



Ingvild Geheb Ubostad

Ombud eller samskaper?

En casestudie av samskaping i kommunal sektor

Masteroppgave i Offentlig administrasjon og styring OAS5900

Våren 2022

OsloMet - Storbyuniversitetet

Handelshøyskolen

Fakultet for samfunnsvitenskap

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på to spennende og lærerike år på masterstudiet i Offentlig administrasjon og styring, men også starten på et nytt kapittel. Jeg har gjennom mitt studieløp vært innom mange interessante temaer og problemstillinger, men det er et fenomen som har fanget min interesse i større grad, nemlig samskaping. Jeg endte derfor opp med å velge temaet «samskaping i kommunal sektor» i min masteroppgave.

Masteroppgaven er en del av forskningsprosjektet *“Co-Creation”: Expectations, Challenges and Coping Strategies in Norwegian Local Governments (ECCO)*. Formålet med prosjektet ECCO er å undersøke hvordan norske kommuner forstår og praktiserer samskaping. Takk for at jeg kunne ta del i dette arbeidet.

Jeg vil rekke en stor takk til min veileder Asbjørn Røiseland. Din kompetanse og erfaring har gitt meg svært verdifulle innspill og tilbakemeldinger under hele arbeidsprosessen. Takk for all støtte og hjelp.

Takk til alle informantene som har stilt opp til intervju. Uten dere hadde ikke denne oppgaven vært mulig.

Jeg vil også takke min studiegjeng for to minnerike år til tross for pandemi og hjemmeskole. En ekstra takk til Agnes. Du sørger alltid for at våre hoder får både luft og koffein.

Til slutt vil jeg takke mamma og pappa. Tusen takk for at dere er alltid er tilgjengelige med støttende og motiverende ord.

Ingvild Geheb Ubostad

Oslo, mai 2022

Sammendrag

Norske kommuner har en sentral rolle i å tilby og tilrettelegge primære tjenester overfor innbyggerne sine, men bærekraften i disse tjenestene er satt under press. Offentlig sektor står overfor komplekse utfordringer som vil påvirke det økonomiske handlingsrommet i fremtiden. Samtidig har innbyggere, næringslivet og andre aktører i sivilsamfunnet økende forventninger til kvaliteten, omfanget og effektiviteten i offentlig tjenestelevering. Som en mulig løsning på dette krysspreset, har fenomenet samskaping fått økende oppmerksomhet i offentlig sektor. Samskaping handler om at sivilsamfunnet og bedrifter blir invitert inn og søker løsninger i fellesskap med offentlig sektor. Ifølge litteraturen utfordrer en slik omstilling de tradisjonelle rollene til politikere, kommuneadministrasjonen og sivilsamfunnet. Samskaping bygger på harmoni og felles mål, men vi vet mindre om hvordan politiske konflikter kan skape spenninger i samskapingsprosesser. Når spenninger utløses, blir de håndtert av berørte aktører. Hvordan spenningene håndteres, kan imidlertid være ulik fra aktør til aktør.

Denne oppgaven har til hensikt å undersøke problemstillingen: *På hvilken måte skaper politiske konflikter spenninger i forbindelse med samskapingsprosesser i norske kommuner, og hvordan håndterer ulike aktører disse spenningene?*

For å belyse problemstillingen tar oppgaven utgangspunkt i en casestudie av Kristiansand, en kommune som over tid har vært preget av politisk konflikt. Dataene er hentet inn gjennom kvalitative intervjuer av tre ulike aktørgrupper: politikere, administrative ledere og innbyggere. Undersøkelsen viser at det i praksis foreligger spenninger knyttet til aktørers rolleforståelse i samskapingsprosesser, spesielt i en konfliktfylt kontekst. Spenningene blir til en viss grad håndtert forskjellig av de ulike aktørene. Innbyggerne håndterer spenningene gjennom «adskillelse». Det vil si at innbyggerne ser på samskapingsprosesser som separate prosjekter eller tiltak, og spenningene skyves over på kommuneadministrasjonen. Administrative ledere forsøker å håndtere spenningene «strategisk» ved å ta grep om dem gjennom dialog og lederforankring, men i praksis anvender også de «adskillelse». Politikerne har tendens til å «marginalisere» spenningene. Det betyr at spenningene snarere blir ignorert enn konfrontert.

Hovedfunnet i oppgaven utgjør imidlertid forholdet politikere har mellom ombudsrollen og rollen som samskaper. Det viser seg at politikere kan ha vanskeligheter med å kombinere de to rollene. En del av årsaken ligger i det faktum at politikere må gi fra seg noe av sin makt for å innta rollen som samskaper. Dette er et forhold som det er lite forsket på, og undersøkelsen kan gi et bidrag og frempek for videre forskning på feltet.

Abstract

Norwegian municipalities play a significant role in offering and arranging primary services to their citizens, but the sustainability in these services has been put under pressure. The public sector is facing complex challenges that will affect the economic room of manoeuvre in the future. At the same time, the civil society has increased expectations of the quality, amount, and efficiency of the public services. The phenomenon of co-creation has received increased attention in the public sector as a possible solution to this cross-pressure. Co-creation invites the civil society and companies to search for solution in partnership with the public sector. According to the literature, such a change will challenge the traditional roles of politicians, municipal administration and the civil society. Co-creation is all about harmony and common goals, although, there is not much research in how political conflict can create tensions in the process of co-creation. When tensions are triggered, they are handled by affected participants. How the tensions are coped with, can however vary from participant to participant.

This thesis examines the following research question: *In what way does political conflicts create tensions in co-creation processes in Norwegian municipalities, and how does different participants cope with these tensions?*

To examine the research question, a case study of the municipality of Kristiansand has been used to gather data. Kristiansand is a municipality that over time has been affected by political conflicts. The data were collected through qualitative interviews of three different groups of participants: politicians, administrative leaders and citizens. This study shows that there are tensions related to participants understanding of their role in co-creation processes, but especially in a conflict-filled context. The tension was coped with to a certain extent differently by the participants. The citizens cope with tensions through “segregation”. This means that the citizens consider co-creation as separate projects, and the tensions are then transferred to the municipal administration. Administrative leaders try to deal with tensions “strategically” by coping with them through dialogue and leadership, but in practice they also use “segregation”. Politicians tend to “marginalize” tensions. This means that tensions are ignored rather than confronted.

In conclusion, the main finding in the thesis is about the relationship politicians have between the role of an ombudsman and the role of a co-creator. It turns out that politicians may have difficulties combining the two roles. Some of the reason, is the fact that politicians must give up some of their power to take on the role as a co-creator. This is an area that has little research previously. This thesis can therefore be a contribution for further research in the field of co-creation.

Innholdsfortegnelse

Forord	ii
Sammendrag	iii
Abstract	v
1.0 Innledning	1
1.1 Bakgrunn og problemfelt.....	1
1.2 Problemstilling.....	3
2.0 Teori	5
2.1 Samskaping i et styringsregime.....	5
Offentlig administrasjon.....	5
New Public Management.....	6
New Public Governance.....	7
Idealtyper versus virkeligheten.....	8
2.2 Samskaping.....	9
2.3 Spenninger og utfordringer ved samskaping.....	11
Rolleopfatning.....	11
Politisk konflikt.....	12
Konsekvenser av politisk konflikt.....	14
2.4 Håndteringsstrategier.....	15
Marginalisering.....	15
Adskillelse.....	15
Strategisk håndtering.....	16
2.5 Oppsummering.....	17
3.0 Kontekst og case	18
3.1 Politisk kontekst.....	18
3.2 Veien mot samhandlingskommunen.....	19
3.3 Samhandlingskommunen Kristiansand.....	20
4.0 Metode	22
4.1 En kvalitativ casestudie.....	22
4.2 Metodisk verktøy og utvalgsstrategi.....	23
4.3 Analyseprosessen.....	25
4.4 Evaluering av data.....	25
Pålitelighet.....	25
Gyldighet.....	26
Generalisering.....	27
4.5 Forskningsetisk refleksjon.....	27
4.6 Oppgavens begrensinger.....	28
5.0 Analyse	29

5.1 Aktørens forståelse og opplevelse av samskaping	29
5.2 Spenninger i samskappingsprosesser	31
Rolleoppfatninger og spenninger	32
Politisk konflikt og spenninger	36
Oppsummering av spenninger	38
5.3 Håndtering av spenninger.....	38
Innbyggere	39
Administrative ledere.....	40
Politikere	40
Oppsummering av håndteringsstrategier	41
6.0 Avsluttende refleksjon og konklusjon	43
6.1 Samskaping utløser spenninger.....	43
6.2 Håndtering av spenninger.....	44
6.3 Ombud versus samskaper.....	45
6.4 Videre forskning.....	45
7.0 Referanseliste.....	46
Vedlegg 1 – Dokumentoversikt.....	52
Vedlegg 2 - Intervjuguide	53
Vedlegg 3 - Godkjenning fra Norsk senter for forskningsdata	54
Vedlegg 4 - Informasjonsskriv/samtykkeskjema.....	56

«(...) hvis de [folk] får litt makt, så synes de det er så utrolig deilig med den. Selv om det bare er litt, og kanskje til og med bittelitt, så har de et ekstremt behov for å gni det godt ut og prøve å få et tynt lag over hele kroppen bare for å kjenne på hvordan det føles å bestemme litt over andre. Så ja, jeg tror det kommer til å bli utfordrende».

(Politiker 1, s. 35)

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn og problemfelt

Historisk sett har norske kommuner stadig forsøkt å iverksette nye tiltak for å effektivisere sektoren. Skruer vi tiden tilbake noen tiår, til omkring 1980-tallet og utover, ble løsninger på offentlige utfordringer gjerne tatt opp gjennom introduksjonen av en rekke styringstiltak under samlebetegnelsen New Public Management (NPM). Med inspirasjon hentet fra privat sektors organisasjons- og ledelsesprinsipper, skulle NPM sette hjulene i gang i den trege og ineffektive velferdsmaskinen. Selv om NPM-bølgen førte til økt effektivitet og flere positive endringer i offentlig sektor, ser man også at NPM i økende grad ikke svarer tilstrekkelig på de komplekse utfordringene dagens velferdssystem står overfor (Christensen, 2021, s. 6).

Norske kommuner har en sentral rolle i å tilby og tilrettelegge primære tjenester overfor innbyggerne, deriblant grunnskole, samferdsel og helse- og sosialtjenester, men bærekraften i velferdstjenestene vil bli utfordret i årene som kommer. Det skyldes blant annet en kraftig økning i andel eldre, en utvikling som vil resultere i økte offentlige utgifter og legge press på kommuners økonomiske handlingsrom (Prop. 113 S (2018-2019), s. 8). Det er en av årsakene til at det i den senere tid har vært økt oppmerksomhet rundt styringsregimet New Public Governance (NPG), som kort har til mål å lette på krysspresset mellom komplekse problemer, reduserte offentlige midler og økte forventninger. Hovedessensen i NPG handler om hvordan offentlig sektor mobiliserer sivilsamfunnet, bedrifter, private aktører, ressurser og kunnskap gjennom økt fokus på nettverksbygging. Det har imidlertid vært uenigheter blant forskere om konseptet NPG, men styringsregimet har likevel klart å servere et nytt begrep som har slått rot i norsk offentlig sektor, nemlig samskaping (Torfing et al., 2019, s. 776; 797).

Samskaping skjer når offentlig sektor skaper og utvikler velferdsløsninger- og tjenester sammen med andre aktører i samfunnet, som eksempelvis med innbyggere, bedrifter og frivillige organisasjoner. En slik samarbeidsprosess kan skape nye relasjoner, ny kompetanse og setter ressurser i spill på tvers av sektorer. Noen beskriver dermed samskaping som en ny måte å se offentlig styring på hvor utfordringer i hovedsak løses sammen med innbyggerne. I kommunal sektor handler samskaping om at kommuner transformeres fra en såkalt «service kommune» som lager løsninger for innbyggerne, til å bli en «samhandlende kommune» som lager løsninger sammen med innbyggerne og andre berørte aktører (Torfing et al., 2020, s. 28). Litteraturen fremstiller gjerne samskaping som en mulig løsning på fremtidens utfordringer i offentlig sektors, men samskaping kan også skape utfordringer for kommunesektoren. Samskaping utfordrer blant annet de tradisjonelle rolleforståelsene til ulike aktører i lokalsamfunnet, herunder politikere, offentlige administrative ledere og medarbeidere, frivillige organisasjoner og private- og sivile aktører (Torfing et al., 2019, s. 810).

En rollekonflikt som internasjonal litteratur om samskaping imidlertid ikke går nærmere inn på, er forholdet mellom folkevalgtes ombudsrolle og samskaping. Det kan skyldes at ombudsrollen bærer preg av å være særegent i norsk sammenheng, og at rollen derfor kan være vanskelig å oversette til engelsk litteratur. Ombudsrollen kan beskrives som politikernes kobling til innbyggerne og de ulike måtene denne kontakten ivaretas. Det vil si at politikere fremstår som representanter for innbyggernes synspunkter og interesser gjennom innbyggernes ulike roller som velgere, brukere, skatteyttere og frivillige. Folkevalgte skal altså informere innbyggerne om den politiske dagsorden, og omvendt, formidle synspunkter fra innbyggerne gjennom eksempelvis dialogmøte eller spørretime. Et eksempel på politikere som utøver sin ombudsrolle, er i de situasjoner de kontakter brukere av kommunens tjenester for å innhente erfaringer som igjen formidlers videre til administrasjonen (Baldersheim & Rose, 2015, s. 1; 6-7). Derav blir spørsmålet om politikerens ombudsrolle kan utfordre rollen som samskaper.

De fleste studier av samskaping er gjort i kommuner som er preget av konsensus og stabile politiske rammebetingelser, som eksempelvis Arendal (Guribye, 2016) eller danske Gentofte (Christensen, 2021). Et område som derimot i liten grad er belyst i litteraturen, er hvordan kontekst av politisk konflikt kan utfordre samskapingsprosesser. Ettersom politisk konflikt uttrykker lokalsamfunnets ulike meninger og synspunkter, foreligger det nærmest en forventning om at politisk konflikt eksisterer i større eller mindre grad på lokale politiske arenaer, også blant innbyggere og sosiale grupper (Skoog & Karlsson, 2018, s. 182). Likevel kan høy grad av politisk konflikt medføre negative konsekvenser, ikke bare for folkevalgte, men for alle aktører i lokalsamfunnet. Litteraturfeltet innenfor samskaping erkjenner at samskaping kan skape spenninger (se for eksempel Torfing et al. (2019)), men hvordan disse spenningene håndteres i en konfliktfylt situasjon er mindre belyst.

1.2 Problemstilling

Masteroppgaven er en casestudie av Kristiansand kommune, og baserer seg hovedsakelig på kvalitative intervjuer, men også relevante dokumenter. Oppgaven undersøker hvordan ulike aktører, nærmere bestemt innbyggere, administrative kommunale ledere, heretter administrative ledere, og politikere opplever at politisk konflikt skaper spenninger i samskapingsprosesser. I tillegg behandler oppgaven spørsmålet knyttet til hvordan de ulike aktørene håndterer disse spenningene.

Problemstilling er som følger:

På hvilken måte skaper politiske konflikter spenninger i forbindelse med samskapingsprosesser i norske kommuner, og hvordan håndterer ulike aktører disse spenningene?

Oppgaven er strukturert inn i seks hovedkapitler. Etter innledningskapitlet følger teorikapitlet hvor det redegjøres for teori og tidligere forskning om samskaping, politisk konflikt og håndteringsstrategier. I kapittel tre blir oppgavens kontekst og case-kommune Kristiansand presentert. Deretter blir undersøkelsens metode og forskningsdesign fremlagt i kapittel fire. Følgelig kommer kapittel fem som inneholder oppgavens analyse- og

drøftingsdel. I dette kapitlet blir empiriske funn drøftet og sett opp mot relevant teori. Endelig utgjør kapittel seks en samlet konklusjon av oppgavens funn og forslag til videre forskning.

2.0 Teori

For å belyse og forstå samskaping og fenomenets plass i litteraturen, tar første del av teorikapitlet for seg fremveksten av samskaping i offentlig sektor med utgangspunkt i tre styringsregimer. Videre blir det gjort rede for samskaping som begrep, og påfølgende hvordan samskaping kan skape spenninger i offentlig sektor med blick på rolleforståelser og politisk konflikt. Deretter presenteres tre ulike strategier for å håndtere spenninger i samskapingsprosesser. Avslutningsvis blir det lagt frem en oppsummering av kapitlet.

2.1 Samskaping i et styringsregime

I forskningslitteraturen er det generell enighet om at det eksisterer tre dominerende styringsregime i offentlig sektor, nærmere bestemt offentlig administrasjon (OA), New Public Management (NPM) og New Public Governance (NPG). Regimene har forskjellig forståelse om hva styring er, hvordan styring skal utøves og hvilke roller aktuelle aktører innehar. I praksis er imidlertid skillet mellom styringsregimene mindre tydelig og snarere overlappende (Hartley, 2005, s. 29; Osborne, 2010, s. 1-2; Torfing, 2013, s. 3). De tre styringsregimene må derfor forstås som idealtyper av rådende ideer om styring som ikke nødvendigvis avspeiler virkeligheten, men som egner seg godt som analytisk inngang til mulige spenninger i en samskapingsprosess.

Offentlig administrasjon

Etter andre verdenskrig og frem til slutten av 1970-tallet regnes offentlig administrasjon (OA) som det dominerende styringsregimet i offentlig sektor. Tankegangen i OA kan beskrives som rasjonell, preget av planlegging og nyttekostnadsanalyse (Pollitt & Bouckaert, 2017, s. 11). OA har sitt opphav i Webers klassiske byråkratimodell og kjennetegnes med hierarkisk og sentralisert beslutningsstruktur. Det vil si at politikk blir utformet på høyt nivå, og politiske tiltak blir iverksatt vertikalt i sektoren (Osborne, 2010, s. 2; Torfing, 2013, s. 11). I denne tidsepoken vokste det frem en rekke velferdsstater, deriblant Norge, og troen på offentlig sektor som problemløser stod sterkt. Med andre ord lå det en forventning om at offentlig sektor håndterte de sosiale og økonomiske behovene blant sine innbyggere. Offentlig sektor anses altså å være en enhetlig aktør som tydelig skiller seg fra privat sektor. I tillegg fremstår det et klart skille mellom politikk og administrasjon, altså en klar grense

mellom politikutforming fremlagt av valgte politikere og iverksetting gjennomført av offentlige byråkrater (Osborne, 2010, s. 10; Røiseland & Vabo, 2016, s. 18-19).

Noen forskere har knyttet OA til begrepet «Kommune 1.0», som innebærer at kommunen først og fremst er en myndighet med et beslutningsperspektiv «ovenfra og ned» (Guribye, 2016, s. 11). På grunn av det tydelige skillet mellom politikk og administrasjon, blir også skillet mellom aktørers ulike roller ofte betydelig. Politikerne fremstår som formelle og suverene beslutningstakere, mens byråkratene er adskilt i støtteroller som eksperter overfor politikerne og innbyggere. Administrative ledere og medarbeidere kjennetegnes i dette styringsregimet av å være sterkt regelstyrt, og opptatt av rettferdighet overfor sine innbyggere. Endelig står det en forventning om at innbyggerne tar rollen som klienter og passive mottaker av offentlige tjenester, men det er ikke gitt at de faktisk tar denne rollen (Torfing et al., 2019, s. 798; Tortzen, 2016, s. 26; 29).

New Public Management

Fra slutten av 1970-tallet vokste det frem en ny dominerende retning innenfor offentlig styring, nærmere kjent som New Public Management (NPM). Noen vil hevde at NPM oppstod som en motreaksjon på OA og det mange mente var et ineffektivt styringsregime, samt bekymring for myndighetenes kapasitet til å ivareta viktige samfunnsoppgaver. Utgangspunktet i NPM er ideer og erfaringer hentet fra privat sektor. Gjennom et nytt blikk på styring og annerkjennelse av fordelene med markeder og konkurranse, var tanken at offentlig sektor effektiviseres gjennom tiltak som blant annet privatisering og resultatmåling (Bryson et al., 2014, s. 447; Osborne, 2010, s. 3-4). Tiltakene og metodene som NPM introduserte for offentlig sektor, blir hovedsakelig forbundet med 1980-tallets høyrebølge og den nyliberalistiske politiske retningen som Ronald Reagan og Margaret Thatcher eksponerte for USA og Storbritannia (Hansen, 2022). Ser vi eksempelvis til Storbritannia, lå det stor økonomisk misnøye i landet da Thatcher-regjeringen kom til makten i 1979. Overdreven nasjonalisering og sterke fagforeninger fikk store deler av skylden for landets misnøye. Som en motvekt startet Thatcher-regjeringen en massiv privatisering av offentlig sektor for å øke rommet for markedsøkonomi og konkurranse (NOU-2000:19, s. 107-108).

Det er vanskelig å sette et konkret tidsskille for når NPM fikk innpass i norsk offentlig sektor. De første momentene av NPM i Norge kan likevel sies å komme fra reformene i 1986 og 1987, gjennom Willoch-regjeringens Moderniseringsprogram, og Brundtland-regjeringens Fornyelsesprogram i 1987. Reformene uttrykket et sterkere fokus på statens rolle som tjenesteyter og innbyggere som kunder eller brukere (NOU-2000:19, s. 21). Senere har det blitt iverksatt en rekke reformer som kan karaktereres som en del av NPM-bølgen. Fra midten av 2000-tallet ble det eksempelvis gjennomført en rekke tiltak og reformer i skolesektoren, deriblant Regjeringens lansering av Kunnskapsløftet i 2006. Reformen økte oppmerksomheten rundt vurdering i skolen og innføringen av nasjonale prøver (Bekkelund, 2018, s. 3-4).

I et kommunalt perspektiv kan begrepet «Kommune 2.0» eller «servicekommune» dekke beskrivelsen av NPM-bølgen. Kommunene ble i større grad definert som en serviceorganisasjon som skulle stå til innbyggernes rådighet med sine tjenester, og om nødvendig «bære dem fra vugge til grav» (Guribye, 2016, s. 11). Det ble med andre ord endringer i de forventede rollene til ulike aktører i samfunnet. Politikerne fremstår ikke lengre som suverene beslutningstakere, men snarere inntar rollen som tilrettelegger som setter mål og økonomiske rammer. Rollen til administrative ansatte er å ivareta effektiv produksjon av offentlige tjenester for å nå mål satt av politikerne, og yte service overfor sine innbyggere. Rollen til innbyggerne ligner mer bildet av å være aktive kunder og brukere av kommunens tjenester enn klientrollen beskrevet i OA (Torfing et al., 2019, s. 799; Tortzen, 2016, s. 27; 29).

New Public Governance

Til tross for at NPM førte til omfattende endringer i offentlig sektor, er det uklart om målene ble innfridd. Styringsregimet har blant annet blitt kritisert for å bidra til økt fragmentering og manglende koordinering, samt ført til negative konsekvenser i offentlig sektors særegne politiske og demokratiske karakterer (Eimhjellen & Loga, 2017, s. 11; Torfing et al., 2019, s. 796). Ifølge Osborne (2010, s. 6-7) ble New Public Governance (NPG) presentert som et nytt styringsregime på 1990-tallet. NPG kan forklares som offentlig sektors transformasjon fra OA og NPM til et bredt styringsregime preget av nettverks- og partnerskapsamarbeid.

Bakgrunnen for denne transformasjonen ligger blant annet i presset om å skape mer helhetlige løsninger for stadig mer komplekse utfordringer i et samfunn der forventningene til det offentlige øker, mens offentlige midler reduseres. Det har imidlertid vært uenigheter om hvor godt NPG fungerer som et teoretisk konsept for å forklare offentlig sektors transformasjon. Derimot har fenomenet «samskaping» fått fotfeste hos flere, både teoretisk og empirisk, og kan forstås som et uttrykk for NPG (Torfing et al., 2019, s. 797). Interessen for samskaping i norsk offentlig sektor kan delvis begrunnes i den allerede eksisterende internasjonale litteraturen om samskaping («co-creation»), som i seg selv kan være med å inspirere og utforske nye sider ved sektoren. Samskaping kan følgelig være med på å innrette en ny tankegang rundt offentlig tjenesteproduksjon og problemløsning enn det offentlig sektor tidligere har blitt presentert for gjennom OA og NPM (Røiseland & Lo, 2019, s. 55).

I kommunal sammenheng blir begreper som «Kommune 3.0» og «samhandlingskommune» brukt om samskaping, og innebærer at kommunen i større grad blir sett på som en del av lokalsamfunnet og hvor løsninger lages sammen i fellesskap. Denne tankegangen bryter med de tradisjonelle rollene til politikere, administrative ledere og medarbeidere, og innbyggere. Politikere tar en aktiv rolle i å stimulere til aktivitet og samarbeid i lokalsamfunnet, og utformer politikk løpene i dialog med sine innbyggere. Administrasjonens rolle handler først og fremst om å støtte opp om samarbeidet mellom ulike aktører, fasilitere og skape et fellesskap. Innbyggere inntar rollen som aktive medprodusenter i politiske beslutningsprosesser. Det vil si at innbyggerne er en aktiv part i et felles samarbeid for å finne løsninger på offentlige utfordringer (Guribye, 2016, s. 11-12; Torfing et al., 2019, s. 798; Tortzen, 2016, s. 28-29).

Idealtyper versus virkeligheten

Som nevnt innledningsvis til delkapittelet 2.1, er OA, NPM og NPG idealtyper og finnes dermed ikke i rene former i virkeligheten. I praksis blandes de ulike styringsregimene sammen, og gjeldende styringsform vil dermed bestå av elementer fra alle tre styringsregimene. Selv om det har skjedd store endringer i offentlig sektor over tid, er endringene varierende i både omfang og størrelse fra land til land.

Norge er eksempel på et land som langt på vei praktiserte NPG frem mot andre verdenskrig. NPG-regimet innehar en rekke elementer som historisk sett typisk representerer den norske kommune. Deriblant kommunen som knutepunkt for lokal problemløsning og tjenesteproduksjon. Det var først på 1950-1960-tallet at OA for alvor satt inn i norsk kommunal sektor, men ble i senere tid utfordret av nye utviklingstrekk. Som tidligere nevnt ble også Norge påvirket av NPM, men i mye mindre grad sammenlignet andre land, som for eksempel Storbritannia. I Norge handler NPM for det meste om å låne styringsideer fra privat sektor, men uten privatisering i særlig grad (Røiseland & Lo, 2019, s. 55). Det finnes altså ingen fastsatt rekkefølge på de ulike styringsregimene. Kommunesektoren som vi kjenner den i dag, er på ingen måte gjennomsyret av et enkelt regime, men fremstår snarere som en blandingsform av flere regimer.

2.2 Samskaping

Samskaping blir av flere forskere sett på som et moderne «magic concept» (Pollitt & Hupe, 2011; Voorberg et al., 2015, s. 1334). «Magic concept» brukes om konsepter og begreper som innehar flere sentrale egenskaper. Deriblant er begrepene svært brede, overlappende og kan kobles opp til flere andre begreper. Begrepene er normativt og positivt ladet, noe som gjør det vanskelig å være «mot dem». De innehar samtidig en følelse av å være moderne og erstatter gjerne utdaterte begreper. I tillegg er begrepene kjent og brukt globalt av akademikere som forsøker å fylle dem med et presist faglig innhold. Med andre ord kan det sies å være et «moteord». Slike moteord finner man ofte igjen i offentlige dokumenter og prosjekter (Pollitt & Hupe, 2011, s. 643). «Magic concepts» brukes blant annet av beslutningstakere for å ramme inn og rettferdiggjøre behovet og nødvendigheten av spesifikke endringer i offentlig sektor (Bekkers et al., 2014, s. 223). I lys av sosiale utfordringer og budsjettmessige innstramninger, har samskaping de siste årene blitt omfavnet som en form for strategi i offentlig sektor (Voorberg et al., 2015, s. 1334). Et eksempel finner man i stortingsmeldingen «En innovativ offentlig sektor» hvor samskaping med innbyggere blir brukt som virkemiddel for finne nye og bedre løsninger på utfordringer og utvikling av tjenester (Meld. St. 30, 2019-2020, s. 68). På lokalt nivå er det flere kommuner som har tatt inn og iverksatt samskaping som en del av sin overordnede strategi i kommuneplanens samfunnsdel. Selv om samskaping har blitt et moteord i offentlig sektor,

ser det ikke ut til at begrepet har fått en felles og gjennomgående definisjon. Likevel har det vokst frem en viss konsensus i litteraturen om hva som er kjernen i begrepet. Samskaping i offentlig sektor defineres eksempelvis som «The involvement of citizens in the initiation and/or design of public services» (Voorberg et al., 2015, s. 1347). En annen definisjon av samskaping er «de prosesser, hvor en offentlig aktør utvikler og/eller produserer velfærd sammen med ikke-offentlige aktører» (Ulrich, 2016, s. 2).

I denne oppgaven legges Torfing et al. (2019) sin definisjon til grunn. Denne definisjonen av samskaping er en bred definisjon og ser på samskaping som et overordnet begrep.

Definisjonen omfatter mange forskjellige former for interaksjon, både på individ og kollektivt nivå. Samskaping defineres følgelig som:

(...) a process through which two or more public and private actors attempt to solve a shared problem, challenge, or task through a constructive exchange of different kinds of knowledge, resources, competences, and ideas that enhance the production of public value in terms of visions, plans, policies, strategies, regulatory frameworks, or services, either through a continuous improvement of outputs or outcomes or through innovative step-changes that transform the understanding of the problem or task at hand and lead to new ways of solving it. (Torfing et al., 2019, s. 802)

På samme måte som samskaping defineres på ulike måter, har samskaping også flere beslektede eller overlappende begreper i litteraturen, som eksempel samhandling, samarbeidende innovasjon og nettverksledelse (Ulrich, 2016, s. 1). I den engelske forskningslitteraturen står begrepet «co-creation» som direkte opphavet til det norske begrepet samskaping (Røiseland & Lo, 2019, s. 52). Co-creation er et av to hovedbegreper som beskriver samskapende prosesser i litteraturen. Det andre begrepet er co-production og omtales gjerne som samproduksjon på norsk (Kobro, 2018, s. 12). Enkelte mener det ikke er hensiktsmessig å skille mellom begrepene empirisk fordi de i praksis overlapper hverandre (Heimburg & Hofstad, 2019, s. 10; Voorberg et al., 2015, s. 1340). Likevel er det andre som er opptatt av å fremme nyansene i begrepet samskaping. I den norske litteraturen skiller

Røiseland og Lo (2019) mellom radikal samskaping (co-creation) og konservativ samskaping (co-production). Konservativ samskaping referer altså til samproduksjon, og kan eksempelvis være at profesjonelle og brukere samarbeider om en velferdstjeneste, eller at en privatperson engasjerer seg som frivillig i prosjekt initiert av kommunen. Slike aktiviteter er typisk for norske kommuner og representerer ikke nødvendigvis noe nytt. Derimot er radikal samskaping mindre utbredt og kanskje mer utfordrende. Radikal samskaping sikter til de prosesser hvor offentlige aktører, innbyggere, bedrifter og frivillige organisasjoner, i fellesskap diskuterer og definerer problemer og løsninger. En slik prosess utføres normalt av eksperter og politikere, og vil dermed utfordre de satte rollene i kommunen. Selv om radikal samskaping ikke er like fremtredende som konservativ samskaping, finnes det eksempler på radikal samskaping i norsk kommunal sektor som blant annet ulike former for «oppgaveutvalg» (Røiseland & Lo, 2019, s. 56-57).

Med bakgrunn i oppgavens valgte definisjon av samskaping, skilles det i denne undersøkelsen ikke mellom ulike former for samskaping. Samskaping brukes snarere som et samlebegrep ettersom det er samskaping knyttet til politikkutvikling og bred innbyggermedvirkning som er mest interessant for oppgaven.

2.3 Spenninger og utfordringer ved samskaping

Følgende delkapittel går nærmere inn på spenninger og utfordringer som kan oppstå i samskappingsprosesser, spesielt med hensyn til rolleoppfatninger og politisk konflikt. I denne oppgaven forstås spenninger som opplevelser av forskjellige og motstridende elementer, forventninger eller krav som ulike aktører kan møte på i en samskappingsprosess, og forventes å bevege seg i (Christensen, 2021, s. 94).

Rolleoppfatning

Som omtalt i punkt 2.1 erstatter ikke samskaping og New Public Governance tidligere ideer om styring i offentlig sektor. Snarere må man se på regimene som ulike lag av ideer som eksisterer, virker og påvirker om hverandre. Denne overlappingen kan medføre at nye styringsideer kolliderer med kjente og etablerte normer, verdier og praksis, og kanskje spesielt knyttet til aktørers forventede roller i forhold til hverandre. Utvikling av nye

rolleoppfatninger blant politikere, administrative ledere, medarbeidere, brukere og innbyggere er et viktig element for å kunne legge til rette for samskappingsprosesser, men det er liten grunn til å tro at slike endringer er frie for spenninger og konflikter.

Spenninger knyttet til aktørers ulike og endrede roller er en sentral utfordring knyttet til samskaping. Politikere, administrative ledere og medarbeidere kan slite med å skille seg fra rollen som juridisk myndighet og tjenesteleverandør, til å innta rollen som en likeverdig samarbeidspartner. Politikere kan oppfatte seg selv som innbyggernes talerør og ivaretaker av deres interesser inn mot en mektig administrasjon, og samskaping kan utfordre denne representasjonsoppgaven. En slik oppgave kan for eksempel innebære at politikere ivaretar stemmer som normalt ikke blir hørt, og sørger for at alle mottakere får en rettferdig behandling. Samtidig kan politikere ha vanskeligheter med å dele sin makt gjennom samskapt politikkkutforming, og administrative ledere kan bli skremt av tanken om å samarbeide med eksterne aktører som de ikke kan kontrollere. Administrative medarbeidere som er godt etablert i rollen som ekspert, vil kunne møte på utfordringer knyttet til å identifisere og mobilisere ressurser til aktører i sivilsamfunnet som en del av deres nye rolle som tilrettelegger. Det er også knyttet nye rolleforventninger til innbyggere, andre aktører fra privat og fra frivillig sektor. I samskaping er det forventet at innbyggerne er aktive medprodusenter av offentlig tjenesteproduksjon, og at organisasjoner engasjerer seg i samarbeidende problemløsning med utgangspunkt i kunnskapsdeling og felles beslutningstaking (Torfing et al., 2019, s. 810-812).

Politisk konflikt

De fleste kommuner i Norge styres etter formannskapsmodellen. Denne modellen tar utgangspunkt i at representanter fra kommunestyrets partier er proporsjonalt representert i komiteer og utvalg. Formannskapsmodellen belager seg dermed på at folkevalgte må samarbeide og diskutere på tvers av partiskiller for å komme frem til enighet. Til tross for at modellen legger opp til samarbeid og konsensus, er det likevel mange norske kommunestyre som i økende grad er preget av politisk konflikt (Winsvold & Bentzen, 2020, s. 34). Politisk konflikt kan i en enkel definisjon sies å forekomme i de situasjoner hvor det er vanskelig å forene ulike interesser eller uenigheter om mål og behov (Skoog & Karlsson,

2018, s. 182-183). Politisk konflikt kan for eksempel handle om kommunesammenslåing, salg og kjøp av kommunal eiendom eller eiendomsskatt. Det kan være mange årsaker til at kommunestyre er preget av politisk konflikt. En del av forklaringen kan ligge i det faktum at folkevalgte befinner seg i spenning mellom uforenlige idealer. For det første skal folkevalgte fastslå forskjeller og konkurrere mot hverandre, og samtidig som de skal komme til enighet. For det andre arbeider enhver folkevalgt for sin egen dagsorden og løsninger og samtidig skal de samarbeide om utarbeidelsen om en felles kommunepolitikk (Winsvold & Bentzen, 2020, s. 35-36). En annen del av forklaringen kan være at formannskapsmodellen snarere oppleves som et «kvasiparlamentarisk»-system heller enn et konsensusdemokrati. Det innebærer blant annet at posisjon og opposisjon i kommunestyret enkelt kan pekes ut, og i istedenfor konsensusøkende kommunestyremøter, er møtene preget av konfrontasjoner mellom etablerte ståsteder (Willumsen, 2015, s. 4-5)

Konflikt kan utarte på forskjellige måter og det kan derfor være relevant å skille mellom *politisk uenighet* og *konfliktklima*. *Politisk uenighet* forekommer i de tilfeller hvor politiske partier har motstridende meninger om hvilke saker som er viktige, hvilke mål som skal settes og hva et godt lokalsamfunn innebærer. Selv om politisk uenighet som begrep kan fremstå negativt ladet, er politisk uenighet også et helt nødvendig element i et demokrati. Uten politiske uenigheter og forskjeller vil det ikke være meningsfylt å stemme ved valg, og innbyggernes meninger og ulikheter vil heller ikke gjenspeile de folkevalgte representantene. *Konfliktklima* beskriver relasjonen mellom politikere og hvordan de opptrer overfor hverandre. Med andre ord hvordan politikere samarbeider og samhandler med hverandre, altså om samarbeidsklimaet er godt eller dårlig. Det finnes flere faktorer som kan påvirke relasjonen mellom ulike politikere og partier, som eksempelvis personkonflikter, enkelte kranglete politikere, eller det kan være maktpolitiske årsaker til at partier ikke ønsker å samarbeide. En viss tilføyelse av konfliktorientert atferd kan likevel være nødvendig for å vise ulikhetene mellom partier, men det kan også være uheldig dersom partier går aktivt inn for å stoppe andre fra å utøve innflytelse. Eksempelvis vil en situasjon der politikere kritiserer hverandre åpent i et møte eller til media være et klima

preget av høyt konfliktnivå og et forsøk på å stoppe innflytelse (Winsvold & Bentzen, 2020, s. 39-41).

Konsekvenser av politisk konflikt

I lokaldemokratiundersøkelsen fra KS i 2017 og 2018 (sitert i Winsvold og Bentzen (2020)), kommer det frem at politikere trives best i kommuner uten hardt konfliktklima, det vil si der samarbeidsklimaet er godt, men den politiske uenigheten behøver ikke nødvendigvis være lav. Denne konklusjonen stemmer overens med funnene fra intervjuene av politikerne som Winsvold og Bentzen gjennomførte. I deres undersøkelse kommer det frem at politikere er mest fornøyde i kommuner med godt samarbeidsklima, og at politisk uenighet snarere oppleves som en positiv politisk driv. På den andre siden oppleves et dårlig samarbeidsklima, eller hardt konfliktklima, som energitappende og skaper mistriivsel i kommunen. Det kan derfor argumenteres for at samarbeidsklima har større betydning enn politisk uenighet når det kommer til politikerens trivsel. Ifølge Winsvold og Bentzen har også samarbeidsklima størst betydning når det kommer til å sette dagsorden. Politikere synes det er vanskeligere å sette dagsorden i kommuner med hardt konfliktklima (Winsvold & Bentzen, 2020, s. 48-49).

Akkurat som politikere er opptatt av å sette dagsorden, er de opptatt av å komme frem til gode løsninger gjennom å argumentere for egen løsning. Imidlertid viser det seg at politikere opplever at hardt konfliktklima fremstår som en hindring for å komme frem til gode løsninger. Winsvold og Bentzen understøtter funnene med lokaldemokratiundersøkelsen fra KS (2017/2018) som indikerer at politisk uenighet gir politikerne større handlingskapasitet og mer makt. På den andre siden kan dårlig samarbeidsklima føre til at administrasjonen må overta styringen fordi politikerne roter bort gode løsninger. Endelig kan politisk konflikt, både politisk uenighet og konfliktklima, oppleves å påvirke politikerens evne til å mobilisere administrative ressurser, og ytterligere for å iverksette ønskede løsninger. Det oppleves lettere å få administrasjonen med på ønskede løsninger i kommuner hvor politikerne står samlet, og motsatt i kommuner med hardt konfliktklima. Det er også rimelig å tro at et åpent hardt konfliktklima påvirker innbyggernes tillit til politikerne og motivasjonen om å bidra avtar (Winsvold & Bentzen, 2020, s. 50-52).

2.4 Håndteringsstrategier

Når spenninger oppstår blir de håndtert på en eller annen måte, enten ved at aktører unnlater å forholde seg til dem eller at de foretar seg noe aktivt. Sofie Loklindt Christensen definerer i sin ph.d-avhandling «Samskabelsens Paradokser» (2021), tre ulike håndteringsstrategier for samskapingsprosesser; *marginalisering*, *adskillelse* og *strategisk håndtering*. Strategiene anvendes som en teoretisk inngang til å forklare hvordan ulike aktører nærmer seg spenninger på.

Marginalisering

Marginalisering er «det å gjøre eller bli marginal, altså mindre viktig» (Nordbø, 2022), og skjer når partene i samskapingsprosessen unngår å forholde seg til spenninger og konflikter som oppstår. Med andre ord kan det sies at spenningene «løses» ved at partene ignorerer eller undertrykker dem (Christensen, 2021, s. 274). Det kan for eksempel innebære at berørte grupper av aktører unnlates eller avvises fra samskapsprosessen på grunn av frykt for stridene meninger. *Marginalisering* anvendes derfor ofte som strategi, enten bevisst eller ubevisst, for å opprettholde kontroll, redusere tidkrevende kompleksitet og for å unngå ubehagelige konflikter. *Marginalisering* kan av den grunn anses å være en defensiv håndteringsstrategi (i betydningen passiv strategi). En konsekvens av *marginalisering* er at strategien kan resultere i mindre gode resultater og løsninger fordi viktige perspektiver og stemmer utelates i samskapingsprosessen. I de tilfeller *marginaliseringen* fremstår som en kalkulert atferd fra en eller flere aktører, foreligger det også en risiko for mistillit mellom aktørene i samskapingsprosessen. Eksempelvis kan en konsekvens være at innbyggerens tillit til en prosess initiert av politikere svekkes betraktelig, fordi spenningene som foreligger ikke konfronteres åpent og utløser en følelse blant innbyggere av at samskaping ikke blir tatt på alvor (Christensen, 2021, s. 290; 293-294).

Adskillelse

I Christensen avhandling blir *adskillelse* presentert som den mest brukte håndteringsstrategien (2021, s. 290). I strategien *adskillelse* beskrives også som en defensiv strategi der spenninger ikke blir konfrontert åpent, men håndtert ved å skille og bearbeide spenningene i forskjellige «rom» (Christensen, 2021, s. 274). Det vil si at spenningene gjerne

løses gjennom å organisere «det farlige», det vil si samskapingen, utenfor linjeorganisasjonen og kjernevirksomheten. Snarere kan det sies at spenninger blir plassert i et *adskilt* rom som eksempelvis ute i et prosjekt. Et annen tilfelle kan være at politikerne overlater utfordringene og spenningene i hendene på administrasjonen. Strategien forsøker altså å gjemme bort spenningene fremfor å ta et reelt grep om dem. I likhet med *marginalisering*, kan *adskillelse* brukes for å opprettholde kontroll, unngå konflikter og redusere tidskrevende kompleksitet i samskapelsen, enten det er bevisst eller ubevisst. De offentlige aktørene forsøker å opprettholde en «business as usual»-logikk ved å holde fast i det kjente i det ukjente i en samskapingsprosess (Christensen, 2021, s. 291). Det kan for eksempel være at administrative ansatte, som lojale tjenestemenn, påtar seg oppgaven ved å løse spenningene i samskapingen, og at politikere på den måten blir skjermet og unngår å forholde seg til spenningene. Et slikt forsøk på å unngå spenninger kan reflektere en aktørs ønske om å fremstå som streng og kontrollert. Imidlertid kan unngåelse også være et forsøk på å opprettholde samskaping som en positiv prosess med likeverdige perspektiver blant aktører, som i samspill finner frem til gode løsninger. Ifølge Christensen kan *adskillelse* være en produktiv strategi dersom adskillelsen er midlertidig, og partene i samskapingen har en felles forventning om at alle parter blir tatt hensyn til. Dersom det ikke er sammenfall mellom partenes forventninger til hverandre og hvem som skal utføre hvilke oppgaver, kan resultatet i samskapingen derimot føre til fullstendig kollaps (Christensen, 2021, s. 293; 296-297; 307).

Strategisk håndtering

Strategisk håndtering anses å være den mest produktive strategien fordi spenningene blir aktivt konfrontert, bearbeidet og forsøkt balansert (Christensen, 2021, s. 274). Denne strategien kan forsterke samspillet mellom partene og skape samarbeidsfordeler nettopp fordi spenninger konfronteres åpent, men det kreves imidlertid at partene i samskapingen er modne og klar for konfrontasjon (Christensen, 2021, s. 293). Samtidig må partene være relative «like» i sine posisjoner, og at det på den måten oppstår en viss grad av gjensidig avhengighet mellom partene. Dersom balansen mellom partene er tilsvarende lik som beskrevet, vil også en eventuell konfrontasjon oppfattes som legitim og ikke et forsøk på å overta agendaen. *Strategisk håndtering* er dermed en strategi som potensielt kan fange opp

flere perspektiver, gi dybde og utlede en felles forståelse i samskapingsprosessen. Et eksempel på at spenninger håndteres *strategisk*, finner vi i situasjoner der partene i samskapingsprosessen er åpne om sine hensikter og interesser om deres felles prosjekt. Det gjør det mulig for partene å konfrontere hverandre, og videre oppnå en felles forståelse for problemet og løsningen (Christensen, 2021, s. 298-299).

2.5 Oppsummering

I dette kapitlet er det gjort rede for teorigrunnlaget som utgjør rammene for analysen i kapittel fem. Ut fra teorikapitlet om samskaping, politisk konflikt og håndteringsstrategier, spirer det frem flere forventninger til funn i analysen. I en politisk konfliktfylt kontekst forventes det at motivasjonen til innbyggere som medprodusenter i en samskapingsprosess vil synke fordi det oppstår en følelse av at samskaping ikke blir tatt på alvor. Derav kan også innbyggerens tillit til politikerne svekkes, og innbyggerne tar i bruk en marginaliserende håndteringsstrategi for å unngå spenningene. Administrasjonen vil ved politisk konflikt oppleve å havne i et vanskelig krysspress, og håndterer spenningene typisk gjennom *adskillelse*. Det vil si at administrasjonen gjør samskaping til en administrativ prosess, som inngår i den ordinære saksforberedelsesprosessen. For politikerne vil det fremstå svært risikabelt å engasjere seg i samskaping ved politisk konflikt, og det forventes at de enten *marginaliserer* eller *adskiller* seg fra spenningene.

3.0 Kontekst og case

I følgende kapittel presenteres oppgavens kontekst og case. Kapittelet belyser hvorfor Kristiansand med sin politiske bakgrunn og tilknytting til samskaping er valgt som case-kommune for denne oppgaven.

3.1 Politisk kontekst

Kristiansand kommune er rangert som nummer seks på lista over landets mest folkerike kommuner med over 112 000 innbyggere (Statistisk sentralbyrå, 2021). Kommunen styres etter formannskapsmodellen og har siden kommunevalget i 2019 vært ledet av ordfører Jan Oddvar Skisland (Ap) (Kristiansand kommune, 2022), men oppgaven som øverste folkevalgte tillitsperson har ikke bare vært enkel. På nasjonalt plan var valgkampen i 2019 dominert av bompengoopprøret, et opprør som nærmet seg en regjeringskrise. I Kristiansand var det derimot en annen sak som okkuperte agendaen, nemlig Kunstsiloen. Det hele startet med at en utflyttet kristiansander donerte en stor og verdifull kunstsamling til kommunen. Det ble videre bestemt at en nedlagt kornsilo på Odderøya i Kristiansand skulle forvandles til et kunstmuseum, og hvor gaven skulle plasseres. Dette startet de politiske konfliktene. Kunstsiloen skulle vise seg å bli starten på et politisk kaos i sørlandsbyen. Diskusjonen rundt Kunstsiloen utløste et endeløst oppgjør med politikere, byråkrater og medier. I front stod *Bli vakker*-gründer og hans mye omtalte alternative nyhetskanal «Sørlandsnyhetene». Nyhetskanalen var en Facebook-side hvor det ble publisert en rekke anonyme innlegg som blant annet kritiserte den økonomiske bevilgningen til Kunstsiloen, og innlegg som beskyldte kommunale ansatte for eksempelvis smugling. Omfanget av slike innlegg var omfattende og fremstod udokumenterte. Gründeren var imidlertid ikke alene om Sørlandsnyhetene. Nyhetskanalen hadde to andre aktive skribenter, nemlig to fremtredende politikere fra «protestpartiet» Demokratene i Kristiansand (Eikeland, 2021; Fjæren, 2019).

Demokratene gjorde et brakvalg i 2019 og ble de tredje største partiet i Kristiansand med hele 10 plasser i kommunestyret. Dette til manges store overraskelse. Partiet var kun slått av Arbeiderpartiet som endte med 14 representanter og Høyre med 13 representanter i kommunestyret (Kristiansand kommune, 2021a). Selv om Demokratene kunne juble over valgresultatene, var lykken kort for partiet. Etter valget meldte fire av ti representanter fra

Demokratene seg ut av partiet etter interne stridigheter. Imidlertid var ikke utbryterne de eneste som fikk oppmerksomhet etter valget. Forhandlingene om hvem som skulle bli ny ordfører i nye Kristiansand strakk seg ut, men forhandlingene endte til slutt med en rødgrønn koalisjon med Skisland som ordfører, og det med støtte fra de fire utbryterne fra Demokratene. Skisland ble den første Ap-ordføreren i Kristiansand på 72 år (Reite & Ihme, 2019). Likevel stoppet ikke det politiske kaoset i Kristiansand der. Helt siden kommunevalget i 2019 har kommunestyret slitt med et skjørt flertall. Senest høsten 2021 oppstod det nytt kaos i kommunestyret da ordfører Skisland ikke fikk samlet flertall om budsjettet. Resultatet gikk i borgerlig favør og betyr at Ap-ordføreren må styre etter et blått budsjett (Macdonald et al., 2021). Oppsummerende har et protestvalg, krevende enkeltpersoner, strid i enkeltsaker og et oppsmuldret politisk flertall, resultert i fragmentering og høy grad av politisk konflikt i kommunestyret, samt utfordringer i kommunens samarbeidsklima.

3.2 Veien mot samhandlingskommunen

Striden mot kommunesammenslåingen av «nye Kristiansand» er en annen viktig sak som har preget det politiske bildet de siste årene. I 2017 vedtok Stortinget endringer i kommunestrukturen som innebar flere fylke- og kommunesammenslåinger. Vedtaket fastslo at Søgne, Songdalen og Kristiansand skulle bli til en kommune ved årsskiftet til 2020 (Innst. 386 S (2015-2017); Prop. 96 S (2016-2017), s. 5). Kristiansand kommune vedtok i sitt kommunestyre at de ønsket sammenslåing med Songdalen og Søgne. Songdalen ønsket også kommunesammenslåingen, men på premiss at Søgne inngikk i den nye kommune. Søgne gjennomførte en folkeavstemming for eller mot kommunesammenslåing, og vedtok etter avstemmingen at de ønsket å fortsette som fristilt kommune. Det sperret dermed for en «frivillig» kommunesammenslåing. Likevel ble det etter en samlet vurdering foreslått fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet at de tre nevnte kommuner skulle slås sammen og det ble senere vedtatt i Stortinget, og nye Kristiansand var et faktum (Prop. 96 S (2016-2017), s. 57; 62 ;65).

Ved en kommunesammenslåing skal det opprettes ei fellesnemnd som skal samordne og forberede sammenslåingen, og som er ansvarlig for prosessen om å lage en ny kommune (Inndelingslova, 2002). Fellesnemnda for nye Kristiansand ønsket å fremme

innbyggerengasjementet i den nye kommunen, et tiltak for å minske innbyggernes opplevelse av avstand til makta og fremmedfølelse i ny kommune. Fellesnemnda for nye Kristiansand lot seg inspirere av danske kommuner som har prøvd ut nye styringsformer for mobilisering av innbyggerinvolvering i beslutningsprosesser, samfunnsutvikling og frivillig arbeid. Fellesnemnda dro på studietur til Danmark i november 2017 for å lære av danske kommuner. Senere samme høst oppnevnte fellesnemnda i Kristiansand kommune en politisk arbeidsgruppe som skulle arbeide med nærdemokrati og innbyggerinvolvering (Fellesnemndas arbeidsgruppe, 2018, s. 3).

Prosjektgruppen fikk i oppgave av fellesnemnda å «fremme forslag om eventuelle utprøving av ad hoc komiteer», «fremme forslag til nærdemokratiske ordninger i nye Kristiansand», og «utarbeide forslag til metoder, arenaer og arbeidsformer som inviterer innbyggerne til å delta i å finne løsninger på utfordringer i lokalsamfunnet». Arbeidsoppgavene ble utformet med utgangspunkt i fellesnemndas overordnet styringsdokument. Styringsdokumentet vektlegger at den nye kommunen skal organiseres og ledes på en måte som fremmer motivasjon for samfunnsutvikling og politisk arbeid blant innbyggere og samfunnsaktører. Blant annet skal nye Kristiansand «oppfordre til medborgerskap og fremme økt frivillig innsats» og «invitere til deltakelse og samskaping i områder og saker som krever særlig oppmerksomhet» (Fellesnemndas arbeidsgruppe, 2018, s. 4). Prosjektgruppen utarbeidet en rekke anbefalinger for kommunens videre arbeid. Anbefalingene baserte seg på innspill fra andre kommuner, forskere og innbyggerne i nye Kristiansand kommune. Resultatet av arbeidet ble lagt frem i rapporten "Nærdemokratiske ordninger og tiltak som kan fremme innbyggerinvolvering i nye Kristiansand" (2018). Prosjektgruppa anbefalte blant annet at nye Kristiansand skal prøve ut ulike arenaer for samskaping med frivillige organisasjoner, andre aktører og kommuner (Fellesnemndas arbeidsgruppe, 2018, s. 3)

3.3 Samhandlingskommunen Kristiansand

Da nye Kristiansand var under planlegging var kommunens ledelse tydelig på at de ønsket å utvikle seg innen samskaping. Kommunedirektørens ledergruppe, bestående av kommunedirektør Camilla Dunsæd, samt syv andre direktører (Kristiansand kommune, 2021b), satt høsten 2021 ned en prosjektgruppe som skulle utarbeide et styringsdokument

for Kristiansand som samhandlingskommune. Styringsdokumentet skal fastsette den overordnede planen for prosjektets gjennomføring og hvordan kommunen kan styrke seg som samhandlingskommune (Kristiansand kommune, 2021c).

I forbindelse med utarbeidelsen av styringsdokumentet inviterte prosjektgruppen til «samskaping-verksted» for ulike aktører. Det ble totalt gjennomført fire verksteder som engasjerte medarbeidere og ledere i kommunen, politikere, innbyggere og andre samfunnsaktører. Hensikten med verkstedene var å involvere forskjellige aktører i prosessen, få innspill til hvordan kommunen kan styrkes som samhandlingskommune og hvordan det kan arbeides på tvers av områder i samarbeid med innbyggere. Eksempelvis hvilke tilbud ungdom savner eller hvordan kommunen kan få studenter og andre nyinnflyttede til å bli værende i kommunen (Kristiansand kommune, 2021d).

Innspill fra verkstedene ble på mange måter byggeklossene i styringsdokumentet som har fått tittelen «Samhandlingskommunen Kristiansand: Innbyggerdialog og sammenhengende tjenester» (2022). Ut fra verkstedene ble det pekt på flere innbyggergrupper hvor økt fokus på samhandlende arbeid er viktig, deriblant frivillige og familier med sammensatte problemer. Verkstedene synliggjorde også behovet for økt samhandling mellom innbyggere, politikere og kommuneadministrasjonen (Engemyr & Ueland, 2022, s. 3; 11). Ut fra funnene og arbeidet med prosjektet, har prosjektgruppen utarbeidet en strategi for gjennomføring av prosjektet. For å unngå store endringsprosesser og risiko som medfølger slike prosesser, fremstår kontinuerlig utvikling og inkrementelle endringer som strategiens grunnmur. Styringsdokumentet fremstiller denne prosessen med to hovedelementer. For det første skal arbeidet *forankres* gjennom at ansvarlige tar eierskap og bidrar til at aktuelle aktører blir involvert i arbeidet. Det andre elementet er *forandring*, og går ut på at berørte aktører skaper en felles forståelse av hvilke behov som foreligger, og sammen skaper en ny samhandlingspraksis (Engemyr & Ueland, 2022, s. 18-19).

4.0 Metode

I dette kapitlet begrunnes valg av metode og forskningsdesign for oppgaven, samt hvilke vurderinger som er foretatt med hensyn til oppgavens validitet og reliabilitet. Videre reflekteres det over forskningsetiske hensyn knyttet til undersøkelsen, og til slutt redegjøres det for oppgavens begrensinger.

4.1 En kvalitativ casestudie

Oppgavens empiriske tilgang er en kvalitativ casestudie av eksplorativ karakter. Et casestudie er en undersøkelse av en eller få enheter og gir et dypdykk inn i situasjoner, hendelser eller organisasjoner (Andersen, 2013, s. 23), som eksempelvis en kommune eller en avdeling i en bedrift. Casestudier gir dyptgående kunnskaper om et fenomen i sin kontekst og kan avgrenses i både tid og rom (Jacobsen, 2015, s. 97). Denne oppgaven studerer en kommune, det vil si at oppgaven baserer seg på og er avgrenset av et enkeltcase. Studie av enkeltcase gjør det mulig å få god innsikt og detaljerte beskrivelser av fenomenet som studeres (Jacobsen, 2015, s. 99). Casestudie er valgt som forskningsdesign fordi samskaping fremstår som et komplekst fenomen. Det kreves dermed en kvalitativ undersøkelsesform som gjør det mulig å beskrive og forstå helheter, noe som eksempelvis kvantitative spørreundersøkelser ikke ville ha fanget opp.

For å undersøke hvordan politisk konflikt kan skape spenninger i samskappingsprosesser i norske kommuner, og hvordan disse spenningene håndteres av ulike aktører, gjennomføres casestudiet i Kristiansand kommune. Teori om samskaping er konsensusbasert, der man tar utgangspunkt i at ulike aktører kan bli enige når de samhandler med hverandre. Men i en konfliktfylt situasjon er dette mindre sannsynlig. En kommune eller et kommunestyre som er dominert av konflikt, antas å representere en vanskelig kontekst for samskaping. Derfor anses Kristiansand kommune for å være en «minst sannsynlig» case. «Minst sannsynlig» case går inn under kategorien «kritisk case», det vil si en case med strategisk betydning i forhold til «problemet» som studeres. Et kritisk tilfelle kan eksempelvis identifiseres ved utsagn som «dersom denne gruppen lykkes, kan man være ganske sikker på at andre grupper også vil lykkes». Det som kjennetegner denne case-metoden, er muligheten til å formulere en generaliseringshypotese (Flyvbjerg, 2006, s. 299-231; Johannessen et al., 2021, s. 63): *Hvis*

Kristiansand kommune kan få til samskaping, er det stor sannsynlighet for at hvilken som helst kommune kan få det til.

4.2 Metodisk verktøy og utvalgsstrategi

For å svare på problemstillingen er det hovedsakelig tatt i bruk intervjuer som metodisk verktøy, men det er også benyttet sentrale dokumenter som bakgrunnsdata (Tjora, 2017, s. 183). Intervju er valgt som verktøy fordi innsamlingsmetoden gjør det mulig å få detaljerte beskrivelser i form av meninger, holdninger og erfaringer av casen som studeres. Videre vil det derfor være mulig å få frem nyanser og kompleksitet i datamaterialet (Johannessen et al., 2021, s. 105-106). Intervjuene har karakter av å være såkalte fokuserte intervjuer, det er kort sagt en «smalere» form for dybdeintervju. Denne intervjuformen brukes gjerne når temaet for intervjuene er innsnevret, og forutsetter at intervju spørsmålene ikke utleverer sensitive opplysninger (Tjora, 2017, s. 126), det vil si særlige kategorier av personopplysninger, som eksempelvis helseopplysninger eller religiøs oppfatning (Johannessen et al., 2021, s. 48). Fordi undersøkelsen ikke krever innhenting av sensitive personopplysninger og intervjuets fokus er avgrenset, fremstod fokuserte intervjuer som både mest egnet og effektiv for å innhente data.

Formålet i kvalitative studier er at informantene deler mest mulig kunnskap om et fenomen og dets kontekst (Johannessen et al., 2021, s. 58). For å innhente relevant informasjon om temaet, ble det derfor foretatt en kriteriebestemt utvelgelse av informanter (Johannessen et al., 2021, s. 213). Utvalget i oppgaven består av informanter hentet fra aktørgruppene innbyggere, administrative ledere og politikere i Kristiansand kommune. Innbyggere er en bred aktørgruppe og inkluderer alle mulige deltakere fra sivilsamfunnet, som eksempelvis enkeltindivider eller representant fra en frivillig organisasjon. Aktørgruppen administrativ leder inkluderer ledere på alle nivåer i kommuneadministrasjonen, og endelig er politikere folkevalgte i byens kommunestyre. Videre måtte informantene ha noe kjennskap til samskappingsprosesser i kommunen. For å sikre dette kriteriet, ble informantene rekruttert etter om de hadde deltatt på et samskaping-verksted som omtalt i punkt 3.3. Kriteriebasert utvelgelsesprosedyre har sin styrke i at den sikrer representasjon av alle aktørgruppene, og at alle informantene til en viss grad har kjennskap til samskaping, men innehar også sine

svakheter. Det foreligger risiko for at informantene har egne incentiver for intervjuet. Det kan for eksempel være at informanten ønsker å fremstille samskaping i spesielt godt i lys, eller omvendt, skape en negativ virkelighet av samskaping i Kristiansand. Slike incentiver kan påvirke oppgavens resultater.

Aktuelle informanter som møtte kriteriene av å enten være innbygger, administrativ ansatt eller politiker, og deltatt på samskaping-verksted, ble deretter kontakter per e-post. Kontaktinformasjonen (navn og e-post) ble utlevert av kommunen etter forespørsel. Ut fra oppgavens omfang og tilgjengelige ressurser, var målet begrenset til å intervju totalt seks informanter. Det ble gjennomført intervju av to informanter fra hver aktørgruppe. I første omgang ble det sendt ut invitasjon til tilsvarende. Informantene ble valgt tilfeldig fra listen over kontaktinformasjon gitt av kommunen. Etter en uke hadde fire stykker takket ja til intervju. Ettersom det var stor variasjon i svarrespondensen blant de som til nå hadde takket ja (fra to til syv dager), ble strategien for å innhente de to siste informantene gjort ved å kontakte to nye informanter fremfor å purre opp de som ikke hadde svart. Strategien lyktes og etter to nye dager var totalt seks intervjuer avtalt. Etter at informanten hadde takket ja til intervju ble det sendt ut en invitasjon direkte til deres digitale kalender, samt oppfølging per e-post med nødvendig informasjon, derav informasjonsskriv med samtykkeskjema.

Alle intervjuene foregikk enten på Zoom eller på Teams med videoopptak. Bakgrunnen for valg av intervjusituasjon skyldes hovedsakelig distansen mellom informantene og intervjuer. Samtidig har to år med pandemi og hjemmekontor gjort at de aller fleste har blitt «digitale» og komfortable med å bruke digitale verktøy. Digitale møter gjør intervjuene både mer fleksible og mindre tidskrevende, både for informant og intervjuer. Ved å gjennomføre digitale intervjuer, kan man unngå at informanten føler seg ukomfortabel med intervju-plassen ettersom informant selv velger ønskelig intervju-plass. På den andre siden utelukkes ikke faren for at forstyrrelser uteblir. For eksempel ble et av intervjuene satt på pause i noen minutter grunnet et barn som trengte oppmerksomhet. Likevel opplevde jeg ikke at det påvirket innholdet og kvaliteten av intervjuet. Digitale intervjuer innehar i tillegg en viss risiko for teknisk svikt knyttet til eksempelvis dårlig internettforbindelse. For å minske

risikoen for at data skulle gå tapt, ble alt verktøy som møteprogram (Zoom og Teams), mikrofon og internettforbindelse testet og sjekket før oppstart.

4.3 Analyseprosessen

Før intervjuene ble bearbeidet og analysert, ble de først transkribert. Transkribering av hele intervjuer anses som ideelt fordi man ikke alltid i forkant vet hvilke detaljer som er viktige og hensiktsmessige for analysen (Tjora, 2017, s. 173). Intervjuene ble dermed transkribert i sin fulle form, men uten detaljer som eksempelvis hosting eller lyder som «eeh», da slike detaljer ikke er relevant for analysen. Ulempen med å transkribere intervjuene i sin fulle form er at det er svært tidskrevende. Etter at alt rådata var transkribert startet arbeidet med å kategorisere og kode materialet. Dette arbeidet ble gjennomført i flere puljer, hvor jeg for eksempel i en runde var opptatt av ulike begreper og begrepsforståelser, mens i neste runde silte ut eksempler på samskapingsprosesser. Den endelige prosessen resulterte i er tematisert og kodet Excel-ark. For å skille mellom informantene i analysedelen, blir de delt inn etter aktørgrupper og markert med «innbygger 1 eller 2», «adm. leder 1 eller 2», og «politiker 1 eller 2».

4.4 Evaluering av data

I dette delkapittelet vurderes oppgavens troverdighet. Vurderingen tar utgangspunkt i kvalitetskriteriene som ofte inngår i kvalitative studier: *pålitelighet*, *gyldighet* og *overførbarhet* (Tjora, 2017, s. 231).

Pålitelighet

Når undersøkelsens pålitelighet (reliabilitet) skal vurderes, er det sentrale spørsmålet knyttet til om en annen forsker som anvender samme metode, vil komme frem til likt resultat.

Forskerens engasjement kan nemlig påvirke undersøkelsens resultater. Likevel er ikke målet å unngå slikt «støy» ettersom fullstendig nøytralitet i kvalitativ studie er nærmest umulig.

For å styrke undersøkelsens pålitelighet er det dermed viktig å være åpen om egen posisjon i arbeidet (Tjora, 2017, s. 235; 238). Mitt engasjement i denne undersøkelsen knytter seg til case-kommunen. Jeg er født og oppvokst i Kristiansand og selv om jeg ikke har bodd i kommunen på mange år, er det en mulighet for at en informant eksempelvis kjenner til

navnet mitt. Imidlertid eksisterer det ingen personlige kjennskap mellom informantene og meg. Jeg har også en viss kjennskap til den politiske konteksten i Kristiansand, men denne kjennskapen går ikke utover det som er fremstilt i allmennheten gjennom media. Likevel kan min nærhet til case-kommunen ubevisst ha påvirket hvordan jeg rettet min oppmerksomhet i intervjusituasjonen. Når det er nevnt, ble alle intervjuene tatt opp med opptaksfunksjon på Zoom eller Teams. Det var dermed mulig å legge frem direkte sitater fra informantene, og styrke påliteligheten av oppgaven ettersom informantens «stemme» synliggjøres (Tjora, 2017, s. 237).

Gyldighet

Gyldighet (validitet) handler om hvorvidt resultatene i undersøkelsen faktisk svarer på de spørsmålene som forsøkes besvart. Det vil si om det er sammenheng mellom fenomenet som undersøkes og de dataene som er samlet inn (Johannessen et al., 2021, s. 256; Tjora, 2017, s. 232). Det stilles dermed spørsmål til om informantene har gitt en korrekt beskrivelse av virkeligheten (Jacobsen, 2015, s. 229). Oppgaven tar sikte på å undersøke samskaping i en avgrenset case, og med utgangspunkt i aktørgruppene innbygger, administrativ leder og politikere. Gjennom kriteriebasert utvelgelse av informanter sørger jeg for at det er samspill mellom oppgavens problemstilling og informantene. Imidlertid er det viktig å fremheve at noen av informantene kan ha mer kjennskap og erfaring med samskaping, og dermed har «mer på lager» og fylde i sine svar. Jeg anså likevel at alle informantene hadde mye å tilby av empiri til oppgavens analyse. Som nevnt ved valg av utvalg, kan informantene likevel bevisst eller ubevisst gi feilaktig informasjon på grunn av personlige insentiver. En annen vurdering som utgjør undersøkelsens grad av gyldighet, er om resultatene gjenspeiler virkeligheten. En måte å sikre dette, er å se resultatene opp mot tidligere forskning (Jacobsen, 2015, s. 237). Oppgaven tar for seg både områder som tidligere er belyst i forskning, men også områder som er mindre belyst. Oppgaven drøfter rolleforståelse og samskaping opp mot tidligere forskning, og undersøker ulike aktørers håndteringsstrategier i samskappingsprosesser hentet fra annen forskning, men i en «ny kontekst».

Generalisering

Generaliserbarhet knytter seg til spørsmålet om i hvilken grad funnene i undersøkelsen har relevans utover de enhetene som er undersøkt (Tjora, 2017, s. 231). Hovedmålet i denne studien er først og fremst å tilføye ny empirisk kunnskap til temaet som tidligere er lite belyst, men funnene er begrenset til et enkeltcase. Likevel, som beskrevet i punkt 4.1, tar jeg utgangspunkt i et «minst sannsynlig» case, som indikerer mulighet for generalisering til andre tilfeller som er av mindre «kritisk karakter» sett mot politisk konflikt. Altså dersom Kristiansand kommune kan lykkes med samskaping, er det rimelig å tro at alle kommuner kan lykkes. Funnene fra denne undersøkelsen kan dermed være relevant for andre kommuner, uavhengig av nivået for politisk konflikt.

4.5 Forskningsetisk refleksjon

Enhver som gjennomfører et forskningsprosjekt, må ta stilling til hvordan studiet kan påvirke dem det forskes på, og hvordan forskningen oppfattes. Sagt på en annen måte, må det til enhver tid tas etiske hensyn for å sikre at informantene utsettes for minst mulig belastning (Jacobsen, 2015, s. 45; Tjora, 2017, s. 175). Det er gjerne intervjusituasjonen som beregnes som mest belastende for informanten, og det er dermed viktig at jeg som intervjuer tar etiske hensyn i alle delene av prosessen. I forkant av intervjuet fikk alle tilsendt et informasjonsskriv med samtykkeskjema (se vedlegg 3). I skrivet ble det informert om prosjektets formål, hvem som er ansvarlige for prosjektet og hva det innebærer å delta i undersøkelsen. I tillegg blir det redegjort for at intervjuet blir tatt opp og om informantens rettigheter, deriblant at vedkommende når som helst kan trekke tilbake sitt samtykke i prosjektet. Videre opplyses det om informantens personvern som blant annet innebærer at video- og lydopptak slettes snarest og at informantene anonymiseres.

Selv om informantene anonymiseres, inkluderer oppgaven enkelte identitetsindikatorer (Tjora, 2017, s. 177) som må være med for at undersøkelsen skal ha hensikt. For det første er case-kommunen navngitt som betyr at informantene har tilknytning til Kristiansand. For det andre har alle informantene, som tidligere beskrevet, deltatt på et samskaping-verksted. Endelig blir informantene plassert og betegnet som innbygger, administrativ leder eller politiker. Det betyr at det foreligger en mulighet for at informantene kan bli indirekte

identifisert av enkelte personer, men oppgaven innehar ingen personopplysninger som direkte identifiserer informantene. Dette er forhold som er meldt til Norsk senter for forskningsdata (NSD) i forbindelse med godkjenning av masterprosjektet. Et tiltak som kan gjennomføres i henhold til identitetsindikatorer, er å la informantene sjekke sine egne sitater. Dette ble ikke gjort etter en vurdering av opplysningenes sensitivitet.

4.6 Oppgavens begrensinger

Masteroppgaven har til hensikt å tilføye og undersøke empiri til forskningsfeltet om samskaping, men jeg erkjenner at undersøkelsen har sine begrensinger. Masteroppgaven har sine tids- og ressursbegrensinger som påvirker datamaterialet. Den største begrensningen ligger trolig i oppgavens empiriske omfang. Som nevnt i punkt 4.2, er undersøkelsen begrenset til et utvalg på seks informanter, og datamaterialet er derfor begrenset tilsvarende. Det begrensende materiale kan gjøre det problematisk å generalisere dataene de enkelte aktørgruppene.

5.0 Analyse

I dette kapitlet behandles oppgavens problemstilling:

På hvilken måte skaper politiske konflikter spenninger i forbindelse med samskappingsprosesser i norske kommuner, og hvordan håndterer ulike aktører disse spenningene?

Analysen presenterer og tolker oppgavens funn opp mot relevant teori. Kapitlet struktureres ut fra det teoretiske rammeverket i kapittel to, og i lys av oppgavens case og kontekst beskrevet i kapittel tre. For å besvare problemstillingen deles analysen inn i tre deler. Første del legges frem som en innledning og gir en redegjørelse for aktørenes forståelse og opplevelse av samskaping. Del to tar for seg analyse av problemstillingens første del, nemlig hvordan spenninger oppstår i samskappingsprosesser, med utgangspunkt i rolleforståelser og politisk konflikt. Endelig drøftes det hvordan spenningene håndteres av tre ulike aktørgrupper; innbyggere, administrative ledere og politikere.

5.1 Aktørenes forståelse og opplevelse av samskaping

Hvordan innbyggere, administrative ledere og politikere forstår og opplever samskaping utgjør ikke en direkte del av oppgavens problemstilling. For å sikre aktørenes relevans for problemstillingen, utgjør likevel deres forståelse og opplevelse av samskaping et viktig element i analysen. Alle informantene ble derfor spurt om deres kjennskap til begrepet samskaping.

Ut fra datamaterialet har de ulike aktørgruppene mer eller mindre sammenfallende forståelse og opplevelse av hva samskaping innebærer, men det kommer til uttrykk på forskjellige måter. Innbyggerne har vanskeligheter med å definere med ord hva samskaping innebærer, og viser heller til eksempler på samskappingsprosesser. Gjennom eksemplifisering gir informantene god innsikt i deres forståelse og opplevelse av samskaping uten å bruke «kompliserte» ord og begreper. En av innbyggerne viste blant annet til et eksempel om hvordan institusjoner for eldre forbedres gjennom å samskape med seniorrådet, kommuneavdelingen helse og mestring, beboere og ansatte ved institusjoner for eldre.

Administrative ledere og politikere viser også til gode eksempler på samskappingsprosesser, men de har i tillegg en mer inngående teoretisk forståelse av samskaping. En av informantene forteller følgende om hvordan samskaping kom inn i nye Kristiansand kommune:

«[Samskaping] kommer mye fra Danmark. De har jo sånn sett lengre historie i Danmark knyttet til kommunesammenslåing, dårlig økonomi og større press på kommunale tjenester. Fokus på overgangen fra å være sånn New Public Management-tenkning til mer samskaping, samhandling eller kommune 3.0-begrepet. Det var noe som var veldig fremme i tankegangen rundt etableringen av nye Kristiansand».

(Adm. leder 1)

Et annet skille som kommer til uttrykk mellom aktørgruppene, er om deres opplevelse av samskaping som praksis fremstår som noe nytt eller ikke. Sammenlignet med de andre aktørgruppene, opplever innbyggerne i større grad samskaping som noe nytt. En av innbyggerne beskrev det slik:

«Jeg vil si det [samskaping] er noe nytt i den forstand at før var kommunen mye mer autonom fra sine innbyggere enn hva jeg oppfatter dem som nå (...). Det er en ganske ny ide dette med at innbyggerne skal være med i alle stegene i ulike prosesser».

(Innbygger 1)

I motsetning til innbyggerne, opplever både de administrative lederne og politikerne at måten å tenke samskaping på ikke nødvendigvis er nytt i kommunal sektor, men at begrepet samskaping snarere fremstår som nytt. En av politikerne beskriver samskaping som et nytt norsk begrep for det engelske begrepet co-creation:

«(...) det er jo co-creation, det at man møtes på tvers av fagfelt, nivå og sektor og ser; her kan vi gjøre noe sammen (...). Med alle sånne moteord og motemetoder så er det egentlig bare å pakke inn noe gammelt i noen nye begreper».

(Politiker 1)

Selv om funnene fra aktørenes forståelse og opplevelse av samskaping viser noe variasjon, er det imidlertid ingen markante elementer som strider mot hvordan teoridelen belyser og definerer samskaping. Informantene er opptatt av mye av det samme som det teoretiske rammeverket vektlegger. Deriblant er de opptatt av samskaping som prosess, altså hvordan det offentlige sammen med sivilsamfunnet og andre berørte aktører, finner løsninger i fellesskap om felles problemer. Informantene er videre opptatt av at samskaping oppleves som et moteord som er i tråd med det som er beskrevet som «magic concept» (Pollitt & Hupe, 2011) i teoridelen. Litteraturen viser i også at det eksisterer flere overlappende begreper av samskaping. Denne overlappingen av begrepsbruk kommer også til syne i praksis blant informantene. I tillegg til å bruke begrepet samskaping, bruker informantene begrepene samhandling, co-creation og kommune 3.0, om det samme meningsinnholdet som definerer samskaping.

5.2 Spenninger i samskapingsprosesser

Litteraturen om samskaping viser gjerne til at samskaping skaper spenninger fordi fenomenet bryter med den tradisjonelle måten å tenke styring på i offentlig sektor. For at det skal foreligge gode samskapingsprosesser, hevder litteraturen at det må (videre)utvikles nye rolleoppfatninger blant aktører i samfunnet (Torfing et al., 2019), deriblant innbyggere, administrative ledere og politikere. Litteraturen sier derimot lite om hvordan politiske konflikter kan skape spenninger og utfordringer i samskapingsprosesser. For å analysere og drøfte funnene knyttet til spenninger i samskapingsprosesser, behandler dette delkapittelet først spenninger knyttet til rolleoppfatninger, og deretter spenninger knyttet til politisk konflikt.

Rolleoppfatninger og spenninger

For å belyse rolleoppfatninger og spenninger i samskapingsprosesser, tar analysen for seg forventningene til samskaping til hver enkelt aktørgruppe; innbygger, administrativ leder og politiker.

Forventninger til innbyggere

I samskapingsprosesser er det forventninger til hvordan innbyggere bidrar inn i prosessen. Det innebærer blant annet at innbyggerne må se på kommunen nærmest gjennom New Public Governance-briller, noe som innebærer at de selv er aktive i å lage løsninger sammen med kommunen. En av informantene beskriver følgende om dagens situasjon tilknyttet innbyggernes tilnærming til kommunen:

«(...) det er fremdeles en sånn type holdning [blant innbyggere og frivilligheten] om at vi har noen problemer, vi legger det over til kommunen og kommunen må så løse det. Det er litt sånn skjematisk. Jeg tenker at en samhandlingskommune handler jo om at vi har noen utfordringer, vi har noe vi ønsker å få til, vi kan ikke bare legge det over på kommunen, men vi må samhandle/samskape sammen med kommunen. Det betyr at innbyggere må være aktive, engasjerte og bidragsyttere inn (...). Vi er jo preget av rettighetstenkning, individuelle rettigheter som man har i forhold til sine tjenester, tjenesteproduksjon og så videre. Den oppfatningen sitter ganske dypt. Så det er en utfordring å klare å snu på; ja, men hva kan vi som innbygger bidra med for å få til noe av det vi ønsker å få til?».

(Adm. leder 1)

Ifølge informantens utsagn over, er innbyggerne påvirket av å inneha en New Public Management-tankegang, heller enn en New Public Governance-tankegang. Altså innbyggernes rettighetstenkning knyttet til kommunen som tjenesteleverandør og innbyggere som aktive tjenestemottakere. Informanten påpeker i utsagnet over at NPM-tankegangen sitter dypt blant innbyggerne. Det kan dermed argumenteres for at innbyggernes motstridende forventninger og krav til kommunen sett mot samskaping, vil

gjøre det utfordrende å transformere innbyggerne til å bli aktive medprodusenter i tjenesteproduksjon.

Forventninger til administrative ledere

Administrative ledere og medarbeidere blir gjerne plassert i rollen eksperter, og som beskrevet i teorien, kan det skape utfordringer i samskapingsprosesser. Dette skyldes at det forventes at administrative ledere heller skal fremstå som tilretteleggere enn eksperter, og at ekspertene snarere eksisterer ute i lokalsamfunnet blant innbyggere og i bedrifter. En av informantene beskriver utfordringen med ekspert-rollen og samskaping slik:

«(...) Jeg tenker som kommune så er vi fremdeles alt for mye preget av at «vi vet best», kommuneorganisasjonen har svarene og kommuneorganisasjonen har løsningen, i stede for å være enda mye mer nysgjerrig på å utforske både svar og løsninger sammen med innbyggerne».

(Adm. leder 1)

Informanten påpeker i det overnevnte utsagnet hvordan profesjonell ekspertise, i samsvar med tankegangen i styringsregimet offentlig administrasjon, fremdeles preger kommunal sektor i stor grad. Med andre ord fremstår ikke den administrative tilrettelegger-rollen, som fremstilt i teorien om New Public Governance (NPG), som godt forankret i kommunen. Utfordringen ligger dermed i å få forankret en følelse av at tilrettelegger-rollen er viktig i arbeidet med å skape en fremtid hvor brukere har behov for mindre kommunale tjenester:

«Hovedpoenget er å involvere, myndiggjøre tjenestemottakere og innbyggere og se på tjenestemottaker og innbygger som ressurs og ressursperson i eget liv. Fremfor å være eksperten som sitter i kommunen og stiller diagnose eller foreskriver løsninger, så jobbes det med å involvere (...). Det handler om at du er ekspert i ditt eget liv (...). Å se på innbyggerne som en ressurs og ressursperson fremfor hjelpesøkende som trenger eksperter for å fortelle dem hvordan og hva de skal og ikke skal gjøre».

(Adm. leder 1)

Denne forståelsen av den administrative rollen, som beskrevet i utsagnet over, påpeker hvordan en NPG-tankegang kan være med på å gi bedre løsninger for brukere, men også redusere de kommunale ressursene i tjenestene. Selv om administrative ledere anerkjenner, og til en viss grad har tatt i bruk en slik tankegang, fremstår likevel ikke tilrettelegger-rollen som godt forankret i administrasjonen. Forsøk på samskapende prosesser kan dermed trolig føre til interne konflikter, og som igjen vil fungere som bremseklosser for å finne gode løsninger. En mulig årsak til at administrasjonen, spesielt innenfor området for helse og sosial, sliter med å implementere en NPG-tankegang, kan ligge i kommunes «inngrodde» bestiller-utfører-modell:

«Nå har Kristiansand og mange andre kommuner en sånn type «bestiller-utfører-løsning eller tenkning». Vi har pasientforløp og standardiserte og strukturerte måter å både drive forvaltning og drive hjelp, samarbeid, terapi på, kall det hva du vil, mens innenfor rus og psykisk helse-feltet så opplever jeg at denne «bestiller-utfører-tenkning», oppleves som en tvangstrøye mer enn et hjelpemiddel. Fordi at mye av det en gjør handler om relasjoner, relasjonelle ferdigheter, det å jobbe sammen med, fremfor å bare utføre en eller annen form for vedtak».

(Adm. leder 1)

Forventninger til politikere

I teoridelen vises det til hvordan samskaping kan utfordre politikerens tradisjonelle rolle som juridisk myndighet med suveren beslutningsmakt (Torfing et al., 2019), samtidig som de ønsker å fremstå som representant for innbyggerne. Politikerne ønsker gjerne å fremstå som bindeleddet mellom innbyggerne og administrasjonen ved å være ivaretaker av innbyggerens ønsker og interesser. En av informantene beskriver representasjonsoppgaven slikt:

«Det bør hvert fall være sånn, tenker jeg, at folkevalgte har tettere kontakt ut mot innbyggerne enn det administrasjonen i kommunen vil ha. Det er vanskelig å kontakte kommuneadministrasjonen og finne ut hvem som jobber med hva og hvem jeg kan snakke med der. Da tenker jeg at folkevalgte bør være det naturlige startpunktet for

innbyggere som kanskje opplever at noe ikke er godt nok, at tilbud faktisk ikke klarer å ivareta de behovene som er i befolkningen. Jeg tenker at det er folkevalgte de bør kontakte. Jeg ønsker å være en sånn ombudsperson som man kan ta kontakt med for å bringe innbyggernes behov og synspunkter inn i politikken».

(Politiker 2)

Informanten opplever ombudsrollen, som beskrevet i innledningskapittelet, som en sentral og viktig oppgave overfor innbyggerne. På den andre siden kan det indikere at politikere ønsker å beholde makten selv, men bruke den på innbyggernes vegne. Spørsmålet blir da om ombudsrollen prioriteres foran samskaping eller omvendt. Samskaping kan gjøre det vanskelig å utøve ombudsrollen fordi det blant annet forventes at politikeren fremstår som samarbeidspartner snarere enn bindeledd overfor innbyggere. Dermed står det også en forventning om at politikerne deler sin makt. En av informantene påpeker maktdeling som en nødvendighet i samskappingsprosess:

«(...) vi fikk tale- og forslagsrett for ungdommens bystyre i de utvalgene de er representert. Det er jo en deling av makt. Når jeg tenker på samskaping, hvis vi skal trekke det inn der, å samskape med befolkningen, så handler jo det om at vi som er folkevalgte er nødt til å være villig til å gi fra oss noe makt. Vi er nødt til å være villige til å gi fra oss noe innflytelse».

(Politiker 1)

Selv om maktdeling trekkes ut som en sentral faktor for å lykkes med samskappingsprosesser, kan det i realiteten være svært vanskelig å få til. Når mennesker får en smakebit på makt og hva det innebærer, er det vanskelig å gi slipp og dele makten med andre. Informanten forklarer videre utfordringen knyttet til maktdeling:

«(...) hvis de [folk] får litt makt, så synes de det er så utrolig deilig med den. Selv om det bare er litt, og kanskje til og med bittelitt, så har de et ekstremt behov for å gni det godt ut og prøve å få et tynt lag over hele kroppen bare for å kjenne på hvordan de føles å bestemme litt over andre. Så ja, jeg tror det kommer til å bli utfordrende.

(...) Hvis man skal ta fra noen makt, så må man «frame» den på en måte slik at man ikke klarer å si nei».

(Politiker 1)

Det kan argumenteres for at samskaping kan forstås som et forsøk på å «frame» maktdeling. Samskaping legger til rette for at ulike aktører finner løsninger sammen gjennom ressursdeling uten at det foreligger beslutningsmakt blant partene, og dermed oppleves partene som likestilte. Det betyr likevel at det må foreligge et ønske fra politikere om at de vil bidra inn i slike samskapingsprosesser som går utover tradisjonelle dialog og samarbeidsordninger, som eksempelvis innbyggerdialoger. Samskapingsprosesser utfordrer dermed politikernes evne til å utforme politikk og utøvelse av ombudsrollen gjennom maktdeling med innbyggerne, men også i samarbeid med administrasjonen.

Politisk konflikt og spenninger

Som tidligere redegjort for, er Kristiansand en kommune som har vært preget av politisk konflikt de siste årene. Det har vært store politiske uenigheter i enkeltsaker, som blant annet den nevnte kunstsilo-saken, men sannsynligvis har det politiske konfliktklimaet vært den dominerende årsaksfaktoren bak et konfliktfylt polarisert kommunestyre. Ifølge Winsvold og Bentzen (2020) kan dårlig samarbeidsklima blant politikere hindre gode løsninger. Det betyr også at dårlig samarbeidsklima kan stå til hinder for gode samskapingsprosesser, hvor kjernen er nettopp å finne frem til gode løsninger. En av informantene beskriver konfliktklimaet som følger:

«Altså det er jeg helt sikker på det har [hatt påvirkning på samskaping] fordi det har jo vært så mye bråk og spetakkel. Det er ikke rart at det blir sånn heller når man velger inn folk som har en mening på en enkelt sak (...). Det er jo også gode sjanser for at når du stemmer inn folk på en enkelt sak, at du kan få inn noen kverulanter for eksempel. Det er noen som har veldig sterke meninger på enkelte saker og synger både høyt og ettertrykkelig. Jeg tror det skaper en viss form for politikerklime».

(Innbygger 2)

Et slikt konfliktklima har imidlertid ikke bare påvirkning innad i kommunestyret. Situasjonen skaper også utfordringer for administrasjonen og samarbeidet med politikerne. Dårlig samarbeidsklima kan nemlig påvirke administrasjoners ønske om å hjelpe og tilrettelegge for politikernes løsninger (Winsvold & Bentzen, 2020), fordi administrasjonen blir sett på som en hindring for politikerne. En samskapingsprosess kan dermed oppleves å «ikke passe inn» i en slik konfliktfylt kontekst. En av informantene påpeker at enkelte politikere kan være mer opptatt av å krangle, også med administrasjonen, enn å samskape:

«Jeg opplever nok at det er et dårligere samarbeidsklima for så vidt mellom politikere, men jeg opplever nok også at det er litt dårligere samarbeidsklima mellom politikerne og administrasjonen. På den måten at spesielt noen politikere er veldig opptatt av å se på administrasjonen som mer hår i suppa og er opptatt av å finne feil, finne fem feil, enn å samhandle».

(Adm. leder 1)

Enkelte politikere ønsker ikke å drive samskaping, men det er også flere av politikerne som ser fordelene ved å samskape. Imidlertid kan politikere føle at de blir plassert på sidelinjen og dermed ikke oppnår følelsen av eierskap til samskapingsprosesser. En av årsakene kan være at administrasjonen i større eller mindre grad utelater politikerne fra involvering. Samskaping fremstår teoretisk som en inkluderende prosess fordi man inkluderer mange aktører i prosessen, men i praksis innebærer samskaping ikke nødvendigvis at mange ulike stemmer blir hørt. Dersom man da snur på bildet, kan det nærmere antydes at samskaping kan være en mulig årsak til konflikt i Kristiansand:

«Jeg tror det kan være en fare i sånne store samskapingsprosesser, at man føler man driver en veldig inkluderende prosess fordi, ja vi har mye fokus på her er store samarbeidsprosesser og ulike aktører inn og alt sånn, men at når det kommer til stykket så er de som er med i de prosessene egentlig veldig homogene. Det er folk som har lang utdanning som sitter på ganske viktige stillinger som har ganske like oppfatninger om hva som er utfordringer i vår tid og i vårt samfunn, og så sitter man

der og bedriver helt sikkert samskaping, men likevel så føler på en måte ikke vanlige folk seg inkludert i det som foregår. Det tror jeg er litt av forklaringen på den polariseringen som vi har sett i Kristiansand».

(Politiker 2)

Graden av samskaping kan dermed minske fordi det vil være noen grupper, altså noen stemmer og perspektiver, som ikke får plass eller innflytelse i prosessen. Det gjelder ikke nødvendigvis bare for sivilsamfunnet og bedrifter, men kan også være gjeldene innenfor kommunens organisasjon. Det betyr igjen at sannsynligheten for å få til gode løsninger synker.

Oppsummering av spenninger

Overstående analyse har utledet hvilke spenninger som aktiviseres i samskapingsprosesser på bakgrunn av rolleoppfatninger og politisk konflikt. Den første spenningen viser til *konflikt mellom innbyggernes forventninger og samskaping*. Samskaping utfordrer hvordan innbyggerne bør se seg selv i forhold til kommunen, og hva en «samhandlingskommune» innebærer overfor innbyggere. Deretter antyder analysen at det eksisterer *konflikt mellom profesjonell ekspertise og samskaping*. Det står fremdeles en sterk «ekspertrolle-kultur» i kommuneadministrasjonen, og samskapingsprosesser kan skape spenninger i forsøk på å etablere en mer «tilrettelegger-kultur». Den tredje spenningen i analysen knytter seg til *konflikt mellom politikeres ombudsrolle og samskaping*. Samskaping kan bety at politikere må tilpasse eller endre hva de legger i deres rolle som ombudsperson for innbyggerne, og det innebærer at politikere må gi fra seg noe av makten til innbyggerne. Endelig spirer det spenninger og *konflikt mellom et polarisert og konfliktfylt kommunestyre og samskaping*. Kommunens politiske konflikter påvirker samarbeidsklimaet mellom politikere, og mellom politikere og administrasjonen, men det antydes også at samskaping som praksis kan være med på å «mate» konfliktklimaet.

5.3 Håndtering av spenninger

Når spenninger oppstår blir de håndtert, og tidligere forskning tar ofte for gitt at spenninger håndteres likt av ulike aktørgrupper (se for eksempel Christensen (2021)). Imidlertid viser

det seg at det ikke nødvendigvis alltid er tilfellet. Hvilken håndteringsstrategi som anvendes viser seg å variere fra aktør til aktør. For å analysere og drøfte mulig variasjon i håndteringsstrategi, er det dermed hensiktsmessig å skille mellom aktørgruppene innbygger, administrativ leder og politikere. Analysen av de tre ulike aktørgruppene tar utgangspunkt i Christensens (2021) tre håndteringsstrategier; *marginalisering*, *adskillelse* og *strategisk håndtering*, som beskrevet i delkapittel 2.4.

Innbyggere

«Jeg synes det er administrasjonen [som driver frem samskaping]. Jeg synes det er den avdelingen i kommunen, samhandling og innovasjon, det er de som planlegger og arrangerer disse dialogmøtene rundt i kommunen».

(Innbygger 2)

Innbyggerne opplever at samskaping er noe kommuneadministrasjonen holder på med og som rammes inn i ulike «rom». Informanten beskriver i utsagnet over hvordan kommunen setter samskaping til side i en egen avdeling internt i kommunen. Innbyggernes forventninger til samskaping begrenser seg derfor til *adskillelse*, det vil si at de ser på samskaping som noe separate prosjekter og tiltak, og uten at politikerne deltar noe særlig aktiv:

«(...) hvert fall på disse møtene [verkstedene] har det ikke vært noen særlige politikere til stede».

(Innbygger 1)

På denne måten *adskiller* innbyggerne seg ved å gjemme bort eller unngå spenningene, og plassere det heller hos kommuneadministrasjonen. Innbyggerne opprettholder dermed en viss avstand til spenningene. Årsaken til innbyggernes bruk av *adskillelse* kan begrunnes i deres forståelse av samskaping som noe nytt, og det kan videre innebære at innbyggerne ikke føler på viktigheten av at deres aktørgruppe er med i samskappingsprosesser.

Administrative ledere

Administrative ledere er opptatte av at de selv må være en del av håndteringen av spenningene som oppstår i samskapingsprosesser. Lederne forsøker aktivt å ta fatt i spenningene gjennom dialog og lederforankring:

«(...) det hjelper ganske mye å snakke om ting. Vi har jo jobbet med dette som skulle være et styringsdokument for Kristiansand som samhandlingskommune. Etter hvert som vi har jobbet og snakket om det og konkretisert enda litt mer, opplever jeg at vi har fått større forståelse i kommuneadministrasjonen for «hvorfor» og at dette er viktig. Vi har også noen ambisjoner om å få dette inn i forhold til lederutvikling».

(Adm. leder 1)

Uttalelsen over viser hvordan utfordringene ved samskaping er forsøkt håndtert gjennom intern forankring i organisasjonskulturen og i lederutvikling. Det antydes dermed at håndtering av spenningene innehar karakter av å være *strategisk* fordi de belyses direkte med andre ledere. Imidlertid ser det ut til at praksisen er annerledes og spenningene skyves heller ut fra kommunekjernen. Når administrative ledere blir møtt med utfordringer og spenninger i en allerede konfliktfylt politisk situasjon, vil det fornuftige oppleves å ikke konfrontere «nye» spenninger. Bakgrunnen kan ligge i et svekket samarbeidsklima mellom politikere og administrasjon, som igjen hemmer avhengighetsforholdet mellom dem. Videre vil en åpen konfrontasjon trolig ikke fremstå som legitim overfor andre aktører. For å unngå ytterligere konflikter håndteres dermed spenningene *adskilt*, men *adskillelse* betyr også at administrasjonen i større eller mindre grad opprettholder kontroll over samskapingsprosessen. Dersom denne kontrollen blir for stor, kan det resultere i at andre aktører blir overkjørt og samskapingsprosessen går i oppløsning. I en slik situasjon vil *strategisk håndtering* være mer produktiv for å bygge tillit og unngå at aktører forlater prosessen.

Politikere

Folkevalgte synes det er vanskelig å kombinere ombudsrollen med samskapingsprosesser, spesielt i en konfliktfylt kontekst. Dersom politikere holder fast i ombudsrollen i sin fulle

form, kan det bety at stemmer og perspektiver ikke får plass eller innflytelse i samskappingsprosessen. Det innebærer at innbyggernes agendaer blir avgrenset fra samskapelsesprosessen via *marginalisering*. Med andre ord betyr det at politikerne tyr til *marginalisering* for å håndtere spenninger, og ombudsrollen får motsatt effekt enn det som er ønskelig. Å opprettholde ombudsrollen i sin nåværende form betyr ikke nødvendigvis at tilliten til innbyggerne minsker, nettopp fordi politikerne unngår å involvere seg direkte i samskapingen, og innbyggerne holdes til en viss grad utenfor prosessen. Innbyggerne kan oppleve å ha en mer indirekte involvering gjennom eksempelvis innbyggerdialog, og opplever dermed ikke at de direkte blir ekskludert fra samskappingsprosessen. Det kan vitne om at politikerne undervurderer muligheten for å øke tilliten og finne gode løsninger ved å involvere innbyggere inn i samskapende prosesser.

Politikerne fremstiller samskaping som noe overordnet, noe som står i kommuneplanens samfunnsdel og kommer fra administrasjonen. Av den grunn er det nok «enklere» å *marginalisere*, altså ignorere, spenninger fordi politikerne ikke føler nærhet til prosessene. På den andre siden anvendes ikke denne strategien nødvendigvis bevisst, men snarere ubevisst etter som politikere blant annet gjennom sin ombudsrolle føler de utgjør en viktig oppgave overfor sine innbyggere. Imidlertid kan *marginalisering* som håndteringsstrategi hindre at gode løsninger kommer til syne, nettopp fordi stemmer kan ekskluderes, både fra sivilsamfunnet og bedrifter, men også fra kommuneadministrasjonen. En av informantene beskriver det slik:

«Så har du de klassiske politikerne som veldig godt liker ombudsrollen sin, og vil være ombudspersoner for innbyggere som ikke føler de når helt frem i forhold til administrasjonen. Jeg opplever det blir relativt lite samskaping ut av det. Det blir fremdeles ganske tradisjonell form for møte mellom politikere og innbyggere».

(Adm. leder 1)

Oppsummering av håndteringsstrategier

Ut fra analysen diskutert over kan det argumenteres for at de tre ulike aktørgruppene innbygger, administrativ leder og politikere, til en viss grad anvender forskjellige

håndteringsstrategier. Innbyggernes forventninger begrenser seg til *adskillelse*, det vil si at de ser på samskapingsprosesser som separate prosjekter og tiltak, og uten at politikerne deltar særlig aktivt. Administrative ledere forsøker å bearbeide spenningene ved bruk av *strategisk håndtering*, men lykkes ubevist eller bevisst i liten grad. I praksis tvinges de nærmere til *adskillelse*. Politikerne ser ut til å slite med å kombinere ombudsrollen med samskapingsprosesser, spesielt når konteksten er konfliktfylt, og tyr dermed til *marginalisering* som håndteringsstrategi. Alle aktørgruppene tar altså i bruk en defensiv strategi for å håndtere spenninger som oppstår i samskapingsprosesser. I den betydning at aktørene i større eller mindre grad søker å holde fast i det gamle, men forsøker også å gi rom til det nye, det vil si samskaping.

Uavhengig av hvilken håndteringsstrategi som tas i bruk av de ulike aktørene, vil strategien få konsekvenser for samskapingsprosesser, men ikke nødvendigvis i en negativ forstand. I dette tilfellet anses det for eksempel fornuftig at administrative ledere ikke anvender *strategisk håndtering* av spenninger på grunn av den konfliktfylte konteksten de befinner seg i, men strategien bør være et bevisst valg. Dersom administrative ledere bevisst tar i bruk *adskillelse*, minsker sjansen for å falle i ulike fallgruver som kan gi negativt utslag for samskapingsprosessen. Derfor er det viktig at *adskillelse* anvendes for en avgrenset og midlertidig periode.

6.0 Avsluttende refleksjon og konklusjon

I denne oppgaven har jeg forsøkt å forstå og forklare hvordan en kontekst preget av politisk konflikt kan skape spenninger i samskappingsprosesser i kommunal sektor. Oppgaven undersøker i tillegg hvordan innbyggere, administrative ledere og politikere håndterer disse spenningene. Jeg vil derfor avslutningsvis forsøke å gi en samlet konklusjon på problemstillingen: *På hvilken måte skaper politiske konflikter spenninger i forbindelse med samskappingsprosesser i norske kommuner, og hvordan håndterer ulike aktører disse spenningene?* Til slutt legges det frem forslag til videre forskning innenfor feltet om samskaping.

6.1 Samskaping utløser spenninger

Innledningen til denne oppgaven belyste kommunal sektors kommende utfordringer knyttet til bærekraften i de kommunale tjenestene. Videre ble samskaping pekt på som en mulig metode for å møte fremtidens utfordringer, men i praksis viser det seg at samskaping har en tendens til å skape spenninger, og særlig i tilfeller som er preget av politisk konflikt. Dermed vil samskappingsprosesser trolig ikke lykkes i en slik kontekst, med mindre spenningene håndteres på en måte som driver samskapingen videre fremover. Dersom aktører i Kristiansand kommune klarer å håndtere spenninger i samskappingsprosesser, tatt i betraktning deres utfordringer knyttet til politisk konflikt, vil trolig de fleste andre kommuner også lykkes. Imidlertid har vi sett at Kristiansand kommune står overfor spenninger som ikke nødvendigvis er enkle å håndtere.

I tråd med teori om samskaping, viser denne undersøkelsen at samskaping også i praksis skaper spenninger knyttet til ulike aktørers rolleforståelser. Ut fra analysen, eksisterer det spenninger mellom innbyggernes forventninger og holdning til kommunen, og samskaping. I tråd med rolleforventninger i styringsregimet offentlig administrasjon, foreligger det spenninger knyttet rollen administrative ledere har som eksperter og samskaping. Med bakgrunn i tidligere forskning, var disse funnene sånn sett mindre overraskende. Imidlertid var spenningene knyttet til folkevalgtes ombudsrolle og samskaping mer overraskende, ettersom jeg ikke kan se at dette er et forhold som tidligere har blitt undersøkt. Ombudsrollen utfordrer nemlig politikernes rolle som samskaper (se punkt 6.3). Bak alle

disse spenningene, ligger det ytterligere konflikter knyttet til kommunens politiske klima. Aktørgruppene opplever at konfliktklimaet i kommunestyret fremstår som en hindring for å få til gode løsninger fordi samarbeidsklimaet, både internt og eksternt, svekkes. Oppgavens funn indikerer dessuten at samskaping i seg selv kan være en mulig årsak til høyt konfliktnivået i Kristiansand, fordi samskapingsprosesser utføres av høyt utdannende mennesker med viktige stillinger, uten at «vanlige» mennesker blir inkludert.

6.2 Håndtering av spenninger

Undersøkelsen viser at innbyggere, administrative ledere og politikere håndterer de overnevnte spenningene til en viss grad med forskjellige strategier, men alle av defensiv karakter. Både innbyggerne og administrative ledere tar i bruk *adskillelse* som håndteringsstrategi, mens politikerne anvender strategien *marginalisering*. Uansett om strategiene brukes bevisst eller ubevisst, vil det ha konsekvenser for kvaliteten av samskapingsprosessen, det vil si kvaliteten på løsningene som produseres. Ved å ta i bruk defensive strategier blir gjerne enkelte aktører som er påvirket av området for samskaping, ekskludert fra å ha innflytelse på mulige løsninger, men også i prosessen av å forstå problemet. Det betyr igjen at løsningene som produseres ved samskaping i Kristiansand trolig ekskluderer viktige stemmer. På den andre siden, ut fra kommunens konfliktfylte kontekst, kan defensive strategier, spesielt *adskillelse*, fungere godt som midlertidig strategi. På sikt vil det likevel være nødvendig å håndtere spenningene mer *strategisk* for å lykkes med samskapingsprosesser (Christensen, 2021, s. 274). Til tross for at kommunen er preget av politisk konflikt, spenninger og kortsiktige håndteringer, betyr det ikke nødvendigvis at Kristiansand kommer til å mislykkes i sine fremtidige samskapingsprosesser, men prosessen vil antageligvis bli vanskeligere sammenlignet med andre «konsensus-kommuner».

Spørsmålet videre blir hvordan Kristiansand kommune kan dempe spenningene i samskapingsprosesser, og hvordan spenningen kan håndteres i fremtiden. En mulig strategi er få samskaping inn i skoleringen av både administrative ledere og politikere. En av informantene var inne på nettopp det å få samskaping inn i lederutvikling. Dersom «nye» politikere og administrative ledere skoles i samskapingsmetoder for å finne løsninger, vil det sannsynligvis få ringvirkninger utad i kommunen. Det handler med andre ord om å skape

en kultur for samskaping, en forståelse og opplevelse av at samskaping kan bidra med noe bra for fremtidens utfordringer. En slik kultur er nok vanskeligere å få integrert blant innbyggerne fordi det ikke eksisterer rammer i likhet med en kommuneorganisasjon. Likevel betyr det ikke at det er umulig, men vil muligens ta litt lengre tid. Innbyggere har tross alt implementert elementer fra andre styringsregimer tidligere.

6.3 Ombud versus samskaper

Det kanskje mest interessante funnet i oppgaven knytter seg til forholdet mellom politikeres ombudsrolle og samskaping, nærmere bestemt, spenningsforholdet mellom folkevalgtes rolle som ombud og deres rolle som samskaper. Utøvelse av ombudsrollen vil si at politikere fremstår som representanter for innbyggerne overfor kommunens administrasjon. Det betyr at politikerne bruker sin makt på vegne av innbyggerne, men det betyr ikke nødvendigvis at politikerne deler makten sin med dem. Det er her spenningen mellom ombud og samskaper oppstår, nettopp fordi politiker i rollen som samskaper blir nødt til å dele makten sin med innbyggerne for å få til gode løsninger. Politiker i rollen som samskaper likestilles altså med innbyggerne snarere enn å opptre som representant, og sammen skaper de en felles dagsorden.

6.4 Videre forskning

Forslag til videre forskning baserer seg på empiriske funn som ble avdekket i denne studien, men på grunn av oppgavens begrensninger i tid og størrelse, er det ikke anledning til å undersøke funnene videre. Denne studien har belyst at det foreligger spenninger mellom folkevalgtes ombudsrolle og deres rolle som samskaper. Det vil derfor være svært interessant å studere dette spenningsforholdet dypere, spesielt med hensyn til hvordan politikerne forstår ombudsrollen. Samtidig studere hvilke måter og i hvilke situasjoner rollene som ombud og samskaper kommer i konflikt, og om det er mulig å forene de to rollene i en ny politikerrolle.

7.0 Referanseliste

- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2015). Notat om kommunestyremedlemmenes roller som styringsansvarlige og ombud.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/13d9e9ee0b9745199a7074274b48ed13/notat-folkevalgtes-rolle-1.pdf>
- Bekkelund, A. S. K. (2018). Et forsvar for new public management. *Stat & Styring*, 28(2), 2-6.
<https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2018-02-02>
- Bekkers, V., Edelenbos, J., Nederhand, J., Steijn, A., Tummers, L., Voorberg, W. & Edelenbos, J. (2014). The social innovation perspective in the public sector: Co-creation, self-organization and meta-governance.
<https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/354552>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Christensen, S. L. (2021). *Samskabelsens paradokser: Et casestudie af paradokser og copingstrategier i kommunal samskabelse* [Doktorgradsavhandling, Roskilde Universitet].
https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/80090598/Phd_afhandling_Sofie_Loklin_dt_Christensen_002_.pdf
- Eikeland, T. (2021, 13. august). Om Sørlandsnyhetene: – Det som skjedde var fullstendig uakseptabelt. *Fædrelandsvennen*.
<https://www.fvn.no/kultur/i/G3PwQQ/om-soerlandsnyhetene-det-som-skjedde-var-fullstendig-uakseptabelt>
- Eimhjellen, I. & Loga, J. M. (2017). Nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører: Samskaping i nye samarbeidsforhold? *Rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor*.
<https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning->

[xmlui/bitstream/handle/11250/2474317/VR_2017_9_Rapport_V5.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2474317/VR_2017_9_Rapport_V5.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Engemyr, E. & Ueland, S. O. (2022). Samhandlingskommunen Kristiansand. «Innbyggerdialog og sammenhengende tjenester». *Styringsdokument til Kommunedirektørens ledergruppe, 7. februar 2020, (Versjon 4)*.

https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/eb1d4b2cd0d74f95be0f9d0e6eb8cc9f/versjon-4-styringsdokument---samhandlingskommune-2058102_2_1.pdf

Fellesnemndas arbeidsgruppe. (2018). Nærdemokratiske ordninger og tiltak som kan fremme innbyggerinvolvering i nye Kristiansand.

<https://www.kristiansand.kommune.no/contentassets/9d5ed808a97d48e091eed3f0e74621bb/prosjektrapport-nardemokratiske-ordninger-og-innbyggerinvolvering.pdf>

Fjæren, E. L. (2019, 23. august). Det kommer til å bli et bikkjeslagsmål. *Morgenbladet*.

<https://www.morgenbladet.no/aktuelt/2019/08/23/det-kommer-til-a-bli-et-bikkjeslagsmal/?R=dFCmVrltcC&subscriberState=valid&action=loggedin>

Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>

Guribye, E. (2016). Mot 'Kommune 3.0'. *Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor: Med hjerte for Arendal. Agderforskning, FoU-rapport, 3*.

<https://www.lisbethiversen.no/s/FoU-rapport-3-2016-endelig.pdf>

Hansen, T. (2022, 26. januar). New Public Management. I *Store norske leksikon*.

https://snl.no/New_Public_Management

Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), 27-34.

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x>

Heimburg, D. v. & Hofstad, H. (2019). Samskaping som samarbeids-og styringsform for kommunenes folkehelsearbeid: Hva vet vi? Hva er utfordrende? Og hvor går vi videre? *By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet*.

<https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/1328/2019-11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Inndelingslova. (2002). *Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser*, (LOV-2001-06-15-70,). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70>

Innst. 386 S (2015-2017). *Endringer i kommunestrukturen. Innstillinger til Stortinget frå kommunal- og forvaltningskomiteen*.

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-386s.pdf>

Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* (3. utg.). Cappelen Damm Akademisk.

Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2021). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (6. utg.). Abstrakt forlag.

Kobro, L. U. (2018). *La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon. Porsgrunn: Høgskolen i SørøstNorge/Senter for sosialt entreprenørskap og samskapende sosial innovasjon*.

<https://www.ks.no/globalassets/handbok-for-samskaping.pdf>

Kristiansand kommune. (2021a). *Valg 2019*.

<https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/politikk-og-organisasjon/politikk/valg-2019/>

Kristiansand kommune. (2021b). *Administrativ organisering og titler på ledere i Kristiansand kommune*.

<https://www.kristiansand.kommune.no/tema/klarsprak/administrativ-organisering-og-titler-pa-ledere/>

Kristiansand kommune. (2021c). *Om prosjektet*.

<https://www.kristiansand.kommune.no/tema/samhandlingskommune/om-prosjektet/>

Kristiansand kommune. (2021d). *Verksted for innbygger*.

<https://www.kristiansand.kommune.no/tema/samhandlingskommune/verksted-for-innbygger/>

Kristiansand kommune. (2022). *Fakta om Kristiansand kommune*.

<https://www.kristiansand.kommune.no/navigasjon/politikk-og-organisasjon/om-kristiansand/fakta-om-kristiansand/>

Macdonald, M., Sundsdal, S. & Møllen, J. A. (2021). Nederlag for Ap-ordfører - må styre på borgerlig budsjett. *Fædrelandsvennen*.

<https://www.nrk.no/sorlandet/budsjett-thriller-i-kristiansand-1.15772877>

Meld. St. 30. (2019-2020). *En innovativ offentlig sektor*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/14fce122212d46668253087e6301cec9/no/pdfs/stm201920200030000dddpdfs.pdf>

Nordbø, B. (2022, 4. mai). Marginalisering. I *Store norske leksikon*.

<https://snl.no/marginalisering>

NOU-2000:19. (2000). *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?* Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/faba078a59434c918eff8a823561ad3d/no/pdfa/nou200020000019000dddpdfa.pdf>

Osborne, S. P. (2010). Introduction The New Public Governance: a suitable case for treatment? I *The new public governance?* Routledge.

<https://doi.org/10.4324/9780203861684>

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford university press.

Pollitt, C. & Hupe, P. (2011). Talking About Government. *Public Management Review*, 13(5), 641-658. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.532963>

Prop. 96 S (2016-2017). *Endringer i kommunestrukturen*, . Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6381fed4b86d4d779c26eaf69e6f3fcd/no/pdfs/prp201620170096000dddpdfs.pdf>

Prop. 113 S (2018-2019). *Kommuneproposisjonen 2020*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- <https://www.regjeringen.no/contentassets/f050c9f5aea74c33818cf5ffdfefb18d/no/pdfs/prp201820190113000dddpdfs.pdf>
- Reite, K. & Ihme, H. (2019). Sp sa nei til ordførervervet - støtter Skisland. *Fædrelandsvennen*.
<https://www.fvn.no/nyheter/lokalt/i/K3kPx4/kan-naerme-seg-en-avklaring>
- Røiseland, A. & Lo, C. (2019). Samskaping–nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), 51-58. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03>
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring: Governance på norsk*. Fagbokforlaget.
- Skoog, L. & Karlsson, D. (2018). Causes of party conflicts in local politics. *Politics*, 38(2), 182-196. <https://doi.org/10.1177/0263395716678878>
- Statistisk sentralbyrå. (2021). *Norges 100 mest folkerike kommuner*.
<https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/norges-100-mest-folkerike-kommuner?tabell=446939>
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Torfig, J. (2013). Offentlig ledelse i et styringsperspektiv: Før, nu og i fremtiden. *Politik og administration*, 195-214.
https://dpsa.dk/papers/Jacob%20Torfig,%20Offentlig%20ledelse%20i%20et%20styringsperspektiv_RED.pdf
- Torfig, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Torfig, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2020). Samskaping–fra ide til strategi. *Stat & Styring*, 30(4), 28-30. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2020-04-09>
- Tortzen, A. (2016). *Samskabelse i kommunale rammer* [Doktorgradsavhandling, Roskilde Universitet].
https://rucforsk.ruc.dk/ws/files/60103449/Afhandling_samlet_FINAL_off.pdf
- Ulrich, J. (2016). Samskabelse-en typologi. *CLOU skriftsserie*, 2016(001), 1-15.
<https://www.ucviden.dk/da/publications/samskabelse-en-typologi>

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.

<https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>

Willumsen, T. (2015). Kommunesammenslåinger og lokal politisk kultur.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/0f7d709e5e5645ac926e478db04ddc07/politisk-kultur-willumsen.pdf>

Winsvold, M. & Bentzen, T. Ø. (2020). Konfliktparadokset: Samarbeid og konflikt i kommunepolitikken. I *Folkevalgt og politisk leder* (s. 34-61). Cappelen Damm.

<https://forskning.ruc.dk/en/publications/konfliktparadokset-samarbejde-og-konflikt-i-kommunepolitikken>

Vedlegg 1 – Dokumentoversikt

<i>Dokument</i>	<i>Type</i>	<i>Publisert</i>
<i>Norges 100 mest folkerike kommuner</i>	Statistikk	2021
<i>Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)</i>	Lovtekst	2002
<i>Innstilling frå kommuale- og forvaltningskomiteen om Endringer i kommunestrukturen</i>	Offentlig publisasjon, Innstilling til Stortinget	2017
<i>Proposisjon til Stortinget (forslag til vedtak). Endring i kommunestrukturen</i>	Offentlig publisasjon, Proposisjon til Stortinget	2017
<i>Nærdemokratiske ordninger og tiltak som kan fremme innbyggerinvolvering i nye Kristiansand</i>	Offentlig publisasjon, Prosjektrapport	2018
<i>Samhandlingskommunen Kristiansand. «Innbyggerdialog og sammenhengende tjenester». Versjon 4</i>	Offentlig publisasjon, Styringsdokument	2022
<i>Om Sørlandsnyhetene: - Det som skjedde var fullstendig uakseptabelt</i>	Artikkel hentet fra nettavis	2021
<i>Nederlag for Ap-ordfører - må styre på borgerlig budsjett</i>	Artikkel hentet fra nettavis	2021
<i>Det kommer til å bli et bikkjeslagsmål</i>	Artikkel hentet fra nettavis	2019
<i>Sp sa nei til ordførervervet - støtter Skisland</i>	Artikkel hentet fra nettavis	2019
<i>Fakta om Kristiansand kommune</i>	Nettside, Kristiansand kommune	2022
<i>Valg 2019</i>	Nettside, Kristiansand kommune	2021
<i>Administrativ organisering og titler på ledere i Kristiansand kommune</i>	Nettside, Kristiansand kommune	2021
<i>Om prosjektet</i>	Nettside, Kristiansand kommune	2021
<i>Verksted for innbygger</i>	Nettside, Kristiansand kommune	2021

Vedlegg 2 - Intervjuguide

Innledende informasjon

- Fortelle kort om prosjektet/masteroppgaven
- **Frivillighet:** Fortelle om informantens rettigheter – samtykke kan trekkes tilbake når som helst uten at informant må oppgi grunn
- **Anonymisering/konfidensialitet:** Data blir behandlet konfidensielt i tråd med regelverket om personvern
- **Videoopptak:** Sikre samtykke til videoopptak og informere om at opptak blir slettet så snart det er blitt transkribert

Spørsmål

Om informanten

- Kan du fortelle kort om ditt arbeid/tilknytting i Kristiansand kommune?

Om samskaping

- «Samskaping» er et relativt nytt ord på norsk. Har du kjennskap til begrepet?
 - o Kan du huske første gang du hørte om samskaping?
 - o Oppfatter du samskaping som noe nytt?
- Kristiansand kommune har gjort samskaping/samhandling til en overordnet strategi i kommuneplanen. Kjenner du til dette? Har du vært involvert i dette arbeidet?
 - o Får det betydning for ditt arbeid/påvirker det politikken på feltet?
- Har du deltatt i andre samskapingsprosesser/samhandlingsprosesser? Evt. kjenner du til noen slike prosesser?
 - o Hvordan ble du involvert i prosessen? Hva var din rolle?
 - o Hvilke aktører var involvert? (næringsliv, enkeltpersoner, enheter i offentlig sektor)

Om politisk kontekst

- Hvis vi nå vender oss til den politiske delen ved samskaping, hvor godt vil du si at samskaping er politisk forankret i kommunen?
- Ifølge media har det vært et høyt konfliktnivå i Kristiansands-politikken de siste årene. Opplever du at politiske konflikter påvirker arbeidet med samskaping, eventuelt på hvilken måte?

Om rolleoppfatninger/håndtering

- Finnes det eksempler på eller opplever du at noen områder/aktører i kommunen er vanskeligere/lettere å få med på samskapende prosesser?
- Opplever du at samskaping skaper konsekvenser for slike samarbeidsprosesser?
- Tenker du at det finnes fordeler og/eller ulemper med samskaping?

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

Vurdering

Referansenummer

470730

Prosjekttittel

Samskaping i kommunal sektor

Behandlingsansvarlig institusjon

OsloMet – storbyuniversitetet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Handelshøyskolen

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Asbjørn Røiseland, asbjor@oslomet.no, tlf: 91148995

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Ingvild Geheb Ubostad, ingvild_ubostad@hotmail.com, tlf: +4799017695

Prosjektperiode

01.01.2022 - 01.07.2022

Vurdering (1)

03.03.2022 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg, og eventuelt i meldingsdialogen mellom innmelder og Personverntjenester. Behandlingen kan starte.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til den datoen som er oppgitt i meldeskjemaet.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

Personverntjenester vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20). Personverntjenester vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-utmeldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>. Du må vente på svar fra oss før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Personverntjenester vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Vil du delta i forskningsprosjektet «Samskaping i kommunal sektor»?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke samskaping i kommunal sektor. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke hvilke spenninger som kan oppstå i samskappingsprosjekter i norske kommuner, og hvordan ulike aktører håndterer disse spenningene. Prosjektet gjennomføres som en masteroppgave i Offentlig administrasjon og styring ved OsloMet.

I prosjektet tar jeg for meg en case-kommune, nemlig Kristiansand kommune, som jeg vil studere nærmere. Jeg ønsker å intervju ulike aktører i kommunen, herunder politikere og administrative ledere.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

OsloMet er ansvarlig for prosjektet.

Hva innebærer det for deg å delta?

Det kreves ingen spesielle forberedelser å stille opp til intervju. Intervjuet vil ledes som en samtale med utgangspunkt i en intervjuguide. Jeg kommer til å be om at lyden fra intervjuet blir tatt opp, eventuelt at det gjøres opptak av Zoom/Teams-møtet dersom intervjuet gjøres online. Behovet for opptak skyldes at jeg da har muligheten til å skrive ut intervjuet som tekst i etterkant. Når et intervju transkriberes blir navn på informant anonymisert, og lyd- og videofiler slettes så snart intervjuet er gjort om til tekst.

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 student og veileder ved OsloMet som har tilgang til materialet som samles inn til prosjektet. Oppbevaring/lagring og deling av informasjon følger strenge regler for personvern. For eksempel vil lydopptak bli slettet umiddelbart etter at de er skriftliggjort, og den skriftlige versjonen vil være anonymisert, og umulig for utenforstående å knytte til en bestemt person. Når masterprosjektet publiseres, anonymiseres så mye som lar seg gjøre uten at

meningsinnholdet forsvinner. Informanter vil ikke nevnes med deres personnavn i publikasjonen.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 22. juni 2022. Alle typer av personidentifiserende opplysninger blir da slettet.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra OsloMet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS 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:

- Student Ingvild Geheb Ubostad (e-post: ingvild_ubostad@hotmail.com, eller telefon: 990 17 695).
- Veileder Asbjørn Røiseland (e-post asbjor@oslomet.no)
- Vårt personvernombud ved OsloMet: Ingrid s. Jacobsen (e-post: personvernombud@oslomet.no)

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

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost personverntjenester@nsd.no eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Ingvild Geheb Ubostad
Student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Samskaping i kommunal sektor*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)