor at behovene må tilpasses et anskaffet system. Gjennom prosjektets undersøkelser, avdekkes det at dette dessverre ofte skjer. Det innkjøpte systemet har begrensninger, og kommunen må tilpasse tjenesten til systemet.

Det er observert et møte med innbyggere som hadde testet kommunens innbyggerapp og kom med konkrete tilbakemeldinger om hvordan denne kunne bli mer brukervennlig. Møtet hadde en intervjuform og ble tatt opp og transkribert i etterkant av prosjektet. Innbyggerne var godt forberedt og hadde mange innspill. På spørsmål om hvorfor de velger å bruke tid på å møte kommunen på denne måten, er det ulik motivasjon. En av de sier hen er frustrert og da kan man jo være med på å få til en endring. En annen er nysgjerrig på hva som foregår og ønsker å ha kontakt med kommunen. Om møtet skulle vært fysisk, digitalt eller hybrid er det delte meninger om. Deltakeren med små barn kunne tenke seg digitale møter, mens en av de andre sier at hen ikke ville deltatt da. Møtet hadde en undersøkende form som et *laboratorium* der prosjektet tok med seg innspillene til videre arbeid.

Et annet prosjekt som er observert er *Frivillighet i helse*. Dette er et prosjekt som følges av Telemarkforskning og de har en medforsker i kommunen som skriver innovasjonsdagbok fra prosjektet. Prosjektmøtene er kalt *samskapingsarena* og inviterer svært bredt både blant ansatte i kommunen og innbyggere som representerer frivilligheten. Det er også to folkevalgte utpekt av Kommunestyret som deltar på møtene. En av dem forteller at disse møtene er viktige for de gir en pekepinn på hvordan de bør prioritere politisk framover.

Møtene er lagt opp som en living lab og bruker elementer fra tjenestedesign når det gjøres prosess i gruppa. Utgangspunktet for frivillighet i helse er floken at det blir flere eldre i kommunen fra nå og i årene framover, og færre i arbeidsfør alder. For å håndtere eldrebølgen må alle bo hjemme og klare seg selv lenger. Det er beregnet at 150 000 årsverk på landsbasis innen helse må påregnes dekket opp av frivillige. For å løse floken er det bred deltakelse fra

kommunens administrasjon med representanter både fra kultur, helse og ledelse, både administrativt og politisk.

De har laget en spørreundersøkelse til eldre som er distribuert både digitalt og på papir, og noen av undersøkelsene er også gjennomført i intervjuform. Spørsmålene er utarbeidet etter en workshop med elementer fra tjenstedesign for å få fram innbyggernes behov. Neste steg for prosjektet er å gjøre en *pilot* der et lokalsamfunn i kommunen skal forsøkes aktiveres slik at innbyggerne kan ta vare på hverandre og kommunen kan være med å fasilitere. Prosjektet valgte ut en bygd i kommunen som har en aktiv pensjonistforening det er tatt kontakt med. På møtene var det høy aktivitet og mange innspill. Inntrykket var at både ansatte og innbyggere er positive til en slik arena, men også at det er viktig at det skjer en faktisk endring.

Ingen av informantene viser til de pågående prosjektene som har laget arenaer for kommuneorganisasjonen og innbyggerne, men en av informantene sier:

Men jeg har hatt en ide om at vi burde hatt en *offentlig inkubator* egentlig, eller sånn dere type *open space* hvor noen av oss fra kommunen kunne sitte med sosiale entreprenører, næringsliv, innbyggere kunne kommet inn i et sånt nøytralt areale hvor du kan sitte og kaste ball og utvikle ting. Tenke hvordan skal vi løse floker også videre. Det synes jeg hadde vært sykt spennende, for det har vi ikke i dag. (T3)

En av de andre informantene er mer skeptisk til fysiske laber og sier:

Så altså sånn type bylab og rom sånn fysisk det tror jeg er litt på vei ut. Egentlig. Sånn som ett sted og en lokasjon (Representant fra toppledelsen)

Samme informant trekker fram mulighetene for *digitale plattformer* for innspill der innbyggeren kan sitte hjemme. Argumentet er at kommunen får høre de samme stemmene hele tiden, men egentlig trenger å høre «folk på gata» som har meninger, men som ikke gidder å møte opp fysisk i et møte eller på en arena. Hen trekker fram at kommunen har begynt å bruke yrpri.com (Your Priorities) og har tro på slike digitale plattformer.

4.2.4. Nettverk

Noen av informantene trekker fram nettverk og brukerråd som mulige arenaer for samskaping.

Også tror jeg på disse *brukerrådene* rundt omkring som vi også har veldig mange steder, masse brukerråd. Hvor bruker sitter sammen med politikere og administrasjon, eks SU på skolene der sitter rektor, elevråd ansatte kjempefint. Såne skoler kunne nesten representert lokalsamfunnet sitt og fått flere oppgaver å drøfte. Ikke bare

skolesaker, men saker som handler om lokalsamfunnet. Det tror jeg hadde vært fint. Om vi hadde pilotert noe sånt, hadde vært gøy det! (T1)

En informant snakker om *lærende nettverk* innenfor oppvekstsektoren og at det er en god metode for kompetanseutviklingen. Hen sier om lærende nettverk at:

Det som ligger i det er at man har definerte temaer man jobber med. Vi har for eksempel lærende skoleledernettsverk, lærende barnehageledernettsverk, lærende lesenettsverk, lærende skolemiljønettsverk, så er det da noen ressurspersoner, en eller to sentralt som holder tak i ressurspersoner ute i skolene eller barnehagene, møtes regelmessig, forberede møtene, kanskje gi noen oppgaver i forkant, har temaer har diskusjoner, gir litt etterarbeid også skal man jobbe litt i mellomperioden på sin skole eller sin barnehage (T2).

En informant tar til orde for at organiseringen kan skape naturlige samarbeidsplattformer og lik type lederskap. En annen drar dette lenger og snakker om *matriseorganisering* der man tar bort lederne og har selvstyrte organisasjoner etter inspirasjon fra Nederland.

Og det er gjennomgående i offentlig sektor at ingen har tatt det helt ut og tenkt at nå lager vi en matriseorganisasjon hvor vi tar bort ledere. Selv om jeg har lekt med den tanken av at er det mulig å tenke seg at man kan drive en organisasjon uten ledere. Disse *selvstyrte organisasjonene* som du finner i Nederland og andre steder synes jeg egentlig fungerer veldig bra, du må bare avlære det at du må bestemme noe. Vi kan bestemme det i fellesskap hvis vi bare lager systemer rundt det. Og det er en helt annen måte å tenke ledelse på, jeg tror vi har en lang vei til å komme dit, men det kan godt være det er en reise vi beveger oss mot. Fordi at dagens medarbeidere har mer kompetanse, er mer opptatt av å styre seg selv har en annen innretning til lederskap enn det min generasjon og generasjonen før det. Så henger organisasjonen igjen, etterslep. (T3)

Informanten sier senere at dette kanskje ikke er realistisk å få til og at man må gjøre *kompenserende tiltak* for å løse floken. For eksempel at en medarbeider opplever en utfordring og selv kan kalle inn kollegaer på tvers uten å måtte snakke med en leder som skal frigjøre tid. Slik det er nå, mener hen at organisasjonen er top-down styrt og at både ledere og medarbeidere er redde for å gå utenfor linja. Flere ledere er opptatt av linja og ha styring og kontroll der. Flere snakker om at organiseringen bidrar til at fagområdene ikke kjenner hverandre godt nok til å få til et tverrfaglig samarbeid.

4.2.5. Tjenstedesign

På intervjuene nevner alle tjenstedesign som metode. Det kommer fram at det er holdt flere kurs og at det er et opplegg rundt det i kommunen. En informant sier:

Jeg liker det vi nå gjør på tjenstedesign for eksempel, fordi der har de en logikk på dette som gjør at du spør en person skal du også spørre et utvalg og når de repeterer seg selv, er det nok, og det er ganske få du trenger å spørre. Og det har jeg tro på. Det høres logisk ut når du stiller spørsmål og når du kommer til #10 eller #12 eller noe

sånt begynner svarene å gjenta seg. Kanskje fått en informasjon som gjør det bedre. Det synes jeg er et godt utgangspunkt for å få til samskaping i organisasjonen fordi at det går via den veien jeg mener det skal gå, via *innbyggerens behov* (T3)

En av de andre informantene er litt mer avmålt og mener tjenstedesign er et bra treningsverktøy i forbindelse med at mange medarbeidere ikke er så trygge på å snakke med innbyggere eller lede store møter. Men hen sier

Også kan det hende at det blir litt snevert noen ganger fordi man legger veldig *mye vekt på noen få meninger*. (T4)

For de fleste er begrepet tjenstedesign nytt, men metoden som brukes i kommunen nå, er godt kjent for de som har mye erfaring med innbyggerinvolvering. «men vi har jo gjort det masse, vi har bare ikke kalt det tjenstedesign». Hen forteller et eksempel fra etableringen av en ungdomskafe et sted der det ble gjort prosesser med flere hundre ungdommer for å få innspill til hva et nytt tilbud må inneholde.

[den nye kafeen] er ikke bygd på gammel klubblest, det er bygd helt på hva ungdommen vil ha, både innholdsmessig, utseendemessig, maten, bygning i det hele tatt og da er det også noe med at når du har med deg folk i sånne samskapingsprosesser så er det å være tro mot det, det er så lett å ikke ... det begynner å skli ut, så utvanner det et konsept som egentlig er veldig viktig for dem (P6)

Prosessen beskrives som vellykket og hen snakker også om rammene for prosessen med blant annet servering av pizza til de deltagende ungdommene.

En annen informant beskriver metoden som god, og trekker fram at man kan ta i bruk verktøy uten alt for mye forkunnskap:

Men som metode så er de jo kjempegode, og det som er bra er at det begynner å komme mange verktøy rundt omkring også som man kan bruke og du trenger ikke så mye forkunnskap for å ta i bruk og det tenker jeg er kjempenyttig og man har jo mange samarbeidspartnere sånn som DOGA og d-box og mange steder man kan få tips og råd og hjelp til å drive prosjekter etter de metodene, så det er veldig fint.(P1).

4.2.6. Drøfting/tolking av funn

Når man spør informantene spesifikt om metoder for samskaping i intervju, er det noen som spør hva som menes med det. Styringsdokumentene beskriver noe slik som lærende nettverk, men det som beskrives som nært dette, er tett knyttet opp mot spesifikke fag i skolen. Ut fra hva informantene sier, er det ingen bevisst strategi for hvordan kommunen jobber praktisk med samskaping. Men organisasjonen har skriftliggjort flere strategier for å kunne lykkes.

Blant annet beskriver Innovasjonsstrategien at tjenesteutvikling skal starte med innbyggerbehov og viser til et av målene i kommuneplanen som sier at kommunen skal involvere brukere og innbyggere i utforming av tjenestene. Strategien beskriver en delekultur og systematisk etablering av samhandlingsarenaer. Arenaene beskrives å være arenaer for idedeling, erfaringsutveksling og deling av kunnskap.

Det kan virke som om selv informantene fra toppledelsen ikke har eierskap til tidligere vedtatte strategier. Dette til tross for at flere av dem hadde samme rolle ved vedtakstidspunktet. Dette forteller at strategiene ikke er operasjonalisert og satt i handling. Det er interessant at informantene fra toppledelsen ikke er bevisst dette. Under intervjuene kan man få inntrykk av at det mangler planer og strategier, selv om flere snakker om at de har for mange planer og strategier i kommunen.

Hovedfunnene kan oppsummeres slik:

Lab og arena	Tjenestedesign	Nettverk
<ul style="list-style-type: none"> - Begrepet <i>samskapingsarena</i> er brukt i prosjekter - Lite kunnskap om hva som allerede finnes - Utopia workshop og Living Lab er ukjente begreper 	<ul style="list-style-type: none"> - Smal kunnskap om innholdet i tjenestedesign - Antall informanter har større fokus enn faser og personas 	<ul style="list-style-type: none"> - Matriseorganisering og selvstyrte team nevnes - Porteføljestyling finnes i kommunen - Lite refleksjon om at porteføljestyling sammen med linjestyling kan bli en matrise

Figur 10 Oppsummering metoder for innovasjonsprosesser

4.2.7. Lab'er og arenaer

Living labs som metode er ikke kjent som begrep for informantene, men prosjektene som er observert er gode eksempler på at dette gjøres i kommunen allerede. Frivillighet i helse følges av Telemarkforskning og har som mål å løse en floke med færre hender i helsevesenet og flere eldre som trenger tjenester. Prosjektet er samskapende og inviterer mange ulike aktører fra samfunnet og fra egen organisasjon og bruker kunnskapen som møtes til å utforske problematikken. Prosjektet er klar for å gjøre en pilot på et av kommunens tettsteder i samarbeid med lokale organisasjoner. En evaluering etter endt pilot vil være hensiktsmessig for å se om erfaringene kan brukes inn i andre sammenhenger. Dette sammenfaller med de fire hovedaktivitetene i Living Labs som beskrevet av Ballon, Shuurmann og Blackman (2015) samskaping, utforskning, eksperimentering og evaluering. Kommunen er promotør som

tar initiativ og aktivt eierskap og legger til rette for deltakelse. For å lykkes, er det viktig at kommunen tar en mer passiv part i selve samskapingen og bidrar til opplevelsen av at partene er likeverdige.

Selv om en av informantene fra toppledelsen drømmer om at kommunen skal ha en offentlig inkubator eller open space, nevnes det ikke at elementer av dette allerede gjøres i noen prosjekter kommunen har. At det som gjøres i prosjektet er en metode for samskaping er tydeligvis ikke godt kjent for de intervjuede topplederne. Selv om prosjektene er en del av Utvikling og bærekraft og samtlige toppledere sitter i styringsgruppen, nevnes ikke dette. Man kan spørre seg om prosjektene ikke har informert på en tydelig måte eller om det er andre årsaker til at dette ikke er noe man trekker fram i en intervjusituasjon. Dette blir spekulasjoner, men det er en interessant observasjon at en av de intervjuede topplederne var til stede på et av verkstedene som ble observert. Det er uansett viktig at erfaringene prosjektene gjør seg ved å bruke arenaer for aktiviteter sammen med innbyggere blir godt kjent for andre i organisasjonen og kan bidra til organisatorisk læring.

Det er kun en av informantene som direkte nevner open space og inkubator, men en av de andre snakker om idetilfangst. Arenaer som Living Lab og Utopia workshops er noe som kan brukes for å hente inn ideer fra lokalsamfunnet og fra forskningsmiljøer til bedre å belyse problemstillinger kommunen trenger å løse. I og med at kommuneplanens samfunnsdel er bygd på FNs bærekraftsmål, er det relevant å vurdere utopia workshops for å heve blikket mot framtiden og hvordan innbyggerne ønsker at framtiden skal være. Normalen er at planer bygges rundt prognoser som for eksempel KS sitt framtidsverktøy, og det kan være interessant å se hvordan et lokalsamfunn kan bidra til å endre framtiden selv og kanskje utfordre prognosene. Det er uklart om organisasjonen som helhet er moden for utopia workshops, men det kan se ut til at noen av informantene kunne være i stand til å tenke de store tankene og nyttiggjøre også utopier. Informantene ble bedt om å beskrive drømmekommunen, og de fleste trekker da fram forbedringer av det eksisterende. Kanskje kunne det vært nyttig å teste utopia workshops for å bedre kunne visualisere framtiden og bidra til å forstyrre eksisterende tanker såpass mye at man lettere kan tenke helt nytt.

4.2.8. Tjenestedesign

Tjenestedesign nevnes av de fleste som en metode som er tatt i bruk i kommunen. Det kommer fram at dette er en metode kommunen tester ut og tilbyr en form for kurs i. Noen av

informantene sier at dette ikke er nytt, at de har jobbet med brukerreiser i flere år, mens for andre er det mer nytt å tenke på å design som metode. Det er vanskelig å finne en klar og tydelig definisjon på tjenstedesign i litteraturen, men det som kommer fram de fleste steder, er at arbeidet organiseres i faser som åpnes og lukkes. Denne delen av tjenstedesign nevnes ikke av noen av informantene.

Det som nevnes av informantene, er at man med tjenstedesign ikke trenger å spørre så mange for å finne ut av det man skal. Siden informantene som er spurt om dette er i hovedsak fra kommunens øverste ledelse, kan det se ut som om det er en ganske stor *forenkling* av hva tjenstedesign egentlig handler om. Ingen nevner design eller utviklingen av personas. Det som har fokus er at det skal være enkelt og raskt. En av informantene problematiserer dette og mener at tjenstedesign kan bli for snevert. Om det man sitter igjen med etter internt kurs er at man kun trenger å spørre noen få innbyggere for å få et helhetlig bilde, er det forståelig at det framstår som snevert. Man kan stille spørsmål om kommunen har reflektert nok om hensikten med bruk av tjenstedesign og i hvilke tilfeller det skal brukes.

Noen av informantene trekker fram samskaping rundt multihandicappede opp og det de beskriver er tett knyttet til samskaping og til relasjonell velferd som Rønning (2021) nevner. Dette baseres på at ulike fagfolk som tilbyr tjenester innbyggeren trenger, samarbeider med innbyggeren om å sikre riktig nivå på tjenestene. Dette kan være tjenstedesign på individnivå som ofte er en metode brukt i nettopp helsevesenet. Dersom et slikt samarbeid ikke finnes i dag, er det nærliggende å tro at ved å endre dette, kan kommunen yte bedre tjenester ved mindre bruk av ressurser. Kan det være at noen innbyggere mottar tjenester de egentlig ikke trenger?

4.2.9. *Nettverk*

Matriseorganisering og tverrfaglige nettverk nevnes av en av informantene, og selvstyrte team ala Buurtzorg er også tema hos samme informant. De selvstyrte teamene i Buurtzorg, kan være til inspirasjon for å teste ut arbeid med relasjonell velferd. Om et tverrfaglig team håndterer brukere, kan det være lettere å få til en reell kartlegging av hva brukeren faktisk trenger og teamet kan selv gi riktig tjeneste uten å gå veien om vedtak gjort av noen som ikke kjenner den aktuelle innbyggeren.

Kommunens arbeid med porteføljen Utvikling og bærekraft er eksempel på tverrfaglig nettverk som eksisterer i kommunen i dag. Med organiseringen i programmer og tverrfaglige prosjekter, er det langt på vei starten på en *matrisestruktur*. Informantene beskriver en linjestyrt organisasjon med sterkt hierarki, men i prosjektorganiseringen forsøkes dette å løses opp. Programledere, prosjektledere og prosjektdeltakere kommer fra ulike deler av linjen og samles for å finne løsninger på en konkret utfordring. Hensikten er økonomisk gevinst, men denne organiseringen burde kunne utvikles til å fungere i andre utviklingsprosjekter som krever høy grad av tverrfaglighet. Å ta fagfolk ut fra den tradisjonelle linjen og sette de sammen med fagfolk fra andre områder, vil gjøre at de kan bryne seg på andre og skape nye *praksisfellesskap*. Noen av de vil kanskje delta i så mange ulike prosjekter at de vil fungere som meglerne (brokers) som Wenger (2000) beskriver. Meglerne bidrar med ny kunnskap inn i ulike sammenhenger, i dette tilfellet i ulike prosjektgrupper. Dette vil skape læring og kunnskap om hverandres fagfelt.

Om man lykkes med å prioritere ressursene inn i matriseorganiseringen, kan prosjektene få den nødvendige kompetansen inn i ulike faser og bli effektive og løsningsorienterte. For å lykkes med dette, må det stramme hierarkiet løses opp og kanskje bør noe av økonomien tilfalle prosjektorganiseringen slik at det ikke blir en kamp om de økonomiske ressursene. Samtidig bør utviklingsoppgaver samles i prosjektorganiseringen for å sikre at man faktisk får en tverrfaglighet og blir i stand til å åpne opp og invitere inn eksterne aktører til tjenesteutviklingen. Som Busch og Vanebo (2000) beskriver, vil det kreve en god samarbeidsevne og kultur for å lykkes med en matriseorganisasjon.

4.3. Forskningsspørsmål 3

Hvilke viktige faktorer kan hemme og fremme økt samskapende innovasjon?

4.3.1. Funn fra lokale dokumenter

Kommunens dokumenter fremhever hva som skal til for å lykkes med visjon og mål. Flere av de har form av å beskrive en ideell situasjon som kommunen skal komme til ved å følge strategiene.

Arbeidsgiverstrategien er den strategien som tydeligst beskriver hvordan kommunen skal jobbe for å lykkes med strategi og mål. Strategien beskriver at for å nå visjonen om å være nær og nyskapende må det åpen og ærlig kommunikasjon til, man må ha evnen til nyskaping,

omstilling og endring, ha konstruktive arbeidsprosesser, møter og debatter, tilrettelegge for likeverdige relasjoner og bruk av innbyggernes ressurser, prioritere aktiviteter og skape resultater sammen. Videre beskriver den at medarbeiderne skal sette innbyggerens behov i sentrum og bygge kultur for innovasjon og nytenkning. Hvordan dette skal gjøres, beskrives ikke.

Arbeidsgiverstrategien har et eget kapittel om ledelse og her tas det til orde for at det skal skapes en kultur som fremmer tillit og nysgjerrighet. Det beskrives behov for en videreutvikling av helhetsforståelse og at lederne jobber mot felles mål. Innovasjonsstrategien beskriver kommunen som en lærende organisasjon «...med medarbeidere som til enhver tid er i stand til å jobbe målrettet for å løse nye oppdrag og behov» (Nordre Follo kommune, 2020, s. 4). Denne strategien beskriver bruk av hospitering, lærende nettverk, mentorordning og et nettverk av endringsagenter. Strategien beskriver også en plan for hvordan medarbeidere skal få denne kompetansen. Den tar til orde for å opprette både digitale og fysiske arenaer der erfaringsutveksling, idedeling og samhandling.

Dokumentene beskriver naturlig nok hva som skal til for å lykkes, altså fremmere. Men man kan snu på dette og tenke at om det som beskrives ikke er til stede, så blir det en hemmer.

4.3.2. Funn fra intervjuer

Alle informantene er spurt om hva som fremmer eller hemmer tverrfaglig arbeid og samskapende innovasjon i intervjuene. Funnene i intervjuene er delt inn i følgende kategorier: *Kultur og holdninger, styring og ledelse, organisering og silo, tolkning av lover og regler og generelle fremmere og hemmere*. Kategoriene har fått egne overskrifter.

4.3.3. Kultur og holdninger

Alle informantene snakker fra ulik vinkel om kultur og/eller holdninger og viktigheten av dette. Kultur beskrives som en fremmer når det er på plass, men informantene bruker i stor grad kultur som noe som hindrer kommunen i tverrfaglig arbeid og i samskaping. Det kan virke som om noen av informantene venter på at kulturen skal komme på plass før man får det til:

Da er det igjen den kulturen at vi forventer at man tenker likt og tenker sammen. Den kulturen må komme på plass først (T1).

Kulturbyggingen knyttes av flere til ledelse, og særlig til øverste ledelse.

Det er den øverste lederen som fører til at du faktisk får den kulturendringen i organisasjonen. Og det føler jeg at virkelig har blitt satt på sakskartet det siste året altså

Jeg tenker at fokus fra toppledelsen må hvertfall til for hvis ikke, hvis det bare er kommunedirektøren som snakker om dette, men kommunalsjefene og områdelederne ikke snakker om det, så føles det ikke som om det gjelder deg. Så det er utrolig viktig at lederne *eier* dette hvis du skal få det inn i kulturen (P1).

Det kan virke som om den øverste lederen snakker slik at informantene tror på det, men det trekkes fram at det ikke holder med bare en leder. Kommunen har et komplekst hierarki med fem ledd ledere på noen av områdene og dette gir rom for ulikt lederskap.

... mye mer tiltro til hva slags kultur man bygger opp, men da må man ha da må man bygge lik kultur. Hele veien, både opp og ned og det er jo der utfordringen kommer i forhold til ulike typer *lederskap* og hvordan man forvalter det (P6).

Det informantene mener fremmer kultur for tverrfaglig arbeid og samskapende innovasjon, er at øverste leder framsnakker, at de politiske forventningene bygger opp under det, at man klarer å ta imot ideer og innspill, at man jobber agilt, er nysgjerrige, fanger opp ideer, er raus, tar eierskap og at innbyggerne hjelper hverandre. I intervjuene beskrives dette på en slik måte at det tyder på at dette mangler i organisasjonens kultur i dag, men at man skulle ønske at det var sånn. Noen snakker om at kultur endres sakte, mens andre skulle ønske det gikk fortere:

Det er som å snu et tankskip. Hold ut! (Representant fra toppledelse)

Dette er tydeligvis en setning som er uttalt i organisasjonen tidligere, for en annen informant, uavhengig av den første, sier følgende:

Jeg satt i samtale med [kollega] og hen sier at vi er et tankskip og da sier jeg at vi vil ikke være tankskip, men på en måte er vi det ikke sant, og det er ikke raskt nok til å møte den utviklingen vi står i nå. Vi har ikke tid til å være som et tankskip selv om vi kan se ut som det og hvordan skal vi kompensere og gjøre det tankskipet om til en båt som kan snu seg veldig fort rundt fordi det dukker opp noe veldig fort. (T3)

Det kommer fram fra flere at det tar lang tid å endre en kultur, men samtidig virker det som om samtlige informanter ønsker en slik endring og at organisasjonen kan bli mer fleksibel enn den er i dag.

4.3.4. Styring og ledelse

Ledelse er noe som er fremmer når det er bra og hemmer når det ikke er bra. Flere av informantene skiller mellom ledelse og styring. Som tidligere nevnt, har noen av områdene i kommunen fem styringsledd i tillegg til politisk ledelse. Dette skaper et *hierarki* og noen av

informantene snakker om *top-down styring* og at selv om dette er på vei ut, er det til stede i organisasjonen:

Men sånn som med oss så mener jeg at vi fortsatt er alt for mye sånn top-down styrt. Altså vi er så redde for å gå utenfor linja

Og vi er forskjellige som ledere, vi har noen ledere som er mer opptatt av å være den linja, ha kontroll, ta styring og da må vi avlære de lederne som er der og tenke at det skal vi få til nå. Hvis du vil være sånn, må du jobbe et annet sted. Det er ikke så mange andre steder, for deg å gå faktisk nå. For at hele organisasjonslivet eller verden er jo bygget opp, i hvertfall i Europa og i hvertfall i Norge så er det litt sånn over, og sånne ledere er det litt sånn slutt på. At man har personlige sekretærer som holder på agendaen din og lager avtaler, men det er liksom ikke sånn (T3).

Informantene fra toppledelsen tar alle fram utfordringene med en hierarkisk styringsmodell og at dette ikke er bra for å løse oppdraget på en god nok måte. Det er tatt grep for å bli mer fleksibel som satsning på ledelse gjennom et ledelsesprogram som har tematikk rundt både tillitsbasert ledelse, samskaping og innovasjon, men det holdes likevel på den hierarkiske strukturen. En av informantene ønsker å gjøre noe med det, men kommer ikke med noe forslag til hvordan:

Vi er fundamentert på en gammel, hierarkisk styringsmodell, så snakker vi nå om å jobbe tillitsbasert og ha innbyggers fokus, og da må man være fleksibel. Da kan du heller ikke ha et rigid styringssystem i organisasjonen som gjør at ikke du kan få lov å ta avgjørelser kjapt. Det går jo ikke. (T1)

Det er flere som tar til orde for forenkling og knytter dette til stor grad av rapportering.

Jeg skulle ønske at vi kunne forenkle mer, jeg liker veldig godt det som kommunedirektøren predikerer om at vi må gå fra mål til formål. At vi peker retning, gir tillit til at ansatte handler innenfor noen rammer. Vi snakker mye om formålet. Snakker mye om innsatsområder heller enn å snakke om oppdrag og sjekklister og rapporteringer og sånn. Ha innsatsområder og følge opp de, men på en måte at.. det ligger jo så mye rammer og styringssignaler i lovverk og læreplaner og sånn som gjør at vi sitter og detaljstyrer og da blir det jo ikke samskaping. (T2)

Flere trekker også fram det *politiske styringsnivået* som en utfordring i samskapingsprosesser. Det har åpenbart vært tilfeller der det er gjort en stor grad av involvering av innbyggere hvor man har kommet fram til en omforent løsning, og så har det politiske vedtaket blitt helt annerledes fordi det er de som bestemmer. En av informantene trekker fram at de folkevalgte er opptatt av at det er de som gjør vedtak og at de bestemmer. Derfor blir organisasjonen preget av at det *styres på vedtak* og at vedtaket utredes. Dette ser ut til å skape hindringer for å få de gode utredningene sammen med innbyggerne i og med at vedtaket kan være såpass spesifikt at det sperrer for en løsning som ikke var kjent på vedtakstidspunktet. Erfaringen fra test av oppgaveutvalg var at det utvalget kom fram til ikke ble brukt etterpå:

Skal vi få til noe samskaping må de tenke at det er noe man ikke skal. Altså de må gjøre et stykke forarbeid før de lager de vedtakene da. Det må være foran de vedtakene. Kanskje kunne man ha tenkt sånn at etter oppgaveutvalg kunne man kanskje tenkt at det ja vi vedtar at vi nå går videre med det forslaget og det forslaget. Da hadde man samskaping i bønn også hadde det blir tydeligere videre med å utrede videre. Det kunne vært en måte, men her valgte man å ikke gjøre noen ting med det som lå igjen etter oppgaveutvalget (T1).

Dette har skjedd internt også. En av informantene forteller et eksempel der noen ansatte hadde hatt samtaler med en familie og gjort noen radikale valg. De fant gode løsninger sammen, men da det kom til pengebruk og signering av en kontrakt, ble det krevende med toppledelsen. De gikk langt i å overprøve de ansattes beslutning, selv om de ikke kjente familien eller deres behov. Situasjonen ble løst ved at toppledelsen ble koblet opp mot de som hadde jobbet med saken, og det løste seg til familiens beste. Hen sier:

De som er tettest på vet, om det er innbyggeren eller psykologen, eleven, læreren det er de som vet (Representant fra porteføljen).

Informanten uttrykker i etterkant av historien at hen er svært glad for at det satses på et lederutviklingsprogram der tillitsbasert ledelse og myndiggjorte medarbeidere er viktig satsning.

Flere snakker om *prioriteringer* og *tid*. Noen føler at de blir presset på tid fordi det kommer politiske bestillinger som skal svares ut og at å involvere andre områder eller innbyggere gjør at man må bruke lenger tid på utførelsen.

Hos oss henger det nok litt sammen med ressurser og tid, *politiske bestillinger* fordi at veldig mye av den samskapingen må gjøres i forbindelse med at man skal svare ut en eller annen politisk bestilling også kommer man litt sent i gang, ikke fordi man har sittet og ventet, men fordi man ikke rakk å komme i gang før og da må man liksom, plutselig er det skrivefrist om tre uker og da er det begrenset hva du får gjort. Også går det på bekostning av hvor mye man klarer å samskape/samhandle. Så det handler litt om det

Men det tar mye lenger tid å gjøre en jobb i samskaping enn det tar å gjøre en jobb der du samler de tre-fire hodene som du vet liksom kan bidra mest. Det gjør det jo. Så har vi ikke helt testet ut hva du taper i tid etterpå de neste åra fordi at ting ikke ble bra nok lagd. (T4)

Noen identifiserer denne mangelen på tid til at oppgavene ikke blir prioritert og dermed knyttet til ledelse.

Ja det er jo det med tid da og fordi at det er klart at en som har alt for mye tid som er bundet fast eller du har sykefravær og må ta andres oppgaver og det er jo noe jeg ser når det gjelder innovasjon og samskaping at det er mange fellestrekk og det som skal til er at man har tid og at det blir *prioritert* på et vis.

Så da er det noe med det som jeg nevnte i stad at samskaping eller samarbeid internt og med innbyggere og, du får *andre perspektiver inn*, gir det jo så mye ikke sant, så hvis du ikke oppdaga det da så ser du kanskje ikke at det er nyttig for deg og da hvordan får vi til å spre at dette faktisk er både gøy og viktig for kvaliteten på det du leverer at du jobber på den måten. Det tror jeg vil kunne være hemmer. Hvis du verken forstår det eller ikke har tid og du ikke blir heiet på hvis du gjør det, da har du ganske lite motivasjon til å gjøre det. (P1)

Det kan virke som om mange medarbeidere blir overøst med driftsoppgaver og ikke får frigjort den tiden det tar å gjøre jobben på en annen måte, til tross for at flere tror at jobben blir gjort med høyere kvalitet om flere involveres i oppgaveløsningen. En av informantene mener dette kan gjøres noe med og at ledere og medarbeidere alltid har et valg.

I mitt syn, velges å stadig *la seg presse på tid* og lage halvgode løsninger i stedet for å stoppe opp og lage hel ved med ungdommene, barna, foreldrene. (P6)

I kommunens hierarki er de ulike fagområdene samlet i virksomheter og krever med det at virksomheter må samarbeide på tvers for å løse oppgaver som er mer komplekse slik som i eksemplet. Hensikten ser ut til å være at man skal samle fagmiljø for økt kompetanse. Når det kommer til tverrfaglig samarbeid, ser dette ut til å bli en hemmer.

Jeg er så møkka lei av fagfolk som mener de vet best. Det hjelper ikke det hvis det ikke funker. (P6)

En annen informant sier noe lignende:

Jeg tror *faglig identitet* står veldig sterkt hos fagfolk. Vi jobber med sektoren, kanskje andre steder også, du har tatt et valg til å utdanne deg som en sykepleier og den faglige integriteten den står litt i veien for å tenke at kanskje andre har noe større enn deg selv. (T3)

Det trekkes fram som en hemmer at man ikke kjenner til hverandres fagfelt godt nok og hva andre områder driver med som sitert under forskningsspørsmål 1. Siloer med sterke fagmiljøer, ser ut til å være en hemmer i seg selv.

Flere har innspill til hvordan ledelse kan bli en fremmer. Tydelige rammebetingelser, at uro tåles, at ansvar blir fordelt, at organisasjonen er fleksibel og at ledelse er tillitsbasert, støttende ledelse, leder som *coach* eller *fasilitator*, gode prioriteringer, jobbe mot mål og ha raske prosesser trekkes fram hos flere av informantene. Disse elementene beskrives som noe som ikke er på plass, men generelt er ønsket.

4.3.5. *Organisering og siloer*

Informantene trekker fram kommunens organisering i varierende grad, både som viktig og mindre viktig. De som er opptatt av innovasjon og forbedring av tjenestene, er også opptatt av tverrfaglig samarbeid og utfordringer rundt siloer i organisasjonen.

Har jo egentlig vært leder i offentlig sektor i veldig mange år og jobbet med det vi kalte tverrfaglig samarbeid og bygge ned siloer. Få til samarbeid og alle som jeg har spurt alle steder jeg har vært: er dere for eller imot samarbeid. Alle er for, men vi får det ikke til. Det er sånn hvorfor får vi det til hvis alle vil? Jo det er jo mange gjerder som står i veien for det. Jeg mener vi sløser med penger og skape dårligere tjenester ved å ikke gjøre det. (T3)

Siloer knyttes av flere av informantene til *fagkompetanse*. Den ene sier det slik:

Det er veldig stor kulturforskjell. Noen av stabsområdene, det var derfor jeg trakk meg litt der, for stabsområdene som jobber på tvers og med mange er likevel ganske *lukkede miljøer* fordi de kanskje de er veldig opptatt av den faglige kompetansen og tyngden sin de har en rapportering som er oppover til lederteamet og tenker at sånn som de vet best, de er faglige sterke. Så jeg synes det er forskjell på *nysgjerrighet*. Jeg tror det dreier seg mye om kultur enkeltmennesker, men også ledernes kultur og hvordan det har blitt i virksomhetene. De som er åpne for og nysgjerrig og ikke er så redd for å dele, der blir det mer kultur for det også. Vi blir mye bedre på det også. For eksempel hvis jeg forteller deg dette, så stjeler du kompetansen min. da blir du en trussel og det er dårlig grobunn da. (P1)

Noen av informantene trekker fram bruk av hjemmekontor og at perioden med Covid-19 var «en fest for silobyggere». Hjemmekontor gir anledning til å fordype seg i eget fag og egne oppgaver uten at du nødvendigvis må forholde deg til andre fagmiljøer eller kompetanser.

En av informantene fra toppledelsen trekker fram at kommunen er inndelt i virksomhetsområder etter fag og at det kan være bra samarbeid innad i disse. Men mellom virksomhetsområdene er det ikke nødvendigvis like lett. Hen tror ikke at hvordan virksomhetsområdene er organisert er så avgjørende, men heller hvilken kultur og holdninger områdene velger å ha. Det ble gjort et forsøk på tjenestebasert budsjett ved kommunesammenslåingen for å bidra til å løse opp siloer, men dette ble avsluttet uten at informanten sier mer om hvorfor. Informanten tror ikke man kan organisere seg bort fra utfordringene.

4.3.6. *Tolkning av lover og regler*

Lover og regler trekkes fram av mange som hemmere og som elementer som skaper dilemma. Noen trekker fram at lover og regler blir skjøvet foran for å unngå å jobbe annerledes:

... det er lovpålagt og sånne ting som vi skyver foran oss. Mer enn å bruke det som det er, vel er det mye lovpålagte ting vi holder på med det er mye, men det er også *skjønnsbasert* og kanskje vi får det bedre til om vi ikke tenker at vi må gjøre det sånn. Det er virkelig få ting vi bare MÅ gjøre sånn. (T3)

Det kommer tydelig fram at kommunen tolker lovverk veldig strengt og at andre instanser som for eksempel statsforvalteren har en lignende streng tolkning av lover. Det kommer fram en del eksempler på hvordan dette blir hemmende for utviklingen. Den samskapende kommune er et prosjekt kommunen deltar på, og det har vært utfordringer med grupper der folkevalgte deltar sammen med administrasjon og innbyggere og lovligheten rundt denne sammensetningen. En annen metode som er testet ut er oppgaveutvalg, noe som også er stoppet av juridiske vurderinger knyttet til samme lovverk:

Ta kommuneloven som vi er inne på i den samskapende kommune hvor mulighetene for å samskape politikken er mindre nå enn den var før. Er det en riktig vei å gå, det kan man diskutere ikke sant. Oppgaveutvalg og sånne ting for eksempel som danske kommuner har mye god erfaring med, det kan vi ikke gjøre her. Og da tenker jeg at noen ganger vi loven stå i veien for noe som er ganske smart og så er intensjonen god og kanskje nødvendig (T3)

Flere norske kommuner bruker oppgaveutvalg som metode for å utrede visse saker, men her er det altså ansett som ikke i tråd med loven. Lovene er de samme for alle kommuner i landet.

Det trekkes også fram et eksempel fra oppvekstsektoren der pedagog- psykologisk tjeneste (PPT) har fått en ny Stortingsmelding, men der lovverket ikke er tilpasset føringene i Stortingsmeldingen og at dette hindrer gjennomføringen:

Jeg tenker at det henger bakpå i forhold til å gi kommunene handlingsrom fordi eksempelvis så har vi stortingsmelding 5 som sier noe om hvordan ppt skal jobbe, hvordan de ønsker at vi skal jobbe, og samtidig så forhindrer jussen i stor grad at vi får jobbet sånn. Så jussen henger etter og de kontrollerende instansene de bruker jussen, for da er det individets rett i stedet for fokus på inkluderende fellesskap som teller, så da har du den ikke sant. Det er kjempevanskelig og da stå som rektor oppi det der.

Men det strever vi med å få til blant annet fordi at statsforvalteren følger lovverket og rektorene får beskjed om at de ikke gjør jobben sin, og de blir drit stressa, også har vi den gående. Og det så, vi er avhengig av, de som er veldig lovregulert at instanser i kommunen er faktisk avhengig av at det handlingsrommet er bare så stort inntil at de utenfor som er kontrollerende instanser også gir oss et større *handlingsrom*. (P6)

Informanten mener at juss i stor grad er tolkninger og har flere ganger opplevd også internt at hen blir stoppet raskt med argument fra jussen.

Så får jeg beskjed om hvor skapet skal stå basert på juss, jussen sier jo sånn og sånn, så sier jeg jammen jeg har lært at den jussen, grunnen til at vi har så mange jurister og

at vi har rettssaker, det er jo at jussen kan tolkes både hit og dit. Sånn at det er ganske mye fleksibilitet i den jussen. (Representant fra porteføljen)

I en del tilfeller kan det være at kommunen selv tolker lovene strengere enn nødvendig og at dette hindrer godt arbeid. Andre dilemma knyttet til lovverk er annerledes. Det handler om at kommunen også er myndighetsutøver på en del områder, særlig rundt bygging og regulering av eiendom.

Også er det vel kanskje noe med at noen områder har veldig mye lovreguleringer, det er klart det er ofte hemmende. Det er klart det er ikke bare å drive så mye samskaping med plan og bygg, de har et regelverk de må forholde seg til. De kan ikke skli på alt mulig, så det er noen områder hvor det er litt trangt. Hvor det er kanskje ikke bare bare å få til så mye altså komme så mye når lovverket stenger. Men så vet jeg jo også at noen ganger så er det jo et handlingsrom. F.eks når vi ser på anskaffelse vet jeg at innenfor anskaffelser er det et handlingsrom hvor man kan tenke litt annerledes og tenker mere innovativt (T1)

Noen av informantene snakker om dilemma knyttet til at forvaltningsloven kommunen må forholde seg til krever en likebehandling av interesser og hvordan samskaping kan gjennomføres uten å skape forskjellsbehandling. Bekymringene går på om innbyggere som deltar i samskaping får noen fordeler.

Det som ikke er så fin form for samskaping er kanskje der man da kommer i de dilemmaene vi har drøftet om du får noen fordeler tilbake og det synes jeg er spennende, for jeg kan ikke nok om det med hvor langt har kommunen kommet i den diskusjonen og hvilke problemer altså, blir man bare en gledesdreper hvis man tar opp de problemstillingene? Eller da bør man ikke gjøre det da. (P4)

4.3.7. Andre fremmere og hemmere

Det er en del generelle fremmere som flere nevner under intervjuene. Det trekkes fram at en fremmer er å faktisk ha positive erfaringer og at de fleste synes det er positivt når man først har hatt mot til å gå «utenfor boksen» og jobbe på en annerledes måte enn tidligere.

Det som er morsomt synes jeg, er når man gjør det så nesten alle opplever jo at det gir masse energi, det er kjempespennende det er lærerikt (...) det man hører tilbake er at dette var gøy, dette må vi gjøre mer av og at det er en positiv erfaring da å jobbe med tverrfaglige prosjekter. Men det er stort *strek i laget* vil jeg si, noen er kjempegode andre synes det er litt skummelt, hvorfor skal jeg bry meg med det eller hvorfor bryr noen seg om mitt prosjekt dette skal vi drive med (P1)

For noen handler dette om å skape mening og ha et fokus på hvorfor man skal trekke inn andre aktører selv om dette tar lengre tid enn om du gjør alt selv med de du pleier å samarbeide med.

Det er noe med å skape *mening*, man kan jo få med seg noen som kanskje egentlig ikke er helt klar for å være med å samskape, man kan jo få de med seg likevel hvis man klarer å skape mening med det og være skape engasjement. Det går det. (P6)

For å få til dette, snakker en av informantene om insentiver for at en medarbeider skal gjøre det.

Vi har snakket en god del om dette med insentiver, hvordan skal jeg som en vanlig medarbeider tenke at det er viktig å være med på å være nysgjerrig på det andre gjør om ikke lederen min setter pris på at jeg gjør det, så da tenker jeg at lederens fokus, hvilke insentiver du får, kan i hvertfall være en måte å gjøre det på. Ja, det er i hvertfall et sted å begynne (P1)

Dette harmoniserer godt med flere informanter som beskriver at det er viktig at både leder og kollegaer heier på at medarbeiderne inviterer flere aktører inn. Slik det er nå, beskrives det å jobbe samskapende som noe som krever mye mot og noe man må tørre å gjøre.

Andre fremmere som trekkes fram av flere er å fortsette med tverrfaglige prosjekter som kommunen er i gang med gjennom Utvikling og bærekraft, at man må tørre å ta radikale beslutninger og teste nye løsninger.

Informantene trekker generelt fram flere hemmere for tverrfaglig arbeid og samskapende innovasjon enn fremmere. Det som trekkes fram av flere er at kommunen har svært mange planer og strategier som de folkevalgte bestiller og vedtar og at dette blir en hemmer for utviklingen.

Jeg tenker at vi har kommuneplan, så har vi øhp [økonomi- og handlingsplan] så har vi årsberetning. Det er mer enn nok tenker jeg. Men det kan hende det er lover, at vi skal gjøre risikovurderinger, vi skal jo ha beredskapsplaner vi skal jo ha en arbeidsgiverstrategi og arbeidsgiverpolitikk, men jeg tror vi har litt for mye planer. Og vi har nok ikke noen gode maler for planer så de går litt sånn i... det kom en virksomhetsleder og sa at «jeg har fanget opp en plan jeg ikke var klar over. Der sto det 16 ting jeg som virksomhetsleder må påse.» (T2)

Hen sier videre:

For klart at politikerne må jo gi sine signaler og det kan man jo gi ved å si at det utarbeides en plan eller utarbeides en strategi som vi skal vedta. Men vet ikke helt om. Må igjen bruke planverket på en god måte på å rapportere tilbake. Det kan jo være at noen sløyfer tilbake, vi pøser på med planer og bygger opp forventningene både for oss i administrasjonen oss på rådhuset og politisk vi har jo vedtatt en plan, nå må det jo skje noe. Men hvordan skal vi rapportere godt tilbake? (T2)

Informantene trekker fram at det brukes mange ressurser på å utarbeide planene og at det blir så mange at ingen får lest og brukt de. Selv topplederne innrømmer at de ikke har oversikt

over alle planene. En av de ønsker at kommunen kunne jobbet med utviklingsarbeid på en annen måte:

Alle disse planene og strategiene og alt det vi bruker tid på. La oss heller mer sånn *treningslabber* der vi tester ut og har en ide hvor vi samler oss, bruker en uke på det, tester – funker det, funker det ikke. Funker det, går vi videre dit. At vi kunne jobbet mer sånn. Da er det uinteressant hvor du hører hjemme egentlig, du har en kompetanse et ansvar et eller annet sted (T3)

Hen trekker fram at ved å jobbe annerledes, kan det tverrfaglige samarbeidet komme nærmest av seg selv og trekker fram matriseorganisering som en ide kommuner burde teste ut i større grad.

Av andre generelle hemmere, trekkes en stram økonomi og en redsel og frykt for å gjøre feil. Det kan tyde på at det store økonomiske fokuset som de fleste informantene trekker fram, øker denne frykten.

Ja er det liksom jeg skjønner at noen er redd for, noen er redd for at det koster mye penger, noen er redd for å gi fra seg *makt*. Og noen stoppes av at de ikke tør å utforske lover og regler som stopper litt. Litt for redd for å prøve, redd for å gjøre feil kanskje (T1)

Flere trekker fram at det er en stor utfordring og hemmer at toppledelsen har kommunisert en tolkning av ordet samskaping som de fleste informantene mener er en feil bruk av ordet. Et eksempel som kommer fram er fra en virksomhet der man har «kvittert ut» at samskaping er brukt uten at de har hatt kontakt med verken innbyggere eller næringsliv, og at de da er fornøyd selv om tjenesten hadde blitt bedre om innbyggerne som bruker den hadde deltatt. Dette skaper irritasjon blant de som har mye erfaring fra samskaping og å bygge tjenester sammen med både innbyggere og næringsliv.

4.3.8. Drøfting/tolkning av funn

Hemmere og fremmere er det største forskningsspørsmålet og det viktigste for å kunne belyse problemstillingen. Drøftingen er inndelt i samme deloverskrifter som i funnene før det tas en generell oppsummering av hemmere og fremmere til slutt.

Hemmere og fremmere identifisert av informantene kan oppsummeres slik:

Kategori	Hemmere	Fremmere
Kultur og holdninger	<ul style="list-style-type: none">• Vente på at kulturen skal endre seg• Ulik holdning blant ledere• Høyt fokus på økonomi og innsparinger	<ul style="list-style-type: none">• Utnytte fagressurser på tvers• Ledere som framsnakker• Identifisere hva man mener når man bruker ordet <i>kultur</i>

	<ul style="list-style-type: none"> • Lukkede fagmiljøer • Lite kunnskap om andres fagfelt 	
Styring og ledelse	<ul style="list-style-type: none"> • Mål- og resultatstyring • Top-down og linjestyring • Styre på vedtak • Opplevd mangel på tid 	<ul style="list-style-type: none"> • Lederutviklingsprogram • Ledere som coach og fasilitator • Incentiver for å samskape
Organisering og siloer	<ul style="list-style-type: none"> • Sterk silofølelse • Mange mellomledere • Flere parallelle styringssett • Tillit mellom folkevalgte og administrasjon • Timeglassmodell 	<ul style="list-style-type: none"> • Matriseorganisering gjennom Utvikling og bærekraft • Selvstyrte team • Tannhjulmodell
Tolkning av lover og regler	<ul style="list-style-type: none"> • Strengt tolket lovverk og fokus på begrensninger 	<ul style="list-style-type: none"> • Tolke lovverk ut fra muligheter
Andre hemmere og fremmere	<ul style="list-style-type: none"> • Ulik tolkning av begrepet samskaping • Mange planer som ikke er operasjonalisert 	<ul style="list-style-type: none"> • Folkevalgte er med på en endring • Gjennomføre det som står i styringsdokumentene

Figur 11 - Hemmere og fremmere empiri

4.3.9. Kultur og holdninger

Mange av informantene bruker ordet *kultur* når de snakker om hemmere og fremmere. Kultur er et begrep som kan tolkes i mange retninger. Arbeidsgiverstrategien viser til evne til nyskaping, omstilling og endring, og dette kan kalles kultur i et mer muntlig språk, noe som må være en naturlig del av organisasjonen og som det ikke er så lett å identifisere mer detaljert. Den beskriver at det skal bygges kultur for innovasjon og nytenkning, og denne formuleringen kan være utslag av at ordet kultur brukes for å forklare fenomener som ikke er så tydelige. Strategien er et kort arbeidsdokument, så den går ikke i dybden hva en kultur for innovasjon og nytenkning handler om. Kultur for innovasjon og nytenkning kan handle om at organisasjonen klarer å håndtere nye impulser og ta nyskaping i bruk slik Chesbrough (2015) beskriver. Da kan man gå i dybden og se på hva som skal til for at organisasjonen skal klare dette. Fuglsang (2010) trekker fram bricolage som en mulighet. Ansattes egen motivasjon til å gjøre endringer basert på de erfaringene de gjør seg ute blant innbyggerne, kan være den mest solide måten å bygge opp kultur for innovasjon på. Da er innbyggernes direkte behov utgangspunkt for innovasjonen, noe som kan være motiverende når det skal settes i system og implementeres som ny praksis.

Det kan også godt være at når informantene snakker om kultur, så bunner det ut i at det eksisterer flere styringssett parallelt i organisasjonen og at dette fører til at saker løses på ulike

måter. Kommuneplanen legger i stor grad opp til en utvikling i retning av NPG, men ut fra hva informantene forteller, eksisterer det fortsatt både tradisjonelt byråkrati og NPM samtidig uten at noen reflekterer over dette i særlig grad. Dette kan oppleves som kulturforskjeller.

Informantene ser ut til å «vente på» en kulturendring i organisasjonen, dette til tross for at informantene har stor grad av innflytelse. Det kan virke som om informantene mener at toppledelsen har ulik holdning og at et komplekst hierarki hindrer at en kulturendring blir ulik fra silo til silo. Ut fra de dokumentene som er studert, kan det se ut til at den praktiske organiseringen styres av resultater og indikatorer jfr. dokumentet om mål- og resultatstyring. Dette kan bidra til å sementere silofølelsen, resultatene leveres på nivået til virksomhetsområdene. Dette kan gå ut over muligheten til å unytte fagressurser på tvers og økte frykten for å gjøre feil jfr Rønning (2021). Dersom toppledelsen ønsker å endre organisasjonens kultur, bør de definere hva som ligger i begrepet kultur og identifisere de faktiske utfordringene. Ellers kan det være krevende å sette inn de riktige tiltakene for å få til en ønsket endring.

4.3.10. Styring og ledelse

Utfordringen med tid, eller helst mangel på tid, knyttes av informantene til kultur. Tid handler ofte om prioriteringer og hvordan man bruker den tiden man har til rådighet. Dersom linjestyringen er sterk, så kan det være at linjene er så fokusert på sitt eget oppdrag at de ikke ser seg selv som en del av helheten. Da kan man bli restriktiv med å dele kompetanse med andre og begrepet «har ikke tid» er vanskelig å etterprøve. At en av informantene formulerer seg som «lar seg presse på tid» er interessant. Hvor kommer presset fra og hva kan kommunen gjøre for å minske presset? Flere mener at oppgaveløsningen hadde vært bedre ved bredere involvering, og tid trekkes fram som en hindring for dette. Spørsmålet er om det er tid i seg selv som er utfordringen eller om det er evnen til å se avdelingens oppgaver i en større helhet. Det kan godt være at de ulike siloene gjør dobbelt eller parallelt arbeid om kommunikasjonen er fraværende eller dårlig.

Informantene trekker fram at ledere bør jobbe mer støttende og mer som coach eller fasilitator i tillegg til at det kommer fram at kommunen har igangsatt et lederutviklingsprogram som tar for seg tillitsbasert ledelse. Torfing, Røiseland, & Sørensen (2016) trekker fram begrepet integrativ ledelse der ledere initierer diskusjoner eller felles prosjekter for å hjelpe andre i å kjenne igjen utfordringer, interesser og mulige løsninger. Incentiver for å bidra til å finne

felles mening trekkes fram, og det samme trekker noen av informantene fram. Ledere og kollegaer må heie på de som tør å involvere andre i arbeidet.

En endring i ledelsesstil må være gjennomgående i organisasjonen om det skal bli en reell endring. Det kommer fram gjennom samtaleene at organisasjonen har mange ledernivåer og dermed mange mellomledere. På denne måten er det mye som kan gå galt. Det er mange ulike ledere med ulik bakgrunn og kompetanse som må endre seg om organisasjonen som helhet skal oppleve endring. Mellomledere kan både mangle informasjon om hva som foregår på bakkenivå og også mangle vidsynet som toppledere bør ha. Om en mellomleder blir usikker på egen myndighet, kan den bli en flaskehals som gir utslag i kontrollerende aktiviteter. Usikkerheten sprer seg til medarbeiderne (Spurkeland, 2022).

God og riktig ledelse er nødvendig for å lykkes med samskapende innovasjon og med mange mellomledere, er det mange som må ha samme kunnskap. Ledelse må være både effektivt og situasjonsbestemt, ulike medarbeidere trenger ulik oppfølging. Det som er suksessfaktor for å lykkes, er motiverte medarbeidere, og dette er et stort lederoppdrag. Om man for eksempel skal teste ut selvorganiserte team ala Buurtzorg, vil dette kreve at alle medlemmene i teamet er like motiverte for å ta det ansvaret som blir delegert til teamet. Og om en slik omlegging skulle testes, kreves det høy endringskompetanse hos de involverte lederne og en høy evne til å kunne motivere medarbeiderne. Hvordan de ansatte reagerer på endringen, vil være en test på hvor endringskompetent organisasjonen er.

At flere av informantene snakker om hvordan de skulle ønske det var og de samtidig er toppledere, kan tyde på at det er usikkerhet også på øverste nivå. Om dette ikke endres, kan det bli vanskelig å få til en større, grunnleggende endring i organisasjonens kultur for samskapende innovasjon.

4.3.11. Organisering og siloer

En top-down styring og linjestyring med kontroll trekkes av flere fram som hemmere for det interne samarbeidet. Det kan virke som om det er lang vei fra de som utfører tjenesten til de som tar beslutninger og det trekkes fram at medarbeidere og ledere er redd for å gjøre feil. Styringssystemet omtales som rigid av noen av informantene og kan antakelig være deler av årsaken til at flere snakker om at de ikke kjenner andres tjenester. Flere snakker om at de «styrer på vedtak» og med det begrenset rom for å utøve utvikling. Også her kan det se ut til

at blandingen av tradisjonelt byråkrati, NPM og NPG bidrar til å skape sprik i laget og uklare rammer for utførelse av arbeidet.

Flere snakker om siloer og dette trekkes også fram som en utfordring i flere studier. Noen trekker fram sterk faglig identitet som en av årsakene til siloene og at det blir en hemmer for samskapende innovasjon. En av informantene uttrykker at hen er lei av fagfolk som alltid vet best og en annen informant mener at innbyggerne har mye kompetanse. Waal, Weaver, Day og Hejden (2019) beskriver at avdelingene gjerne blir opptatt av å nå egne mål framfor å bidra til organisasjonens beste og ressurser som kunne blitt brukt til tverrfaglig arbeid, holdes igjen. Hierarkiet sørger for at alle skal forholde seg til nærmeste leder som skal forankre oppover i systemet samtidig som at fagkompetansen er samlet i hierarkiet. Da kan det fort bli en opplevelse av «vi» mot «dem» og liten interesse til å kjenne til hverandres fagfelt. Dette trekkes fram av en av informantene som mener at avdelingene kjenner for dårlig til hverandre.

Dersom det stemmer at fagkompetanse er organisert i et stramt hierarki som oppleves som silo, vil dette hindre læringskulturen i organisasjonen. I praksisfeltet vil det oppstå et fellesskap med en gjensidig forståelse, og dette kan bli et hinder om de blir lukkede og utvikler en egen kultur (Wenger, 2000). For å bryte ned siloene, er det nødvendig at fagfolkene som jobber i praksisfeltet møtes for å løse oppgaver sammen. Når ulike praksisfellesskap møtes, kan det utvikles læringsløyper og ny kunnskap og casekommunen vil kunne oppnå dette gjennom prosjektene i Utvikling og bærekraft. Dette vil kreve at deltakerne er motivert for å dele kunnskap og forstår sin egen rolle i prosjektene. Deltakere fra sterke praksisfellesskap kan fort komme i en situasjon der man forsvare egen kultur og handlingsmønstre framfor å ta imot læring fra andre fagfelt i prosjektet.

Det trekkes også fram mange fremmere blant informantene, og de kommer særlig fram på spørsmål om å beskrive et framtidsscenario med drømmekommunen. En av de mest radikale tankene er at kommunen burde vurdere matriseorganisering og ikke dele inn etter fag. Hensikten er å få oppgaven eller innbyggeren i fokus og at alle som kan bidra til å løse denne organiseres sammen. Kommunen er langt på vei i ferd med å gjøre dette gjennom å organisere utviklingsarbeid i en portefølje som har en tverrfaglig organisering, men det er lite bevissthet rundt dette. Informanten som trekker fram dette er inspirert av de nederlandske selvstyrte teamene i Buurzorg. Disse teamene har faste roller. De har ledere over seg, men lederne er ikke involvert i de faglige beslutningene i hjemmetjenesten. Disse beslutningene tar teamet

innenfor de rammene de har fått tildelt. Organiseringen har vist seg å være effektiv, men krever samtidig at alle teammedlemmene er motiverte for å gjøre en innsats for teamet og ikke ta rollen som passiv arbeidstaker. Ideen kommer fra en representant for kommunens toppledelse, men det er kun denne som går såpass radikalt til verks når man får drømme om framtidskommunen.

Politikk og at administrasjonen styrer på vedtak, trekkes fram som en hemmer. De folkevalgte i en kommune har beslutningsmyndighet og dermed mye makt. Noen av informantene nevner eksempler på at man har involvert bredt og kommet med et forslag som har blitt endret av Kommunestyret ved vedtak. Dersom kommunen skal lykkes med en organisasjonsendring som går mer i retning av NPG, er det nødvendig at de folkevalgte er med på dette. Ansell og Torfing (2021) trekker fram at folkevalgte bør gå fra å være beslutningstakere til interaktive politiske ledere. Med dette legges til rette for at folket man representerer får en større stemme underveis i valgperioden. Dagens timeglassmodell setter begrensninger for kommunikasjon mellom folkevalgte og administrasjon, og på en måte er det bra siden en faglig utredning ikke bør bli farget av en særinteresse, men samtidig kan det føre til en dårligere forståelse for de ulike sakene fra begge parters side. Lo og Vabo (2020) sin tannhjulmodell kunne være interessant å teste ut i saker som er typiske floker. Om både folkevalgte, innbyggere og administrativt ansatte møtes på en Living Lab eller lignende, kunne man utviklet en felles forståelse av problemet og vært ett skritt nærmere en treffsikker løsning. Erfaringer det vises til fra Den samskapende kommune og fra oppgaveutvalg, viser at det er noen utfordringer som må løses før dette kan fungere. Det krever også høy grad av tillit mellom folkevalgte og administrasjon, noe en undersøkelse Telemarkforskning viste var lav høsten 2020³.

Dersom kommunen har en stram timeglassmodell, kan det bli krevende å sette en endring på dagsorden. Folkevalgte er valgt ut blant innbyggerne og de har ulik bakgrunn. Dersom det skal bli en endring i hvordan politikk kan utføres på en annen måte i en NPG organisasjon, kreves det en kompetanseheving også for denne gruppen. Det må være en omforent holdning om hvilke samfunnsfloker som skal løses og nye måter å løse oppgaver på, kan ikke lenger kun knyttes til budsjett og bevilgning av penger. Dette krever både en endring i holdninger og en vilje til å gi fra seg noe makt. Som Lo og Vabo (2020) beskriver, må det bli en større

³ <https://www.telemarkforskning.no/publikasjoner/tillitsmaling-nordre-follo/3678/>

interaksjon mellom fagfolk, folkevalgte og andre innbyggere om man skal få nok kunnskap til å kunne gjøre andre valg for tjenesteutviklingen enn det tradisjonelle.

Administrasjonen har et stort fokus på økonomi, og da særlig på innsparinger. Porteføljen Utvikling og bærekraft, som har potensial til å utvikle en matriseorganisering, er opprettet som et omstillingstiltak, altså for å spare penger. Det kan være fornuftig å søke å effektivisere driften gjennom prosjekter, ostehøvelprinsippet kan føre til lavere kvalitet og gjøre medarbeiderne mindre motiverte for å yte en ekstra innsats for organisasjonen slik Torfing, Røiseland og Sørensen (2016) beskriver. Stort fokus på økonomi kommer også fra NPM der avdelingene måles på oppnådde økonomiske resultater innen sitt område. Det er forståelig at norske kommuner i en utfordrende tid har behov for å redusere bruken av penger, men samtidig kan et for høyt fokus på dette være til hinder for at medarbeiderne blir motiverte til å gjøre sitt beste for organisasjonen.

4.3.12. Lovverk og tolkning av lovverk

Så godt som alle informanter tar opp ulike lovverk som hemmer for samskapende innovasjon i kommunen. Kommunen har lovpålagte tjenester, følger kommuneloven og forvaltningsloven i tillegg til en rekke andre lover og regelverk. Noen av informantene trekker fram at det ikke er samsvar mellom føringer i Stortingsmeldinger og lovverket som hører til. Det er føringer i stortingsmeldingene kommunene ønsker å følge, men blir hindret av lovverk. Eller eventuelt streng tolkning av lovverket. Her er det ulik oppfatning. Noen mener at lovverk kan tolkes og at det er handlingsrom innenfor, mens andre forholder seg til at noe ikke kan gjøres fordi loven sier at de ikke kan.

Noen av informantene ønsker at kommunen kunne brukt oppgaveutvalg som metode for samskaping slik de gjør i Danmark, men at Kommuneloven setter en stopper for dette. Samtidig er det kjent at flere norske kommuner også bruker oppgaveutvalg for å utrede saker. Kan det være at kommunen tolker kommuneloven unødvendig strengt og at det er flere metoder tilgjengelig enn hva man tror? Det kan virke som om kommunen selv legger seg på en streng linje når lovverk skal tolkes. Noen av informantene forteller eksempler på nytenkende ideer om hvordan man kan involvere bredere og også ha med folkevalgte, men som er stoppet av kommunens juridiske avdeling. Her kan det være lurt å gjøre et arbeid der man ser på muligheter innenfor lovverket som man ikke tidligere har sett på.

De kommunene som bruker oppgaveutvalg, har funnet en måte å gjøre det på som er innenfor regelverket med åpne møter og regler for saksbehandling som er likt kommunestyret. Dette betyr at oppgaveutvalg er lov, men man må følge en del regler⁴. Spørsmålet er om utvalget får den dynamikken og kreativiteten som det kunne hatt om det hadde vært en friere form. Når det skal publiseres møtedatoer, skrives protokoll og føres saksbehandling, fjerner det seg fra anbefalte metoder for samskaping som Open space og living labs. Med økt formalisering og innslag av byråkrati, kan man miste en del viktige perspektiver på veien. Da kan det hende at en mer uformell setting med frivillig deltakelse og utenfor politisk saksbehandling er like bra vei å gå.

I den litteraturen som er funnet, er lovverk i liten grad omtalt som en hemmer for samskapende innovasjon. I gruppeintervjuet ble blant annet Forvaltningsloven diskutert og bakgrunnen for dette var en bekymring for at samskaping bidrar til å øke ulikhetene i samfunnet og at noen kan få fordeler av at de deltar sammen med kommunen. Samskaping fører også med forpliktelser for den andre parten, og det kan være at forpliktelsene utjevner fordelene. Det var såpass stor usikkerhet rundt dette at det vil være klokt å diskutere og sette rammer for samskaping slik at medarbeidere trenger å være usikre på om de bryter loven eller ikke. Dette kan føre til redsel for å gjøre feil og føre til at oppgaver blir løst slik de alltid har blitt løst for å unngå eventuelle problemer.

Stortingsmelding 30, En innovativ offentlig sektor tar opp problematikken:

Selv om lover og regler i Norge som oftest er teknologinøytralt og åpner for innovasjon, er det også mye regelverk som ikke henger med i utviklingen og som kan virke hemmende for innovasjon. Utviklingen går raskt og lovverket er ikke nødvendigvis tilpasset de nye mulighetene. Det kan også være en utfordring at regelverket tolkes for strengt slik at muligheter for innovasjon ikke utnyttes (Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020, s. 28).

Det kan være lettere for offentlig sektor selv å se disse hindringene enn fra et forskerperspektiv. Redselen for å gjøre feil gir utslag med en gang det er usikkerhet om man bryter en lov eller ikke. Da er man gjerne ekstra forsiktig for sikkerhets skyld. For å lykkes med dette, er vi tilbake til ledelse og lederskap og mot til å utforske det bestående. Lovverk og tolkning av dette er et eget fag, og ledere vil mest sannsynlig være forsiktige med å gå inn på dette fagfeltet uten å selv ha kompetanse. Dersom kommunens juridiske medarbeidere er

⁴ <https://www.asker.kommune.no/politikk/politiske-styring/oppgaveutvalg-skogsborg/>

forsiktige fordi de tror det er forventet av dem, vil lovverket fortsette å være en hindring. Selv om det kanskje ikke er nødvendig. Kompetanse, mot og kreativitet må til for å finne gode løsninger. Herunder mot til å utfordre statlige myndigheter på problematikken.

4.3.13. Andre hemmere og fremmere for samskapende innovasjon

Forvirringen rundt hvordan begrepet samskaping brukes lokalt, ser ut til å være en klar hemmer for samskapende innovasjon i denne kommunen. Det virker ikke å være en klar plan på når og hvordan samskaping skal brukes strategisk, og i tillegg ønsker noen å forvitte begrepet ved å erstatte samhandling og samarbeid med ordet samskaping. Informantene vet godt hva ordet egentlig betyr og hvordan det skal brukes og det er nedfelt i planverket, men likevel blir det en slags stans i arbeidet. Å erstatte godt innarbeidede begrep som samhandling og samarbeid er for de fleste provoserende. Da trengs ikke det nyere begrepet samskaping.

Av andre hemmere, trekkes det fram at kommunen har mange planer og at ledelsen selv ikke har helt oversikt over disse. Dette bekreftes gjennom intervjuene der det er lite bevissthet rundt det som står i planene og det som faktisk gjøres i praksis. Eventuelt mangelen på gjennomføring av planer. Kommunens dokumenter beskriver langt på vei tiltak som vil føre til mer samskapende innovasjon i kommunen, men organisasjonen har ikke rigget seg på en slik måte at målene kan oppnås. Mange har god kunnskap om hvordan det burde gjøres og hva slags kultur man må etablere for å få til både tverrfaglig samarbeid internt og samskaping med eksterne. Dersom holdningen hos ledelsen er at det først og fremst er mange planer, kan det være at de ikke ser nytten av de som er besluttet og heller ikke har brukt de til å endre egen praksis. Dette ser ut til å være en hemmer for kommunen når planer og strategier som enten er besluttet av de administrative lederne selv eller politisk, ikke blir fulgt opp og gjennomført. Kanskje er det ikke en god nok plan for implementering og gjennomføring av tiltak når planen er levert? Eller lages planene i hovedsak for å kunne «hake av» for at de er ferdig i planstrategien?

Når man sammenligner funnene fra det teoretiske rammeverket og fra empirien, kan man se følgende sammenstilling. I figur 10 og 11 brukes kategoriene fra det teoretiske rammeverket som utgangspunkt.

Sammenstillingen viser noe samsvar mellom det informantene trekker fram og hva man kan finne i litteraturen, men også at kommunens ledere ikke er bevisste på hvor utfordringene de

trekker fram som kultur kommer fra. Litteraturen gir et større bilde og en dypere forståelse for hvorfor organisasjonen fungerer som den gjør og hvorfor det oppleves som mindre samsvar mellom styringsdokumentene og praksisen enn forventet.

5. Konklusjon

Så tilbake til problemstillingen: *Hvordan kan kommuner praktisere samskaping mellom interne og eksterne aktører ved innovasjon?*

Jeg vil konkludere i hvert enkelt forskningsspørsmål før jeg oppsummerer med forslag til tiltak i kap 5.4. I kap 5.5. vil jeg si noe om oppgavens begrensinger og forslag til videre forskning på feltet.

5.1. Forskningsspørsmål 1

Hva kjennetegner innovasjon basert på samskaping mellom interne og eksterne aktører?

Viktige kjennetegn kan oppsummeres som i figur 12.

	Teori	Empiri
Kjennetegn samskapende innovasjon	<ul style="list-style-type: none"> - NPG - Samfunnsfloker/Wicked problems - Ulike aktører løser problemer - Kunnskapsdeling - Kontinuerlige endringer 	<ul style="list-style-type: none"> - Skape løsninger sammen - Nye måter å løse oppgaver på - Samfunnsengasjement - Må legges mening i begrepene - Uklar betydning i praksis

Figur 12 Kjennetegn samskapende innovasjon

Når det tas utgangspunkt i kommuner, ser vi at styringsdokumenter er tydelige på hvorfor man må innovere og hvorfor det er nødvendig å gjøre dette sammen med andre aktører. Dette er et klart kjennetegn. Når det kommer til praksis, er det mer uklart om dokumentenes mål og intensjoner har latt seg gjennomføre. Det fungerer ikke å bruke ordet samskaping isolert, det må være i en sammenheng. Samfunnsfloker som det grønne skiftet, utenforskap, forebygging for både barn og eldre og eldrebølgen i seg selv er store, komplekse utfordringer som ikke kommunen kan løse alene. Disse utfordringene vokser samtidig som at kommunenes økonomi blir strammere.

Det må derfor noen avklaringer til når samskaping egner seg og ikke. Det er åpenbart noen områder der samskaping ikke egner seg. For eksempel i plan- og byggesaker som har lovkrav og ulike bestemmelser som er nødvendige for en rettferdig behandling. Da er det viktig med god medvirkning og kommunikasjon, men i disse sakene utøver kommunen myndighet, og et likeverdig samarbeid er ikke tenkelig å gjennomføre.



Figur 13 Hva samskaping egner seg til

Det er viktig at kommuner som ønsker å bli NPG kommuner og har dette stadfestet i Kommuneplanen og andre viktige styringsdokumenter, har *tid og rom* for å definere begrepene og avklare når man skal søke etter likeverdige aktører i lokalsamfunnet og når man ikke bør gjøre det. En operasjonalisering av dokumentene er nødvendig.

5.2. Forskningsspørsmål 2

Hvilke metoder/tilnæringer til innovasjonsprosesser kan bidra til økt samskappingspraksis?

Det er flere metoder som vil egne seg, og man trenger bevissthet rundt *hva som egner seg når*.

Figur 14 viser en oversikt over funn fra både litteratur og fra empiri.

Metode	Teori	Empiri
Living lab	<ul style="list-style-type: none"> - Samskaping - Utforskning - Eksperimentering - Evaluering - Møte mellom interessenter – forstå hverandres kontekst - Problemstilling som skal løses 	<ul style="list-style-type: none"> - Ukjent begrep - Bruker «samskappingsarena» - Prosjekt møter ligner på Living Labs – kombinerer med spørreskjema og intervjuer - Yrpi – digital plattform
Utopia Workshop	<ul style="list-style-type: none"> - Dialogbasert samspill - Utfordrer det eksisterende 	<ul style="list-style-type: none"> - Ikke kjent - Ønske om offentlig inkubator

	<ul style="list-style-type: none"> - Open space - Selvorganiserte grupper - Skape egen framtid 	<ul style="list-style-type: none"> - Open space
Tjenestedesign	<ul style="list-style-type: none"> - Trippel diamant - Dobbel diamant - Brukerreiser - Personas - Forstå målgruppen - Treffsikre løsninger 	<ul style="list-style-type: none"> - Bruker deler av metoden - Sees på som treningsverktøy - Erfaring fra brukerreiser
Nettverk	<ul style="list-style-type: none"> - Samarbeidende nettverk med interne og eksterne - Selvorganiserte team, Buurtzorg - Matriseorganisering 	<ul style="list-style-type: none"> - Porteføljestyling av tverrfaglige utviklingsprosjekter - Lærende nettverk - Samarbeidsutvalg - Endringsagenter - Deling av ideer

Figur 14 Oversikt metoder for samskapende innovasjon

Ikke alle begreper som brukes i forskningen og som testes ut, er implementert som begreper i kommunen. Casekommunen har gjort en del på instinkt og kalt det samskapingsarena. Dette er arenaer som ligner på living labs og som samler både fagfolk, innbyggere og folkevalgte. Slike arenaer kan med fordel spisses og brukes aktivt for de ulike flokene som kommunene må løse opp i nå og framover. Ut fra arenaene kan også utopia workshops og tjenestedesign egne seg og vi ser at å blande dette som casekommunen gjør, er nyttig så lenge man vet hvorfor.

Når det gjelder nettverk, kan det være på ulike nivåer. I funnene er det flere punkter fra dokumentene som ifølge informantene ikke er gjennomført. Funnene i dokumentene som endringsagenter og deling av ideer er sammenfallende med litteraturen, men dette er noe informantene etterlyser i praksis. Kommunen har samarbeidsutvalg på skolene og som kun har direkte skolesaker på agendaen. Når arenaen først finnes, kunne det være interessant å se på om dette kunne utvides til å handle om skolens nærmiljø og bidra til å løse større samfunnsfloker som for eksempel utenforskap.

For en kommune som velger porteføljestyling av prosjekter, kan matriseorganisering være nærliggende å gjennomføre. Dette kan også være silobrytende og absolutt gjennomførbart om organisasjonen er villig til å legge styringen av utviklingsarbeidet bort fra linjeledelsen. Det er et brudd med tradisjonell styring og vil mest sannsynlig oppleves som krevende for linjelederne som mister makt og opplevelse av kontroll.

Selvstyrte team vil kreve en stor omstilling, både praktisk og ledelsesmessig, men kan egne seg godt i for eksempel hjemmesykepleien. Kanskje en pilot på et mindre sted med ett team kunne vært nyttig å teste ut? Dette krever høy tillit i organisasjonen og medarbeidere som håndterer myndighet på en god måte.

5.3. Forskningsspørsmål 3

Hvilke viktige faktorer kan hemme og fremme økt samskapende innovasjon? Å endre en så tradisjonell institusjon som kommuner er krevende. Derfor er det også lett å finne hemmere både i litteraturen og i empirien. Figur 15 viser en oversikt over funnene. Kategoriene er hentet fra det teoretiske rammeverket.

Hemmere

Kategori	Teori	Empiri
Organisering	<ul style="list-style-type: none"> - Tradisjonelt byråkrati, NPM og NPG samtidig uten bevissthet. - Høy grad av standardisering - Hierarki - Silo - Opplevelse av forsterket ulikhet ved NPG - Politiske prioriteringer knyttes til penger 	<ul style="list-style-type: none"> - Venter på kulturendring - Mål- og resultatstyring - Sterk silofølelse - Mye fokus på økonomi og innsparing - Fokus på begrensninger i lover og regler
Ledelse	<ul style="list-style-type: none"> - Toppstyrt byråkrati - Mange mellomledere - Ledere med mye administrative oppgaver - Høy grad av kontroll - Stort fokus på økonomi 	<ul style="list-style-type: none"> - Top-down linjestyring - Mange mellomledere - Uklart hva samskaping betyr - Lite kjennskap til egne styringsdokumenter
Medarbeidere	<ul style="list-style-type: none"> - Uformelle strukturer som binder ansatte sammen - sterke praksisfellesskap som har lært å ikke lære - fellesskap som ikke er justert opp mot organisasjonen som helhet 	<ul style="list-style-type: none"> - Lukkede fagmiljøer - Opplevd mangel på tid - Uklart hva samskaping betyr
Læringskultur	<ul style="list-style-type: none"> - Lukkede praksisfellesskap - Sterkt fagfokus i silo - Usunn identitet - Meglere blir ikke lyttet til 	<ul style="list-style-type: none"> - Lite kunnskap om andres fagfelt
Politikk	<ul style="list-style-type: none"> - Sterk avstand mellom folkevalgte og administrasjon, timeglassmodell - Negativ bruk av makt 	<ul style="list-style-type: none"> - Styre på vedtak - Lav tillit mellom folkevalgte og administrasjon

Figur 15 Hemmere teori og empiri

Det som skiller teori og praksis er i hovedsak utfordringene lederne opplever knyttet til lovverk og tolkningen av disse i ulike styringsnivåer. Det som også er interessant funn, er at kommunens styringsdokumenter har en klar retning for endring, men de ser ikke ut til å være *operasjonalisert*. Et annet interessant funn er at selv om samskaping er ganske klart definert både i litteraturen og i kommunens egne dokumenter, er det stor uklarhet selv blant toppledelsen om hvordan det skal tolkes. Det viser en *lav lojalitet* mot politisk vedtatte dokumenter, men også at det er *mangel på kunnskap* om hvorfor begrepet er tatt i bruk i norske kommuner. Det kan også være et uttrykk for desperasjon blant toppledelsen når man oppdager at siloveggene er tykke og det er mangel på samarbeid mellom fagområdene, noe som er vesentlig for å lykkes.

Fremmere

Kategori	Teori	Empiri
Organisering	<ul style="list-style-type: none"> - Bevisst valg av organisasjonsform i ulike situasjoner - NPG og horisontale nettverk - Matrisestruktur kombinert med vertikal styring - Samarbeid med ulike aktører - Endring av roller for innbyggere, ansatte, ledere og folkevalgte - Fokus på å utnytte eksisterende ressurser bedre - Endringskapasitet 	<ul style="list-style-type: none"> - Matriseorganisering - Utnytte fagressurser på tvers - Se mulighetene i lovverket
Ledelse	<ul style="list-style-type: none"> - Integrativ ledelse - Situasjonsbestemt ledelse - Effektiv ledelse - Tillit og relasjoner - Kompetansemobilisering - Forståelse for samfunnet - Tverrfaglig kompetanse - Tilrettelegging 	<ul style="list-style-type: none"> - Lederutviklingsprogram - Ledere som coach og fasilitator - Gi insentiver for å samskape - Ledere framsnakker
Medarbeidere	<ul style="list-style-type: none"> - Etablere ny, felles praksis - Høy grad av indre motivasjon - Opplevd kompetansemobilisering - Balanserte sosiale læringssystemer 	<ul style="list-style-type: none"> - Selvstyrte team - Matriseorganisering
Læringskultur	<ul style="list-style-type: none"> - Nettverksorkestrering - Kultur for deling av kunnskap - Sosiale læringssystemer - Meglere på tvers 	<ul style="list-style-type: none"> - Tverrfaglige prosjekter i utvikling og bærekraft

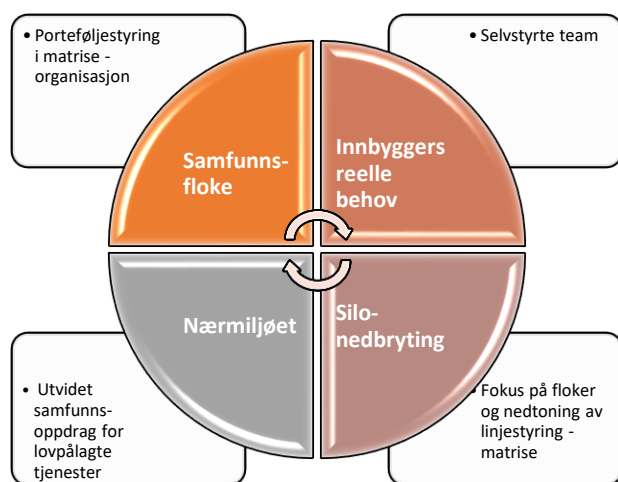
	<ul style="list-style-type: none"> - Tverrfaglige prosjekter - Tydelige kunnskapsmål 	
Politikk	<ul style="list-style-type: none"> - Tannhjulmodell for bedre fleksibilitet - Mobilisering av det lokale fellesskapet 	<ul style="list-style-type: none"> - Folkevalgte deltar i endringen - Tannhjulmodell med mer samarbeid - Oppgaveutvalg

Figur 16 Fremmere teori og empiri

Fremmere blir på mange måter motsatt av hemmere. Et interessant funn kan være at kommunens ledelse er i ferd med å etablere en matriseorganisasjon *uten at det er bevissthet rundt det*. Matriseorganisering nevnes i intervjuene, men kun av en person og etterfulgt av at det sikkert ikke er mulig å få til. Men en porteføljestyling av prosjekter kan fint etableres som en fast matrisestruktur om kommunen ønsker det. Ut fra hva litteraturen sier, kan dette være hensiktsmessig for å bli en NPG kommune, men også krevende. Linjeledernes rolle vil endres og det vil bli nødvendig at også folkevalgte deltar på en endring og er villige til å *gi fra seg makt*.

5.4. Forslag til tiltak

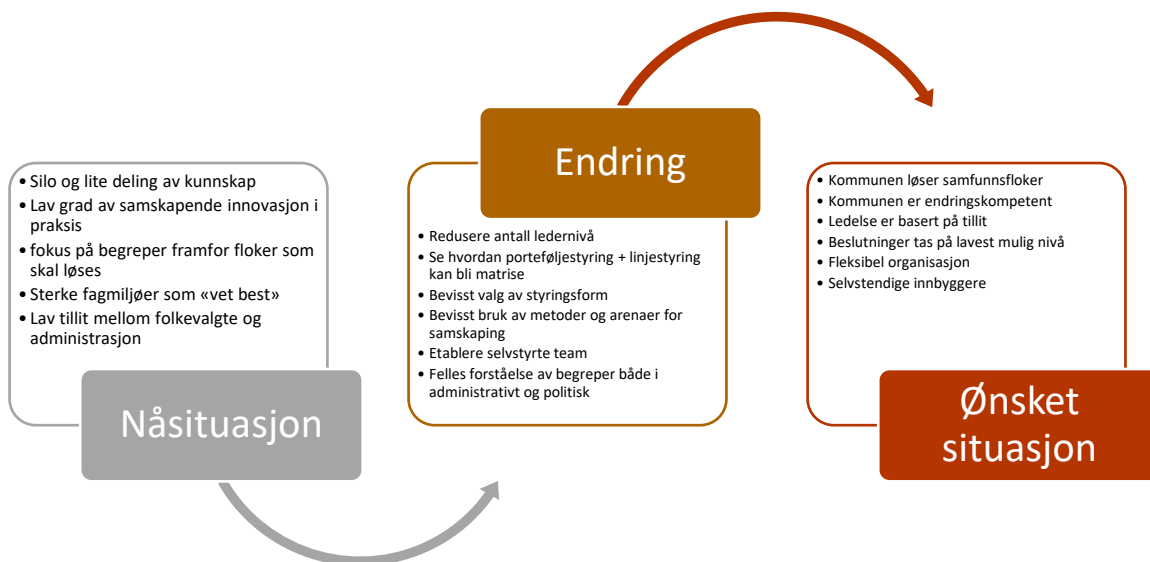
For å kunne praktisere samskaping mellom interne og eksterne aktører ved innovasjon, er det en god del tiltak kommuner kan gjøre. Å bryte ned interne siloer blir viktig og nødvendig, og det er flere tiltak som kan gjøres for å få det til. Å trekke utviklingsoppgaver og arbeid med samfunnsfloker ut av linjestyringen og over i en porteføljestyling, kan være et godt grep. Da er man i gang med å sikre at kunnskap deles på tvers av fagmiljøer. Ved å samtidig ta utgangspunkt i innbyggerens *reelle behov* og innbyggernes eget *nærmiljø*, kan man aktivisere samfunnet til å delta på løsning av flokene. Dette er oppsummert i figur 17.



Figur 17 Utgangspunkt for en samskapende kommune

Dersom flokene blir utgangspunkt for tjenesteleveranse framfor spesifikke tjenester som blir levert av fagmiljøer, kan man tenke seg helt nye team og nettverk. Som et eksempel kan en skole bli et viktig nærmiljøsentrum som aktiviserer nabolag til å bidra i det forebyggende arbeidet og i større grad unngå utfordringer med rus og kriminalitet. Dette krever at skolen får et utvidet oppdrag, men også en annen bemanning enn pedagogisk personale. Om da det som nå er skolens samarbeidsutvalg får et utvidet mandat som handler om forebygging i nærmiljøet, da er man i gang med noe som kan bli god samskapende innovasjon.

For å belyse problemstillingen ytterligere og se på flere tiltak, er det utført en GAP analyse som vurderer nåsituasjonen, forslag til tiltak og ønskesituasjonen. Figur 18 viser dette.



Figur 18 GAP analyse

For å komme fra en situasjon der man opplever at det ikke fungerer så godt til en situasjon der man løser samfunnsfloker, er kompetent på endringer og beslutninger tas av medarbeiderne selv i stor grad, er det en del tiltak som bør gjøres ut fra funnene. At organisasjonen har mange mellomledere beskrives som en utfordring for å få til endringer i det teoretiske rammeverket, og man bør se på om antall ledernivåer er effektivt. Noe kan løses ved å trekke utviklingsoppgaver ut fra linjeledelsen og over i porteføljestyling. Men om antall ledernivåer beholdes, er det fortsatt lang vei mellom de som treffer innbyggere og de som tar beslutninger. Man kan etablere selvstyrte team rundt konkrete oppgaver, men det er samme

utfordring dersom det er flere ledernivåer over det selvstyrte teamet, og det er stor fare for at selvstyringen ikke blir reell.

Å være bevisst på styringsformer i organisasjonen er et annet tiltak. Man kan ikke kreve at alle skal samskape i alle sammenhenger, noen ganger må man ha byråkrati for å gjennomføre på en lovlig og rettferdig måte. Sannsynligvis er dette begrenset til noen få områder, men å faktisk gå opp disse grensene vil være viktig og nødvendig. For å lykkes, er det nødvendig at det politiske nivået er aktivt og ønsker samme retning og arbeidsform. Det vil ikke hjelpe om administrasjonen blir dynamisk og fleksibel om de folkevalgte tar en bestille/vedta funksjon og ønsker å fortsatt utøve makt. For å bli en NPG kommune, må også de folkevalgte åpne opp, bli mer strategiske og lytte til folket sammen med fagfolkene i administrasjonen. Slik kan ressurser utnyttes på en bedre måte og man kan utvikle mer treffsikre løsninger.

Å velge riktig metode til riktig tid er et annet tiltak man bør gjøre. Tjenstedesign er ikke svaret på alt, man må vite hvorfor det er riktig vei å gå og hva man tror man skal kunne oppnå. Å utnytte arenaer som lab'er, både fysiske og digitale kan være en lett tilgjengelig måte å få delt kunnskap og få en bredere forståelse for både problemstilling og mulige løsninger. En lab kan være starten på et nettverk, men samtidig bør slike nettverk ha en helt klar agenda og klare mål for å kunne virke. Samfunnsflokene synes å være et godt utgangspunkt.

Et siste punkt er at det bør gjøres en gjennomgang av hvordan lover og regler tolkes og brukes. Finnes det et ubrukt handlingsrom i dagens lover? Hvis ikke; kan kommunene initiere endring i lovene for å få mulighet til å være mer dynamiske, endre seg raskere og bli kommuner som preges av samskapende innovasjon?

Så er kanskje kommuner som tankskip og tunge å snu, men også tankskip kan snus fortere om man setter inn mange slepebåter som kan dra det i riktig retning.

5.5. Studiens begrensning og forslag til videre forskning

Studien har noen begrensninger siden den kun tar for seg en kommune. Det er prioritert toppledere og ansatte med faglig lederansvar i porteføljen når intervjuer ble gjennomført. I et større prosjekt, kunne det vært interessant å intervjuer både ledere og medarbeidere i linjen som ikke var involvert i utviklingsarbeid. Dette kunne gitt en enda bredere forståelse. Det samme er om man hadde hatt flere kommuner som case.

Om man skulle forsket videre på casekommunen, kunne det vært interessant å følge frivillighet i helse som ved avslutningstidspunktet er i gang med å organisere en pilot i et lokalsamfunn i kommunen. Det kunne også være interessant å følge porteføljestyringen og se om det er mulig å fullt ut etablere en matriseorganisasjon i kommunen.

Om det skal forskes videre på tema, vil jeg anbefale å se på hvordan kommuner implementerer styringsdokumenter som initierer endring og hvordan man kan operasjonalisere dette på en effektiv måte. Det er klart at dokumenter har lav verdi om det som står i de ikke gjennomføres, det er også bortkastet arbeid å lage dem. Likevel er slike styringsdokumenter viktige å ha i offentlig sektor, det er slik man kan få en omforent retning i store organisasjoner med både administrativt og politisk nivå.

Et annet interessant tema er om lovverk offentlig sektor forholder seg til er forenelig med ønsket om at kommuner skal bli innovative og utvikle tjenester i samskaping med lokalsamfunnet. Kommunene opplever utfordringer når lovverk skal tolkes og håndteres, og en studie på dette vil kunne være nyttig. Det er sannsynlig at noen av lovene bør endres, selv om mulighetsrommet innenfor lovene kan være større enn det kommuner praktiserer. Her må det gås opp en god vei, for dette er en åpenbar hindring. Ingen kommunalt ansatte ønsker å komme i en situasjon der de lurer på om de bryter loven.

Og et siste forslag til videre forskning er å finne ut om noen norske kommuner har lyktes fullt ut med å bli NPG kommuner, hva de har gjort for å få det til og hvordan de er organisert både på administrativt og politisk nivå. Dette kunne vært læring for mange kommuner. I casekommunen står det ikke på viljen, men heller på alle de utfordringene som står i veien for å få det til i praksis. Om noen allerede har løst dette, ville det vært mye læring i å dele. Om ingen kommuner har løst det, er det også interessant å se mer på.

6. Referanser

- Agote, L., Aramburu, N., & Lines, R. (2016). Authentic leadership perception, trust in the leader, and followers' emotions in organizational change processes. *The journal of applied behavioral science*, vol 52, 35-63.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). *Public Governance as Co-creation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ballon, P., Schuurman, D., & Blackman, C. (2015). *Living labs: Concepts, Tools and cases*. Emerald Publishing Limited.
- Bjørnerud, A. M., & Krane, V. (2022). Du greier det ikke alene-samskaping krever komplementære kompetanser. *Academic quarter*, 23-44.
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2018). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse, struktur, HR, politikk og symboler*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Breimo, J. P., & Røiseland, A. (2021). "Samskaping" i norsk offentlig sektor. *Academic quarter*, 36-48.
- Busch, T., & Vanebo, J. O. (2000). *Organisasjon, ledelse og motivasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Chesbrough, H. (2015). Open innovation: where we've been and where we're going. *Research-technology management*, 20-27.
- Chesbrough, H. W. (2003). The era of open innovation. *MITSloan management review*, 34-41.
- Cottam, H. (2011). Relational welfare. *ProQuest Central*, 134-144.
- Crosby, B. C., 't Hart, P., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management review vol. 19*, 655-669.

- Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Meld.St. 30 (2019-2020) En innovativ offentlig sektor, kultur ledelse og kompetanse*. Oslo: Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Eines, T. F., Mundal, I. P., & Grønvik, C. K. (2021). Kan tjenstedesign bidra til økt medvirkning og involvering for pasienter og brukere på individnivå i helse- og omsorgstjenestene? *Nordisk tidsskrift for helseforskning vol. 17*.
- Evans, J., Jones, R., Karvonen, A., Millard, L., & Wendler, J. (2015). Living Labs and co-production: university campuses as platforms for sustainability science. *ScienceDirect*, 1-6.
- Fuglsang, L. (2010). Bricolage and invisible innovation in public service innovation. *Journal of innovation economics vol 5*, 67-87.
- Gran, A.-B., & Olsen, B. E. (2021). *Kreativ næring: Lokale, digitale og økonomiske perspektiver*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hegedüs, A., Schürch, A., & Bischofberger, I. (2022). Implementing Buurtzorg-derived models in the home care setting: a scoping review. *International journal of nursing studies advances*, 1-13.
- Hill, C. W., & Jones, G. R. (2008). *Strategic Management*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Hossain, M., Leminen, S., & Westerlund, M. (2019). A systematic review of living lab literature. *Journal of cleaner production*, 976-988.
- Hvidsand, C., & Richards, B. (2017). *Urban Living Lab*. Bø: Telemarkforskning.
- Høegh-Gulberg, O., Eide, D., & Yati, Y. (2022). Towards sustainable tourism through lab-driven innovations: a systematic literature review. In I. Booyens, & P. Brouder, *Handbook of innovation for sustainable tourism* (pp. 140-166). Edward Elgar Publishing Limited.
- Ingstad, E. S., & Loga, J. (2016). Sosialt entreprenørskap i Norge: en instruksjon til feltet. *Praktisk økonomi og finans*, 21-33.

- Isaksen, K. (2020). "Det knirker mye mer enn jeg trodde" En empirisk studie av ledelsens forsøk på å implementere innovasjonssamarbeid mellom en offentlig og en privat aktør. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 275-290.
- Jakobsen, O., & Storsletten, V. (2021). Lokal kulturnæring i lys av økologisk økonomi. In A.-B. Gran, & B. E. Olsen, *Kreativ næring: Lokale, digitale og økonomiske perspektiver*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jakobsen, C. F. (2010). Suksesskriterier for etablering av sterk læringskultur. *Magma*, 63-70.
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. A. (2021). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Kristoffersen, L. (2009). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Koohang, A., Paliszkievicz, J., & Goluchowski, J. (2017). The impact of leadership on trust, knowledge management and organizational performance. *Industrial management + data systems*, Vol.117, pp. 521-537.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in Networks. A Network approach to problem solving and decision-making*. London: Routledge.
- Koppenjan, J., & Koliba, C. (2013). Transformations towards new public governance: can the new paradigm handle complexity? *International review of public administration*, 1-9.
- Kronsell, A., & Mukhtar-Landgren, D. (2018). Experimental governance: the role of municipalities in urban living labs. *European Planning Studies* 26:5, 988-1007.
- Kuvaas, B., & Dysvik, A. (2020). *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kvaal, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lai, L. (2011). Kompetansemobilisering og egenmotivasjon. *Magma*, 49-55.

- Leminen, S., Nyström, A.-G., & Westerlund, M. (2020). Change processes in open innovation networks- Exploring Living labs. *Industrial Marketing Management* 91, 701-718.
- Lo, C., & Vabo, S. I. (2020). Administrasjonsparadokset - farvel til timeglassmodellen? In A. Røiseland, & S. I. Vabo, *Folkevalgt og politisk leder* (pp. 62-94). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Lumillo-Gutiérrez, I., & Salto, G. E. (2020). Buurtzorg Nederland, a proposal for nurse-led home care. *Enfermería clinica*, 323-327.
- Marasco, A., Martino, M. D., Magnotti, F., & Morvillo, A. (2018). Collaborative innovation in tourism and hospitality: a systematic review of the literature. *International Journal of contemporary hospitality management*, 2364-2395.
- Mehmetoglu, M. (2004). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Meyer, C. B., & Stensaker, I. G. (2020). *Endringskapasitet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Miaskiewicz, T., & Kozar, K. A. (2011). Personas and user-centered design: How can personas benefit product design processes. *Elsevier ScienceDirect Journals Complete*, 417-430.
- Milwood, P. A., & Roel, W. S. (2016). Orchestration of innovation networks in collaborative settings. *Emerald Insight*, 2562-2582.
- Moore, M. H. (2014). Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. *Public Administration review*, vol 74, 465-477.
- Nordre Follo kommune. (2018). Digitaliseringsstrategi.
- Nordre Follo kommune. (2019A). Kommuneplan Nordre Follo kommune 2019-2030. Nordre Follo kommune.
- Nordre Follo kommune. (2019B). Innovasjonsstrategi.
- Nordre Follo kommune. (2019C). Mål- og resultatstyring i Nordre Follo.
- Nordre Follo kommune. (2020). Arbeidsgiverstrategi. Nordre Follo kommune.

- Nordre Follo kommune. (2022). Strategi for samskaping og frivillighet. Nordre Follo kommune.
- Osorio, F., Dupont, L., Camargo, M., Palominos, P., Pena, J. I., & Alfaro, M. (2019). Design and management of innovation laboratories: Toward a performance assessment tool. *Creat innov manag*, 82-100.
- Owen, H. H. (2008). *Open Space Technology. A Users Guide*. Berrett-Koehler Publishers, Incorporated.
- Page, S. (2010). Integrative leadership for collaborative governance: Civic engagement in Seattle. *The leadership Quarterly* 21, 246-263.
- Paskaleva, K. A. (2011). The smart city: a nexus for open innovation? *Intelligent Buildings International*, 153-171.
- Røiseland, A., & Lo, C. (2019, nr 1). Samskaping- nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, pp. 51-58.
- Røiseland, A., Vabo, S. I., Sørensen, E., & Torfing, J. (2020). Folkevalgt og politisk leder. In A. Røiseland, & S. I. Vabo, *Folkevalgt og politisk leder* (pp. 9-30). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Rønning, R. (2021). *Innovasjon i offentligsektor: innover eller bli innover*. Oslo: universitetsforlaget.
- Spurkeland, J. (2022). *Relasjonsledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sun, P. Y., & Anderson, M. H. (2012). Civic capacity: building on transformational leadership to explain successful integrative public leadership. *The Leadership quarterly*, 309-323.
- Torfing, J. (2018). Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, 21:1, 1-11.
- Torfing, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. pp. 9-25.

- Torring, J., Røiseland, A., & Sørensen, E. (2016). Samskapelse er bedre og billigere. *Stat og styring vol 26*, 10-14.
- Torring, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2020). Samskaping - fra ide til strategi. *Stat og styring*, 28-30.
- Wenger, E. (1998). *Communities of practice, learning, meaning og identity*. Cambridge: Cambridge university press.
- Wenger, E. (2000). Communities of practice and social learning systems. *Organization*, 225-246.
- Waal, A. d. (2018, 11 14). Success factors of high performance organization transformations. *Measuring business excellence, Vol.22 (4)*, pp. 375-390.
- Waal, A. d., Weaver, M., Day, T., & Hejden, B. v. (2019, Oktober 5). Silo-busting: Overcoming the greatest threat to organiszational performance. *Sustainability*, pp. 6860-6881.

7. Vedlegg

7.1. Informasjonsskriv informanter

Vil du delta i forskningsprosjektet

En nær og nyskapende kommune?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt som del av min masteroppgave hvor formålet er å finne ut hvordan kommunen kan komme et steg videre til å bli nær og nyskapende i tråd med kommuneplanens samfunnsdel. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Offentlig sektor skal bli effektiv og levere gode tjenester til innbyggere, skal ha høy tillit i befolkningen og finner nye løsninger på samfunnsutfordringer i samarbeid med innbyggerne, næringslivet, forskningsmiljøer og sivilsamfunnet. Bruk av nye arbeidsmetoder og nye digitale verktøy, krever at kommunen må endre måten tjenestene drives på.

Masteroppgaven har følgende problemstilling som utgangspunkt: *Hvordan kan kommuner praktisere samskaping mellom ulike interne sektorer og eksterne aktører?* Nordre Follo kommune er valgt ut som case. Oppgaven skal søke å finne ut forskjeller mellom nåsituasjonen og ønsket situasjon og identifisere faktorer som kan virke fremmende eller hemmende for å lykkes i å samskape med eksterne aktører.

Roller

Studenten som gjennomfører prosjektet, jobber også som leder i kommunen. Det vil tilstrebes å skille rollene i intervjuer og observasjoner. For å sikre konfidensialitet, vil materiale lagres på Nord Universitet sine plattformer, og ikke kommunens egne.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Nord universitet er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du får spørsmål om å delta fordi du er leder i kommunen eller fordi du er involvert i prosjekter som foregår på tvers av fag og sektorer.

Hva innebærer det for deg å delta?

Det vil gjennomføres intervjuer med sentrale personer som kan gi viktig informasjon til prosjektet. Det vil gjennomføres både individuelle intervjuer og gruppeintervjuer. Intervjuene vil bli tatt opp og lagret så lenge arbeidet pågår. Det vil også bli gjort observasjon og tatt notater fra arenaene det blir observert i. Opplysningene som samles inn vil være de som er relevante for å belyse tema, kartlegge nåsituasjonen og ønskesituasjonen. Det er også aktuelt å kartlegge hva informantene mener er riktig vei å gå for å nå ønskesituasjonen.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det er kun masterstudenten og veilederen ved Nord Universitet som vil ha tilgang til materialet.
- Materialet blir lagret i beskyttet mappe og navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data
- Alle informanter vil bli anonymisert i det ferdige dokumentet.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes når oppgaven blir godkjent medio 2023. Etter prosjektslutt vil datamaterialet med dine personopplysninger slettes.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Nord Universitet har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Nord universitet ved Kjersti Sandvik, kjersti.sandvik2@student.nord.no eller Dorthe Eide, dorthe.eide@nord.no
- Vårt personvernombud: Toril Irene Kringen, personvernombud@nord.no

Hvis du har spørsmål knyttet til Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- Personverntjenester på epost (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Dorthe Eide
(Forsker/veileder)

Kjersti Sandvik

7.2. Intervjuguide individuelle intervjuer

Innledning: Kommunen har mange styringsdokumenter som skal fremme innovasjon og tverrfaglig samarbeid. Kommuneplanens samfunnsdel legger visjonen «nær og nyskapende» til grunn. Den beskriver at det skal heies på gode ideer, være nysgjerrige og tilpasse kommunen til endrede behov. Det skal legges til rette for samarbeid og frivillighet. Målene og strategiene i kommuneplanen beskriver at det skal brukes nye lokaldemokratiske ordninger, ha fokus på samarbeid med innbyggere, frivillige og næringsliv og utvikle løsninger på tvers av fag og sektorer.

Arbeidsgiverstrategien beskriver hvordan kommunen skal jobbe for å legge til rette for endring, utvikling, innovasjon og samskaping. Det skal være prosesser preget av tillit, samhandling, gode relasjoner og tilbakemelding. Det skal være nysgjerrighet, rom for ideer som omsettes i praksis og bruke innovasjon, samskaping og effektiv bruk av ressurser.

Problemstilling: Hvordan kan kommuner praktisere samskaping mellom ulike interne sektorer og eksterne aktører?

Det legges opp til et semistrukturert intervju

Hovedtema	Detaljsspørsmål
INTRODUKSJON	-Bla utdanning, jobberfaring -jobb nå, rolle i samskaping ++
Nåsituasjonen for samarbeid på tvers i	- Hvordan oppleves samarbeid i kommunen? - Har du eksempler på samarbeid på tvers mellom sektorer? -

kommunen og med eksterne	
Hva hemmer økt samskaping tversektorielt og med eksterne	<ul style="list-style-type: none"> - Hva tenker du kan være hemmende for samarbeid mellom sektorer? - Hva tenker du er hemmende for å samarbeide med eksterne?
Hva fremmer økt samskaping tversektorielt og med eksterne	<ul style="list-style-type: none"> - Hva tenker du kan være fremmende for samarbeid mellom sektorer? - Hva tenker du er fremmende for å samarbeide med eksterne?
Ønsket situasjon for samarbeid på tvers og med eksterne	<ul style="list-style-type: none"> - Hva tenker du er optimal situasjon for fremtiden?
Hva slags metoder eller tilnærminger til innovasjon kan bidra til økt samskaping	<ul style="list-style-type: none"> - Hvordan tenker du vi best kan lykkes med dette?
Avrundning	<ul style="list-style-type: none"> - Noe vi ikke har vært innom som du mener er relevant? - Noe du vil utdype som vi har vært innom - Kort oppsummert, hva mener du er.....

7.3. Intervjuguide gruppeintervju

Innledning: Kommunen har mange styringsdokumenter som skal fremme innovasjon og tverrfaglig samarbeid. Kommuneplanens samfunnsdel legger visjonen «nær og nyskapende» til grunn. Den beskriver at det skal heies på gode ideer, være nysgjerrige og tilpasse kommunen til endrede behov. Det skal legges til rette for samarbeid og frivillighet. Målene og strategiene i kommuneplanen beskriver at det skal brukes nye lokaldemokratiske ordninger, ha fokus på samarbeid med innbyggere, frivillige og næringsliv og utvikle løsninger på tvers av fag og sektorer.

Arbeidsgiverstrategien beskriver hvordan kommunen skal jobbe for å legge til rette for endring, utvikling, innovasjon og samskaping. Det skal være prosesser preget av tillit, samhandling, gode relasjoner og tilbakemelding. Det skal være nysgjerrighet, rom for ideer som omsettes i praksis og bruke innovasjon, samskaping og effektiv bruk av ressurser.

Problemstilling: *Hvordan kan kommuner praktisere samskaping mellom ulike interne sektorer og eksterne aktører?*

Det legges opp til et semistrukturert intervju

Hovedtema	Detaljsspørsmål
INTRODUKSJON	<ul style="list-style-type: none"> - Hvem er deltakerne i gruppen og hvilke roller har de - Bakgrunn for gruppedeltakerne
Nåsituasjonen for samarbeid på tvers i kommunen og med eksterne	<ul style="list-style-type: none"> - Hvordan oppleves samarbeid i kommunen? - Har du eksempler på samarbeid på tvers mellom sektorer? -
Hva hemmer økt samskaping tversektorielt og med eksterne	<ul style="list-style-type: none"> - Hva tenker du kan være hemmende for samarbeid mellom sektorer? - Hva tenker du er hemmende for å samarbeide med eksterne?
Hva fremmer økt samskaping tversektorielt og med eksterne	<ul style="list-style-type: none"> - Hva tenker du kan være fremmende for samarbeid mellom sektorer? - Hva tenker du er fremmende for å samarbeide med eksterne?
Ønsket situasjon for samarbeid på tvers og med eksterne	<ul style="list-style-type: none"> - Hva tenker du er optimal situasjon for framtiden?
Hva slags metoder eller tilnærminger til innovasjon kan bidra til økt samskaping	<ul style="list-style-type: none"> - Hvordan tenker du vi best kan lykkes med dette?

Avrunding

- Noe vi ikke har vært innom som du mener er relevant?
- Noe du vil utdype som vi har vært innom
- Kort oppsummert, hva mener du er.....