

# Samskapende velferdsinnovasjon

– Ny kompetanse på vei mot «fellesskapskommunen»?

Lars Ueland Kobro  
 Anne Merete Bjørnerud





Lars Ueland Kobro og Anne Merete Bjørnerud

## **Samskapende velferdsinnovasjon**

**-Ny kompetanse på vei mot  
"fellesskapskommunen"?**

**Sluttrapport**

© 2021 Lars Ueland Kobro og Anne Merete Bjørnerud  
Universitetet i Sørøst-Norge  
Porsgrunn, 2021

Skriftserien fra Universitetet i Sørøst-Norge nr. 70

ISSN: 2535-5325 (online)

ISBN: 978-82-7206-597-2 (online)



Utgivelser i publiseres som Creative Commons\* og kan kopieres fritt og videreformidles til andre interesserte uten avgift. Navn på utgiver og forfatter(e) angis korrekt. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.no>

Forside: Shutterstock

## Forord

Alle kommuner er «fellesskapskommuner». Det har vært selve ideen med kommuner som institusjon helt fra fenomenet oppsto i 1830-årene og fram til vår tid. Hvorfor da en slik undertittel på rapportens førsteside? Det er fordi det i flere år har vært rettet et spesielt fokus på at velferdstjenester må utvikles mer med brukere i sentrum, som aktive partere i ulike praksisformer på ulike felt. Den nye praksisen peker utover de formelle rammene som avgrenser kommunen som *organisasjon*. Vi snakker med andre ord ikke om mer tverrfaglighet – vi snakker om et fellesskap på tvers av sektorer. Om vi i stedet for å se kommunen som en organisasjon ser kommunen som et *sted*, så gir det andre rammer for «fellesskapskommunen». Slikt samarbeid er det som går under betegnelsen *samskaping*. Bevegelsen mot slike stedlige fellesskap er tydeligere i Danmark (under begrepet *samskabelse*<sup>1</sup>) og i en rekke andre europeiske land enn hva det er i Norge, foreløpig.

Økt oppmerksomhet om samskaping må ses i lys av at dagens velferdsmodell er under sterkt press. Det letes etter nøkler til innovasjon. En rekke offentlige styringsdokumenter peker nettopp på samskaping som en mulig løsning og vei mot offentlig innovasjon. Rolf Rønning kaller det en politisk veksel (Rønning 2021, s.69), i så fall vil denne rapporten kunne oppfattes som et vekkelsesskrift fordi formålet med prosjektet er å utvikle mer kvalifisert kunnskap om hva som kan fremme samskaping i møte med konkrete kommunale (stedlige) velferdsutfordringer. Vi vet naturligvis at samskaping *kan* føre galt av sted. Det finnes både grøfter og farer ved samskaping. Men det gjelder i grunnen mange ting; bilkjøring, matlaging og friluftsliv for eksempel – det finnes åpenbare farer ved mye som i utgangspunktet er ment som positive bidrag til liv og levnet, og som vi av den grunn ikke skal holde oss borte fra. Poenget må være å vite hva som kreves og hvordan aktivitetene skal håndteres under ulike forutsetninger og situasjoner, for å maksimere positiv- og hindre negativ verdi. Det har vi gjort ved å følge fire caser i tre kommuner i 18 måneder. Prosjektet har vært en felles læringsreise hvor både muligheter og begrensninger ved samskaping er avdekket.

Denne rapporten er den tekstlige sluttrapporten fra et prosjekt som er støttet av daværende Fylkesmannen i Vestfold og Telemark, med økonomisk støtte til innovasjon i 2019 og 2020. Vi vil takke for støtten og også takke alle involverte deltakere for ærlige og kloke refleksjoner underveis. Både representanter for kommune og NAV, samt involverte innbyggere og organisasjoner har vist en imponerende åpenhet i prosjektet. Selv om funn og læring i prosjektet i stor grad bygger på deltakernes egne ord og tanker, svarer kun forfatterne fullt og helt for rapportens innhold.

Larvik 14.3.2021



Lars U. Kobro  
Prosjektleder

---

<sup>1</sup> I Danmark er dette en bevegelse også i institusjonell forstand: *Den Nationale Bevægelse for Samskabelse*.

# Innhold

<b>FORORD .....</b>	<b>3</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>5</b>
1.1 Samskaping.....	5
1.2 Fire ulike caser.....	6
<b>2. MÅL OG METODE I PROSJEKTET .....</b>	<b>9</b>
2.1 Fylkesmannens målsetting.....	9
2.2 Prosjektets målsetting.....	9
2.3 Målgrupper.....	10
2.5 Forskningsbehov og roller .....	10
<b>3. FUNN I PROSJEKTET .....</b>	<b>13</b>
3.1 Fem hovedfunn .....	13
3.2 Personlig engasjement har betydning.....	14
3.3 Usikkerhet om hva samskaping er .....	16
3.4 Usikkerhet om roller og endring av egen rolle, både hos offentlig ansatte og hos innbyggerne.....	18
3.5 «Vi trenger nye verktøy og vi må få hjelp til å bruke dem» .....	20
3.6 Behov for- og motivasjon til å ta et oppgjør med vaner .....	23
3.7 Nødvendigheten av å forberede seg godt.....	26
<b>4. DISKUSJON OG KONKLUSJON .....</b>	<b>28</b>
Referanser .....	37
Appendiks 1.....	41
Appendiks 2.....	48

# 1. Innledning

Grunnlaget for det prosjektet som dokumenteres her er behovet for mer innovasjon i norske kommuner. En fersk stortingsmelding om offentlig innovasjon (Meld. St. 30 (2019–2020)), den nylig fremlagte Perspektivmeldingen (Meld. St. 14 (2020–2021)) og en rekke andre publikasjoner peker på behov for nye og nyttige måter å håndtere kommunenes press på.

Samskaping kan være én vei til innovasjon. Dette kapittelet gjør nærmere rede for hva som kjennetegner den veien.

## 1.1 Samskaping

*Samskaping* er et begrep som dukker opp i stadig flere sammenhenger; i Stortingsmeldinger, politiske erklæringer, regionale planer og lokale vedtak knyttet til en lang rekke ulike samfunnsområder (Kobro, 2018; Røiseland & Lo, 2019; Willumsen, Ødegård, & Sirnes, 2020). Begrepet har ingen «autorisert» definisjon, men brukes i hovedsak for å ramme inn en type samarbeid som foregår mellom personer fra offentlig og sivil sektor - hvor slikt samarbeid er preget av likeverdighet. I samskaping er det ikke slik at *noen* utvikler løsninger for *andre*, det er i stedet kjennetegnet av at utviklingen foregår i et felles «*vi*». *Sivilsamfunnsbegrepet* dukker da opp som et nødvendig supplement til samskapingsbegrepet. Begrepet er en samlebetegnelse for det arbeidet som foregår i samfunnet utenfor konvensjonelle private markedsaktiviteter eller hos offentlige myndigheter, enten slik sivil innsats er organisert i etablerte rammer (foreninger og lag, etc.) eller uorganisert og ad-hoc fra enkeltpersoner og uformelle grupper (Kobro 2020). Selve konseptet «*å samskape*» har vist seg vanskelig å forstå og anvende fullt ut i det prosjektet vi rapporterer her. Fordi konseptet danner selve grunnlaget for prosjektet, og dermed også den læringen vi ønsket å få ut av det, må vi derfor bruke litt plass på det innledningsvis.

**Samskapingsbegrepet peker mot en prosess.** Det er ikke en modell, en definert metode eller betegnelsen på et gitt resultat. Fordi sosiale prosesser, som det her handler om, som regel er komplekse, favner begrepet vidt. Det griper inn på individnivå hvor vi finner innbyggere i form av mottakere av ulike velferdstjenester, mennesker som jobber med å tilby slike tjenester, kolleger av disse, ledere og medarbeidere, mv. – Men det handler også om organisasjonsnivå, naturligvis ved at kommunen med ulike avdelinger og seksjoner er involvert. Men det kan, og vil ofte, involvere frivillige organisasjoner, sosiale entreprenører, vel-lag, bruker- og pårørendeorganisasjoner etc. Dessuten angår samskapingen samfunnet på et overordnet nivå ved at det forventes å kunne bidra positivt på måten vi håndterer store problemkomplekser på, slik som kriminalitet, miljøspørsmål, integrering, utenforskap, folkehelse, mv. I et slikt bredt perspektiv er det ikke så overraskende at samskapingsbegrepet kan bli både upresist og forvirrende (Brix, Krogstrup, & Mortensen, 2017; Røiseland & Lo, 2019; Torfing, Sørensen, & Røiseland, 2016; Tortzen, 2019; Ulrich, 2016).

I tillegg til å favne flere nivåer, rommer begrepet også en rekke nyanser som det er lettere å få tak i om man bruker engelsk språk. Begreper som co-production, co-creation, co-management, co-evaluation, co-service, co-governance, co-design, design thinking og active citizenship, er begreper som dekker ulike nyanser og betydninger av det vi kan favne inn under det vide begrepet samskaping. Vi kommer tilbake til denne lenger ned i rapporten.

Det er en utfordring for offentlige aktører som kommer fra en tradisjon med sterkt fokus på målstyring, at man i samskaping ikke vet konkret hva man skal oppnå, hvordan det skal oppnås, eller når det skal anvendes. Man må derfor starte mer åpent i fellesskap med å identifisere hvilket problem/behov som ønskes løst; hvilke formål man skal søke aktivt sammen med andre om å få en ny og bedre forståelse av, og deretter utvikle nye løsninger på sammen. Å trekke brukerne/innbyggerne inn i problemforståelse og løsning på velferdsutfordringer er ikke vanlig i offentlig forvaltning (Røiseland, 2019). Det er nytt og temmelig radikalt å trekke ordinære innbyggere med i arbeidet med å definere og forstå problemer. Ordinær «brukermedvirkning» stanser ofte opp før den egentlige samskapingen begynner.

**Hvor man bestemmer seg for å legge vekten i et operativt og lokalt arbeid er i stor grad avhengig av den konteksten som samskapingen utspiller seg.** Vi ender med andre ord opp i en situasjon som vi i samfunnsforskningen ofte havner; med et hjertesukk og en erklæring om at «*det kommer an på situasjonen*». Hva gjør vi så? Jo, *da går vi inn i situasjonen!* Og det er nettopp det vi gjorde i det prosjektet som her dokumenteres. Samskaping må forstås og utfordres som velferdspolitisk grep i forhold til den situasjonen det utspiller seg i, eller er tenkt å brukes innenfor.

Vi har i prosjektet hatt fire ulike caser, se neste avsnitt. Arbeidet med å forstå og i noen grad fremme forståelse av samskaping som faglig konsept er derfor satt inn i fire definerte problemfelt hvor kommuner selv har hatt ønske om å bygge nye løsninger med bruk av samskapingens byggesteiner. Sammen med kommunene har vi gjennomført en prosess hvor vi har gjort en rekke erfaringer om hva som kan være smart å gjøre, og ikke gjøre, i slike prosesser. Vi har sammen med både ansatte og innbyggere sett hva som er vesentlige komponenter når ny sosial verdi skal skapes, og nye relasjoner med nye mennesker skal etableres.

Prosjektet har gitt masse læring for alle parter. Noe av dette er hovedsakelig nyttig i en akademisk kontekst og vil derfor bli gjenstand for vitenskapelige artikler, mens **denne rapporten vil i første omgang handle om hva vi oppfatter som ny og nyttig innsikt for de tre involverte kommunene, og hva vi oppfatter som nyttig kunnskap for Statsforvalteren i Vestfold og Telemark å ta med seg videre i sin håndtering av kommunal velferdspolitikk.**

## 1.2 Fire ulike caser

**Prosjektet har fulgt fire case i tre kommuner:**

**Larvik kommune** med to caser:

*Case 1:* Målet til caset var knyttet til NAV Larviks mål om å etablere og teste ut brukerstyrte tilbud gjennom samskaping som metode. Målgruppen var brukere som er betydelig avhengige av velferdstjenester. NAV ønsket å utvikle og teste en praksis som de selv mente ville kunne brukes til å løse konkrete utfordringer *sammen med* aktuelle brukere. De ønsket at brukerne skulle oppleve verdighet og eierskap til både problemer og de løsningene de så selv skulle være med å utvikle. På sikt ønsket NAV-Larvik å gjøre brukerne mer uavhengige av oppfølging fra et offentlig tjenesteapparat. De rekrutterte fire personer fra en målgruppe blant enslige forsørgere, alle var kvinner mellom 20-55 år. De hadde økonomiske utfordringer og barn under 16 år, noen av barna med ekstra hjelpebehov. I caset visste de ikke sikkert hva de konkret skulle skape sammen med brukerne eller hvordan det skulle gjøres. Vi opplevde ganske raskt at det la et godt grunnlag for å skape åpne og gode prosesser.

I NAV-caset i Larvik ble det skapte ny felles kunnskap og helt åpenbart ny innsikt om hvordan samskaping kan ledes og gjennomføres. Men det har tatt tid å snakke seg sammen. Først etter ett år har de

nå nylig gått i gang med en videreføring av prosjektet hvor det legges planen (i første omgang) for felles utvikling av nye tilbud. Arbeidet er i forankret og ledet av NAV Larvik.

*Larvik, case 2:* I dette caset ønsket rådmannsfunksjonen i kommunen å initiere/prøve ut samskaping i forbindelse med en identifisert utfordring knyttet til kommunesammenslåing mellom Lardal og Larvik (2019/2020). De ønsket å gå rett til samskapingens tjenesteproduksjon (*co-production*) og utvikle et *lavterskel innbyggertorg* i sentrum av avviklede Lardal kommune; i Svarstad sentrum. Kommuneledelsen ønsket med andre ord å teste ut samskaping som metode i utvikling av et politisk vedtatt «Innbyggertorg» hvor det var tenkt en fusjon av tidligere adskilte kommunale tjenester; bibliotek, servicekontor og Frivilligsentral. De ansatte i caset (fra alle de nevnte virksomhetene) ønsket så å utvikle en praksisnær kompetanse- og kunnskapsdrevet lokal innovasjon. De ansatte brukte sitt brede kontaktnett og oversikt over personer og miljøer i den delen av kommunen hvor dette skulle foregå. Der ble det rekruttert en gruppe innbyggere som representerte et bredt tverrsnitt av befolkningen. Personene representerte imidlertid kun seg selv og hadde ingen registrerte felles interesse eller bakgrunn, utover at de var innbyggere på stedet. Kommunen var bevisst på å ikke rekruttere personer som vanligvis er aktive eller dominerende i politiske eller kulturelle/frivillige arenaer selv om noen av dem hadde noe erfaring med slikt. Etter et år er et innbyggertorg; SENTRALEN i drift i et oppgradert lokale, med tilbud på tvers av de nevnte tjenestene og med en rekke uformelle arena-funksjoner for sivilsamfunnet i tillegg. Et husråd er etablert.

**Horten kommune (case 3):** Horten kommune/NAV ønsket å teste ut samskaping som metode for å sikre en stabil og god bosituasjon for varig inntektssvake familier i et samarbeid med en kommunal boligstiftelse, private aktører i boligmarkedet og utvalgte tjenestemottakere. De ønsket å utvikle god samhandlende praksis mellom de nevnte aktørene og inntil 5 innbyggere i målgruppa som en pilot. Målet var å styrke Horten kommunes kunnskap og evner til å utvikle nye og bedre boligtenester for målgruppen gjennom samskaping. Horten NAV/kommune ville i første omgang skape et fora hvor aktørene kunne samles som likeverdige partnere og fokusere på utfordringer og løsninger. I dette caset kom kommunen raskt i gang – *for raskt* viste det seg. Etter en første fase hvor både brukere og samarbeidspartnere ble samlet til et læringsverksted og sonderingsmøte, måtte prosessen reverseres. Det viste seg at både forankringen i vesentlige deler av kommunen og forberedelsen av de inviterte innbyggerne, var sviktende. Etter ny og mer systematisk konsolidering av «hjemmefronten» og bruk av tid for å bygge opp egen kompetanse, er kommunen/NAV nå i gang med å jobbe tverrfaglig internt på nye måter, og de forbereder nå en ny fase med samskaping fordi tverrfaglig samarbeid jo ikke er samskaping før representanter for sivilsamfunnet er med i likeverdige prosesser. Caset er forankret og ledes av NAV-Horten.

**Holmestrand kommune (case 4):** Holmestrand ønsket å benytte samskaping til å utvikle tillitsbaserte og bærekraftige tjenester til barn, unge og familier i Holmestrand og Sande kommuner. Formålet var å teste ut samskaping som metode for å utforske og utfordre opplevde barrierer i helse- og omsorgstjenestene lokalt, og utvikle nye strukturer for tjenestetildeling og tjenesteyting. Det var spesielt utfordringen knyttet til bestiller-utfører modellen som var opplevd som en barriere for reell brukerinvolvering i saksbehandling, tjenesteutforming og tjenesteyting til barn, unge og familier. Kommunen valgte seg i første omgang ut utfordringer med ungdoms tidlig-erfaring og utprøving av rus som område. De gikk inn i prosjektet med en overbevisning om at samskaping ville kunne gi avkastning i form av nye demokratiske og bærekraftige løsninger med reell medvirkning fra de unge selv. I løpet av året ble prosjektet først omorganisert en gang, som en konsekvens av annen omorganisering i kommunen. Det førte til at nøkkelpersonell fra den innledende fasen fikk andre oppgaver. I neste omgang valgte



kommunen å sette prosjektet på pause, grunnet ovennevnte pluss korona-nedstengingen. Caset i Holmestrand var svært avhengig av å etablere krevende tillitsbaserte dialogsamlinger med utsatt ungdom (og relevante frivillige organisasjoner i det samme «markedet»). Kommunen vurderte det som vanskelig/umulig å få til på digitale flater.

Alle de fire casene ble innmeldt fra kommunene etter forespørsel om deltakelse fra USN, uten finmasket presisering fra vår side. Casesammensetningen ble derfor relativt tilfeldig, temamessig. Vi synes imidlertid at det fungerte godt – det ga oss anledning til å prøve ut prosjektets formål og tema i vidt ulike lokale og tematiske kontekster. Det var opprinnelig også innmeldt et case fra en Grenlandskommune, men kommunen måtte trekke seg før oppstart av kapasitetshensyn.

Prosjektet var forankret hos flere personer i hvert case, både ansatte og ledere. Det ble ved oppstart lagt vekt på at det var ønskelig med minst to personer fra hvert case i hvert prosjektmøte for å hindre at prosjektet «isoleres» til en enkelt person i hver kommune. Vi hadde foretatt en risikovurdering forut for prosjektet som identifiserte dette som en vesentlig risiko. Samskaping i operative tjenester (som i alle casene) forutsetter en viss støtte i lederskap og organisasjonen for øvrig. Se mer om dette i drøftinger av funn i kapittel 4 og vedlegg 1.

## 2. Mål og metode i prosjektet

Prosjektet er gjennomført med støtte fra Fylkesmannen (nå Statsforvalteren) i Vestfold og Telemarks tilskudd til innovasjon. Tilskuddets formål er utvikling av bedre tjenester for sluttbrukere. Forskningsprosjektets målgruppe har vært kommunale tjenester, med tanke for at de i neste omgang kan utvikle bedre tjenester for sluttbrukerne. Dette kapitlet gjør rede for hvordan vi har gått fram for å finne og vinne mer kunnskap om tjenesteinnovasjon gjennom samskaping sammen med dem som står sluttbrukerne nærmest.

### 2.1 Fylkesmannens målsetting

Hovedmål for Fylkesmannens tilskuddsordning til innovasjon, som prosjektet utgikk fra, er å styrke kommunenes evne og mulighet til å utvikle bærekraftige og gode helse- og omsorgstjenester, og å gi en tydelig prioritet til noen av de viktigste framtid utfordringene kommunene står overfor på helse- og omsorgsfeltet.

Det legges i et sett delmål opp til at kommuner gjennom innovasjon skal:

- Øke sin kompetanse for å utvikle god praksis og sikre trygge og gode tjenester tilpasset den enkeltes behov
- Sikre sterkere brukerinnflytelse og bedre samspill med pårørende, frivillige og lokalsamfunnet
- Forebygge behov for kompenserende tjenester og bidra til at brukerne opprettholder eller gjenvinner sin funksjonsevne og selvstendighet
- Styrke lederkompetanse, fagutvikling, faglig bredde og tilstrekkelig, kompetent og stabil bemanning

Primærmålgruppe for tiltaket fra Statsforvalterens side er ledere, ansatte og personer i helse- og omsorgstjenesten. Sekundærmålgruppe er brukere av kommunale helse- og omsorgstjenester og deres pårørende.

### 2.2 Prosjektets målsetting

**Prosjekt har hatt som hovedmål å utvikle kunnskap om, planlegge-, implementere- og følge virkninger av ulike velferdspolitiske tiltak med samskaping som gjennomgående idé og metodikk.**

Prosjektet hadde også et klart mål om at de kommunale deltakerne skulle lære av hverandre, og at resultatene fra prosjektet skulle være mulig å skalere både til andre tjenesteområder innenfor de deltagende kommunene, og til andre kommuner.

Helt konkret skulle prosjektet bidra til at de tre involverte kommunene skulle kunne teste ut, kontrollere, kvalitetssikre og videreutvikle metodikk for samskapende sosial innovasjon i fire konkrete kommunale velferdspolitiske felt; operasjonalisert i prosjektets fire caser. Målet har vært å høste *ulike* erfaringer fra *ulike* praksisfelt, for på den måten å videreutvikle en empirisk basert kunnskap og om mulig, en felles modell av samskapende praksis på tvers av tjenesteområder og målgrupper i kommunal velferdspolitik.

## 2.3 Målgrupper

Primærmålgruppe for vårt prosjekt var, i tråd med Fylkesmannens formål med tilskuddsordningen, *ledere og ansatte i operative kommunale velferdstjenester*. Det har for det meste vært offentlig ansatte i helse- og omsorgstjenester inkl. NAV-kontorer, men det var også ansatte fra en frivilligsentral, et kommunalt servicetorg og bibliotekfilial. Sekundærmålgruppe for vårt prosjekt (men primærmålgruppe for kommunenes tjenester) er innbyggere/brukere av aktuelle velferdstjenester, eller innbyggere generelt (Larvik, case 2).

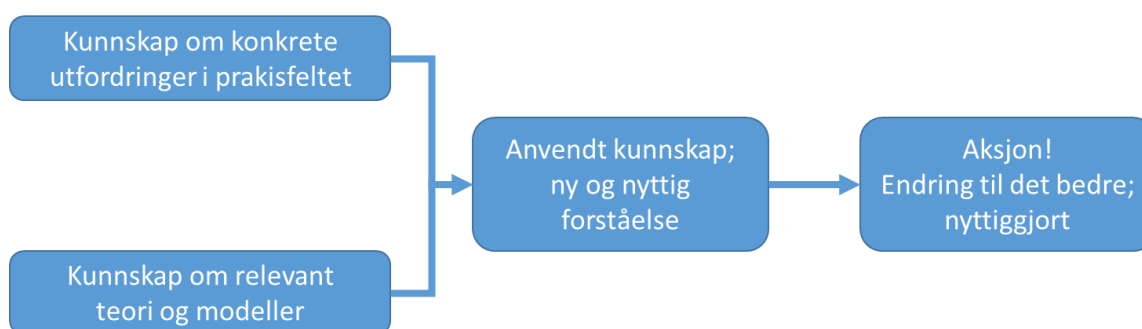
## 2.5 Forskningsbehov og roller

Det foreligger lite forskning i Norge på hvordan brukere kan involveres i utvikling og leveranse av velferdstjenester (Guribye, 2016; Kobro, 2018; Momrak & Leikvoll, 2019; Nysveen, Thorbjørnsen, & Pedersen, 2012; Røiseland & Lo, 2019; Rønning, 2021).

I lokale utviklingsprosjekter kan forskere ha flere roller. De kan være pådriver, organisator, lærer eller «folkeopplysere» (Stoecker 1999). Valg av metoder og gjennomføring av forskningen påvirkes av forskerens rolle og forforståelse. Den kompetansen og de preferansene forskerne går inn i et felt med, vil naturligvis prege forskningens utgang. På bakgrunn av at en av oss har bakgrunn som prosjektleder i et kommunalt folkehelseprosjekt over flere år, og en har omfattende akademisk bakgrunn knyttet til innovasjon og en rekke velferdsfaglige temaer, ble det valgt et forskningsdesign med kombinasjon av aksjonsforskning og følgeforskning. De deltakende kommunenes ønske om å få støtte til- og prøve ut samskaping, spilte også sterkt inn på forskningsdesignet.

Selv om det har vært vårt ønske å bidra med mer kunnskap og tryggere samskaping i kommunene med bedre praksis for sårbare innbyggerne, *var det i utgangspunktet ikke vår oppgave eller ansvar å initiere eller delta aktivt i handlinger for å oppnå slike resultater* (Grønmo, 2016). Hensynet til casekommunens forventninger om nytte av forskningen preget etter hvert prosjektet så mye at aksjonsforskningsperspektivet spilte sterkere inn enn først intendert. Vi kommenterer dette noe nærmere i diskusjonen nedenfor; i kapittel 4.

Modellen som ble presentert for case-kommunene ved inngangen til prosjektet var denne:



**Figur 1. Prosjektets modell for kunnskapsutvikling og –anvendelse (epistemologi)**

Prosjektets aktiviteter hadde fokus på den midterste boksen, med kunnskap hentet fra venstre del av modellen – mens arbeidet i kommunene har hatt siktepunkt mot den høyre siden av modellen. Dynamikken i figuren har vært krevende, men også et godt holdepunkt for forståelse av ansvar, roller og oppgaver i prosjektet.

I sum kan sies at prosjektet har hatt preg av et eksplorativt forskningsdesign med innslag av aksjonsforskning. I aksjonsforskning foretar ikke forskerne sine registreringer i en passiv observerende rolle,

men inngår i stedet i noen grad som aktive deltakere. Vi har fra USNs side ikke deltatt i casene på lik linje med øvrige casedeltakere, men vi har likevel vært aktivt til stede i enkelte aktiviteter. Vi har derfor i de situasjonene hvor vi har deltatt, i noen grad vært med på å prege situasjonen og dermed kan vi også ha påvirket casets utvikling. Vår eksplorative tilnærming har foregått i tråd med «*grounded theory*» hvor våre observasjoner og refleksjoner har vært innrettet mot å registrere og utvikle ny kontekstspesifikk kunnskap – ikke å bekrefte eller falsifisere etablerte hypoteser eller teorier.

#### **Grounded theory**

*Grounded theory (GT) kan oversettes til praksisforankret kvalitativ forskning. GT er en systematisk og fleksibel metode designet for å utvikle forklarende teoretiske modeller/rammeverk fundert i relevant empirisk data (Hutchison, Johnston & Breckon, 2010). Metoden er egnet for å utvikle nye og kontekstspesifikke teorier eller modeller. Metoden egner seg best for åpne og undersøkende problemstillinger. Tilnærmingen er oftest brukt når det finnes lite teori og forskningsarbeid rundt de temaene man vil undersøke. Målet med GT er derfor å utvikle et nytt forklarende rammeverk som gjør det mulig å forstå vitenskapelig det fenomenet som undersøkes – og som ofte kan være godt kjent og anvendt i praksis. Datainnsamling og analyse foregår parallelt slik at ny teori og modeller «vokser ut av» praksisfeltet i sann tid. Teorier og modeller formuleres riktignok av forskerne involvert i prosessen, men det er et sentralt poeng at dette gjøres i tett dialog og mest mulig samforståelse med praktikerne i prosessen (Tie, Birks, & Francis, 2019; Starks & Brown Trinidad, 2007)*

Det er tett forbindelse mellom medvirkning, læring og erfaring (Tiller, 2006). Gjennom bevisstgjøring av egen praksis kan ansatte i velferdstjenester bli bedre i stand til å utvikle offentlige velferdstjenester (Rønning, 2021). I tråd med prinsipper for Grounded theory, hvor nye kunnskap/teori innenfor et definert praksisområde er målet, er det viktigere med dype refleksjoner enn mange kvantitativ datapunkter. Vi prioriterte derfor dybdeintervjuer med lydopptak, detaljerte feltnotater fra lokale situasjoner hvor vi var til stede og refleksjonsfellesskap på tvers av casene. Vi intervjuet 12 ansatte i de fire casene. Utvalget ble gjort i fellesskap mellom leder/primærkontakt i hvert case og forskerne i fellesskap. Det ble brukt en semistrukturert intervjuguide i intervjuene (Kvale & Brinkmann, 2015). Lydopptakene ble håndtert og destruert i tråd med gjeldende forskrifter om håndtering av personidentifiserbare opplysninger. De ansatte valgte hvilke innbyggere som ble invitert med, sitater fra møter med disse ble innhentet anonymt i feltet.

Det ble skrevet utførlige referater/feltnotater fra alle møtene hvor forskerne deltok, både de fysiske og de digitale (telefon, Teams, Zoom). Deltakerne fikk mulighet til å lese gjennom de transkriberte intervjuene og lese referater. Deltakerne sendte også referater fra møter uten forskers tilstedeværelse til forsker. Dette ga et godt grunnlag for å få en felles oppfatning av praksis.

Det var frivillig for deltakerne i de fire casene å delta. NSDs informasjonsskriv for samtykke ble brukt og samtykke innhentet. Det ble dessuten snakket sammen med deltakerne om hvilken informasjon de selv mente det var relevant å dele i prosjektet og hvordan håndteringen av informasjonen som ble delt skulle håndteres både innenfor prosjektet og i mer fortrolige individuelle rammer.

På bakgrunn av alt empirisk materiale, kunnskap fra feltet generelt og den refleksjoner vi gjorde felles med de offentlig ansatte, utviklet vi en rekke skisser og modeller som ikke «står seg» som endelige modeller for samskapende velferd i rapporten her, men som likevel fungerte som illustrasjoner for felles forståelse og utforskning av temaet underveis. Vi var lenge oppsatt og opptatt av å lage «Modellen» med stor 'M' - en generisk modell for samhandlende velferdsinnovasjon. I stedet kom vi fram til at lokal velferdsinnovasjon nettopp er lokal, og i stor grad kontekstuell. Vi presenterer derfor ikke, slik

vi trodde vi skulle når prosjektbeskrivelsen opprinnelig ble formulert, en generell modell. I stedet presenterer vi det vi fant – noe ulikt i de ulike casene og noe overgripende for alle casene. Dette presenteres i neste kapittel og danner dessuten grunnlag for skisse til en veileder i appendiks 1.

## 3. Funn i prosjektet

Prosjektet har vært eksplorativt; vi har funnet ting vi ikke lette etter og vi har lett forgjeves etter ting vi var temmelig sikre på at vi ville finne. I sum har dette gitt både oss fra akademia og deltakerne i det kommunale praksisfeltet ny innsikt. Vi viser det viktigste av dette i fem tematiske overskrifter i dette kapittelet.

### 3.1 Fem hovedfunn

Både den måte tjenestene organiseres på og leveres, har endret seg og sannsynligvis blitt bedre som et resultat av prosjektet, målt ut fra både tjenesteleverandørenes og mottakernes opplevelser. En innbygger sier det slik – sitater fra brukere/innbyggere viser vi i fortsettelsen med INN, mens uttalelser fra offentlige ansatte i casene gir vi signaturen OA.

*INN: Jeg har lært mye om tjenesten og hvordan ting fungerer, hvilke forventninger man kan ha som tjenestemottager og at jeg kan få råd og bistand til å komme i utdanning. Det har gjort at jeg har tenkt mer over hva jeg hadde ønsket av informasjon og tiltak og hvilke muligheter jeg har. Jeg har startet opp på et ettårig studie og familien har fått et en tjeneste som fungerer fint. Det er ting på gang som har gitt meg et godt grunnlag videre.*

En annen innbygger:

*INN: Alle vi fire som deltar i prosjektet føler oss mer sett og hørt. De ansatte er interesserte i oss, forstår vår situasjon og vil at vi skal få det bedre. Vi opplever at det er en nærhet, kontakt og forståelse hos NAV-ansatte som er annerledes og det befri oss fra følelsen av å være et nummer i rekka i et stort nasjonalt system. Nå er vi likeverdige personer. Vi har vært som kollegaer fra forskjellige avdelinger i en gruppe og har positiv effekt på hverandre.*

Læringen har gått begge veier. Fra saksbehandlersiden ved et tjenestekontor fanget vi denne uttalelsen:

*OA: Alle de deltagende innbyggerne har bidratt positivt og vi i tjenesten har lært mye om deres situasjon, synspunkter, ressurser og utfordringer. Det har vært en utfordring å omstille seg til en ny rolle; hvor vi tenker og forholder oss til innbyggere på nye måter. Vi har lært å holde munn og se hva som skjer - ha is i magen fremfor å jage utålmodig etter et ønsket resultat ut fra de og de forventningene, de rammene og målene man er vant til å ha i ansattrollen. Det er veldig spennende og utfordrende for oss også!*

Fra et annet case/kommune, også dette en offentlig ansatt:

*OA: Vi ser allerede klare tegn på at det er store potensialer i å jobbe på denne måten og at samskaping kan gi store gevinster i fremtiden. Vi har erkjent at tradisjonell prosjektstyring og samarbeid ikke hjelper i stor nok grad i lengden. Samskapingbegrepet bør brukes hyppig for å få det inn som metode og spre det videre internt og til andre aktører. Vi får mye bra resultater, som det snakkes om i organisasjonen vår*

Det tok noe tid før slike erfaringer og læring fra prosessene «falt på plass». Erfaringer om at tjenesteutvikling kan henge igjen i gamle vaner er noe det ble følt på, både fra de offentlig ansattes side og fra innbyggere. En innbygger involvert i tjenesteutviklingen sier det slik:

*INN: I førstningen hang alt i løse lufta. På et tidspunkt lurte jeg på om det kunne komme noe ut av dette. Men så falt mer og mer på plass etter hvert. Det var nyttig å jobbe sammen i gruppe. Synes vi samarbeidet godt. Vi måtte bare begynne et sted, og det viste seg at vi kom i mål. Det har vært nyttig for meg å måtte tenke nytt. Det er lett å låse seg fast i gamle vaner og rutiner.*

Det vil framkomme flere uttrykk for læringspunkter og bevisstgjøring fra alle sider av prosjektet i teksten nedenfor. Vi vil imidlertid, for å gi de erfaringene som prosjektet har generert med spesiell relevans for kommunesektoren, presentere de viktigste funnene i form av fem overskrifter. De fem er:

1. **Usikkerhet om selve konseptet/begrepet samskaping, med påfølgende uklarhet om hvordan lokalt arbeid kan/skal legges opp.**
2. **Ubehag ved å gå utenfor tilvante roller, både hos offentlig ansatte og innbyggere/brukere.**
3. **Erkjent behov for veiledning og verktøy for å gjøre ting riktigere og tidligere med hensyn til samskapings prinsipper.**
4. **Behov for- og motivasjon til å ta et oppgjør med måten tjenesten organiseres og leveres på.**
5. **Betydningen av forberedelser i de offentlige tjenestene før samskapingen starter opp.**

Vi skal se nærmere på disse fem, men før vi gjør det må vi kommentere ett forhold som griper gjennom alle de fem punktene ovenfor. Et nærsynt fokus på enkeltfunn kan bidra til å utydeliggjøre generelle trekk i materialet og ett slikt gjennomgående trekk handler om selve kjernen i all samskaping; og det er *folk*.

### 3.2 Personlig engasjement har betydning

Max Weber ville antakelig ha snudd seg urolig i graven om han hadde sett overskriften. Det var slik at idealene i den konvensjonelle byråkratiske modellen vi kjenner fra offentlig planlegging helt fra salige Webers tid og skrifter, og langt opp gjennom den norske etterkrigstiden var å skille tydelig mellom saker og saksbehandler (Weber, Fivelsdal, & Østerberg, 2000). I samskaping derimot, skal den offentlige tjenestemannen eller –kvinnen ikke gjemme seg bak hverken skranker, skrivebord eller saksmapper – snarere tvert om.

I vårt materiale finner vi en klar sammenheng mellom samskapingens resultater, holdninger, innstilling og ferdigheter både hos offentlige ansatte og innbyggerne. **Det er mye som tyder på at ansatte som viser en positiv og nysgjerrig holdning til endring generelt og til nye praksiser koblet til samskaping spesielt, i større grad klarer å skape resultater.** Innbyggerne investerer egen tid og dedikasjon i samarbeidet når de møter åpenhet og ærlighet hos de offentlig ansatte på den/de arenaer de inviteres inn i. Det virker som om det er særlig et element som åpner opp samskapingen mer enn andre; ærlighet om egen sårbarhet. At brukerne er sårbare er på en måte en etablert «sannhet» eller en forutsetning for selve samskapingen. Det er derfor først når de offentlig ansatte viser- og åpent erkjenner sin egen tjenestes feilbarlighet og sin egen tilkortkommenhet i enkelte situasjoner og problemfelt at noe nytt oppstår. Vi tror ikke det trenger å beskrives vanskeligere enn å slå fast at slik likeverdighet skaper tillit

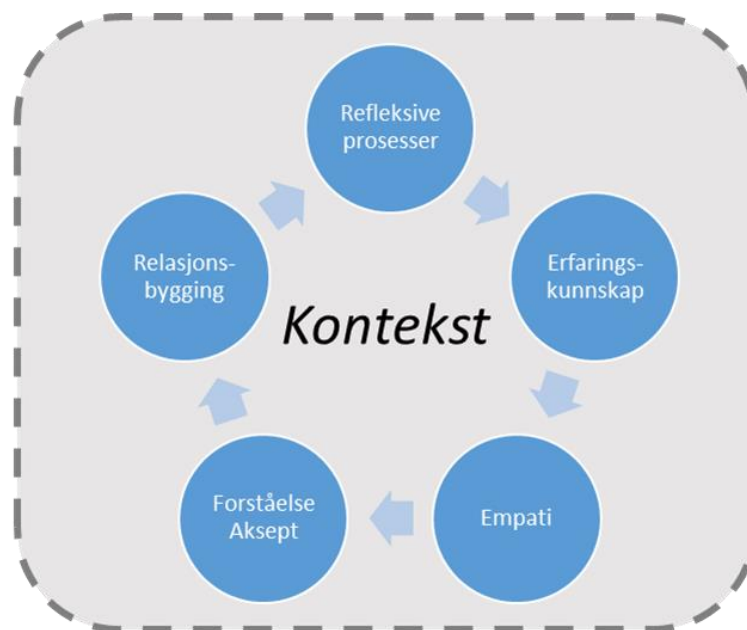
og at tillit er en driver for godt samarbeid og dermed også for samskaping (Segaard, 2011, Eide m.fl. 2020, Costa & Anderson, 2013).

Andre elementer som spiller inn i bildet om personlig engasjement er *tidsbruk* og vilje til å *lete sammen* med andre for å finne forhold ved de tjenestene man forvalter og som man kanskje selv er blitt blind for i det offentlige tjenesteapparatet. En slik nysgjerrig holdning bryter på vesentlige punkter med den «ekspertrollen» som saksbehandlere og byråkrater kan innta i møte med «klienter» eller andre tjenestemottakere. En som tenker om seg selv som ekspert vil ofte tenke at han/hun skal *belære*, ikke lete etter skjult innsikt hos den andre. Slike holdninger fungerer dårlig i en samskaping hvor deltakerne skal se hverandre «i øyehøyde» som enkeltpersoner, ikke som *roller* eller *representanter* for egen gruppe i kontrast til «de andre» tilhørende en gruppe klienter eller liknende.

*OA: Det aller viktigste er det vi snakker om nå, å ta oss tid til disse møtene. Vi kan ikke dytte på elva for å få den til å renne fortere. Vi må ta oss tid til å ta samtaler med disse ungdommene. Kan ikke jobbe med samskaping med et enkelt møte; én gang i to timer. Da blir det ikke samskaping, likeverd, medvirkning, involvering av de gjelder».*

*OA: Tillit må opparbeides over lang tid, det er ikke lett i løpet av bare fire møter.*

I relasjon og innovasjon er det mennesker som er verktøyet. Den relasjonelle kunnskapsutvikling må forankres lokalt i et felles sosialt og kulturelt erfaringsfellesskap. De ansatte må være nysgjerrig på den kunnskapen de ikke har, men som ville vært en verdi for brukerne. Det trengs kunnskapsaktivister (von Krogh, Ichijo & Nonaka, 2001) som kan være initiativtakere i utviklingen, tilrettelegge kontekst og skape - ikke kontrollere - kunnskapsutviklingen og læringen, slik figuren under viser:



Figur 3: Relasjonelle byggesteiner utviklet og tilpasset i en kontekst

**I denne sammenhengen passer det å nevne at vi i prosjektet (og i denne rapporten) har valgt å kalle deltakerne fra sivilsamfunnet for *innbyggere*.** Man kan innvende at alle i prinsippet er innbyggere, også personer som jobber i tjenesteapparatet, men i den konteksten vi her dokumenter er det nettopp



rollen som sivilinnbygger med private erfaringer og subjektive opplevelser som er deres ressurs. Vi har dessuten fått en direkte anmodning fra en av deltakerne i prosjektet om å ikke å kalle dem *brukere* – det var en betegnelse vi brukte i den første delen av prosjektet. Det ligger i samskapingens like-verdighetsprinsipp at språket må brukes aktivt til å utjevne makt. Å bruke et ord som i prinsippet kan favne alle, men som her altså karakteriserer deltakelse fra sivilsamfunnet, oppfatter vi derfor som et naturlig valg. I gjennomgangen av våre fem funn nedenfor, refererer vi derfor videre til følgende aktører i prosjektet: Innbyggere (INN), Offentlig ansatte (OA) og Forskere (F).

### 3.3 Usikkerhet om hva samskaping er

Det første forskningsfunnet av mer spesifikk karakter vi vil trekke fram med læring og mulig overføringsverdi til andre er mangelen på kunnskap og forståelse av samskaping som fenomen og metode. Mangelen på slik forståelse preget prosjektet lenger enn vi som forskere var forberedt på. Dette var naturligvis en stor utfordring for et arbeid som i hovedsak handler om å ta samskaping i bruk når samskaping ikke forstås. Det blir litt som å famle i halvmørke.

Det nevnes konkret 11 ganger av de seks offentlige respondentene vi intervjuet at de i innledningen av prosjektet var svært usikre på hva samskaping egentlig var og hvordan det skulle arbeides i lys av det. Noen mente de visste hva det var, men i møte med oss i forskningsteamet i første fase, forsto de at det «ikke var så lett likevel». En vanlig antakelse var at samskaping handler om å samarbeide mer med brukere i form av brukermedvirkning. Andre ga uttrykk for at de nærmest var «kastet ut» i prosjektet uten forutgående avklaring av formål eller idé. – I stedet for å møte slik usikkerhet med angst, virket det som de fleste (trolig alle) prosjektdeltakerne møtte usikkerheten med motivasjon og forventning. **Positiv forventning til usikkerhet kan være en driver for endring** (Moxnes, 2012). En hovedutfordring som avtegnet seg blant deltakerne, var å forstå forskjell på samskaping og alle andre former for samarbeid. Ordskyen i figur 2 ble skapt av de intervjuene vi foretok med de offentlig ansatte i starten av prosjektet. Ordet «kanskje» er det mest brukte ordet i materialet, med «hvordan» som det nest mest brukte ordet. Sitatene nedenfor underbygger poenget i dette avsnittet.

*OA: Vi er nødt til å ha samskaping som et veldig tydelig ord, ellers blir det for mange avarter av hva vi skal prøve å få til.*

*OA: Utfordringen er nettopp at man slenger rundt seg med begrep som tjenestereise, fasilitering, samskaping, tjenesteinnovasjon (...), men hva er det man egentlig legger i det? (...) Intenjonen er nok god - men ordbruken og retningen man skisserer blir for ambisiøs, og kanskje for pompøs, og så blir det for uklart. Så ender man opp med noen sånn liksomgreier. Ja, så det er noe med å rydde opp i terminologien og definisjonene.*

I prosessen med casene brukte vi usikkerheten som en ressurs. I stedet for å «slå fast» hva samskaping er fra forskerhold, utforsket vi fenomenet sammen med prosjektdeltakerne.

Vårt læringsteoretiske utgangspunkt var at kunnskap man selv finner fram til, oppleves som mer valid enn kunnskap man blir fortalt. Dette ga grunnlag for en lærings- og modningsprosess, og etter hvert et felles ståsted som vi ble trygge på at alle delte. Samskapingensbegrepet ble gjennom denne prosessen utviklet med følgende innhold i prosjektet: *Samskaping er en bestemt form for samarbeid mellom offentlige ansatte som tilbyr velferdstjenester og de som bruker slike tjenester, med det for øyet å utnytte alle parter aktive; deres samlede ressurser for å utvikle empowerment og større effektivitet for en best mulig varig velferd for flest mulig.*



Det var, som vi også skriver i første kapittel, en utfordring for deltakerne fra en tradisjon med målstyring, at samskaping handler om en samarbeidsform hvor man ikke vet konkret *hva* man skal oppnå, *hvordan* det skal oppnås, eller *når* det skal gjøres (Stougaard, 2020). Det er nytt og temmelig radikalt å trekke ordinære innbyggere med i arbeidet med å definere og forstå sosiale problemer. Det er vanligvis forbeholdt såkalt «fagfolk» og politikere (Røiseland 2019). Ulike former for bruker-medvirkning har naturligvis vært brukt lenge. Det er i forbindelse med krav om likeverdighet og den felles leting etter både problemforståelse og problemløsning, samskapingens radikale medvirkningsdimensjoner utspiller seg.

De ansatte i prosjektet var motivert for å lære, utvikle tjenesten, og de var derfor også forberedt på endring. De var derfor i utgangspunktet kanskje ikke representative for offentlige ansatte i norske kommuner og virksomheter. – Ikke dermed sagt at offentlige ansatte er spesielt sterkt mot endring, men det er likevel grunn til å anta at prosjektets deltakere var *spesielt* positivt innstilt til å *prøve* ut nye ting. De var klar over at de skulle *forske med* sin egen praksis, ikke bli *forsket på* – og dette uttrykte de positiv motivasjon for innledningsvis.

Vi tror dette er ett viktig læringspunkt fra prosjektet: Offentlig ansatte som skal involveres i samskaping må få anledning til å selv å finne ut hva samskaping betyr for egen praksis, og på den måten bli motiverte til å møte innbyggere som likepersoner. Samtidig må de være forberedt på at samskaping ikke er «alt og alle ting» som minner om samarbeid. Deltakerne må være innstilt på å finne fram til hva samskaping representerer av unike kvaliteter og verdier, i forhold til andre former for samarbeid og brukermedvirkning i en gitt kontekst; overfor et definert utfordringsbilde.

Likeverd viste seg å være en krevende verdi å finne nøkkelen til. «*Likeverdighet i samarbeidsrelasjoner kan, når det fungerer på sitt beste, skape gjensidig utveksling av kunnskap og ressurser, læring og synergieffekt, og styrke både demokrati og eierskap hos dem som deltar i prosessen.*» (Andersen et al., 2018). Vi vil se flere uttrykk for dette fra materialet.

### 3.4 Usikkerhet om roller og endring av egen rolle, både hos offentlig ansatte og hos innbyggerne.

Det viste seg at deltakerne fra de tre kommunene tidlig utviklet et ganske sterkt behov for veiledning og «sparring» underveis i egen caseprosess. Dette kan være både en styrke og en svakhet som vi vil kommentere nærmere i drøftingen, i kapittel 4. Det kommunale behovet for veiledning underveis er uansett nyttig å merke seg med tanke på prosjektets læring og overføringsverdi. Å ha tilgang til en følgeforsker er ikke noe man kan forutsette for ethvert samskapingstiltak i norske kommuner. De ansatte hadde behov for å få bekreftelser på at det var helt ok å ikke ha full kontroll på lokale prosessers output til enhver tid. De søkte aksept for en følelse av å være rådville eller rådløse fra tid til annen. De måtte jevnlig forsikres om at det ikke fantes en «fasit» som ble skjult for dem – at ting både kan gjøres ulikt og forstås ulikt fra sted til sted, ut fra ulike situasjoner. At ting endres underveis ble også oppfattet uvant og ubehagelig. Vi måtte fra vår side forsikre om at deres personlige integritet og ærlighet ikke led fallitt fordi om det var åpnet for famling og feiling underveis. Tvert om, understreket vi at det var en kvalitet i arbeidet å gi plass til usikkerhet – at det ikke undergravde deres autoritet.

*OA: Hvis jeg ikke har deg (forskeren), blir det veldig... hvilket ord skal jeg bruke? - Det er nyttig, viktig og avgjørende å kunne ringe til deg. Jeg føler stort ansvar selv, kjenner uro... det å ha deg som har faget og kunnskapen så på plass... tror nesten ikke jeg kunne stått i det uten deg. Veldig stor støtte, av stor betydning!*

Paradoksalt nok er trygghet trolig en forutsetning for å ta risiko. Vi tør å strekke oss langt fram om vi vet at føttene står trygt. Det er flere vitnesbyrd i prosjektet om at de ansatte i kommunene fikk mot i nyervervet faglig påfyll i prosjektet, og støtte fra aksjonsforskeren, og at de gradvis ble mer positivt innstilt til samskapingens åpne rammer og mangel på ferdig definerte aktivitetsmål. De turde å ta sjanser når de visste hvorfor det var viktig. For å underbygge selvtillit og mot hos deltakerne ble de aktivt oppfordret til å motsi og utfordre forskerne, og de ble gitt positiv anerkjennelse når de (en sjeldent gang) gjorde det.

Sitatene nedenfor er temmelig eksplisitte uttrykk for hvordan enkelte deltakere i prosjektet opplevde at kunnskap førte til endret adferd og endret rolle.

*OA: Vi har lært å holde kjeft, ikke ta styringen på alt, la ting, skje, se hva som skjer hvis vi ikke tar styring, veldig spennende og utfordrende, at vi ikke har agenda heletiden, men ta en lyttende og avventende holdning.*

*OA: Utfordring for oss å innta en ny rolle, vi har overkjørt brukerne tidligere. Nå har brukerne vært utrolige, de har vært aktive; spilt inn, kommet med idéer. – En udelt positiv prosess, med brukerne og forsker.*

En merkbar effekt av en slik erkjennelse, er at arbeidsmotivasjonen for de ansatte (som opplever dette) øker. Det kunne kanskje forventes at mennesker som må gi fra seg makt og innflytelse, mister arbeidsmotivasjon. I stedet så vi i flere av casene at det motsatte skjedde.

Ut over i prosjektet fremsto deltakerne på begge sider av bordet, mer trygge, åpne, reflekterte og modige med hensyn til samskapingens prinsipper og handlingsrom. Vi så tydelige uttrykk for hvordan de underveis forsto forskjeller mellom *prinsipielt brukerperspektiv* (som alle naturligvis er for) og **reelle brukeres perspektiver**; hvordan de offentlig ansatte gradvis sluttet å vurdere andres behov hovedsakelig utfra sine egne preferanser/erfaringer, og i stedet flyttet fokus fra egne jobbutfordringer og be-

grensninger de opplevde i egen stilling og arbeidssituasjon, til etter hvert å utforske flere *felles utfordringer sammen med innbyggerne*. **Det utviklet seg det vi kan kalle et eksplorativt mindset som erstatning for et kategorisk mindset. En spørrende holdning om hvordan dette og hint egentlig henger sammen, i stedet for en påståelig holdning om at slik er det, og slik henger det sammen!**

*OA: Ansatte bør evne å se og forstå de ulike deltagernes forskjellige ståsteder, bagasje og erfaringer. Folk trenger forskjellig tid til å fordøye, komme med innspill osv. Ansatte bør ha god, ivaretagende, sosial kompetanse.*

*OA: Vi har lært mye, tilnærmet oss innbyggerne på en annen måte. Vært tettere på, i en mangfoldig gruppe. Vi har fått tilgang til deres perspektiver - verdifulle erfaringer og kompetanse. Vi har måttet tilegne oss forståelse for perspektivene, være interessert og nysgjerrig på en likeverdig arena. Hatt tålmodighet og tilpasset ivaretagelsen vår til hver og en. Vi har erfart at mangfold er en styrke, men at det krever mere tid enn en homogen gruppe. Vi har erfart at å bygge tillit tar tid og at det er viktig å gi mulighet til å trekke seg underveis hvis noe oppstår.*

Det ble utover i prosjektet fokusert stadig mer på muligheter og ressurser både hos innbyggerne, ubrukte ressurser i lokalsamfunnet og ressurser i egne rekker internt i de offentlige tjenestene. Det utviklet seg et samarbeidsklima i samarbeidet med innbyggere med en atmosfære preget av felles undring, med rom for usikkerhet, fravær av kontroll og med aksept for å innrømme feil og mangler i det systemet og i de tilbudene som eksisterte, og som kunne gi grunnlag for felles innsats for forbedring.

Bildet nedenfor er fra en felles idémyldring som ble gjennomført av ansatte og innbyggere om utfordringer, muligheter og forslag på løsninger som de kunne bidra med, hver for seg og i fellesskap.

Det skapte nye former for deltakelse, nye roller og dermed ny erkjennelse hos både ansatte og innbyggerne:

*OA: Innbyggerne er blitt mer bevisst egen identitet, de tror mer på egne ressurser, de er mer frempå, jobber mer, snakker mer, fremstår med mer selvtillit. Det er synlig, og de klarer sette ord på det. Brukerne mente det var samskapingsprosessen, ikke den vanlige oppfølging som førte til det. Vi ansatte har jo skapt et tillitsforhold på forhånd til én bruker, men nå også til de andre brukerne gjennom møtene. Brukerne har nå nyttegjørt seg av de andre ansatte og de som ressurser også.*



Illustrasjon 1. Foto fra en idemyldring om problemers forståelse og løsningsforslag. Case 1.

To innbyggere i prosessen uttrykte det slik:

*INN: Det har endret mitt syn på tjenesten, jeg hadde et veldig negativt syn. Men man får en liten «boost» når man møter andre i samme situasjon, til å komme seg ut av denne negative spiralen. Det er ikke bare oss, det er flere. Nå er det nesten litt kult å skulle møte her.*

*INN: Før var jeg stille, tilbakeholden, ville ikke si hva jeg slet med. Det er nødvendig her, godt noen setter ord på det, høre at det er flere som har det slik, får selvfølelse og mestring. Alle burde vært med på det her. Samle flere enn bare én og én. Det har vært en livsdrøm å kunne hjelpe andre, dette har jeg hatt lyst til! Nå er dette månedens høydepunkt. Nesten som å ha en jobb!*

### 3.5 «Vi trenger nye verktøy og vi må få hjelp til å bruke dem»

De ansatte ønsket seg verktøy, noe som kunne hjelpe dem å drive fram prosesser med samskaping i praksis.

Allerede fra før de trådte inn i prosjektet, hadde deltakerne erfaringer som hadde gitt dem fornemmelser av at noe ikke var som det helst burde være. Ting kunne- og burde sannsynligvis gjøres annerledes. De fortalte oss at de i ganske lang tid hadde kjent at de trengte nye verktøy; «noe utenfor oss selv» noe utenfor tjenesten som de kunne «hente». De ønsket opplæring og nye redskaper for fornyelse og innovasjon i tjenestene. Tre ulike ansatte i prosjektet sa det slik:

*OA: Vi har tiltak i dag som ikke treffer, både nye tiltak og eksisterende tiltak som ikke fungerer.*

*OA: Men så er det den gjengen vi ikke lykkes med da, og det er dem vi på en måte prøver, eller som har vært med på alle de forskjellige tiltakene, men så har ingen klart å knekke den koden.*

*OA: Vi mister dem imellom, dem vi ikke får tak i, som henger rundt omkring.*

Når de så presenteres for omtale om samskaping, så ønsker de så sterkt at samskaping nettopp skal være det verktøyet de har lette etter, så de uten videre definerer at det er det, det er! Forvirringen blir derfor stor når de kommer «innenfor» et samskappingsprosjekt og relativt raskt oppdager at samskaping *ikke er et verktøy*. Begrepets retoriske kraft viser seg å være langt større enn dets operative funksjonalitet.

*OA: Samskappingsbegrepet i seg selv kan rive ned vegger, løfte opp et fint ord som alle har lyst å være med på.*

Deltakere i prosjektet opplevde derfor at det var vanskelig å «gripe» hva de konkret skulle gjøre. Det mest naturlige var å definere samskapingen som en ny metode, omtrent som andre nye rutiner og metoder som de hele tiden opplever å få implementert ovenfra, i egen arbeidshverdag. Det gjaldt naturligvis også deres kolleger. Fem av de intervjuede uttrykte eksplisitt at de hadde opplevde motvilje/vanskeligheter med å få kolleger til å forstå hva samskaping handler om. Kolleger forventet å bli presentert for et fiks ferdig operativt verktøy – en ny og tydelig metode til bruk i forvaltningen.

Tidligere erfaringer med ulike former for samarbeid som ikke hadde virket etter hensikten, ødela i noen grad for arbeidet i starten. Det gjaldt på begge sider av bordet; både hos innbyggerne og de offentlig ansatte. Det er ikke så lett å ville prøve på nytt når en har minner om at samarbeid av ulikt slag egentlig ikke gir så mye effekt. Hvorfor da prøve igjen?

Hvis samskaping i grunnen bare handler om innføring av en ny rutine eller et nytt verktøy, bringer det lite radikalt nytt med seg. **Det var vanskelig for flere av de offentlige ansatte å ta inn over seg at samskapingens styrke ligger i det relasjonelle; at det er relasjonene som er «verktøyet».** Det er ulike aktører har ulike syn og innganger på gitte velferdsutfordringer er en nøkkel. Hvis alle ser likt på en utfordring, vil tanker om løsninger også ofte ha mye til felles og bli lite radikalt nytt. Ved å gå sammen med noen med *felles interesse om forbedring*, men likevel ulik synsvinkel, kan det bidra til at man sammen får et nytt syn i kombinasjoner av de ulike forståelsene slik en ansatt uttrykker det her:

*OA: Jeg tenker at samskaping handler om å samle oss om noe, å ha et likt syn på noe. Ikke for mange avarter av samme ting, det tenker jeg er samskaping. Det å ha en lik tilnærming til ting, rett og slett. De som er med i samskapingen, de må ha det samme blikket inn mot noe. Ellers så er det jo ikke noe. Hvis den ene ser dit og den andre ser dit, og sånn, så er det vel ikke samskaping? Nei, det må være retningsbestemt, det må være sånn at vi er alle enige om at vi skal inn og se på det hele; gjøre det – det er samskaping. Det handler om hvordan jeg oppfatter at det er noen som har skjønnet noe av det samme som jeg tenker. At det er en vei vi skal gå for å oppnå noe i fellesskap. Vi skal ha samskaping.*

Den samme personen som siteres ovenfor, hørte selv at dette ga kanskje et litt for sterkt uttrykk for konsensus, men det var slik uttalelsen falt spontant. Hen utvikler perspektivet og åpner mer rom for ulikhet i fortsettelsen, i det samme intervjuet:

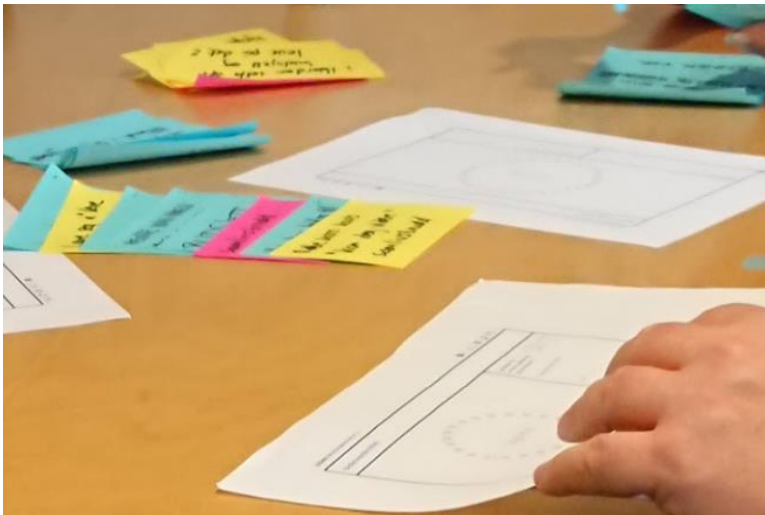
OA: ... Sånn som det prosjektet vi har sammen her tenker jeg, for der er metoden; vi stiller likt, det er ikke noe predefinert at vi skal løse det sånn og sånn. Vi skal ha bedre tilbud. Det er på en måte en veldig overordnet og lite klar bestilling. Og så vet vi ikke hvor det ender. Det mener jeg er samskaping. (...) Det er jo litt avhengig av hvordan du... altså hva vil du oppnå, og hvordan rigger du deg for å nå det du vil oppnå. Ja?»

Og videre...

OA: Det synes jeg er litt vanskelig når du går inn i et sånt prosjekt som vi holder på med nå, da. Det der med å hoppe ut i noe du...du har en ide om hva du ønsker der framme, men du kan jo ikke selv presentere den ønskede sluttsituasjon. For den er det ikke opp til deg å bestemme. For det kommer mange faktorer inn underveis tenker jeg, i det vi skal jobbe med. Så det er jo for så vidt en...det er en utfordring for meg også.

Vi ser at usikkerheten etter hvert får større spillerom. «Båten blir til mens vi ror» uttrykte en deltaker i et annet samskapingsprosjekt vi følger (Korbo & Brandtzæg, 2020). Det er mulig det var ment som en metafor for dynamikk og innovasjon, men det må kunne sies at det også vil kunne oppleves relativt utrygt å være om bord i en slik situasjon. Etter hvert skapte usikkerheten grunnlag for endret praksis:

OA: Nå er vi ansatte fra fem forskjellige fagområder som går sammen om å få med brukerne i dette felles feltet vi har skapt. Det handler om å være interessert i å få til forandring, være nysgjerrig på hva som fungerer og gir resultater. Vi er avhengig av flere hoder. Du må være tilgjengelig, ta telefon, det handler om respekt. Du kan skape litt giv ved å snakke høyt og tørre.



Selv om samskaping ikke er et verktøy ble deltakerne etter hvert presentert for ulike verktøy som de kunne ta i bruk som hjelp til å forstå hvor i prosessen de var. Bildet til venstre er tatt i en situasjon hvor ansatte og brukerne hadde plukket ned noen lapper fra idemyldringen, for så å jobbet videre sammen for å se på hvordan ideene kunne utvikles i praksis. En idemyldring er ingen innovasjon. Først når nye ideer blir gjort nyttige; implementert, er det en innovasjon.

Proessen førte til mestringsopplevelser for de ansatte, som uttrykt her:

OA: Vi har tørt å gå ut av komforten, det har vært en mestringserfaring. Det liker jeg godt. Det var god regi i starten med forsker, hvem som skulle gjøre hva av de ansatte. Det var fin måte å dirigere oss inn, jeg slapp å være leder, fikk kjøkkentjeneste. Det i seg selv var veldig bra. Det var ikke meg som leder, mer likt nivå, det skal vi ikke kimse av.

### 3.6 Behov for- og motivasjon til å ta et oppgjør med vaner

Noen av de kommunalt ansatte ga flere ganger uttrykk for ganske stor frustrasjon over det systemet de selv er del av – det vil si de *rammene*, tiltakene og annet som ikke virker etter hensikten. De opplevde også utfordringer med grenser og gråsoner som de hadde inntrykk av at de ikke hadde «lov» til å gå inn og gjøre noe med. I intervjuene pekes det 12 ganger av fem ulike intervjuobjekter, direkte på at det er «systemfeil» i det offentlige hjelpeapparatet med en rigiditet som undergraver effekten av tiltak. En uttrykker det slik:

*OA: Og så er det jo også slik at maktforholdet eller forutsetningene eller rammevilkårene for å skape noe sammen med brukeren, det er jo i utgangspunktet skeivt når nitti prosent er styrt av lover og regler!*

Etter hvert innså deltakerne at det var lite poeng i å peke utenfor seg selv, mot systemer de selv mente de hadde lite handlingsrom i forhold til. Da var det bedre å finne det handlingsrommet som man selv hadde bevegelsesfrihet innenfor, og gjøre noe med det. Det ble viktig i casene å snakke sammen om hvor samskaping er relevant, og når. Hvilke situasjoner og overfor hvilke utfordringer det vil være mulig å skape en forandring. Det spredte seg etter hvert en erkjennelse av at det er klokt å avgrense samskaping – og «hoppe over gjerdet der det er lavest». Nedenstående sitatet uttrykker noe av dette:

*OA: «Vi må være tydelig på hvem vi involverer og hvorfor. Avgrense i forkant. Spisset mer. Eller ha flere grupperinger. Et smalere prosjekt er enklere. Vi trenger å få til forståelsen, forankringen og eierskapet, det er lettere å få til da».*

Flere av de offentlig ansatte hadde tidlig i prosjektet ganske sterke erfaringer med at de selv bare var mindre brikker i store systemer, og at de gjennom sine stillinger bare i begrenset grad kunne bidra til forandring. Om nedenstående sitat er et uttrykk for en holdning hvor man glemmer seg bak systemet eller gremmes over systemet, gir sitatet ingen tydelig indikator for – begge tolkninger er mulig. **Hva vi åpenbart erfarte underveis var imidlertid at de ansatte fikk styrket tro på at endring var mulig.** Det er grunn til å mene at flere av de ansatte i casene gjennom prosjektet fikk «tak» i en endringsteori – et begrepsapparat og syn for sammenhenger som de kunne bruke i møte med strukturer og vaner på egen arbeidsplass, der de mente det var behov for forandring.

*OA: Og så må vi slutte å ha så stor eierinteresse i alt selv, det er ikke noe personlig dette. Dette er en jobb, og vi har en servicegrad overfor innbyggerne. Det er det vi har. Ferdig arbeid. Det er sånn det er. Det har ikke noe med meg å gjøre. Jeg kan erstattes. Men det er systemet, det må være der.*

Flere ansatte i tjenestene satte etter hvert ord på dilemmaet mellom «systemets» tilkortkommenhet og egne ambisjoner om å gjøre en forskjell. De ble mer fremoverrettet, frimodige – med en bevissthet og vilje om selv å være med å bidra til endringer der de selv kunne spille en rolle. – Selv om mismotet av og til tok overhånd, som her:

*OA: Det er så viktig at hvis jeg hele tiden løper et sololøp, så brenner jeg ut. Til slutt så er det bråstopp, og så er ikke jeg der. Og hva gjør de andre da? Da sitter man der og starter på nytt.*

På et direkte spørsmål fra oss i et intervju med en ansatt som reflekterte litt om egen rolle og mulig endring av «systemet», svarte vedkommende:



*OA: Ja, for det har ikke noe med meg som person å gjøre, egentlig, sånn sett. Det må ikke være det, for da blir det personavhengig, og det er jo livsfarlig. Hvis jeg detter ut så kan ikke ting stoppe opp. Det må jo forankres i et regelverk eller systemer.*

Samlet sett ble det i flere sammenhenger i prosjektet snakket om betydningen av at flere må skape velferd sammen – at man må hjelpe hverandre; ikke bare med konkrete tjenester, men med å *skape et system for samskaping*. Målet om å sørge for varig endring – en vedvarende ny måte å jobbe på, vokste fram i ansattgruppa.

**Flere av de ansatte hadde erfaringer med å forsøke å gjøre små endringer på egenhånd.** De hadde snakket med andre om hvordan oppgaver kunne løses bedre, men bare i beskjeden grad opplevd at det ga ønskede resultater. Slike erfaringer ble rapportert å gå ut over deres motivasjon og dermed også ut over engasjement for å delta i samskaping.

*OA: Å føler seg alene i en stor kommuneorganisasjon hvor det er innsparing, effektivisering, nedskjæring, korona, sammenslåing og få ansatte.... Det er vanskelig å drive og være samskapende og transparent, ta brukerne med på råd. Hva med oss ansatte? Jeg vet ikke om prosjektet betyr noe i kommunen. Jeg håper høsten ser annerledes ut, at vi kan få med møte med kommunalsjef – hvor de er, hva de tenker. Lederen min er veldig på og veldig tilgjengelig, jeg kunne brukt henne mer, men har ikke hatt behovet. Det er ikke der det ligger, jeg har ikke sluttet å kontakte folk, men mistet litt engasjementet (i koronatiden).*

De ansatte erfarte at det var mer enn en liten endring som de selv som enkeltansatte kunne utføre, som må til. Flere ga uttrykk for at de hadde innsett at det var nødvendig å ta større kollektive steg ut av vaner og rutiner i den daglige driften, over i en utviklings-/innovasjonsfase hvor det var rom for å finne nye og bedre løsninger *sammen med andre*. De ansatte opplevde at de var avhengige av støtte utenfra (og «ovenfra») for å stå i krevende innovasjonsprosesser for å få dette til.

*OA: Hvordan få til brukermedvirkning i det praktiske arbeidet, når du er neddyngnet? Omstilling er en ting, men når alt det andre ligger der som før? Handler like mye om endring av kultur, villighet på mellomnivå – må ha praksisen under huden, ha støtte oppover.*

**Organisasjonsendring kan være et insentiv for samskaping, men det kan også være slik at nissen følger med på lasset.** Når mennesker plasseres i andre stillinger, strukturer eller funksjoner, må de ofte tenke annerledes og agere på nye sett (Fløysand, Hidle & Jakobsen, referert i Sveen & Wedøe, 2018, s. 56). I nye roller og posisjoner må man kanskje stille nye spørsmål, også til egen rolle. Å stille spørsmål til egen rolle et godt grunnlag for samskaping. Vaner gir ikke lenger den samme støtten for adferd som den gjorde i den forrige plassen eller rollen jeg hadde. Men organisatorisk endring kan også føre til en form for lammelse eller vegring. De offentlig ansatte ga flere ganger uttrykk for at de var redd for å gjøre feil. En ting er å kritisere gjeldende praksis for ikke å være feilfri, en annen ting er å vite hva som eventuelt er bedre alternativer.

*OA: Jeg er redd for å gjøre ting verre, hjelpen treffer ikke helt, blir mislykket forsøk om enn så godt ment.*

Flere ganger opplevde vi hvordan samskaping skapte paradokser. De offentlig ansatte ønsket åpenbart å involvere mottakerne/brukerne av tjenestene på en måte som gjør tjenestene så gode og kostnads-effektive som mulig, og de var åpne for å utvikle nettverkskvaliteter utenom vanene. Samtidig kom det frem at det å skape nye nettverk på tvers av vante grenser var skummelt. Dette ble også meldt fra

enkelte innbyggere. Både innbyggere, ansatte i ikke-offentlige tjenester og kommunalt ansatte var utrenet og usikre på å inngå i prosesser sammen med hverandre. Et forhold som ble framholdt som særlig utfordring var hensynet til taushetsplikten.

*OA: Det som er skummelt og uvant er at de skal komme sammen med andre kanskje i tilsvarende situasjon, det synes dem er litt skummelt.*

*OA: Jeg er så NAV i hodet mitt, jeg er redd for at de (innbyggerne) blir så opptatt med dette at de ikke har tid til jobb.*

*OA: Vi er så vant med at...vi setter opp et regnestykke, og så er det to streker under svaret. Ikke sant, det er det derre...men vi vet ikke. Oi. Det er jo veldig skummelt og usikkert og...*

Denne usikkerheten adresseres direkte i Bodø kommunes «Tiltaksveileder for meningsfull medvirkning»: *Tør vi å la folk virkelig engasjere seg? Er det skummelt fordi det er uforutsigbart? Det er nettopp i denne uforutsigbarheten at magi kan oppstå. Tror du på magi, da tør du (Holand, 2017, s. 5).*

Mye tyder på at det er mye forlangt at enkeltansatte uten strategisk posisjon i organisasjonen skal kunne skape endringer på dette planet på egenhånd. Organisatoriske støttesystemer og tydelig oppbacking for samskaping og innovasjon fra ledelsen er sannsynligvis nødvendig for å lykkes med slik ny praksis.

Etter hvert i prosjektet ble de ansatte tryggere på egen rolle, slik dette sitatet viser:

*OA: Det er ikke noe å være redd for. Jeg har blitt mer trygg i en veilederrolle og tenkt på hvordan jeg kan overføre dette til andre områder også!*

Ett poeng knyttet til det temaet vi kommenterer i denne overskriften, kom litt overraskende på oss. Vi har naturligvis registret en alminnelig høy oppmerksomhet om brukermedvirkning i offentlig sektor de siste årene. Rekrutteringen til prosjektet var ikke tilfeldig; deltakerne kom fra kommuner og kommunale avdelinger som hadde lyst til å være med. Vi regnet derfor med at interesse og kompetanse i brukermedvirkning ville være høy ved inngangen til prosjektet. De offentlig ansatte i prosjektet mente nok også selv, ved inngangen til prosjektet, at de både som enkeltpersoner og i de tjenestene de representerte var sterke på brukermedvirkning. Etter hvert så vi at erkjennelsen om at samskaping som prinsipp strekker brukermedvirkning langt lenger enn deltakerne var vant med.

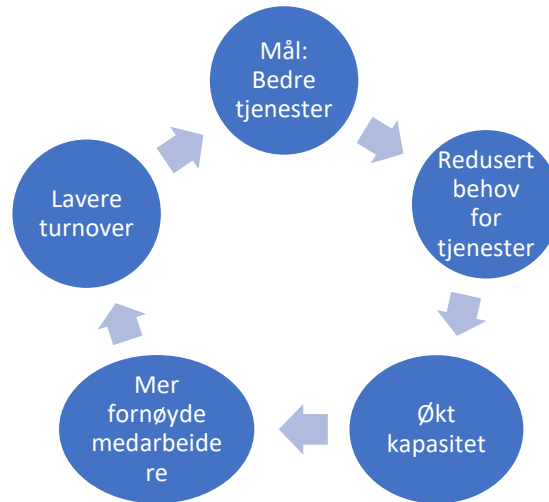
*OA: Arbeidet som har startet i prosjektgruppa her er bare starten på noe helt nytt, fordi det offentlige lider av gamle, tradisjonelle, byråkratiske arbeidsmåter og tenkning. Menneskeverdet blir ikke ivaretatt. Det er egentlig så lite som skal til for at det kan bli annerledes.*

*OA: Det trengs noen som har dette – samskapingen - som fag, det trengs et reflekterende team i en periode. Resultat kommer av at du gjør konkrete endringer, det greier du ikke alene. Endringene er hos oss, i en selv, vår tilnærming, ikke i formelle strukturer.*

Det er et kjent problem at stor turnover av saksbehandlere og veileder i offentlige tjenester kan skape frustrasjon og fremmedgjøring hos brukere. Å bli møtte av sin fjerde saksbehandler i løpet av ett år gjør det vanskelig å opparbeide tillit og gir følelsen av å være en brikke i et spill er ikke langt unna. I vårt prosjekt ble problemstillingen snudd – og det var verken vi eller de offentlig ansatte forberedt på.

*OA: Brukerne beklaget til oss at de hadde glemt å se på oss ansatte som vanlige mennesker.*

Når ansatte skaper noe nytt sammen med brukere oppstår nye relasjoner, som kan endre oppfatningen av brukerne, og gjøre de ansatte mer engasjert og motivert i jobben (Crowther et al., referert i Eriksen & Storesund, 2019). En positiv tilfredshetsyklus kan oppstå jamfør figuren under (tilpasset etter Vavras tilfredshetsyklus, Vavras, Terry G. 1992). Når det blir utviklet tjenester som bedre passer med brukernes behov, kan det redusere behovet for tjenester på grunn av økt treffsikkerhet, noe som i sin tur kan gi økt kapasitet i tjenestene, mer fornøyde medarbeidere og lavere turnover.



Figur 6: Positiv tilfredshetsyklus. Tilpasset etter Vavras tilfredshetsyklus (Vavras, Terry G. 1992).

### 3.7 Nødvendigheten av å forberede seg godt

Når man skal gjøre noe man ikke har gjort før, er det lurt å forberede seg. Det kan til og med være lurt å øve. Men ikke alle aktiviteter kan øves på utenfor de sammenhengene hvor ferdighetene skal brukes. Å lære seg svømming i et klasserom, eller å lære seg å gå på ski uten å ha ski på beina er hensiktsløst. Samskaping handler ikke først og fremst om prinsippet, det handler om verdier i bruk. Dette fikk et av casene bitterlig erfare.

*OA: Ledelsen her i tjenesten takket ja til en forespørsel om å være med på dette prosjektet om samskaping og inviterte meg med. Vi heiv oss rundt og startet uten å forberede oss skikkelig. Derfor tryna vi helt og måtte stoppe prosjektet. Det er viktig at det er gode forberedelser, intern forankring og tverrfaglig samarbeid internt, før man involverer innbyggerne.*

Ledelsesforankring er nok viktig, men et skikkelig eierforhold og vilje til å forsøke noe nytt, og tåle noen tilbakeslag, er sannsynligvis viktigere.

*OA: Vi var enige om at det var feil nivå av folk (i kommunen) som deltok og at vi ikke hadde forstått hva det egentlig handlet om. Ledernivået trakk seg da litt tilbake og jeg overtok styringa sammen med andre fagpersoner fra andre avdelinger som var interesserte i å være med og som forsto hva dette var. Vi rapporterer til lederne i styringsgruppa som støtter arbeidet godt. Dette mener jeg er en bedre ansvarsfordeling og det skaper større grad av eierskap hos dem som skal jobbe konkret med dette.*

I et annet case, innså de dette før det «tryna» som vi hørte fra caset ovenfor. De involverte fagpersonene satte derfor på egen hånd opp en struktur hvor de møttes regelmessig og snakket seg gjennom

ulike muligheter og farer de så foran seg i prosjektet. Dette førte til at innbyggerdeltakerne i prosjektet møtte offentlige representanter som var relativt trygge, selv om de ikke visste hva som ville komme konkret ut av prosjektet.

Et annet case løste dette med å være veldig nøye med å dele erfaringer og oppsummeringer av prosessen underveis. Det ble skrevet referater fra alle samlinger i et enkelt og forståelig språk – og en av deltakerne med lese- og skriveutfordringer fikk referatet lest opp for seg. Det ble brukte tid til å følge opp enkeltpersoner mellom møtene for å sikre felles forståelse og motvirke misforståelser. Caset opprettet en egen Facebookgruppe for at gruppemedlemmene på tvers kunne kommunisere med hverandre mellom møtene. Der ble det delt lenker, filmsnutter, artikler mm. som var med å skape en felles kultur i caset. Slik hadde de offentlige representantene ikke jobbet før. De «øvet» seg sammen på tvers av sektorskiller. Samtidig gir en av de kommunale deltakerne i det samme caset uttrykk for at forberedelser og forankring andre veien; *inn i egen organisasjon* (kommunen) kunne vært bedre.

*OA: Før man involverer innbyggerne burde kommunen ha brukt mer tid på klarering og forankring, slik at invitasjonen og involvering av innbyggerne ville blitt bedre. Samskaping er krevende, og man må sette av tid til det i kalenderen.*

En annen sier det slik:

*OA: Fikk ballen i fanget, lå på etterskudd etter å komme i gang, var nærmere jul før vi fikk sparket ballen, gjør det ikke bedre når man blir rushet i oppstarten, kunne vært gjort bedre. Hadde jeg fått noe bedre tid på meg, kunne fått drøftet det litt forskjellige steder, hva ligger i det her. Starten av denne prosessen er en god refleksjon for meg.*

I sum mener vi at punktet om forberedelser for samskaping er viktig. Vi vet i alminnelighet fra sosialforskning at tidlig involvering er viktig. Vi mener at vi har funnet prov på at en *for tidlig* involvering også kan bli feil, i alle fall om denne involveringen handler om å invitere innbyggere og brukere inn i prosesser hvor formål og ledelsesforankring er dårlig avklart. Kompleksiteten ved samskaping må ikke underverdes.

## 4. Diskusjon og konklusjon

Samskaping som operativt grep i utvikling og leveranse av lokale velferdstjenester handler om både holdninger, ferdigheter og strukturer. De registreringene vi har gjort i prosjektet griper inn i alle de tre. I dette kapittelet diskuterer vi det nærmere og vi avslutningsvis forsøker å gi noen innspill fra prosjektets læring til videre arbeid med samskapende velferd, der det måtte være ønskelig og aktuelt.

### 4.1 Et operativt siktepunkt

Samskaping er ikke et nytt ord for brukermedvirkning. Det er prinsipper for tjenesteutvikling med fokuset på å skape noe som bedrer levekår og livsbetingelser for mennesker med gitte utfordringer – ikke bare for de enkeltindividene som er involvert i selve samskappingsprosessen. Samskaping skal skape endring. I stedet for en teori er det derfor mer et imperativ for en måte å arbeide på. Det mest dekkende er kanskje å kalle det et verdsett; et konsept som favner verdier som empowerment, likeverdighet og treffsikkerhet/effektivitet. Det handler også i stor grad om endring fordi det ikke er vanlig at offentlig velferdstjeneste følger prinsipper for slike verdier i dag.

Betoningen av verdier i samskapingdiskursen fører til at den ofte kommenteres og kritiseres for sitt normative vesen (Rønning, 2021, Røiseland og Lo 2019). Prosjektet som rapporteres her er ikke hevet over en slik kritikk, men i det konkrete aksjonsforskningsdesignet vi anvendte overfor de fire casene lå slik debatt utenfor fokus. Ikke fordi vi selv mener at samskaping er en «mirakelkur» eller en garanti for sosial innovasjon og sosial verdi, men fordi selve formålet i denne omgang var å teste ut (ikke å diskutere) samskaping som innovasjonsgrep.

Vi var forberedt på at vi ville komme til å jobbe med personers holdninger og kompetanse. Det var på forhånd satt opp som en hovedaktivitet. Likevel fant vi det noe overraskende at enkeltpersoners tilnærming til arbeidet virker å være en så dominerende faktor i feltet. Det som i særlig grad bidrar til reell involvering og økt sosial verdi for innbyggere, virker til å være de offentlig ansattes vilje, evne og mot til å bryte med innarbeidede vaner ved å involvere flere innbyggere på tvers av normale grenser og ta seg tid til prosessen sammen med dem. Også brukere/innbyggere har fordommer og for-forståelser av hvordan ting *pleier å være*, og som har en tendens til å styre adferd og holdninger inn mot repetisjon mer enn innovasjon.

### 4.2 Eksperimentering

Arbeidet med de fire involverte casene har fulgt et aksjonsforskningsdesign hvor møte mellom praksis og teori har løpt parallelt og delvis vevet inn i hverandre – se figur 1, side 9. I tråd med *grounded theory*, eksperimenterte vi underveis med en rekke skisser til nye modeller overfor de offentlig ansatte i læringsverkstedene vi gjennomførte. Noen entydig modell eller teori med generisk gyldighet for samskaping i alle sammenhenger har vi ikke endt ut med, men det er i seg selv sannsynligvis et sentralt funn og konklusjon i seg selv. Det finnes ikke én form for samskaping, det finnes ikke en «oppskrift» for samskaping, og det er ikke et «verktøy». Det finnes i stedet et sett prinsipper og verdier som man må hensynta og tilpasse til den/de situasjonene man står i.

Prosjektet har bidratt til at casene/kommunene har, *sammen med involverte innbyggere*, forstått utfordringer i sitt praksisfelt på en ny måte. Deltakerne har selv «oversatt» relevant teori og modeller til egen praksis. Det har bidratt til konkret tjenesteutvikling. Det gjelder i alle fall i tre av casene; to av dem (Larvik 1 og 2), mer enn i det tredje (Horten), men i alle casene er det etablert en ny og mer moden forståelse av samskapingens ide, utfordringer og fallgruver. Om slik forståelse og ny praksis vil ha *varig verdi*, som er ett av sosial innovasjonsfeltets krav, er naturligvis for raskt å si noe sikkert om etter bare et år. Vi vil nedenfor diskutere oss gjennom noen av de læringspunktene og endringsimpulsene vi ser som mest egnet både for de involverte kommunene i dette prosjektet, og andre kommuner, å lære fra.

### 4.3 En spesiell form for samarbeid som krever spesiell kompetanse

Vi har i dette prosjektet konsentrert oss om å være med fire case på et arbeid med å selv forstå og teste ut samskaping i sammenheng med sosial innovasjon på definerte tjenesteområder. Vi har villet se om samskaping i konkret (kommunal) tjenesteutvikling fører til nye og nyttige tiltak for det casene/kommunene selv definerte som målgruppe. For tre av casene var det mennesker med særlig behov, der kommunen selv mente at det mangler tilbud, eller forelå tilbud/tjenester hvor konvensjonell medvirkningsstrategi ikke ga ønsket resultat/effekt.

Samskaping er ikke et synonym for samarbeid, det er en spesiell form for samarbeid. Se kapittel 1. Samskaping er heller ikke et nytt ord for brukermedvirkning. Når vi i en rekke andre sammenhenger har snakket med offentlig ansatte om brukermedvirkning, har det handlet mye om «høringer» og andre symboltiltak for å gi innbyggere og brukere av tjenester «en følelse av å ha noe å si» - eventuelt å bringe sivilsamfunnsaktører inn i tjenestene for å gjøre det billigere<sup>2</sup>.

*OA: Jeg har arbeidet i (avdelingens navn) i mange år og det har vært veldig få prosjekter her som har vært så nyttige. Vi har kommet fram til resultater som ble lagt i en skuff og så var vi ferdig med det. Framover skal vi arbeide systematisk med samskaping med mennesker for å skape varige endringer som gir dem gode liv – til beste både for dem og for samfunnet.*

Det er blitt tydelig for oss gjennom prosjektet at holdninger og innstilling er sentrale variabler for å få til samskaping, der det er et ønske. For å få til samskaping trengs mennesker som er åpne for innspill og som erkjenner behovet for endring. De må være villig til å søke nye relasjoner for å lære, få flere innspill og ville skape seg et rom for refleksjon sammen med mennesker med andre erfaringer og kompetanse. *Men så?* Finnes det tid og anledninger til å spille ut slike interesser, holdninger og ferdigheter. Da er vi ved det institusjonelle rammeverket.

Vi tror for det første at det må slås fast at det er *tillatt*. Vårt prosjekt her, og andre prosjekter vi har fulgt, viser at norsk lov ikke er et hinder mot samskaping. De finnes heller ikke grunnlag for å peke på retningslinjer eller saksbehandlingsregler som kan brukes som begrunnelse mot samskaping. Unntaket er regler om personvern, den såkalte «taushetsplikten». Regelen skal verne enkeltpersoner mot spredning av personsensitiv informasjon. I mange samskappingsprosesser vil individuelle forhold bli kjent. Fra litteratur om såkalt *peer support* og annen dokumentasjon om effekt av gjensidig støtte, vet vi at deling av erfaringer fra eget liv ikke skader, at det tvert om fremmer helse og velferd. Med bruk av informert samtykke og åpenhet om hva samskappingsprosessen vil kunne ha for konsekvenser, er det normalt ikke noe problem å få involverte deltakere til å dele med hverandre når de forstår at de selv vil ha nytte

---

<sup>2</sup> Fortrolighetshensyn hindrer oss i å oppgi adresser hvor vi har registrert slike holdninger, men det knytter seg altså til arbeid vi har gjort sammen med kommuner flere steder i landet.

av det (Gagne, Finch, Myrick, & Davis, 2018; Kobro, Andvig, & Ekelund, 2019; Kobro, Borg, Karlsson, & Vike, 2019).

Selv om det neppe er uoverskridelige formelle hindre mot samskaping i norske kommuner, er det likevel slik at «systemene» er tilpasset andre arbeidsformer. - *Skal vi ha innbyggerne med i prosessen og virkelig ønske det, da må vi rydde plass og tid til det*, sukket en av deltakerne i prosjektet. Den tjenestetologikken mange tjenester er bygget opp av, er ikke tilpasset samskaping. Det er dype historiske grunner til det.

Etter den 2. verdenskrigen sto samfunnet overfor problemer som måtte løses på en annen måte enn gjennom enkeltpersoner, kirken og veldedige organisasjoners innsats. Vi fikk en rask utvikling av velferdsstaten med støtte fra alle miljøer. Systemet som vokste – eller rettere; ble besluttet, var et system med klare beslutningshierarkier, faglige kommandolinjer og planmessighet – en *Public Administration* (PA). Befolkningen ble først og fremst sett på som passive, men takknemlige mottakere av offentlige tjenester. På slutten av 70-tallet og innover på 1980-tallet utviklet amerikanske forskere og ledere i amerikanske næringslivsforetak nye prinsipper for oppdeling og kontroll av enkeltkomponenter i komplekse produksjonssystemer. Prinsippene ble raskt adoptert av offentlig sektor, under betegnelsen *New Public Management* (NPM). Prinsipper fra markedet ble omsatt slik at det ble forventet at befolkningen i større grad skulle te seg som kunder i et velferdsmarked. Leverandørleddet skulle konkurrere om alt fra budsjettmidler til goodwill. I senere tid finner det sted eksperimentering og spredning av nye prinsipper i framveksten av nettverkssamfunnet (Hartley, 2005), noen kaller dette *New Public Governance* (NPG) (Osborne, 2010).

I NPG legges det opp til at innbyggere spiller en mer aktiv rolle i planlegging og produksjon av de tjenestene de etterspør eller er avhengige av. De tre modellene avløser ikke hverandre men lever side ved side. Kommunale ledere og fagfolk i ulike tjenester griper derfor til prinsipper og praksiser ut fra såkalte «institusjonelle logikker», fra både PA, NPM og NPG, av og til i rendyrket form; jfr. helseforetakenes «stykkprisfinansiering» (NPM), og av og til i sammenblandinger – såkalt hybride løsninger (Tortzen, 2019). Dette er krevende. De systemene som ligge innbakt i kommunale systemer mer tilpasset klassisk PA og markedsinspirert NPM, enn de er for nettverk og NPG.

Selv om samskaping trolig krever litt andre strukturelle forutsetninger enn de eksisterende systemene gjør, er det likevel viktig å skape en *kultur* for samskaping i norske kommuner. Kultur skapes av ledelse, først og fremst (Bang, 2020). Gode ledelsesforankring og -støtte synes derfor å være viktig for god samskaping.

#### 4.4 Ut av vanene

Samskaping med innbyggere foregår som en åpen innovasjonsprosess. Det er derfor krevende for personer som lenge har vært vant til et arbeidsregime preget av målstyring og kontroll. En prosess som åpner seg for omverden fordrer intern åpenhet og vilje til å slippe eksterne ressurser inn i prosessen. Kritiske ressurser for endring finnes i stor grad utenfor virksomhetens tradisjonelle grenser (Chesbrough, Vanhaverbeke, & West, 2006). En anerkjennelse av at gode idéer til tjenesteutvikling befinner seg hos tjenestens brukere (Holmen og Ringholm 2019, Willumsen og Ødegård 2015 og 2020, Rønning 2021, Tortzen 2019).

Vi så i prosjektet at samskaping synes vanskelig å forstå - det virker som om mange, bevisst eller ubevisst, plasserer begrepet inn i forforståelse som allerede finnes i ens egne kognitive kart, hvilket verken

er uvanlig eller kritikkverdig. Vi har lært av Daniel Kahnemann at hjernen har to tanke-systemer<sup>3</sup>. System 1 tenker «for oss». Tankene der er det vi ofte kaller ubevisste, automatiske og følger faste mønstre. De er temmelig friksjonsfrie og derfor raske og behagelige å bruke. System 2 er langsomme tanker som stopper opp og lurer; hvor skal jeg gå nå og hvorfor det i så fall? System 2 driver med grubling, mens system løper i vanespor. Heldigvis kan og bør vi ofte tenke i vaner, det gjør oss effektive. Av og til må vi likevel stoppe opp og se to ganger på den oppgaven vi har foran oss. Særlig hvis den måten vi vanligvis bruker å løse oppgaver på, ikke lenger virker. Slik uttrykker en av casedeltakerne fra en kommunal virksomhet dette:

*OA: Samskaping er et begrep som mange synes er vanskelig å forstå - så de vil heller fortsette som de alltid har gjort. Men spørsmålet er om det har virket? Når vi har sendt den samme brukeren inn i et tiltak for tiende gang, hvorfor sluttet vi ikke etter to ganger? Vi går for mye i gamle spor for å få ting unna - men så blir det ikke noe bedre. Det er dessverre mye brannslukking. Vi kan jobbe mye smartere om vi bare tenker oss om to ganger!*

Vi så også i prosjektet at de offentlig ansatte ganske raskt begynte å utvide grensene for hva som formet deres egen identitet. Hvis jeg definerer meg selv ut fra hvilken organisasjon jeg jobber i, er de kognitive rammene for samskaping trange. Om vi i stedet begynner å tenke i et større «vi her på stedet», eller til og med «vi som har denne utfordringen sammen» får vi mindre behov for å forsvare hvem vi er ut fra siloer og sektorer (Siegel, 2007). Slike holdninger åpner for tillit og tillit er en driver for innovasjon og vekst (Algan & Cahuc, 2010; Beugelsdijk, de Groot, & Schaik, 2004; Bjørnskov & Méon 2010; Whiteley 2000; Zak and Knack, 2001)

*OA: Vi anerkjenner at brukermedvirkning er viktig og har vært utilstrekkelig i organisasjonen. Innbyggere må ses og høres som personer, ikke bare være et nummer i rekka. Det er viktig å møte dem på deres hjemmebane og på deres premisser for å oppnå relasjoner, tillit, få dem med og få tilgang til deres ressurser og utfordringer. Det er en hovedutfordring i våre tjenester.*

Det er modig å innrømme at egne tjenester har slike svakheter som i sitatet ovenfor. En åpenhet om egne grenser for kompetanse og kvalitet i velferdstjenestene handler blant annet om gjennomsiktighet i de nye prosessene som startes. Det er viktig å synliggjøre at alle involverte parter behandles som legitime og likeverdige deltagere. Et samarbeid utvikler ofte raskt en gruppeidentitet. Høy grad av tillit forutsetter ofte en «vi-kultur» i gruppa i stedet for et «oss» og «dere». Utvikling av fellesskapet med innbyggerne brakte gradvis fokuset hos de ansatte i tjenestene over fra problemer til muligheter. En NPM-tilnærming som preger mye av offentlig sektors systemer og tjenester (Vike, 2004, Tortzen 2019, Rønning 2021) handler i stor grad om en kunde-leverandør logikk, mens verdier vi finner i samskaping handler mer om å eie et problem sammen, finne fram til løsninger sammen, og i noen grad produsere/distribuere løsningen i fellesskap.

Vi registrerte at både de offentlig ansatte og innbyggerne i prosjektet ble raskt mer bevisst på hvilken kunnskap de selv hadde og hvordan den sto til de andre deltakernes kunnskaper og erfaringer. Uten at begrepet ble brukt eksplisitt av deltakerne selv, ble konseptet *komplementær kompetanse* erkjent og anerkjent av deltakerne underveis. Men slikt tar tid. I vårt oppsummerende læringsverksted med alle casene ble det fra flere understreket, hva en deltaker uttrykte slik:

---

<sup>3</sup> Professor i psykologi og nobelprisvinner i økonomi, 2002.



*OA: Det oppleves viktig å være lojale mot prosessen. Stå i det, tåle usikkerhet med tanke på sluttresultat. Ikke bli utålmodig og gå mot en tradisjonell målstyrt styringsprosess.*

## 4.5 Læring og nytte

Vi lærer best om vi har noen knagger å henge ny kunnskap på, og om ny kunnskap kan relateres til situasjoner og konkret kontekst hvor læringen er nyttig. Slik sett har prosjektet skapt gode forutsetninger for læring (Saksvik-Lehouillier & Vaag, 2020).

*OA: For meg har det vært en nokså bratt læringskurve å sette seg inn i hva samskaping er og hva vil oppnå gjennom prosjektet. Nå som jeg har jobbet med det en stund i praksis er det enklere å finne knagger å henge ny lærdom på.*

*En annen offentlig ansatt:*

*OA: Vi overvurderte i starten i hvor stor grad folk ville forstå poenget med samskaping, samt forstå hvilket alternativ det faktisk er til tradisjonelt samarbeid og brukermedvirkning. Vi trodde at både innbyggere og ansatte internt ville forstå og tilpasse seg en ny måte å jobbe på raskere og bedre enn hva som viste seg å være tilfelle.*

Vi jobbet systematisk i prosjektet med å skape arenaer for at de offentlig ansatte skulle kunne lære av hverandre. Vi så hvordan deltakerne, med en miks av våre teoretisk baserte innlegg, deres egen praksis og andre deltakers innspill fra andre case, satte sammen ny innsikt. Gjennom felles læringsreise ble ny kunnskap bedre internalisert, noe som lettet arbeidet med implementering i de situasjoner hvor sluttbrukerne var involvert. **Vi mener det er gode grunner til å hevde at prosjektets fokus på de offentlige tjenesteyterne, relativt raskt kom sluttbrukerne til gode.** En kommunal leder i ett av casene sier det slik:

*OA: Jeg kjenner virkelig at dette er et like stort læringsprosjekt for oss i forvaltning som for innbyggerne. Det gjør det ekstra krevende å drive det i drift – i den virkelige virkeligheten, at det blir en virkelig endring, ikke et stunt som de har vært utsatt for før.*

*En annen:*

*OA: Vi har erkjent hva kommunen har hatt av hindre i forhold til innbyggere. Bare den erkjennelsen har vært verd alt og gitt kjempelæring!*

Å se verden ut fra flere synsvinkler, også brukernes, kan skape både demokratiske verdier og mer treffsikre- og derved kostnadsbesparende tjenester. *Bureau of European Policy Advisers* (BEPA) er et ekspertpanel som EU-kommisjonen kan bruke for å analysere konkrete problemstillinger. De fremhever i en rapport fra 2010 at sosial innovasjon vil kunne fylle to funksjoner (Hubert, 2010). Den ene er at sosiale innovasjonsprosesser vil kunne skape en opplevelse av verdighet og sosial verdi hos deltakerne i selve prosessen. Det å bli sett og hørt og respektert som likepersoner gir verdi. «Produktet» av sosial innovasjon kan og skal ikke skiller fra den prosessen som frambringer verdien, ifølge BEPA. Sosiale innovasjonsprosesser som dem vi har fulgt i de fire casene, kan skape *empowerment, demokrati og verdighet* (Hubert, 2010). – I neste omgang kan prosessen naturligvis (i beste fall) føre til bedre; mer treffsikre sosiale tjenester/produkter. Bedre tjenester for flest mulig for lavest mulig innsats må kunne sies å være et universelt mål for all offentlig politikk, uavhengig av paradigme. **Med samskaping kan vi**

**altså være på sporet av en tilnærming som gir sosial verdi to ganger; både i prosess og i produkt.** Nedenstående sitater fra innbyggere involvert i de fire casene peker mot sosial verdi som skapes av prosessene:

*Tusen takk for en god dag i dag, det var utrolig godt å bli forstått og møtt «med hjerte bak», jeg vil komme neste gang.*

*Fin dag, jeg lærte noe over all forventning.*

*Jeg følte at jeg ble tatt seriøst, det er mye der ute som jeg ikke visste noe om.*

*Deilig å treffe folk som gjør at du slapper av, sånn som disse ansatte. Ansatte som tror på deg gjør at du åpner deg mer, at ungene stoler på de ansatte, de åpner seg.*

De tre kommunene i prosjektet ønsket en tydeliggjøring og konkrete tips om hvordan deres velferdstjenester kan gjøres bedre gjennom samskaping. Prosjektet har frambrakt bevisstgjøring og kunnskap som vi må kunne si å ha bidratt med å styrke praksis i de tjenestene casene dekker. Noen har «feilet», og de har våget å innrømme det, men også å lære av det. Praksis og forskning har løpt parallelt og vevet inn i hverandre på en måte som har skapt sosial verdi – og vi tør å si; sosial innovasjon.

Vi opplevde at prosjektet ble oppfattet blant noen deltakere fra kommunene som en **annen/ny** måte å jobbe med kjerneoppgaver på, mens det hos andre virket i det minste i første fase av prosjektet, som om noe som bare kommer *i tillegg til* annen virksomhet. Vi arbeidet for at case-innsatsen i størst mulig grad skulle integreres i konkrete oppgaver som likevel skulle utføres i kommunene. Dersom samskapende velferdstjenester blir «enda et krav» - eller «enda en oppgave» så tror vi det vil spille falitt. Hele oppspillet mot en ny måte å løse kommunale oppgaver på, handler om å vikle kommunene ut av den pressede situasjonen de befinner seg i – ikke å skape økt press.

Som vi har kommentert innledningsvis, lå det ulike forutsetninger til grunn for de fire casene i prosjektet fra start. Det skjedde også ting underveis som førte til at de ikke utviklet seg i samme takt og modningsfaser. I to prosjekter nådde de en fase av implementering. I Svarstad (Larvik) har de åpnet et «Innbyggertorg»; Sentralen. I NAV-Larvik har de testet ut og erfart nytten av å gå fra «vanlig innbyggerinvolvering» til samskaping. Også i Horten opplever caseansvarlig at de har implementert en ny måte å tenke brukernes rolle i tjenestene på. Sitatene nedenfor er hentet fra de tre casene, i tilfeldig rekkefølge.

*OA: Prosjektet har hatt betydning for måten vi tilnærme oss på, den bevisstgjøringen på metoden. Vi lyttet før, visste at brukerstemmen var viktig, men det er enda sterkere, mer intenst, større delaktighet nå. De er enda mer med på å bestemme.*

*OA: Vi har fått implementert samskaping fremfor samarbeid. Det er vi i gang med å få tak på, nå etter at vi trynet første gang. Skal vi tenke en ny måte å gjøre ting på, må vi være lojale mot prosessen og bruke det. Vi er bevisst på hvordan vi jobber for å få vårt mål og hvor viktig brukermedvirkning er i sånne prosesser. Andre prosesser har vist mangelfull bruker-medvirkning, det å bli sett som person og ikke nummer.*

OA: Vi må jo styre til en viss grad, men vi er mye mindre forutinntatt nå, og bruker de (innbyggerne) i mye større grad enn før. Betydningen av egen rolle som ansatt er ikke så stor som vi har en tendens til å tro at den er.

## 4.6 En kilde til effektivisering?

**Innbyggerrepresentanter i casene mener at de ville hatt behov for mindre oppfølging samlet sett, dersom de hadde blitt møtt på en god måte og fått den oppfølgingen de selv opplever og oppfatter at de har behov for i første omgang, noe de i større grad beskrev at de opplevde utover i prosjektet.**

Tjenesten de mottar kunne «truffet bedre», og i prosjektet fikk de muligheten til å bidra til nettopp det. Dette innså de offentlig ansatte i prosjektet, og de tjenestene de løpende utviklet og håndterte gjennom prosjektet ble bedre. Ansatte i casene ble mer bevisst på hvordan de selv er en del av det tilbudet som gis, at de selv påvirker situasjoner; at de faktisk selv er en del av tjenesten. Man kan si at den ene aktøren i en tjenesterelasjon kan bidra til å gjøre brukerne bedre eller dårligere. Samskaping på sitt beste, underbygger brukernes egenmestring (empowerment).

OA: Vi har fått mer innsikt, forståelse og anerkjennelse av innbyggeres ressurser, at innbyggerne blir sett og hørt mer enn å være et anonymt nummer som en del av innbyggermassen. Innbyggerne supplerer det offentlige med sin erfaringskompetanse og sammen kan vi utvikle bedre tjenester. Livskvalitet, folkehelse, reell demokratisk deltagelse og legitimitet får større fokus. Disse tingene blir tatt mer på alvor når innbyggerne involveres gjennom samskaping. Det bidrar til en bredere utvikling lokalsamfunnet.

Vi så gjennom prosjektet at gode brukermøter og modne refleksjoner over hva som skjer og blir sagt, begge veier (og hva som ikke sies), vil kunne skape bedre tjenester. Men det krever tid å reflektere (ref. «langsomme tanker»), det tar tid – men det tar tid både å bygge ny erkjennelse for egen del, og bygge tillit mellom mennesker. Det er derfor nødvendig å prioritere tid sammen med brukere/innbyggere. Flere uttalelser fra deltakerne underbygger dette:

OA: Vi kommer ikke i posisjon når skuldrene er høye, vi treffer ikke på den egentlige sannheten, vi kan drive på med vårt språk, men det er noe med innhold og timing, vi må ta tid i starten for å få riktig inngang og spare tid i andre enden.

OA: Det er akkurat det dette handler om: Å bruke nok tid i det første leddet til å forstå at det er ikke noen vits i å gå de ni neste. Vi skyter oss selv litt i beinet ved å ikke tenke at vi må investere mer tid i hver sak. Altså, individuell vurdering og avklaring, det er det viktigste som finnes det ... i en prosess, for ellers går du glipp av all informasjonen.

Bedre kvaliteter i tjenestene med høyere sosial verdi kan også gi økonomisk verdi; økonomisk cgevinst. Bedre treffsikkerhet og færre igangsatte feilslåtte tiltak kan gi besparelse.

OA: Det handler om å få en bedre forståelse av helheten og avgrensninger, overlapp og gap mellom tjenestene og andre tilbud.

OA: Brukerne er jo mye flinkere enn oss. De er bedre enn oss på fritidsaktiviteter. Vi ansatte kaver med å følge med, det finnes så mye der ute. Brukerne får samme tilbud fra flere plasser, f.eks. kino. De får mye mer enn det vi hoster opp; «Nei, takk det får vi nok av!».

OA: Vi ser at det er mange som jobber mot de samme brukerne, som ikke kjenner til hverandre og våre/hverandres arbeidsmetoder. Jeg har tro på at vi kunne klart det bedre og raskere om vi gjorde mer sammen.

En kommunal leder pekte i sitt case på at samskaping kan motvirke sosial arv. Hen mener at samskaping, i motsetning til tradisjonelt samarbeid, har et interessant fokus og potensial for «sosialisering oppover». Samskaping som metode er egnet for å motvirke sosial arv ved at foreldre får en «ekspertrolle» i prosessene, som gir dem muligheter for å spille en annen rolle enn offer eller passiv sosialmottaker.

## 4.7 Skalering

Potensiale for overføring av erfaringer og læring fra prosjektet internt i de tre aktuelle kommunene/NAV-kontorene er sannsynligvis stor. Med noe tilrettelegging og målrettede tiltak vil læringen også kunne skaleres til andre kommuner.

*OA: Vi skal sammen gjøre erfaringer og refleksjoner så andre kan lære av oss så vi kan gjøre tilbudet bedre for flere.*

*OA: Hvis dette har effekt på de få vi jobber med, så kan vi jo overføre det videre til andre!*

Det er i denne sammenhengen viktig å understreke at ny kunnskap ikke kommer av seg selv. Den «vokser frem» gjennom nye inntrykk, nye erfaringer samtaler, samarbeid og andre impulser (som f.eks. undervisning) utenfra. Endring må sannsynligvis skje innenfra, men med impulser utenfra.

Skal andre kommuner lære å arbeide med samskaping, kan de utsette seg for «læringsimpulser» utenfra, men de må finne former og metoder å jobbe «innenfra» selv. I vårt prosjekt så vi at den forskeren som fulgte casene tettest, på mange måter fungerte som en mentor for flere av kommunedeltakerne. Det er en erfaring fra prosjektet som sannsynligvis ikke må undervurderes. En mentor må naturligvis ha mye kunnskap innenfor det aktuelle kunnskap- og ferdighetsområdet læringen handler om, men pedagogiske evner er også viktig. Vi så at det var viktig at aksjonsforskeren forsto hvilken fase det enkelte caset befant seg på, slik at hun kunne utøve veiledning ut fra rett modningsnivå. På den måten virker det som om hvert case, kanskje med unntak av Holmestrand som av årsaker beskrevet tidligere, ble veiledet videre ut fra hvor deres utfordringstrinn befant seg (Csikszentmihalyi, 1975).

*OA: Jeg er helt avhengig av dere. Når du skal endre så pass mye som dette, som innvirker på vår måte å tenke og gjøre, trenger jeg ekspertise så vi ikke glipper tilbake til det gamle byråkratiet.*

Denne avhengigheten av god veiledning og oppfølging fra noen som er trygg på samskaping, er en viktig erfaring fra prosjektet. Det bør settes i gang en prosess fra Statsforvalteren og andre i kommunesektoren, med vurderinger av hvordan dette kan ivaretas i etterkant av dette prosjektet.

Kommunene trenger et tydelig begrep og en tydelig modell for endring og innovasjon på velferdsområdet. I prosjektet har vi identifisert og forklart noen sentrale elementer som sannsynligvis kan bidra til å tydeliggjøre én vei til slik innovasjon. For å se større deler av kartet behøves ytterligere forskning og metodisk utvikling. En rekke tiltak og prosjekter er på gang, både i regi av akademien, og regi av andre i kommunesektoren. **Vi mener tiden er moden for å samle dette i et nasjonalt læringsnettverk hvor forvaltning, forskning og praksis kan møtes for et slikt formål.**

## 4.8 En veileder

Gjennom prosjektet så og kommenterte vi, se særlig avsnitt 3.6. at offentlig deltakere hadde betydelig behov for løpende veiledning i samskaping underveis i egen caseprosess. Slik avhengighet kan være en svakhet, særlig dersom slik veiledning ikke er tilgjengelig. Det kan på den annen side være en styrke på den måten at offentlig fagpersonell viser en ydmykhet og åpenhet for ny læring og ny praksis. Det er modig. I denne omgang utleder vi ikke mer av dette poenget enn at vi ber Statsforvalteren merke seg at implementering av samskaping sannsynligvis krever veiledning og/eller en form for faglig støtte og/eller kompetanseutvikling.

Det vi har foretatt oss i denne omgang er, i dialog med casedeltakerne, å lage et forslag til et veiledningsdokument. Det er sannsynligvis langt fra tilstrekkelig for å skape den tryggheten og ferdighetene som skal til i møte med konkrete utfordringer. Vi vil derfor, i dialog med Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, vurdere om denne skal videreutvikles både innholdsmessig og formmessig med tanke på videre utbredelse - som noe mer enn et appendiks til en rapport.

Vi har redegjort for i flere deler av rapporten at samskaping er situasjonelt. Samskaping som prinsipp eller verdi, rommer noen hoved- karakteristika som må finne sin form og sin framdrift i hvert enkelt tilfelle. En variasjonsfelt vi vil peke på er at initiativ til samskaping ikke alltid må komme fra «offentlig side». Når initiativet kommer fra kommunen er allerede en rekke barrierer etablert, og som må overkommes på vei over i et likeverdig samarbeid. Vi har i mange år vent oss til at kommunen (som organisasjon) er en legitim dominerende aktør i produksjon av velferd lokalt. Når nye initiativer kommer fra den kanten vil aktører i sivilsamfunnet lett kunne falle inn i en vane om at «de tar ansvar». Når hensikten tvert om er at vi nå skal ta ansvar og oppgaver sammen, så er faren stor for at vi ikke kommer oss ut av vanenes makt. Om og når kommunen likevel bestemmer seg for å ta det første initiativet, kan tips og råd i vedlagte veileder likevel være til hjelp.

## Referanser

- Algan, Y., & Cahuc, P. (2010). Inherited Trust and Growth. *American Economic Review*, 100, 2060-2092. doi:<http://doi.org/10.1257/aer.100.5.2060>
- Andersen, L. L., Espersen, H. H., Kobro, L. U., Kristensen, K., Skar, C., & Iversen, H. (2018). *Demokratisk innovasjon: Teorier og modeller for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner*. (164036). Høgskolen i Sørøst-Norge Retrieved from <https://www.ks.no/contentassets/74ff5e45a36a44ceac3b4e99447e327b/forskningsrapport.pdf>
- Bang, H. (2020). *Organisasjonskultur* (5. utgave. ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Beugelsdijk, S., de Groot, H. L. F., & Schaik, T. (2004). Trust and economic growth: A robustness analysis. *Oxford Economic Papers*, 56, 118-134.
- Bjørnskov, C., & Méon, P.-G. (2010). The Productivity of Trust. *World Development*, 70. doi:<http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.01.015>
- Chesbrough, H. W., Vanhaverbeke, W., & West, J. (Eds.). (2006). *Open Innovation : Researching a New Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Costa, A. C., & Anderson, N. (Eds.). (2013). *Trust and Social Capital in Organizations*. London: SAGE Publications Ltd.
- Csikszentmihalyi, M. (1975). *Beyond Boredom and Anxiety: Experiencing Flow in Work and Play*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Eide, K., Lidén, H., Haugland, B., Fladstad, T. & Hauge, H.A. (2020) Trajectories of ambivalence and trust: experiences of unaccompanied refugee minors resettling in Norway. *Euro-pean Journal of Social Work*, 23(4), s. 554-565.
- Eriksen, K. Å., & Storesund, C. V. (2019). Nøkkelen er likeverd: Recoverykursleiarar sine erfaringar med samskaping. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 16(4), 237-247. Retrieved from [https://www.idunn.no/tph/2019/04/noekkelen\\_er\\_likeverd](https://www.idunn.no/tph/2019/04/noekkelen_er_likeverd)
- Filstad, C., Olaisen, J., & Rosendahl, T. (2004). Globalisering av kunnskap i kompetanseledelse og organisatorisk læring. *Beta*(01), 2-16.
- Finansdepartementet. (2021). *Perspektivmeldingen 2021*. (Meld. St. 14 (2020-2021)). Det kongelige finansdepartement Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-14-20202021/id2834218/>
- Gagne, C. A., Finch, W. L., Myrick, K. J., & Davis, L. M. (2018). Peer Workers in the Behavioral and Integrated Health Workforce: Opportunities and Future Directions. *Am J Prev Med*, 54(6), S258-S266. <http://doi.org/10.1016/j.amepre.2018.03.010>
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. ed.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

- Guribye, E. (2016). *Mot 'Kommune 3.0'? Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor: Med hjerte for Arendal* (FoU-rapport nr. 3/2016). Retrieved from <https://static1.squarespace.com/static/5dd15233cf3c9512c32ddf10/t/5dd1a74c48fc02235997c6e8/1574020944751/FoU-rapport-3-2016-endelig.pdf>
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management*, 25(1), 27-34. Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9302.2005.00447.x?needAccess=true#aHR0cHM6Ly93d3cudGFuZGZvbmxpbmUuY29tL2RvaS9wZGYvMTAuMTEwMTE5OTMwMi4yMDE1LjAwNDQ3Lng/bmVIZEFjY2Vzcz10cnVlQEBAMA==>
- Holmen, A. K. T., & Ringholm, T. (2019). *Innovasjon møter kommune*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Hubert, A. (2010). *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/migrant-integration/?action=media.download&uuid=2A18225B-A4EF-443D-9D074439D071447D>
- Kobro, L. U. (2018). *La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon*. Porsgrunn: Høgskolen i Sørøst-Norge/SESAM Senter for sosialt entreprenørskap og samskapende sosial innovasjon. Retrieved from [https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/bitstream/handle/11250/2488431/handbok\\_for\\_samskaping.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/bitstream/handle/11250/2488431/handbok_for_samskaping.pdf?sequence=6&isAllowed=y)
- Kobro, L. U., Andvig, E. S., & Ekelund, B. Z. (2019). En u-sving til bedre bolig. Et prosjekt for boligsosial innovasjon i kommunal kontekst. In: Universitetet i Sørøst-Norge.
- Kobro, L. U., Borg, M., Karlsson, B., & Vike, H. (2019). Recovery på banen. Gatelag som samskapende sosial innovasjon i norske kommuner. In: Universitetet i Sørøst-Norge.
- Kobro, L. U., & Brandtzæg, B. A. (2020). Godt begynt er halvt fullendt? En oppstartsanalyse. Rapport fra forsøk med nærdemokratiske ordninger i Asker kommune. In: Universitetet i Sørøst-Norge.
- Kobro, L. U. (2020) Lokal frivillighet - nye roller underveis. I G. Lorentzen og A. Midtsundstad (Red.), *Frivillighet: Nye former for frivillig arbeid i norske kommuner* (s. 135-157). Bergen: Fagbokforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *En innovativ offentlig sektor - Kultur, ledelse og kompetanse*. (Meld. St. 30 (2019-2020)). Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. ed.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Momrak, A. M., & Leikvoll, G. K. A. (2019). *Innbyggerinvolvering og samskaping i kommunal sektor*. (471). Telemarksforskning Retrieved from <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/innbyggerinvolvering-og-samskaping-i-kommunal-sektor/3376/>
- Moxnes, P. (2012). *Positiv angst i individ, gruppe og organisasjon : et organisasjonspsykologisk perspektiv* (4. utg. ed.). Oslo: Universitetsforl.

- Nysveen, H., Thorbjørnsen, H., & Pedersen, P. E. (2012). Samskaping og innovasjon. *Magma*, 15(3), 26-34. Retrieved from <https://www.magma.no/samskaping-og-innovasjon>
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: London: Routledge.
- Røiseland, A., & Lo, C. (2019). Samskaping - nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 35(1), 51-58. Retrieved from [https://www.idunn.no/nst/2019/01/samskaping\\_nyttig\\_begrep\\_for\\_norske\\_forskere\\_og\\_praktiker](https://www.idunn.no/nst/2019/01/samskaping_nyttig_begrep_for_norske_forskere_og_praktiker)
- Rønning, R. (2021). *Innovasjon i offentlig sektor: Innover eller bli innover*. <http://doi.org/10.18261/9788215046235-2021>
- Saksvik-Lehouillier, I., & Vaag, J. R. (2020). *Praktisk organisasjonspsykologi* (1. utgave. ed.). Oslo: Gyldendal.
- Segaard, S. B. (2011): *Frivillig sektor og innvandrere*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Siegel, D. J. (2007). *The mindful brain : reflection and attunement in the cultivation of well-being*: W. W. Norton & Company.
- Starks, H., & Brown Trinidad, S. (2007). Choose Your Method: A Comparison of Phenomenology, Discourse Analysis, and Grounded Theory. *Qual Health Res*, 17(10), 1372-1380. <http://doi.org/10.1177/1049732307307031>
- Stoecker, R. (1999). Are Academics Irrelevant?: Roles for Scholars in Participatory Research. *American Behavioral Scientist*, 42(5), 840-854. doi:<http://doi.org/10.1177/00027649921954561>
- Stougaard, M. S. (2020). Co-producing Public Welfare Services with Vulnerable Citizens: A Case Study of a Danish-Somali Women's Association Co-producing Crime Prevention with the Local Authorities. *Voluntas (Manchester, England)*. <http://doi.org/10.1007/s11266-020-00235-4>
- Tie, Y. C., Birks, M., & Francis, K. (2019). Grounded theory research: A design framework for novice researchers. *Sage Open Medicine*, 7(January-December 2019). doi:<https://doi.org/10.1177/2050312118822927>
- Tiller, T. (2006). *Aksjonslæring - forskende partnerskap i skolen: Motoren i det nye læringsløftet* (2. ed.). Kristiansand: Høyskoleforlaget AS - Norwegian Academic Press.
- Torring, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825. doi: <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Tortzen, A. (2019). *Samskabelse af velfærd: muligheder og faldgrupper*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Ulrich, J. (2016). Samskabelse - en typologi. *Clou skriftserie*, 2016-001, 1-15. Retrieved from <https://www.ucviden.dk/da/publications/samskabelse-en-typologi>
- Vavras, Terry G. 1992. *Aftermarketing*. New York: Irwin Professional Publishing
- Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser : den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo: Akribe.



- von Krogh, G., Ichijo, K., & Nonaka, I. (2000). *Enabling Knowledge Creation: How to Unlock the Mystery of Tacit Knowledge and Release the Power of Innovation*. Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com/lib/ucsn-ebooks/reader.action?docID=679609>
- Weber, M., Fivelsdal, E., & Østerberg, D. (2000). *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (3. utg. ed.). Oslo: Gyldendal.
- Whiteley, P. F. (2000). Economic Growth and Social Capital. *Political studies*, 48(3), 443-466. <http://doi.org/10.1111/1467-9248.00269>
- Willumsen, E., & Ødegård, A. (2015). *Sosial innovasjon - fra politikk til tjenesteutvikling*. Bergen: Fagbokforl.
- Willumsen, E., Ødegård, A., & Sirnes, T. (2020). Sosial innovasjon og samskaping. In *Samskaping : sosial innovasjon for helse og velferd*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Willumsen, E., Ødegård, A., & Sirnes, T. (2020). Sosial innovasjon og samskaping. In *Samskaping : sosial innovasjon for helse og velferd*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Zak, P., J., & Knack, S. (2001). Trust and Growth. *The Economic journal (London)*, 111(470), 295-321. <http://doi.org/10.1111/1468-0297.00609>

## Appendiks 1.



### ***En veileder for offentlige aktører i lokal samskaping***



***Denne veilederen er ingen fasit! Den gir noen tips og råd som du må bruke med kløkt i forhold til konkrete utfordringer i den situasjonen du står i. Tipsene og rådene er myntet på situasjoner der initiativet til samskaping kommer fra en eller flere offentlige aktører. Ikke alle prosesser for samskaping initieres fra kommuner eller andre offentlige myndigheter. Vi kjenner mange eksempler på initiativer som vokser frem «nedenfra» som det kalles og slike initiativer må følge litt andre stier enn den vi skisserer her.***

***Se også håndboka***

***La oss gjøre det sammen! – En håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon. Den forklarer flere dimensjoner ved samskaping enn det vi har gitt plass til her.***

## Forberedelsesfasen

---

Når man skal gjøre noe man ikke har gjort før, er det lurt å forberede seg. Det kan til og med være lurt å øve! Men ikke alle former for aktivitet kan øves på utenfor de sammenhengene hvor ferdighetene skal bruke, og samskaping handler ikke først og fremst om prinsippet – det handler om verdier i bruk. Det handler om gjøre ting sammen og det er ikke så lett å forberede seg på slikt uten å nettopp gjøre det sammen. Når dere som offentlige aktører skal inn i et slikt krevende samarbeid er det lurt å sørge for noen egne forberedelser og forankring. Det handler ikke om å legge en plan eller føringer for hvordan hva samskapingen skal gjøres i detalj, eller hva den konkret skal føre til. Da blir det jo ikke samskaping! Her er noen tips for den innledende fasen.

- ✓ Vær tydelig og påpasselig med å forankre samskaping som metode i egen organisasjon. Sørg for at ledelsen vet hva samskaping er og hva det innebærer, særlig når det gjelder tap av kontroll. Metoden vil kreve tid, tillit til innbyggere utenfor deres egen organisasjon og mot til ikke å vite hva som kommer ut i andre enden. Sørg for at dette er kjent og at dere blir enige om formål, ressurser, handlingsrom, tidsbruk og arbeidsmåte.
- ✓ Vær klar over at det kan være nyttig og nødvendig å skape forankring og forståelse, ikke bare oppover i organisasjonen, men også på tvers av etater og avdelinger. Det er lett- og ganske vanlig å undervurdere behovet for dette. Det er viktig å unngå at kolleger ender opp som bremseklosser for hverandre på grunn av manglende forståelse for samskaping og lite kjennskap til hverandres utfordringer. Det er dumt å møte innbyggere i samskaping når man ikke står samlet i egen organisasjon.
- ✓ Samskaping kan ikke bare besluttes. Dere må være bevisste på å utvikle endringsvilje og risikotoleranse internt. Samskaping innebærer endringer i holdninger og arbeidsmåter og det er ingen «quick fix». Dere må derfor sannsynligvis jobbe med ny kunnskap, kompetanse og ny praksis over tid. Det kan være en god idé og hente inn noen eksterne ressurser, om dere ikke har det internt. Den gode nyheten er at dere ikke trenger å ha all kunnskap på plass før dere begynner. Kunnskap vokser nemlig fram fra handling. Vi lærer av det vi gjør – vi trenger ikke alltid vente med å handle til vi vet. Bevisst handling gjennom refleksjon er en fin metode å lære av.
- ✓ Samskaping kan være vanskelig å venne seg til om man vanligvis er opptatt av å ha kontroll. Også om du føler at ny praksis er en kritikk mot den måten tjenester løses på i dag, kan det være smertefullt. Det er klokt å respektere slike følelser hos seg selv eller andre, men la det ikke stanse prosessen. Vær ydmyk, nysgjerrig og undrende. Snakk om elefanten i rommet – hvor villige er vi til endring, hva skyldes uviljen?
- ✓ Det er greit at ledelsen ikke selv alltid er personlig engasjert i samskapingsarbeidet. Men han/hun må gi legge fra seg tradisjonelle styringsprinsipper. Samskaping med innbyggere kan ikke styres/administreres som om de er medarbeidere eller «undersåtter». Ledelse bør delegere myndighet og gi de ansatte som jobber konkret med samskaping både tillit og handlingsrom. Dette vil gi større grad av eierskap og nødvendig fleksibilitet hos ansatte underveis i prosessen. – Ting kommer nemlig ikke til å gå som planlagt, det ligger i samskapingens natur. Ledelsen må gi de ansatte ryggdekning og gode betingelser for denne typen arbeid.
- ✓ Beregne god tid til gjennomføringen. Bestem dere for om dette skal være et «stunt»; en innbyggermedvirkning i en avgrenset første fase – som vi i håndboka kaller «tynn samskaping», eller om dere har ambisjoner om å bevege dere over mot «tykk samskaping» hvor innbyggere er med over tid og produsere/distribuere velferdstjenester, altså ikke bare er med i planleggingen.
- ✓ Vær mentalt forberedt på å måtte stå i en prosess sammen med innbyggerne selv om det skulle oppstå usikkerhet og uforutsigbarhet. Hold ut!
- ✓ Fortsett forankringsprosessen kontinuerlig underveis overfor alle involverte parter. Spre informasjon om hva som skjer. Kommuniser arbeidet med tiltak/aktiviteter/ etc. fordi det vil skape eierskap og stolthet hos de involverte, både internt og eksternt. Hvordan feirer dere seire? Selv små positive framskritt bør markeres. Vi er ofte flinke til å lage systemer for feil; avviksmeldinger og klagerutiner. Har dere systemer for å fange opp gode innspill, seire og forsterke det som er bra?



---

## Rekruttering og håndtering av deltakere fra sivilsamfunnet

---

Hvem skal være med i samskapingen? Noen deltakere utenfor offentlig sektor må være med – ellers er det ikke samskaping. Det er ikke slik at personer fra sivilsamfunnet må sitte i posisjoner hvor de formelt representerer en viss målgruppe. Det viktigste er at de har erfaringer med de tjenestene eller det samfunnsområdet som skal utvikles.

- ✓ Hva er problemet som skal løses, eller hvilket område er det som skal forbedres gjennom samskaping? Formuler en foreløpig problemstilling som dere sjekker litt ut med målgruppen – og vær åpen på å revidere den sammen med innbyggerne før den endelige rekrutteringen begynner.
- ✓ Avgrens innsatsområdet til ting dere og innbyggerne har mandat og myndighet til å gjøre noe med.
- ✓ Bli så enige om hvem som i størst grad er berørt av problemet; hvem er det som vil få det bedre om dere lykkes? Rekrutter nok deltakere blant disse slik at de er like mange eller flere enn der er fra offentlig sektor.
- ✓ Samskaping handler om å skape nye og nyttige løsninger som gir varig verdi for de involverte personene, men det skal også komme andre til gode. Det er derfor lurt å rekruttere innbyggere som evner å se utfordringene i en større sammenheng enn bare i sin egen situasjon.
- ✓ Bruk nettverk, datasystemer og ansatte i andre tjenester for å finne relevante innbyggere som kan bidra til at formålet oppnås. Hvis du er urolig for personvernet, så gå direkte til dem det gjelder og spør dem. Mange innbyggere i sårbare situasjoner synes det er både greit og godt å kunne dele livserfaringer med andre i samme situasjon.

- ✓ Mange opplever å være alene med sin vanskelige situasjon. De kjenner ofte ikke til at det finnes flere med samme utfordringer, erfaringer og ressurser. Disse er et uutnyttet potensial for hverandre. Det kan være store gevinster både for innbyggerne selv og for lokalsamfunnet om de får jobbe sammen.
- ✓ Møt innbyggerne der de er trygge og komfortable, enten på deres hjemmebane eller «nøytral grunn». Forklar dem hvorfor akkurat de er ønsket med. Det er viktig å skape en hyggelig, uformell stemning.
- ✓ Lag et enkelt informasjonsskriv som motiverer innbyggere til å delta. Legg vekt på at dere trenger innbyggernes kompetanse. Pass på å få fram at prosjektet har et større fokus enn bare den enkeltes utfordringer. Ikke lov dem konkrete sosiale ytelser. Dere bør peke på formålet med tiltaket, men ikke detaljer om hva som skal gjøres når. Det er jo nettopp det samskapingen vil gjøre.
- ✓ Vurder antall deltagere og ulike grupperinger som bør være med ut fra formålet med samskapingen. Jo bredere formålet er, jo flere deltakere trengs. Det bør være mange nok til at de kan oppleve en tilhørighet og at samskapingen kan gjennomføres tross ulik grad av deltakelse.



IDA STREK

## Gjennomføringsfasen

---

### Trygghet og likeverd

- ✓ Det har i flere prosjekter vist seg svært positivt å invitere deltakere i samskaping rundt et måltid. Det gir en uformell ramme hvor praten går og tillit skapes på en annerledes måte enn rundt et møtebord.
- ✓ Stor ulikhet mellom deltakere i en gruppe krever tid og koordinering. Ta hensyn til at deltagere kan være i forskjellige situasjoner/faser og kan ha ønsker og behov for forskjellig tempo i prosessen. Snakk gjerne om dette, bli kjent med hverandres preferanser og ønsker.
- ✓ Vær ærlige og ydmyke angående egne utfordringer i den offentlige tjenesten når det gjelder kapasitet, kvalitet og kunnskap. Vær åpne på at også dere i kommunen trenger mer innsikt i problemområdet og bedre kjennskap til personene som er med for å kunne forstå behov og utfordringer bedre. Gjør alle deltagerne sikre på at dere ikke driver med «lissom-samskaping», men at dere trenger innbyggernes kompetanse og bidrag for å skape bedre eller nye tilbud.
- ✓ Det kan være krevende å forstå deltagernes situasjon. Tilsvarende trenger de tid til å forstå og få oversikt over offentlige/kommunale systemet. Ta dere tid, snakk åpent om hva som er vanskelig og forsøk å finne veier ut av det sammen.
- ✓ Det er lurt å tilrettelegge individuelt for ulike typer deltagelse hos innbyggerne. De bør ikke behandles som en ensartet gruppe. Vær årvåken for individuelle forutsetninger og villig til å følge det opp med tilpasninger. Det kan være skrive- og lesevaner, språkutfordringer, fysiske eller psykiske utfordringer mv.



IDA STREK

## Kommunikasjon

- ✓ Vær alltid bevisst på det språket dere bruker. Unngå byråkratisk eller teknisk fagspråk som kan oppfattes som en ovenfra og ned kommunikasjon. Spør hvis du er i tvil om hvordan et ord eller uttrykk virker.
- ✓ Språk kan skape avstand – eller nærhet og tillit. Forsøk å bruke «deltagernes språk» såfremt det ikke blir unaturlig og kunstig (eks tilrettelegge i stedet for fasilitere). Unngå definerende/stigmatiserende termer som ikke oppfattes likeverdige (som «bruker»).
- ✓ Vær bevisste på at en veldig viktig del av kommunikasjon i en samskapingsprosess er å kunne la være å si noe. Forsøk i større grad enn vanlig å være stille og lytte, så deltagerne får anledning til å komme med sine tanker, vurderinger og forslag.
- ✓ Vurder å bruke profesjonell tolketjeneste når dere jobber med innvandrere, eventuelt kan dere vurdere å involvere frivillige som kan bidra som tolker som en del av samskapingsprosessen.
- ✓ Snakk sammen med deltakerne om hvilken kommunikasjonsplattform dere skal bruke sammen (lyd, bilde, mail, sosiale medier osv).



IDA SIREK

## Ledelse og tilrettelegging

- ✓ Det er viktig med kompetanse på prosessledelse og fasilitering; det vil si god tilrettelegging av både sosiale og fysiske betingelser for samarbeidet. Hent det utenfra om det trengs, eller bruk tid på å øke egne ferdigheter.
- ✓ Lederskap handler om å lede prosessen mot det formålet vi er enige om å arbeid mot. Det er viktig at det er flere som jobber sammen og at man har en felles enighet om hvordan man leder prosessen mot målet. De ulike arbeidsoppgavene kan deles opp og fordeles i gruppa ut fra deltakernes ressurser og ønsker.
- ✓ Samskaping kan skje på mange arenaer – og bør kanskje flyttes litt rundt på hverandres «hjemmebaner». Det sitter mye kultur «i veggene». Hva slags kultur vil dere skal prege møtene? Hvor ønsker dere at brukerne skal bli mer kjent og komfortable med tanke på det som skal utvikles? Velg sted å være ut fra det.
- ✓ Lag en møteplan sammen med deltagerne. Det vil skape en «vi» følelse og gjøre prosessen litt forutsigbar.
- ✓ Gi slipp på den vante kontrollen, gi plass til deltagerne. Dere skal i fellesskap finne ny vei og i fellesskap, styre prosessen.
- ✓ Gi gjerne rom for innbyggerne til å snakke sammen uten at andre er til stede. Følg opp med å vise interesse og engasjement, og ta del i realiseringen av det innbyggerne ønsker.
- ✓ Følg gjerne opp den enkelte innbygger individuelt mellom gruppesamlingene, hvis de ønsker det. Spør! For noen kan det være lettere å tenke og ytre seg én til én enn i en større gruppe.
- ✓ Gi støtte til at deltagerne kan møtes på egenhånd, utenom deres møttestruktur, på sosiale medier eller andre steder.
- ✓ Bidra til fremdrift ved at innspill dokumenteres skriftlig, aktivt følges opp og sjekkes ut. Da vil alle deltakere forstå at de ses og høres. Begrunne det som ikke følges opp.
- ✓ Selv om dere fra offentlig side ikke må dominere, må dere likevel være synlige og tydelige deltakere. Innbyggerne vil oppleve seg overlatt til seg selv, eller ikke interessante nok, dersom dere trekker dere for mye tilbake. For mye og for lite, er like uheldig.
- ✓ Jobb med å koble prosessen og deltakerne til andre relevante tilbud i lokalsamfunnet; frivillighet, arbeidsliv, andre offentlige tjenester eller annet. Det vil kunne styrke varighet og bærekraft for de løsningene dere utvikler sammen.



## Appendiks 2.

**Oversikt over prosjektets hovedaktiviteter, med kommentarer.**

Hovedaktiviteter (HA)	Beskrivelse fra prosjektsøknad	Gjennomføring i prosjektet pt.
<b>HA 1: Kartlegging</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beskrivelse av dagens praksis i kommunene</li> <li>- Individuelle Intervjuer/samtaler med tre sentrale ledere/medarbeidere i hver kommuneorganisasjon.</li> <li>- Fokusgruppeintervju med relevante medarbeidere fra kommunen, sammen med 4-6 personer utenfor kommunen med erfaringer fra det tjenesteområdet som caset handler om.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dagens praksis er beskrevet i hvert case.</li> <li>- 12 individuelle intervjuer er gjennomført, transkribert og analysert.</li> <li>- Fokusgruppeintervjuer ble ikke gjennomført pga korona.</li> </ul>
<b>HA 2: Kompetanseutvikling - holdningsdannelse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Felles program for bevisstgjøring og kompetanseutvikling på et kunnskapsfelt som er ukjent/uvant for mange av dem; <i>samskaping</i>, på tvers av fag og sektorer i hver kommune. Aktiviteten sikrer felles retning og samkjørte ambisjoner lokalt.</li> <li>- Prosessverksteder x 8 (to hvert sted) gjennomføres som workshops – blant annet med bruk av Word Café metodikk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Det er gjennomført seks prosjektmøter på tvers av casene som danner grunnlag for felles læring på tvers.</li> <li>- Det er gjennomført flere enn to prosessverksteder i hvert case, men tilpasset deres behov.</li> </ul>
<b>HA 3: Skreddersøm Prosjekt design</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvert enkelt case designer (planlegger) nye former for saksbehandling/tjenestesign knyttet til sitt avgrensede case-tjenesteområde.</li> <li>- Casekommunene lager, og hjelper hverandre, med å lage en plan for implementering/testing.</li> <li>- Feltnotater og intervjuer med både tjenesteytere og tjenestemottakere.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- To case er i gang med å designe nye måter å levere tjenesten på, ett er i gang med implementering.</li> <li>- På prosjektgruppemøtene ga de tilbakemelding/innspill til hverandre.</li> <li>- Det er skrevet utfyllende referater fra alle møter som inngår i datagrunnlaget.</li> <li>- Det er ikke gjennomført intervjuer med tjenestemottakere, men skrevet utfyllende referater fra møter.</li> </ul>
<b>HA 4: Skreddersøm – Implementering og begynnende måling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Endring av praksis – ny kunnskap og praksis i velferdskommunen.</li> <li>- Prosjektet vil velge ut indikatorer og måle virkning, så langt prosjektets aktiviteter gjør dette mulig/faglig forsvarlig.</li> <li>- Ledelsesforankring og beslutning om iverksetting.</li> <li>- Bruk av måleverktøyene Samson (måleprosess) og So-Impact (virkning og effekt).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alle casene rapporterer om ny kunnskap og innspill til praksis. Tre har tatt lærdom av prosjektet og endrer praksis.</li> <li>- Casene har fått eksempler på hvilke måleverktøy som kan være aktuelt gjennom sjekklister og individuell veiledning.</li> <li>- Casene er lederforankret.</li> </ul>
<b>HA 5: Prosjektledelse og formidling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prosjektet vil etablere gode interne rutiner for å dele læring. Et felles prosjektintranett vil være en plattform for deling av inspirasjon og læringshistorier.</li> <li>- Hver deltaker vil lage nyhetsoppslag etc. på egne nyhets-/aktualitetssider.</li> <li>- USN/Sesam vil spre informasjon fra viktige milepæler på sine web- og FB-sider.</li> <li>- Det vil bli skrevet minst én forskningsartikkel fra prosjektet, publisert i internasjonal forskningstidsskrift. En artikkel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teams er tatt i bruk som kanal i noen av casene. Det vil ikke bli opprettet noe utover det.</li> <li>- Casene velger selv hva de vil dele hvor og i hvilke kanaler. Per nå har det vært med i tjenestelinje og til politisk.</li> <li>- SESAM deler relevante artikler og etter hvert noen erfaringer på sin FB-side.</li> <li>- Artikler er under utarbeidelse.</li> <li>- Fremlegg på konferanse/seminar er ikke planlagt så langt, men SESAM deler</li> </ul>

	<p>vil publiseres i Stat &amp; Styring, og sannsynligvis minst en artikkel i Kommunal Rapport og/eller Dagens Perspektiv.</p> <p>- Erfaringsmessig vil temaet samskaping bli satt opp på programplakaten til en rekke konferanser og seminarer rundt Norge, det nærmeste året. Det er naturlig å anta at deltakere i prosjektet vil bli bedt om å holde foredrag etc. i dette voksende feltet.</p>	<p>erfaringer på kurset sitt i samskapende sosial innovasjon og deltakerne i sine relevante miljøer.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------

Skriftserien nr 70  
2021

—  
**Samskapende velferdsinnovasjon**  
**-Ny kompetanse på vei mot**  
**"fellesskapskommunen"?**  
Sluttrapport

—  
Lars Ueland Kobro  
Anne Merete Bjørnerud

—  
ISBN 978-82-7206-597-2  
ISSN 2535-5325

---

[usn.no/sesam](https://usn.no/sesam)

