

HVA VET VI OM LEDELSE AV KOMMUNER SOM SAMSKAPER?

Oppsummering av vesentlige temaer fra forskning og praksis

Jacob Brixⁱ, Dina von Heimburgⁱ, Ole U. Friisⁱⁱ, Ottar Nessⁱ, Hege Hofstadⁱⁱⁱ, Trond Vedeldⁱⁱⁱ, Niels Højberg^{iv} & Tone Merethe Aasen^v

ⁱ NTNU Welfare

ⁱⁱ Aalborg University Business School

ⁱⁱⁱ NIBR-OsloMet

^{iv} Kong Frederiks Center for
Offentlig Ledelse, Aarhus Universitet

^vTrondheim Kommune



Prosjekt SAMVERDI:

Samskaping i kommunal sektor: Implikasjoner for politiske og administrative ledelsesprosesser
Rapport for arbeidspakke 1

Finansiert av: Statsforvalteren i Trøndelag

IPLs rapportserie nr: 13/2024 – Hva vet vi om ledelse av kommuner som samskaper? Oppsummering av vesentlige temaer fra forskning og praksis

Forfattere: Jacob Brix, Dina von Heimburg, Ole U. Friis, Ottar Ness, Hege Hofstad, Trond Vedeld, Niels Høyberg, & Tone Merethe Aasen

Prosjektleder: Trondheim Kommune

Sentrale samarbeidspartnere NTNU WellFare, By- og regionforskningsinstituttet ved OsloMet, Aalborg University Business School og Kong Frederiks Center for Offentlig Ledelse (Aarhus Universitet), Nettverk for helsefremmende samfunn (Fremsam), Levanger kommune, Drammen kommune, Lom kommune og Lesja kommune.

NTNU WellFare
Institutt for pedagogikk og livslang læring
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
7491 Trondheim

ISSN: 2535-714X

Anbefalt sitering av rapporten:

Brix, J., Heimburg, D.v., Friis, O. U., Ness, O., Hofstad, H., Vedeld, T., Høyberg, N. & Aasen, T. M. (2024) *Hva vet vi om ledelse av kommuner som samskaper? Oppsummering av vesentlige temaer fra forskning og praksis*. IPLs rapportserie nr. 13/2024.

Innholdsfortegnelse

FORORD.....	4
SAMMENDRAG.....	6
INTRODUKSJON: Bakgrunn og formål.....	16
Forskningsspørsmål, metode og leseveiledning.....	18
Samskaping av fellesskapsverdier i offentlig sektor	19
Definisjon av samskaping.....	23
En praktisk og pragmatisk tilgang til samskaping	24
Perspektiver på ledelse av offentlige organisasjoner som samskaper.....	28
HVA VET VI OM LEDELSE AV ORGANISASJONER SOM SAMSKAPER FRA VITENSKAPELIGE ARTIKLER OG PRAKSISEKSEMPLER?	31
Rollene til ledere i organisasjoner som samskaper	31
Hemmende faktorer	32
Fremmende faktorer.....	34
Spesifikke roller relatert til forskjellige ledernivåer	46
Hvilken rolle spiller organisatoriske forhold?	56
DISKUSJON OG KONKLUSJON: HVA ER <i>STATE OF THE ART</i> I 2024?.....	62
Mulige begrensninger	64
Forslag til en forskningsagenda	64
REFERANSER.....	67
RAPPORTENS FORFATTERE	77
VEDLEGG 1: REVIEW-METODE FORSKNINGSLITTERATUR	79
VEDLEGG 2: REVIEW-METODE PRAKSISFELTET	83

FORORD

Denne rapporten er den første leveransen fra arbeidspakke 1, i prosjektet SAMVERDI (Samskaping i kommunal sektor: Implikasjoner for politiske og administrative ledelsesprosesser). Prosjektet er finansiert av Statsforvalteren i Trøndelag. Rapporten baseres i stor grad på en internasjonal forskningsgjennomgang utarbeidet av deler av prosjektteamet (Brix et al., 2024).

Ideen til dette prosjektet oppstod allerede i 2020, i forbindelse med utviklingen av Trondheim kommunes samfunnsplan, som er kalt "Trondheimpløftet: Sammen skaper vi Trondheim". Trondheimpløfte ble vedtatt i 2022, og handler om hvordan innbyggerne og kommunen sammen skaper den byen de ønsker å leve i, uten at det går på bekostning av mulighetene for kommende generasjoner. Sammen skal de løfte byen, samtidig som de inngår et løfte om å samarbeide for å nå målene som er satt. Trondheim skapes og gjenskapes i samarbeid mellom kommune, innbyggere, kunnskapsmiljøer, næringsliv, kulturliv, idrett og frivillig sektor. Ved å være nysgjerrig, involverende og lyttende til aktører med ulike ressurser, erfaringer og kunnskap, utløses kreativitet, engasjement, ny kunnskap og nye løsninger. Dette var også grunnlaget for et tidligere politisk vedtak, i 2019, om Trondheim som "Den samskapte byen". "Den samskapte byen" og arbeidet med ny samfunnsplan stimulerte til en rekke prosjekter og aktiviteter der Trondheims innbyggere ble engasjert på ulike måter, inkludert mer radikale former for innbyggerinvolvering.

I likhet med resten av kommunesektoren, står Trondheim kommune i praksis overfor et skifte i styringslogikker, der klassisk byråkrati og New Public Management (NPM) utfordres av samskaping og samstyring (New Public Governance; NPG). Introduksjonen av samskaping som et nytt dominerende ledelsesparadigme har også sammenheng med Regjeringens tillitsreform, som stiller krav til nye former for ledelse i offentlig sektor. Dette betyr neppe at styringsprinsipper fra klassisk byråkrati og markedsorientering vil forsvinne. Det er heller ikke noe mål. SAMVERDI tar som utgangspunkt at det vil være behov for å utvikle kunnskap og praksiser som bidrar til at ulike styringslogikker kan sameksistere og utfylle hverandre, samtidig som innbyggernes grunnleggende rettssikkerhet og velferd ivaretas. Sameksistensen av ulike styringslogikker kan skape et større handlingsrom, men også stille nye krav til ledere. For ledere vil dette handle om å lede operasjonaliseringen av strategier og politikk som forhandles fram av en mangeartet gruppe av interessenter, bygget på medvirkningsprosesser, samskaping og felles meningsdannelse.

Hybride styringslogikker, der klassisk byråkrati, NPM og NPG sameksisterer side om side, representerer i praksis ulike verdier og prinsipper for styring og ledelse. Denne sameksistensen gjør at både politiske og administrative ledere kommer i klem mellom mål og logikker som trekker i ulike retninger. Vi ser også at det å introdusere samskaping som politiske vedtak gir mulighet for å falle i noen uønskede feller. Et eksempel er når samskapingen blir et i mål i seg selv og fortrenger fokus på resultat. Et annet er når samskapingen blir en skinnprosess, fristilt fra den politiske beslutningsprosessen.

Dette er problemstillinger mange kommuner kjenner seg igjen i. Det finnes imidlertid begrenset forskning som kan belyse hvordan ulike styringslogikker kan håndteres og ledes i praksis. I nært samarbeid med forskere har Trondheim, Levanger, Drammen, Lom og Lesja kommuner gått sammen om å teste ut og utvikle samskapende lederskap. Dette handler ikke bare om å utvikle den enkelte leders egenskaper og ferdigheter. Det handler også om å sette samskaping og kapasitetsbygging i system, sett i lys av et organisatorisk landskap der ledere må håndtere konkurrerende og komplementære styringslogikker. Med andre ord utforsker SAMVERDI hvordan ledere kan gå fram for å påvirke styringssystemet og ledelsespraksiser i en mer samskapende retning. De sentrale forskningspartnerne er NTNU, By- og regionforskningsinstituttet ved OsloMet, Aalborg University Business School og Kong Frederiks Center for Offentlig Ledelse (Aarhus Universitet). Nettverk for helsefremmende samfunn (Fremsam) er også en viktig samarbeidspartner i prosjektet.

SAMMENDRAG

I løpet av de siste 10–15 årene har styringen og ledelsen av offentlig sektor vært gjenstand for betydelige endringer. En av de mest fremtredende uttrykkene for omstilling i kommunesektoren er bruken av samskaping som strategisk verktøy. Samskaping betyr at kommunen arbeider tett med innbyggere, næringsliv, frivillige organisasjoner og andre interessenter for å utvikle løsninger på komplekse utfordringer. Samskaping er en sentral dimensjon av New Public Governance (NPG) og inngår i hybride styrings- og ledelsesformer sammen med instrumenter fra New Public Management (NPM) og klassisk byråkrati, som tradisjonelt har preget Offentlig Administrasjon (OA).

NPG representerer et forsøk på å bevege seg bort fra de mekanismene i NPM som fokuserte sterkt på konkurranse, effektivisering og økonomiske insentiver. I stedet fremmer NPG en modell som legger vekt på samarbeid, fellesskapsverdier og samskaping. NPM, som en gang ble sett på som en løsning for å effektivisere offentlig sektor, har ikke levert de økonomiske og effektivitetsgevinstene man opprinnelig hadde antatt. Dette har ført til en omstilling mot en ny styringsmodell, særlig med vekt på å omforme hvordan kommuner opererer, både når det gjelder organisering og ledelse

Samskaping har blitt løftet fram som en potensiell "game-changer" når det gjelder offentlig og sosial innovasjon. Ved å involvere ulike aktører i utformingen og leveringen av tjenester, kan samskaping bidra til å skape mer treffende, effektive og bærekraftige løsninger. Det teoretiske grunnlaget for samskaping ligger i troen på at bredere deltakelse og mer involvering vil fremme utviklingen av fellesskapsverdier – verdier som er til det beste for samfunnet som helhet. Dette kan være alt fra bedre tjenester for innbyggerne til utvikling av bærekraftige løsninger for kommende generasjoner. Samskaping innebærer en aktiv deltakelse fra de involverte, både fra kommunen som institusjon og fra innbyggere og andre interessenter.

Samskaping oppstår imidlertid ikke spontant, og det er flere faktorer som må være på plass for at det skal fungere optimalt. En nøkkelfaktor er ledelse. Lederskap i en samskapende kontekst krever en annen tilnærming enn det som har vært vanlig i tradisjonell offentlig styring. Lederne må være i stand til å skape de rette rammene for samarbeid, mobilisere ressurser og sikre at de riktige aktørene involveres i prosessen. I tillegg er det nødvendig med intern kompetanse og kapasitet i kommunene

for å sikre at samskappingsinitiativene faktisk kan gjennomføres. Formålet med rapporten er å belyse følgende forskningsspørsmål:

Hva kan vi lære av forskning på ledelse og styring av offentlige organisasjoner som samskaper, og hvilke tendenser fremkommer som mulige veier for fremtidig forskning?

Resultater

Rapporten tar for seg de ulike utfordringene og mulighetene ved ledelse av samskapende organisasjoner. Gjennom en systematisk litteraturstudie av fagfellevurderte artikler, samt studier av konkrete eksempler fra praksis, har vi identifisert flere faktorer som enten fremmer eller hemmer samskaping i kommunal sektor. I tillegg til den vitenskapelige litteraturen har vi inkludert innsikt fra såkalt "grå litteratur" som rapporter, bøker og avhandlinger, for å få et bredere perspektiv på ledelse av samskaping.

Hemmende faktorer

En av de mest fremtredende hemmende faktorene er mangel på en klar og tydelig strategi for samskaping. Uten en tydelig strategi kan det være vanskelig for kommunens ansatte og samarbeidspartnere å forstå hvorfor samskaping er viktig, og når det er hensiktsmessig å bruke denne tilnærmingen. Flere studier har også identifisert at mangel på evne eller vilje til å operasjonalisere målene for samskaping ofte hindrer effektiv implementering. Dette kan føre til at læring fra samskappingsprosesser ikke integreres i organisasjonen, noe som igjen svekker muligheten for å gjøre samskaping til en bærekraftig praksis.

En annen viktig utfordring er knyttet til den organisatoriske konteksten. Samskaping krever samarbeid på tvers av sektorer, men mange kommuner er fortsatt organisert på en måte som fremmer silo-tenkning. Konkurrerende insentiver, profesjonsbaserte hensyn og sektorbasert organisering kan alle bidra til å hindre samskaping. Det finnes også en viss motstand mot å gi slipp på

tradisjonelle lederroller og maktfordelinger, noe som gjør det vanskeligere å etablere reelle likeverdige partnerskap mellom kommunen og eksterne aktører.

Fremmende faktorer

På den andre siden har vi identifisert flere faktorer som fremmer vellykket samskaping. En av de viktigste er tilgangen til ressurser. Samskaping er en ressurskrevende prosess, og det er derfor avgjørende at kommunene har nok organisatoriske, juridiske, økonomiske og kunnskapsmessige ressurser til å støtte samskaping. I tillegg viser studiene at ledere som anerkjenner at samskaping kan ta forskjellige former i ulike kontekster, og som tillater fleksibilitet i arbeidsmåter, er bedre rustet til å lykkes med samskaping.

En annen sentral faktor er samarbeidsproduktiviteten. Dette handler om at ledere i kommunen må være bevisste på hva som er verdifullt for innbyggerne, og jobbe aktivt for å fremme offentlig verdi. For å gjøre dette på en effektiv måte, må lederne sørge for at det etableres åpne kommunikasjonskanaler mellom de ulike aktørene, slik at forventninger kan håndteres, ulike interesser balanseres, og aktuelle innbyggere, brukere eller privat-offentlige aktører mobiliseres.

Spesifikke lederroller

En av de sentrale innsiktene fra vår gjennomgang er at samskaping krever spesifikke lederroller på ulike nivåer i organisasjonen. For det første må politisk ledelse være involvert og forankre samskaping i kommunens overordnede strategier. Det er også viktig at politikerne forstår hva samskaping innebærer, slik at de kan støtte opp om nødvendige politiske vedtak som legger til rette for samskaping.

Strategisk ledelse er også avgjørende. Her må toppledelsen prioritere samskaping som en sentral del av kommunens virksomhet, og sørge for at det legges til rette for samarbeid på tvers av avdelinger og sektorer (institusjonelt/organisatorisk, økonomisk/budsjettmessig, faglig og praktisk). Taktisk ledelse, på mellomledernivå, må fungere som fasilitatorer som sikrer at samskappingsprosjektene er i tråd med kommunens overordnede mål og i dialog med eksterne ønsker, behov og krav. Operasjonell ledelse, på det laveste nivået, handler om å sikre at de ansatte har de nødvendige verktøyene og ferdighetene for å gjennomføre samskappingsprosesser.

Diskusjon og konklusjon

Vår studie viser at det finnes klare forskjeller mellom lederskapet som kreves under NPM og det som kreves i en NPG-kontekst med samskaping. Mens NPM var sterkt fokusert på målbarhet, konkurranse og økonomisk effektivitet, krever NPG og samskaping et mer helhetlig, samarbeidsorientert og langsiktig perspektiv. Dette innebærer en betydelig omstilling for mange kommuner, som må utvikle nye lederferdigheter og tilpasse sine styringsmodeller for å lykkes med samskaping.

Vi har identifisert fem hovedprinsipper for ledelse i samskapende organisasjoner, som vi kaller "High-5 ledelsesregler for samskaping":

1. Integrere samskaping i organisasjonens strategi: Samskaping må være en eksplisitt del av kommunens overordnede strategi, og kommuniseres tydelig til alle interne og eksterne interessenter.
2. Utvikle en samskappingsstrategi sammen med nøkkelinteressenter: For å sikre at strategien er forankret i virkeligheten, bør den utvikles i samarbeid med sentrale interessenter, inkludert innbyggere og brukere.
3. Bryte ned siloer og tilrettelegge for samarbeid: Kommunen må tilrettelegge for samarbeid på tvers av avdelinger og sektorer, og fjerne organisatoriske barrierer som hindrer samskaping.
4. Muliggjøre interorganisatorisk samarbeid: For å lykkes med samskaping må kommunene utvikle partnerskap og felles arenaer/plattformer og prosjekter med aktører fra både privat sektor, frivillig sektor og andre offentlige institusjoner.

5. Bygge en evaluerende kultur som fremmer læring: Samskaping krever kontinuerlig evaluering og læring. Ledere må derfor sørge for at det finnes systemer for å måle og evaluere resultatene av samskaping, og bruke denne informasjonen til kontinuerlig å forbedre organisasjonen og prosessene.

Oppsummert peker studien på at samskaping representerer en betydelig utfordring for kommunal ledelse, men også et stort potensial for å skape mer inkluderende, effektive og bærekraftige løsninger.

Nøkkelord: samskaping, kunnskapsoppsummering, ledelse, kommuner, offentlig sektor, kapasitetsbygging, innovasjon

ABSTRACT

Over the last 10–15 years, the management and leadership of the public sector have undergone significant changes. One of the most prominent expressions of transformation in the municipal sector is the use of co-creation (also including co-production) as a strategic tool. Co-creation means that the municipality works closely with citizens, businesses, voluntary organizations, and other stakeholders to develop solutions to complex challenges. Co-creation is a key dimension of New Public Governance (NPG) and is incorporated into hybrid governance and management models, alongside instruments from New Public Management (NPM) and classical bureaucracy, which have traditionally characterized Public Administration (PA).

NPG represents an attempt to move away from the mechanisms of NPM, which focused heavily on competition, efficiency, and financial incentives. Instead, NPG promotes a model that emphasizes collaboration, public value, and co-creation. NPM, once seen as a solution to make the public sector more efficient, has not delivered the economic and efficiency gains originally anticipated. This has led to a shift toward a new governance model, particularly focusing on transforming how municipalities operate, both in terms of organization and leadership.

Co-creation has been highlighted as a potential "game-changer" in terms of public and social innovation. By involving various actors in the design and delivery of services, co-creation can contribute to creating more targeted, effective, and sustainable solutions. The theoretical foundation for co-creation lies in the belief that broader participation and more involvement will foster the development of public value – values that benefit society as a whole. This can include anything from better services for citizens to the development of sustainable solutions for future generations. Co-creation involves active participation from both the municipality as an institution and from citizens and other stakeholders.

However, co-creation does not occur spontaneously, and several factors must be in place for it to function optimally. A key factor is leadership. Leadership in a co-creative context requires a different

approach than what has traditionally been the norm in public governance. Leaders must be able to create the right framework for collaboration, mobilize resources, and ensure that the right actors are involved in the process. Additionally, internal competence and capacity within the municipalities are necessary to ensure that co-creation initiatives can actually be implemented. The purpose of this report is to shed light on the following research question:

What can we learn from research on the governance and leadership of public organizations that co-create, and what trends emerge as possible avenues for future research?

Results

The report addresses the various challenges and opportunities in leading co-creative municipalities. Through a systematic literature review of peer-reviewed articles, as well as studies of specific practical examples (promising practices), we have identified several factors that either enable or hinder co-creation in the municipal sector. In addition to the scientific literature, we have included insights from so-called "grey literature" such as reports, books, and dissertations, to gain a broader perspective on the leadership of co-creation.

Inhibiting Factors

One of the most prominent inhibiting factors is the lack of a clear and explicit strategy for co-creation. Without a clear strategy, it can be difficult for municipal employees and partners to understand why co-creation is important and when it is appropriate to use this approach. Several studies have also identified a lack of ability or willingness to operationalize the goals of co-creation, which often hinders effective implementation. This can lead to a failure to integrate lessons from co-creation processes into the organization, which in turn weakens the ability to make co-creation a sustainable practice.

Another key challenge relates to the organizational context. Co-creation requires cross-sector collaboration, but many municipalities are still organized in a way that promotes silo thinking. Competing incentives, professional considerations, and sector-based organization can all contribute to hindering co-creation. There is also some resistance to relinquishing traditional leadership roles

and power distributions, making it more difficult to establish genuine, equal partnerships between the municipality and external actors.

Enabling Factors

On the other hand, we have identified several factors that promote successful co-creation. One of the most important is access to resources. Co-creation is a resource-intensive process, so it is crucial that municipalities have enough organizational, legal, financial, and knowledge-based resources to support co-creation. Additionally, the studies show that leaders who recognize that co-creation can take different forms in different contexts and who allow flexibility in working methods are better equipped to succeed with co-creation.

Another key factor is collaborative productivity. This means that municipal leaders must be aware of what is valuable to citizens and actively work to promote public value. To do this effectively, leaders must ensure that open communication channels are established between the various actors so that expectations can be managed, different interests balanced, and relevant citizens, users, or private-public actors mobilized.

Specific Leadership Roles

One of the key insights from our review is that co-creation requires specific leadership roles at various levels in the organization. First, political leadership must be involved and embed co-creation in the municipality's overall strategies. It is also important that politicians understand what co-creation entails so they can support necessary political decisions that facilitate co-creation.

Strategic leadership is also critical. Here, top management must prioritize co-creation as a central part of the municipality's activities and ensure that collaboration across departments and sectors is facilitated (institutionally/organizationally, financially/budgetarily, professionally, and practically). Tactical leadership, at the middle-management level, must function as facilitators ensuring that co-creation projects align with the municipality's overall goals and are in dialogue with external desires,

needs, and demands. Operational leadership, at the lowest level, involves ensuring that employees have the necessary tools and skills to carry out co-creation processes.

Discussion and Conclusion

Our study shows clear differences between the leadership and management required under NPM and that required in an NPG context with co-creation. While NPM was strongly focused on measurability, competition, and economic efficiency, NPG and co-creation require a more holistic, collaborative, and long-term perspective. This represents a significant shift for many municipalities, which must develop new leadership skills and adapt their governance models to succeed with co-creation.

We have identified five key principles for leadership in co-creative organizations, which we call the "High-5 Leadership Rules for Co-Creation":

1. Integrate co-creation into the organization's strategy: Co-creation must be an explicit part of the municipality's overall strategy and clearly communicated to all internal and external stakeholders.
2. Develop a co-creation strategy together with key stakeholders: To ensure that the strategy is grounded in reality, it should be developed in collaboration with key stakeholders, including citizens and users.
3. Break down silos and facilitate collaboration: The municipality must facilitate collaboration across departments and sectors, and remove organizational barriers that hinder co-creation.
4. Enable inter-organizational collaboration: To succeed with co-creation, municipalities must develop partnerships and shared arenas/platforms and projects with actors from both the private sector, voluntary sector, and other public institutions.
5. Build a culture of evaluation that promotes learning: Co-creation requires continuous evaluation and learning. Leaders must ensure that systems are in place to measure and

evaluate the outcomes of co-creation and use this information to continuously improve the organization and processes.

In summary, the study indicates that co-creation presents a significant challenge for municipal leadership but also offers great potential to create more inclusive, effective, and sustainable solutions.

Keywords: co-creation, co-production, review, leadership, management, review, leadership, municipalities, public sector, capacity building, innovation



INTRODUKSJON: Bakgrunn og formål

Kommunene har et stort ansvar for å fremme verdier som er viktige for folk og fellesskap. Den norske velferdsmodellen, med det distribuerte og operative ansvaret som er lagt til kommunesektoren, er internasjonalt anerkjent som en «gullstandard» for å fremme livskvalitet og tillit i befolkningen (Bambra, 2021; Goldblatt et al., 2023). Men modellen er under høyt press, og måten offentlig sektor fungerer på per i dag er ikke bærekraftig over tid. Eksempler på drivere som skaper press i kommunesektoren og forsterker et komplekst utfordringsbilde er blant annet demografiske endringer og redusert aldersbæreevne, mangel på kvalifisert arbeidskraft, økende sosial ulikhet og utenforskap, globalisering og turbulente samfunnsproblemer som kriger og pandemier, og samfunnstrender som økt individualisering, kommersialisering og polarisering (Ekspertgruppen om barn i fattige familier, 2023; Røiseland et al., 2024; Meld. St. 31 (2023–2024)). Disse samfunnsproblemene henger sammen med hverandre, samtidig som de påvirker og forsterkes ytterligere av klimautfordringen vi alle står ovenfor. Fordi samfunnet har endret seg, må måten vi responderer på utfordringene også endre seg. Samfunnsfloker som beskrevet ovenfor krever nye former for partnerskap og samskaping på tvers av aktører, sektorer og nivå, noe som kaller på bestemte former for tillitsbasert ledelse og styring (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2023).

Offentlig sektor har historisk sett blitt preget av ulike idealer for organisering, styring og ledelse som har gitt konsekvenser for kommunens tilnærming til sitt mandat og oppgaveløsning. Disse ulike idealene kan forsås i lys av dominerende styringsmodeller, som alle har sine særpreg. De siste tiårene har vært preget av en rekke større endringer innen styring og ledelse av offentlig sektor. Velferdsstaten og det distribuerte ansvaret gitt til kommunene ble i etterkrigstiden bygd på idealer om et sterkt byråkrati som kunne sikre upartisk og rettferdig fordeling av tjenester og ytelser. Utover åtti- og nittitallet ble profesjonalisme og introduksjonen en tydeligere mål- og resultatstyring i tråd med New Public Management (NPM) innført som styringsideal. I nyere tid er *samskaping* i stadig sterkere grad introdusert som en styringslogikk og praksisideal for å løse samfunnsfloker og hovedstrategi for å fremme *fellesskapsverdier* som offentlig sektor har et ansvar for, som for eksempel livskvalitet i befolkningen og bærekraftig utvikling av samfunnet. Fellesskapsverdier kan ikke skapes sektorvis, eller av offentlig sektor alene – det krever samskaping for å nå felles mål, i tråd med bærekraftsmål # 17, «samarbeid for å nå målene».

Samskaping er enkelt forklart en *prosess* der ulike aktører får ting gjort gjennom å samarbeide med hverandre på kryss og tvers, med mål om å utvikle fellesskapsverdier. En slik styringslogikk er i tråd med det som ofte omtales som «New Public Governance» (NPG) og «Public Value Governance» (PVG), som innebærer nye tilganger til samskapende ledelse i offentlig sektor. I praksis sameksisterer de ulike styringslogikkene – klassisk byråkrati, profesjonalisme, NPM og NPG/PVG - som konkurrerende og komplementære idealer for å løse kommunenes samfunnsoppdrag. Det er med andre ord ikke snakk om komplette paradigmeskifter, men snarere en kontinuerlig utvikling der ulike logikker blir mer eller mindre dominerende (Torfing et al., 2024a).

Det er blitt tydelig at ingen styringsmodeller alene kan danne grunnlaget for kommunenes behov for omstilling, både i lys av en presset kommunal økonomi og en nødvendig forståelse for innbyggernes egne behov. Byråkratiet skapte regler og ansvarlighet, men er utfordret av regeltyranni. Profesjonalisme bringer etikk og faglighet, men avler også profesjonsvelde og profesjonskamp. NPM understreker effektivitet og lydighet, men skaper også måltyranni og silotenkning, mens NPG/PVG kommer med frisk inspirasjon med fokus på samskaping, helhet og innovasjon, men har ofte utfordringer med den konkrete utformingen av de gode intensjonene (Andersen et al., 2020). I dette lagdelte og paradoksale styringslandskapet forsøker SAMVERDI-prosjektet å gi konkrete råd til hvordan administrative og politiske ledere i kommuner kan håndtere økt bruk av samskaping som styringslogikk, og belyse hvilke implikasjoner samskaping kan ha for ledelsesprosesser i en kommunal kontekst.

Målet med rapporten er på den ene siden å skape en oversikt over hva vi vet om "ledelse av offentlige organisasjoner som samskaper" og ulike (nye) lederroller som har oppstått siden samskaping førte til hybride praksiser i samspill med konkurrerende og komplementære styringslogikker. På den andre siden er målet å identifisere en forskningsagenda hvor nye, viktige spørsmål stilles til nåværende og fremtidige forsknings- og utviklingsprosjekter.

Forskningsspørsmål, metode og leseveiledning

Formålet med rapporten er å belyse følgende forskningsspørsmål:

Hva kan vi lære av forskning på ledelse og styring av offentlige organisasjoner som samskaper, og hvilke tendenser fremkommer som mulige veier for fremtidig forskning?

Forskningsspørsmålet besvares gjennom en systematisk litteraturstudie av fagfellevurderte forskningsartikler. Vi har benyttet en induktiv innholdsanalyse (Elo & Kyngäs, 2008) for å identifisere aktuelle trender og temaer i litteraturen (se vedlegg 1 for nærmere beskrivelse av Review-metode for utvalg og analyse av forskningslitteratur).

I tillegg har vi gjennomført studier av utvalgte lovende eksempler (cases) fra praksis som framstår som populære «forbilder» for norske kommuner, samt innsikt fra "grå litteratur" (bøker, rapporter, avhandlinger m.v.). I framstilling av tema fra den vitenskapelige litteraturen brukes praksiseksempelene for å illustrere og nyansere den vitenskapelige kunnskapen om ledelse av kommuneorganisasjoner som samskaper.

Rapporten er bygd opp som følger:

- kapittel 2 gir en rammesetting for studien. Vi starter med å ramme inn samskaping av fellesskapsverdier som fenomen og hvordan det defineres i forskningslitteraturen. På den måten skapes et kunnskapsgrunnlag for hvordan samskaping kan oversettes til konkrete ledelsespraksiser.
- Kapittel 3 oppsummerer funn fra litteraturstudien, der sentrale tema også belyses gjennom eksempler fra praksisfeltet.
- Kapittel 4 oppsummerer og konkluderer anbefalte fokusområder for ledelse av kommuneorganisasjoner som samskaper.

Samskaping av fellesskapsverdier i offentlig sektor

I denne delen av rapporten gir vi en bakgrunn for det økte fokuset på samskaping av fellesskapsverdier i offentlig sektor, før vi går nærmere inn på 1) aktuelle definisjoner av samskappingsbegrepet og praktiske implikasjoner, 2) pragmatisk anvendelse av samskaping som begrep og logikk, og 3) perspektiver på ledelse av offentlige organisasjoner som samskaper.

I prosjektet SAMVERDI legger vi til grunn en forståelse av kommunens samfunnsoppdrag der formålet er å fremme fellesskapsverdier for nåværende og framtidige generasjoner, som for eksempel livskvalitet for alle i et samfunn, og bærekraftig utvikling (Ansell & Torfing, 2021a; Goldblatt et al., 2023). På denne måten kan fellesskapsverdier knyttes målrettede samfunnsoppdrag, og hvordan slike mål og verdier kan ledes fram (Mazzucato, 2021; Meld. St. 5. (2022)). Fellesskapsverdi handler om å skape verdier og resultater som er til det beste for alle i et samfunn, inkludert innbyggerne og interessenter som påvirkes av politiske veivalg og kommunens virkemidler. **Fellesskapsverdi skapes når organisatoriske strategier oppover har politisk legitimitet, utad har fokus på innbyggere/brukere og innad er ledelsesmessig realistiske og bæredyktige** (Nabatchi 2018). For å oppnå dette må stemmene, forventningene og bidragene fra relevante og berørte aktører inkluderes og involveres i ulike prosesser på en meningsfull måte (Ayres, 2018; Sørensen & Torfing, 2018).

Kommuneorganisasjoner er det empiriske omdreiningspunktet for denne rapporten. Kommunenes ulike roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena, gjør at samskaping av fellesskapsverdier vil ha ulike former og behov for ulike tilnærminger, avhengig av prosess. I SAMVERDI er vi interessert i ledelsesmessige innganger til ivaretagelse av alle disse fire rollene, i tillegg til kommunens rolle som arbeidsgiver. Vår antagelse er at det ligger et samskapingspotensial i skjæringspunktet mellom disse rollene, der man særlig kan ta ut nye synergier og skape innovasjoner. Eksempelvis vil man kunne kombinere tjeneste- og samfunnsutviklerrollene bedre og på andre måter enn man gjør i dag, og vektlegge et sterkere fokus på samskaping, aktivt medborgerskap og lokaldemokratisk deltakelse sett i lys av samtlige roller.

Samskaping i tråd med New public governance/public value governance innebærer en "gjenoppdagelse" av formålet med kommuneorganisasjoner; å flytte fokus fra tjenesteproduksjon og ekspertstyrt planlegging og kontroll av virksomheten til å fokusere på aktiv samskaping av verdier som er viktige for folk, utvikling av fellesskap og bærekraftig utvikling av samfunnet (Brix & Antonsen, 2022). Samskaping engasjerer bredt. Lokale organisasjoner og den enkelte innbygger trekkes inn i beslutningsprosesser, tjenestedesign og implementering sammen med næringslivet, statlige virksomheter og andre relevante interesser. Premisset om å fokusere på formålet med kommuneorganisasjonen framfor oppgavene den skal løse skaper dermed potensial for en revitalisering av samspillet mellom kommuneorganisasjonen og kommunesamfunnet.

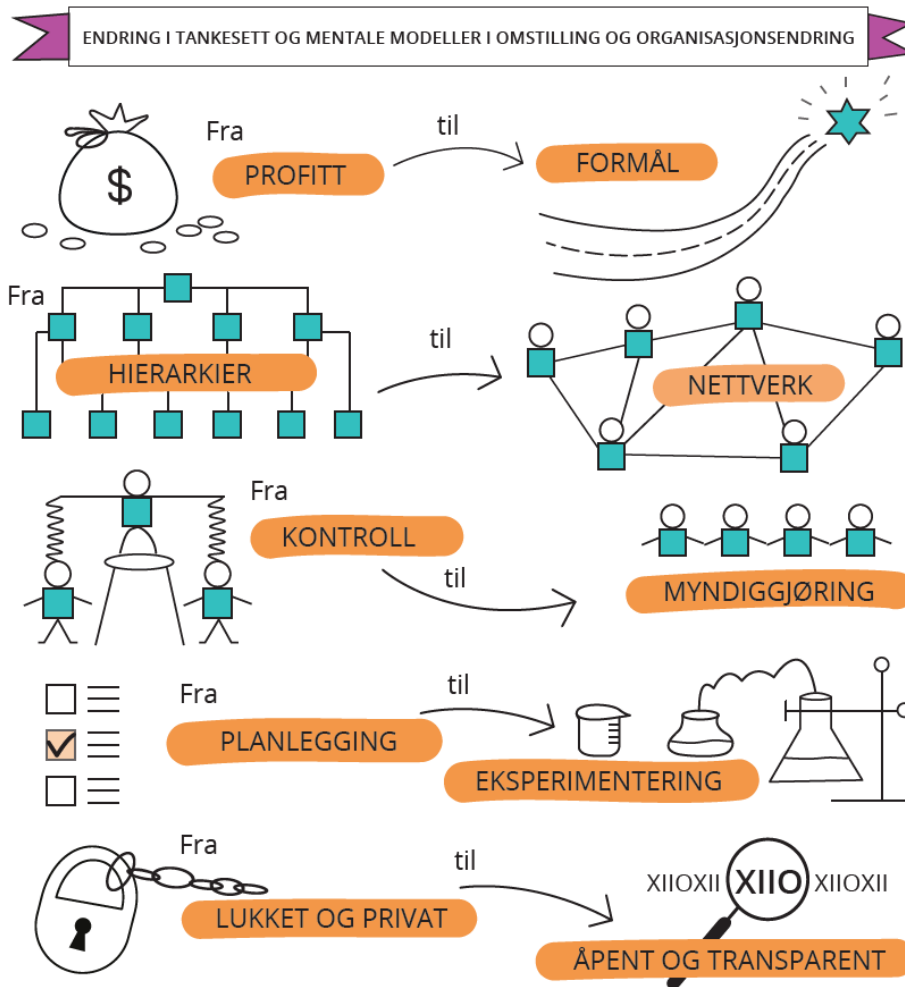
Lederskap og institusjonelt design regnes som to 'sterke faktorer' for å fremme samskaping (Torfing et al., 2017). **Det vil særlig være behov for å styrke kommunens *kapasiteter* (evnen til å mobilisere ressurser og gjennomføre handlinger) og *kapabiliteter* (evnen til å utvikle og tilpasse seg) for å møte stadig mer krevende samfunnsutfordringer og nå sentrale samfunns mål.** Dermed får ledere et særlig ansvar for kontinuerlig å finne ut av hvilke kapabiliteter og kapasiteter som bør få fokus i organisasjonsutviklingen for å sikre kontinuerlig forbedring og tilpasning som setter kommunen bedre i stand til å samskape langsiktige løsninger med relevante og berørte aktører (Kattel & Mazzucato, 2018).

Noen av de primære argumentene for kommunenes bruk av samskaping er at det kan være en "game-changer" for å skape offentlig og sosial innovasjon (Voorberg et al., 2017), og at samskaping teoretisk sett lover økt treffsikkerhet og utvikling av fellesskapsverdier (public value) (Osborne et al., 2016; Loeffler & Bovaird, 2020; Brix & Antonsen, 2022). Samskaping oppstår ikke spontant, selv om samskaping i en gitt kontekst vil kunne bidra positivt. Det krever særlig nye former for lederskap, men også intern kompetanse og kapasitet for å lykkes, samtidig som en rekke politiske og styringsmessige forhold må på plass gjennom nye institusjonelle og organisatoriske løsninger (Ansell et al., 2022).

Samskaping som fenomen er ikke noe nytt, og det kan argumenteres for at velferdsstaten i utgangspunktet ble bygd opp gjennom samskaping (Røiseland & Lo, 2019). Styringslandskapet har imidlertid endret seg mye siden etterkrigstiden, i ulike faser, der OA, profesjonalismen og NPM gradvis har beveget kommunene bort fra en samskapende tilnærming. Introduksjonen av New Public

Governance og Public Value Governance, inkludert «gjenoppdagelsen» av samskaping av styringslogikk, har skapt hybrider både med New Public Management, profesjonalismen og med det klassiske byråkratiet som tradisjonelt har preget Offentlig Administrasjon (OA) (Strockosch & Osborne, 2020; Torfing et al., 2021). Logikken har vært at NPM ikke leverte de økonomiske effektene som man antok ville oppstå. Derfor endres tilnærmingen i den grunnleggende styringsmodellen for å skape nødvendige forandringer i måten kommuner jobber og ledes på (OECD 2011). Nærmest alle lavthengende frukter fra NPM er blitt høstet. I det store bildet har NPM imidlertid ikke hatt tilfredsstillende effekter (hverken økonomisk, eller når det gjelder effektivitet og resultat), men snarere bidratt til å spenne ben for kommunenes ansvar for å fremme fellesskapsverdier (Dixon & Hood, 2013). Offentlig sektor trenger derfor fornyelse og ikke bare forbedring (Brix, 2021).

Samtidig bygger forandringsprosesser og ulike styringslogikker i offentlig sektor på hverandre, noe som skaper en hybriditet, der ulike paradigmer legger seg oppå hverandre. Samskaping av fellesskapsverdier i tråd med NPG og PVG innebærer andre forutsetninger og krav til politiske og administrative ledere enn tradisjonelle styringsformer. På grunn av sameksistensen mellom styringslogikker oppstår også ledelsesmessige paradokser og dilemmaer, der ledere stilles ovenfor ulike strategiske veivalg i utøvelsen av sin ledelse (Torfing et al., 2024a; Torfing et al., 2024b). En forenklet framstilling av kontraster i modeller og logikker for styring og ledelse i omstilling og organisasjonsendring er framstilt i Figur 1.



Figur 1. Endring i tankesett og mentale modeller i omstilling og organisasjonsendring, der tradisjonelle tilnærminger (OA, NPM, profesjonalisme) er oppsummert til venstre i bildet, mens samskapingsutfordringen (NPG, public value governance) er visualisert til høyre (Heimburg et al., 2024, s. 177). Figuren er basert på basert på [illustrasjon av Tanmay Vora, Qaspire](#). Grafisk: Astrid Strømme, NTNU.

Forskere har de senere årene argumentert for at studier av de nye lederrollene som behøves for å skape organisatoriske rammer for samskaping er viktige (eksempelvis Pedersen & Tangkjær, 2013; Sicilia et al., 2016; Bentzen et al., 2020; Ongaro et al., 2021; Hofstad et al., 2021; 2022; Frimann et al., 2022), men hittil er det lite forskning på området. Liddle (2017, s. 977) argumenterer for at praksis nettopp her har sprunget forbi forskningen og dermed står i fare for å "handle i blinde", uten konkret, forskningsbasert hjelp å hente. Det er denne "svarte boksen" vi er interessert i å åpne ytterligere i denne rapporten.

Definisjon av samskaping

Samskaping defineres ofte med utgangspunkt i Nobelprisvinneren Elinor Ostroms arbeid. Hun la vekt på relasjonen som kan utvikles i samspillet mellom offentlige ansatte på ulike nivå, og innbyggere som søker å utvikle gode liv i et trygt og bærekraftig samfunn (Ostrom, 1996). I nyere tid har samskappingsbegrepet blitt definert på ulike måter, og med en økende erkjennelse av at et mangfold aktører i offentlig, privat og frivillig sektor kan utvikle fellesskapsverdier. I denne rapporten tar vi utgangspunkt i følgende definisjon på samskaping (co-creation):

“a distributed and collaborative pattern of creative problem-solving that proactively mobilizes public and private resources to jointly define problems and design and implement solutions that are emergent and seek to generate public value” (Ansell & Torfing, 2021a, s. 54).

Samskaping er med andre ord en proaktiv *prosess* hvor et mangfold av ulike aktører mobiliseres og samarbeider for å løse problemer og fremme fellesskapsverdier. Det er en måte å inkludere innbyggernes kunnskap, ferdigheter og ressurser i utviklingen og leveringen av offentlige tjenester. Samskaping er dermed en interaktiv og dynamisk prosess som går utover tradisjonelle roller og ansvar, der deltakerne sammen utvikler løsninger og skaper innovasjon. Definisjonen av samskaping inviterer til å betrakte kommunen som en plattform for samarbeid, der ulike ressurser kan knyttes sammen på en rekke forskjellige måter og på ulike arenaer til beste for lokal problemløsning og tjenesteproduksjon (Ansell & Torfing, 2021b; Røiseland & Lo, 2019). Denne tilnærmingen bygger på prinsippene om kollektiv handling og samarbeid, hvor samskaping anses som en måte å oppnå mer effektive og legitime løsninger på komplekse samfunnsutfordringer. Samskaping innebærer dermed en betydelig endring i måten offentlige tjenester planlegges, utformes og leveres på, med fokus på samarbeid og deling av ansvar mellom ulike aktører. For å lykkes med samskaping legges det altså et ansvar både til den "profesjonelle aktøren" og til innbyggerne/brukerne (Pestoff, 2019). Kommunen kan med andre ord sette mye i gang, men hvis innbyggerne/brukerne ikke ønsker å medvirke, vil effektene ikke oppstå; og vice versa.

I rapporten har vi valgt å bruke samskapingsbegrepet pragmatisk som et paraplybegrep som favner et bredt spekter av ulike tilnærminger. Forskningsmessig deles samskaping i internasjonal litteratur mellom begrepene *co-creation* (samskaping) og *co-production* (samproduksjon), samt en rekke andre begreper som *co-commissioning*, *co-design*, *co-construction*, *co-delivery*, *co-assessment* og *co-governance*. Begrepene brukes ofte om hverandre, både i internasjonal litteratur og i den norske faglitteraturen, uten at det alltid er klart hvordan det ene eller andre begrepet er definert og klart skilt fra hverandre. Noen skiller mellom begrepene, på en slik måte at *co-creation* forbeholdes situasjoner der innbyggere/brukere deltar i aktivt samarbeid med kommunen for eksempelvis å definere, rammesette og prioritere innsatser eller løsninger. *Co-production* kan da forstås som det å planlegge, ta i bruk og gjennomføre ny praksis (Brandsen & Honingh, 2018). Andre argumenterer for å bruke *co-creation* som et paraplybegrep som omfavner mangfoldet av dimensjoner og aspekter i samskapingsprosesser, som også inkluderer initiering, design, gjennomføring og evaluering (Ansell & Torfing, 2021a; Loeffler & Bovaird, 2012; Røiseland & Lo, 2019). I rapporten bruker vi samskaping som en fellesbetegnelse for *co-creation* og *co-production* for å romme flest mulig perspektiver og for å sikre relevans for flest mulige aktører (Sicilia et al, 2016).

En praktisk og pragmatisk tilgang til samskaping

Aktiv deltakelse fra innbyggere, næringsliv og organisasjoner gir tilgang til nye og flere ressurser å bygge oppgaveløsningen på. Resurser kan være ny type kunnskap, erfaring, autoritet, kreativitet og finansielle ressurser. Når slike ressurser kombineres, kan det fremme innovative løsninger og gi felles eierskap til både utformingen og iverksettingen av politiske løsninger. Mobilisering av aktører på tvers av organisatoriske og sektorielle barrierer fremmer løsninger ingen enkeltaktør kan utvikle på egenhånd. Samtidig vil de løsningene som skapes i fellesskap ha en bred forankring på tvers av offentlige og private organisasjoner, noe som gjør dem mer robuste og forutsigbare. Samskaping kan også bidra til å engasjere flere i demokratiske beslutninger, men det stiller krav til hvordan samskapingen utformes (McMullin, 2023).

Osborne et al. (2018) introduserer begrepene frivillig eller ufrivillig samskaping. Den frivillige kategorien representerer innbyggernes aktive valg om å medvirke. Enkelte lovverk kommunene og utbyggere må forholde seg til, som for eksempel Plan- og bygningsloven, stiller også krav om å fasilitere ulike former for samskaping, ved at:

«Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte». (Plan- og bygningsloven, § 5-1)

Dette er et eksempel på at kommunen og utbyggere har en plikt, mens innbyggerne har en rettighet de kan velge å benytte seg av. Eksempel på den «ufrivillige kategorien» av samskaping omfatter tjenester hvor den offentlige sektoren per definisjon forventer at innbyggerne deltar, for eksempel at barn går på skole der de forventes å delta aktivt i læringsaktiviteter for å oppnå utdanningsmål. Enkelt sagt krever både skole, helse og en rekke velferdstjenester aktiv deltakelse fra pasienter (og til dels pårørende) for at tjenesten i det hele tatt skal kunne eksistere: Ingen skole uten elever, og ingen helsetjeneste uten pasienter. Brandsen og Honingh (2018) skiller dessuten mellom om samskapingen handler om kommunens (lovpålagte) kjerneytelser eller supplerende ytelser.

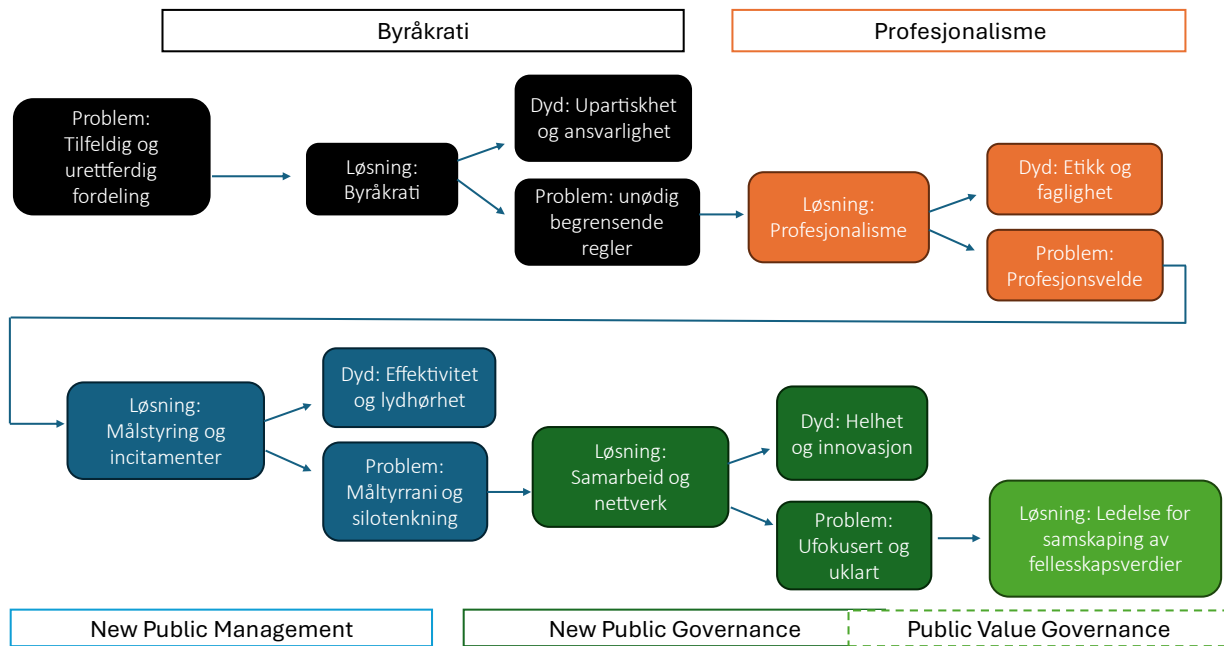
Samskaping kan også skje på ulike nivå. For eksempel argumenterer Osborne et al. (2018) for å skille mellom hvorvidt samskapingen skjer i forhold til innbyggernes/brukernes egne, individuelle ytelser eller i forhold til ytelser på vegne av en selv og andre innbyggere/brukere. Hofstad et al. (2020) og Vedeld (2022) argumenterer også for viktigheten av samskapingens rolle i forhold til samfunnsmessige problemstillinger som gjelder alle mennesker og ulike typer private og sivile organisasjoner, og ikke bare "innbyggere og brukere av tjenester".

Samskaping av fellesskapsverdier vil for eksempel si at samskapingen på den ene siden kan bidra til at kommunene sammen med innbyggere/brukere kan skape løsninger som "treffer behov bedre" og "som hjelper mer" – dvs. at kommunenes tilbud oppleves som verdifullt sett fra innbyggernes/brukernes perspektiv. På den andre siden er logikken at kommunene med sine tiltak

kan få mer effekt ut av eksisterende ressurser. Som eksempel kan man mobilisere nye ressurser til oppgaver kommunen ikke har mandat eller ressurser til alene. Dette treffer *effektiviseringsargumentet*, og kan gjøre at kommunene kan slutte med å "gi hjelp som ikke hjelper" (Brix et al., 2020) eller som i verste fall kan være til skade for innbyggere i kommunen (Steen et al., 2018). Både treffsikkerhet og effektivisering er viktige drivere for samskaping. Til det siste vet vi at det ligger et ønske om avlastning av det offentlige, når velferdsstaten ikke klarer å opprettholde det tjenestetilbudet som en har gitt tidligere - slik situasjonen er på eldrefeltet (Hofstad, 2024).

Samskaping representerer et klart skille i styringslogikk fra 1) tradisjonelt (top-down) byråkrati (OA), som ikke evner å mobilisere andres kunnskap og ressurser på samme måte som samskaping, 2) Profesjonalisme, som vektlegger ekspertkunnskap framfor livserfaring og brukerkunnskap, og 3) profitt-orienterte markedsløsninger (NPM), som ikke skaper tilsvarende eierskap til løsninger gjennom kundeorientering. Samskaping har dermed potensial til å være et kraftfullt strategisk verktøy for å drive fram koordinerte løsninger på komplekse samfunnsutfordringer ved å koble sammen offentlige og private aktører som vanligvis opererer på egenhånd. Hensikten med samskaping av fellesskapsverdier er nettopp å skape "vinn-vinn" for både innbyggerne/brukerne, offentlig sektor og andre samarbeidspartnere (Moore, 1995; Nabatchi, 2018).

Alle de ulike styringslogikkene som er introdusert i offentlig sektor har sine særskilte dyder og ulemper. Som nevnt er det ikke slik at en styringslogikk erstatter en annen – de ulike paradigmenes sameksisterer og bygger på hverandre, og kan dermed også komme i konflikt med hverandre. Figur 2 gir en kronologisk framstilling av dominerende styringsparadigmer, og hvilke særskilte idealer/dyder og problemer de byr på, som trigger innføring av nye styringslogikker:



Figur 2. Evolusjon av styringslogikker i offentlig sektor. Figuren er basert på Foged et al., 2022.

Både forskning og praksis viser at samskaping brukes for å løse (nye) problemer på nye måter, dvs. at problemet ikke kan løses ved å gjøre mer eller bedre det en har gjort før. Dette er ofte tilfellet når det gjelder de brede samfunnsutfordringene, som klima og folkehelse, men det kan også gjelde for eksempel å møte det økende utenforskapet blant unge som legger stadig større beslag på velferdstjenestene (Ansell & Torfing, 2021a).

I praksis oversettes samskaping til et mangfold av forskjellige prosesser og aktiviteter, både i initiativ, design, gjennomføring og evaluering av innsatser som offentlig sektor bærer ansvaret for (Krogstrup & Brix, 2019). Utfordringen er at premisene for å lykkes med samskaping er vesentlig annerledes enn ved tradisjonelle former for styring og ledelse (NPM og OA). Strukturelle rammer, som for eksempel Kommuneloven, kan begrense uformell kontakt i samskapt politikktutvikling gjennom føringer for dialog mellom kommuneadministrasjonen og folkevalgte organer (Røiseland et al., 2024). Studier tyder likevel på at opplevelsen av begrenset handlingsrom handler vel så mye om lokale fortolkninger av lover og reguleringer som faktiske føringer fra staten (Bentzen, 2020; Heimburg &

Hofstad, 2019; Simonsson et al., 2023). Å utforske og utvide lokalt handlingsrom for samskaping blir dermed en sentral rolle for både politiske og administrative ledere i kommunene.

Møtet mellom styringsformene (OA, profesjonalisme og NPM) og samskaping, leder til krysspress både for ledere og medarbeidere (Mortensen et al., 2020). Det forventes at de kan kombinere "å levere innbygger-orienterte tjenester (NPG) som passer innenfor lovgivningen (OA) og som også er kostnadseffektive og virksomme (NPM)" (van Gestel et al., 2023, s. 18). Faktisk viser det seg at slikt krysspress er regelen heller enn unntaket i kommuneorganisasjoner (Greve et al., 2020), noe som tydeliggjør kompleksiteten i dagens lederrolle.

Perspektiver på ledelse av offentlige organisasjoner som samskaper

Det interessante er at det fra forskningssiden har vært fokus på selve samskapingsprosessene, dvs. hvordan interaksjonen mellom kommune og innbyggere/brukere etc. kan skapes og gjennomføres. **Hvordan kommunens politikere og ledere på forskjellige nivåer skal agere og hvilke (nye) roller de må utvikle for å kunne understøtte samskaping, er en svart boks som ennå kun er blitt åpnet på gløtt** (Liddle, 2017; Sørensen et al., 2021; Hofstad, 2024).

Hovedtrenden i de nordiske landene er at den korporative kanalen står sterkt, dvs. samarbeid mellom det offentlige og de store organisasjonene (tradisjonelt arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene, men også landbruksorganisasjoner og miljøorganisasjoner). Også lokalt er dette tilfellet. Kommunene arbeider tettere med idrettslag, næringsliv og brukerorganisasjoner enn folk flest. Det finner man både på planleggingsfeltet, klimafeltet, og på velferdsfeltet (f.eks. Eldreråd, råd for funksjonshemmede, idrettsråd, etc.). Samskaping tilbyr på den ene siden et nytt teoretisk blikk på utvikling av fellesskapsverdier, samtidig som det gir et rammeverk for utvikling av praksis og politikk. Både teoretisk og i praksis framheves det relasjonelle elementet i styring, inkludert inndragelse av og deltakelse fra en rekke relevante og berørte aktører ut over de som allerede har mye makt i det eksisterende systemet (Krogstrup & Brix, 2019). I en samskapende styringslogikk er et hovedansvar for kommunens ledere å mobilisere samspill mellom kommuneorganisasjonen og mangfoldet av relevante og berørte aktører i samfunnet rundt, for å utløse kollektive ressurser og handlekraft som til sammen bidrar til å utvikle fellesskapsverdier og nå felles samfunns mål. Slike krav

til ledelse stiller også krav til å lede fram relasjoner, tillitsbaserte nettverk og *systeminnovasjon* på flere nivå i organisasjonen.

Som nevnt tidligere har det skjedd endringer på makronivå i internasjonal og nasjonal politikk med hensyn til å introdusere NPG og/eller "Collaborative Governance" som nye styringsformer (OECD, 2011). Dette, sammen med samfunnsutviklingen i de nordiske landene, har gjort at perspektivene med å inkludere innbyggernes og brukernes kunnskap og betrakte disse som ressurser og ikke bare som "kunder/klienter", har passet godt inn i de nordiske velferdsmodellene (Krogstrup, 2017). Samskaping har raskt blitt adoptert i kommunenes praksis det siste tiåret, og det kan gjenkjennes tydelig i politikk og strategier på lokalt og regionalt nivå.



Figur 3. Samskaping i det store bildet (Forfatterens egen utvikling).

Når samskaping oversettes til politiske mål og praktiske handlinger i kommuneorganisasjonen viser begrepet seg som et "paraplyfenomen". Dette betyr at samskaping på mesonivå, som representerer kommunens organisatoriske rammer, ledelseskapasitet og prioriteringer, kan vise seg som vidt forskjellige definisjoner og aktiviteter (Torzen, 2017; Torfing et al., 2019; Krogstrup & Brix, 2019; Hofstad et al., 2020; Vedeld, 2022). Dette gjør ledelsesoppgaven utfordrende. Fra NPM-paradigmet har man vært vant til å "følge ens protokoller og prosedyrer" i samme avdeling (mikronivå), mens

man med NPG og samskaping opplever at det trengs forskjellige tilnærminger på forskjellige steder for å oppnå samme effekter (Mortensen, 2020; McMullin, 2022; van Gestel et al., 2023). Disse motstridende og legitime logikkene som oppstår i praksis mellom NPM og NPG må håndteres på mesonivået. Det er her kommunens politikere og ledere har ansvaret for å skape de beste forutsetningene for at medarbeiderne i frontlinjen skal kunne samskape fellesskapsverdier kommunen har et ansvar for, i samspill med innbyggere, brukere og andre organisasjoner (Brix, 2021). Teoretisk sett vil det være ulike roller og ledelsesmekanismer i ulike aktør-konstellasjoner og også på ulike skalaer; dvs. alt fra enkeltstående, lokale aktiviteter til større strategisk samarbeid.

Hvilket formål samskapingen skal tjene og hvilken autoritet og virkemidler kommunen har til å støtte opp om, og mobilisere til, samskaping preger den enkelte leders handlingsrom og handlingsalternativer (Hofstad et al., 2022). I noen situasjoner søker kommunen å mobilisere til samskaping på områder det offentlige ikke har direkte herredømme over, slik som på private helse- og velferdstjenester og fosterhjem, folks forbruksvaner, bygging på privat eiendom eller bedrifters produksjon. I slike *polysentriske systemer* opererer ulike selvstendige aktører relativt uavhengig, samtidig som de er gjensidig avhengige av hverandres innsats for å nå egne og felles mål. For å utløse handling kan kommunale ledere bruke motivasjon, inspirasjon og støtte som frister andre aktører til å gjøre en innsats. I andre situasjoner, der kommunen innehar en myndighetsrolle og opererer innenfor et *flernivåsystem* sammen med statlige og regionale myndigheter kan kommunale ledere bruke sin delegerte planmyndighet eller lovpålagte rolle til å motivere til samskaping og støtte opp om utvikling av fellesskapsverdier. Det er særlig i flernivåsystemet hvor juridiske, økonomiske og organisatoriske rammer for kommunens virksomhet bestemmes at vi finner de viktigste barrierene for samskaping. Gode eksempler er personvern hensyn, planbestemmelser og økonomiske rapporteringskrav pålagt kommunene av staten. Disse gjør det vanskelig å samarbeide på tvers og finne innovative løsninger på nye utfordringer.

HVA VET VI OM LEDELSE AV ORGANISASJONER SOM SAMSKAPER FRA VITENSKAPELIGE ARTIKLER OG PRAKSISEKSEMPLER?

I det følgende starter vi med å presentere resultatene knyttet til rollen til ledere i offentlige organisasjoner som samskaper. Deretter utforsker vi funnene relatert til intra- og interorganisatoriske forhold som muliggjør samskaping.

Rollene til ledere i organisasjoner som samskaper

Når vi analyserer litteraturen, oppdager vi at vitenskapelige funn og anbefalinger ofte er rettet mot ledelse og administrasjon som generelle fenomener, og mye mindre mot spesifikke nivåer av ledelse eller typer ledelse. Her begynner vi med å presentere funnene relatert til generell ledelse. Deretter presenterer vi nyansene knyttet til spesifikke roller på forskjellige ledernivå.

Det generelle budskapet som gjentar seg i de inkluderte artiklene, er at det trengs en ny type ledelse for å lede organisasjoner som samskaper både internt og eksternt. Brown og Head (2018, s. 252) uttaler for eksempel at "(...) hvis nye arbeidsmetoder skal lykkes, må "logikkene" som aktivt motarbeider de nye metodene svekkes." Pedersen og Tangkjær (2013, s. 33-34) understreker at "(...) offentlige velferdsorganisasjoner må forholde seg både til komplekse og tverrfaglige utfordringer, som igjen krever nye kritiske lederegenskaper og kapasiteter." I tråd med dette peker Crosby et al. (2017) på at løsningen på vanskelige problemer ikke nødvendigvis er basert på konsensus, men at mulighetene som ligger i forskjellige synspunkter og prioriteringer kan bidra til å forme bedre ideer og enda bedre løsninger for alle parter for å skape offentlig verdi. Funn i dagens litteratur har derfor som felles konklusjon at overgangen til å lede organisasjoner som samskaper ikke er noen enkel oppgave, og at vi ikke vet mye om dette (f.eks. Sicilia et al., 2019). En av anbefalingene vi finner, er å tenke nytt om lederrollen. Pedersen og Tangkjær (2013, s. 34) argumenterer for at "(...) offentlige velferdsledere må gå utover formell autoritet og involvere og mobilisere innflytelse, basert på forskjellige former for argumenter, typer bevis og prosesser for legitimt delt beslutningstaking." I tillegg understreker disse forfatterne at offentlige ledere har en rolle i å inspirere sine kolleger med

kreative praksiser og løsninger for samskaping, noe som derfor representerer et klart skritt bort fra kontroll-rollen kjent fra NPM. Poenget er at nye roller er nødvendig, siden autoriteten som stammer fra formelle hierarkiske posisjoner eller "viktige roller" som tilskrives offentlige ledere ikke fungerer på samme måte i et NPG-paradigme sammenlignet med NPM-paradigmet (se også Vedeld, 2022). Pedersen og Tangkjær (2013, s. 35) understreker at:

«Autoritet og legitimitet i den involverende staten fordeles ikke lenger gjennom hierarkier og formelle organisatoriske fora, men er i mye større grad et resultat av en evne til å handle, skape og relatere egen organisasjonsinnsats til komplekse kontekster av politikk, strategier, tvetydigheter og kontraproduktive forventninger fra politikere, innbyggere, ansatte, partnere, bedrifter, medier, og så videre.»

Det betyr at kommunale ledere må turnere flere overlappende og til dels motstridende ledelsesformer. Kommunale organisasjoner består av *hierarkiske strukturer* som engasjerer medarbeidere på bakgrunn av faglig ekspertise og sektorielt definerte oppgaver, *mål- og resultatstyrte forventninger* for å få medarbeidere til å handle i tråd med strategiske mål og *forventninger om samskaping* som opererer på tvers av etablerte organisasjonsstrukturer og engasjerer aktører utenfor kommuneorganisasjonen (Hofstad, 2024). Utfordringen for kommunale ledere er å kombinere disse forventningene slik at de støtter opp om hverandre og dermed bidrar til å styrke snarere enn å svekke medarbeideres arbeidsvilkår og evne til å skape fellesskapsverdier (Hofstad, 2024). I vår analyse identifiserer vi både faktorer som fremmer og hemmer utøvelse av samskapende lederskap, samtidig med vi identifiserer spesifikke fokusområder for videre forskning. I tabell 1 oppsummerer vi hemmende faktorer, og i tabell 2 fremmende faktorer.

Hemmende faktorer

Et sentralt tema i tabell 1, er at mangel på en klar strategi for samskaping skaper forvirring om hvorfor samskaping er viktig og når samskaping er en passende respons (se også Krogstrup & Brix, 2019). Manglende evne (eller initiativ) til å operasjonalisere målene for samskaping fremstår også som et hinder for vellykket implementering (Aschhoff & Vogel, 2018). Dette kan gjøre at læring fra samskaping hemmes, slik at den ikke kan brukes i organisasjonen for å gjøre samskaping mer bærekraftig (Loeffler & Bovaird, 2012; McMullin, 2023).

Hemmere	Referanser
Mangel på strategiske mål for samskaping i organisasjonen	Agger og Tortzen (2023)
Silo-strukturer som hemmer samarbeid i organisasjonen, f.eks. på grunn av lovgiving (GDPR)	Agger og Tortzen (2023) Hofstad og Vedeld (2024)
Mangel på insentiver til å samskape	Loeffler og Bovaird (2012) Agger og Tortzen (2023)
Mangel på klare (eller bruk av vilkårlige) mål for evaluering	Aschhoff og Vogel (2018) Hofstad og Vedeld (2024)
Paradoksale konflikter (konkurrerende verdier)	Brown og Head (2018)
Motsetningsfylte eller konkurrerende insentiver mellom profesjonelle samskapere fra ulike organisasjoner (eller avdelinger).	Connolly et al. (2023) Hofstad og Vedeld (2024)
Unngå samarbeids-”stivhet” ved å stole på tradisjonelle ledelsestilnærminger som bygger på formell makt basert på hierarki	Crosby et al. (2017)
Mangel på kunnskap om hva samskaping er	Loeffler og Bovaird (2012)
Over-byråkratiske regelverk/rutiner	Loeffler og Bovaird (2012)
Mangel på organisatoriske initiativer / strukturer for læring	Loeffler og Bovaird (2012) Hofstad og Vedeld (2024)
Ledere sender underordnede til viktige møter som kan forsinke samhandlingsprosessen på grunn av manglende beslutningsmyndighet på vegne av organisasjonen	Smith (2020)
”Innlåsing” i tradisjonelle roller fra det representative demokratiet der politikere beslutter på vegne av velgerne og der administrasjonen operasjonaliserer beslutningene – politikken er det naturlig å beholde og opprettholde makt, og ikke dele den; og i tradisjonell administrasjon flyter informasjonen vertikalt eller horisontalt, og ikke på tvers	Sørensen et al. (2021)

Tabell 1: Hemmende faktorer (Forfatterens egen utvikling)

Vi finner også at "sammen" i samskaping er vanskelig hvis den organisatoriske konteksten ikke er støttende. Connolly et al. (2017) identifiserer at konkurrerende insentiver hindrer samskapere i å samarbeide. Grunnstrukturen i kommunenes styringssystem følger en konvensjonell sektororganisering: budsjett, planer og mål- og resultatsystemet gir sektorspesifikke forventninger (Hofstad & Vedeld, 2024). Samskaping, som i sin natur er utviklingsorientert og sektorovergrepene, støtter mot denne konvensjonelle logikken (ibid). Koblet til dette er også en konflikt som kommer til syne i prioriteringen av tid og ressurser. Her finner Hofstad og Vedeld (2024) en konflikt mellom profesjonsbaserte hensyn og samskappingsbaserte hensyn. Faglige hensyn støtter mot hensynet til å bidra inn i prosesser for å skape fellesskapsverdier. Agger og Tortzen (2023) understreker at mangel

på insentiver hindrer samskappingsinitiativer, og Crosby et al. (2017) og Sørensen et al. (2021) understreker at verken silo-strukturer, silo-tenkning eller bruken av "tradisjonelle lederroller" basert på hierarki og formell makt, fungerer i "likeverdige partnerskap". Samtidig viser ny forskning at samskaping som styringsform trenger tydeligere prioritering mellom de mange ulike metodene og modellene for samskaping som sameksisterer i norske kommuner basert på en tydeligere indikatorutvikling og evalueringsmekanismer for å sikre resultater og organisatorisk læring (Hofstad & Vedeld, 2024; Aschhoff & Vogel, 2018). Litteraturen lærer oss altså at det er viktig med: a) en klar strategi og insentiver for samskaping, b) klare forventninger til virksomhetene om å sette av tid og ressurser til samarbeid på tvers av administrative og organisatoriske grenser, c) tydelige samskappingsmodeller og indikatorer som gjør det mulig å evaluere resultatene av samskaping.

Fremmende faktorer

De ledelsesfremmende faktorene vi har funnet, er oppsummert i tabell 2. Et av de første temaene som fremstår som ledelsesfremmende er ressurser. Sørensen et al. (2021) understreker viktigheten av å ha organisatoriske kapabiliteter for samskaping som kan utvikles og forsterke hverandre, og sørge for kontinuerlig tilpasning og mobilisering av relevante aktører. Loeffler og Bovaird (2020) peker på det samme temaet ved å si at det tar både tid og ressurser å muliggjøre bærekraftige samskappingspraksiser (se også Jäppinen, 2015).

Hofstad (2024) understreker viktigheten ikke bare av organisatoriske ressurser, men også juridiske, økonomiske og/eller kunnskapsmessige ressurser som gjør at deltakerne har noe å samskape om og som fungerer som et insentiv for å delta. Et annet tema som skiller seg ut er viktigheten av at ledere anerkjenner at samskappingspraksiser kan ta forskjellige former i forskjellige, eller til og med samme, kontekster (Steiner et al., 2023). Agger og Tortzen (2023) understreker viktigheten av at ledere tillater fleksibilitet i måter å arbeide på, og støtter samskaping i lokale kontekster. Ferlie (2021) gjentar dette temaet.

Fremmere	Referanser
Allokering av tid og ressurser til samskaping	Loeffler og Bovaird (2012)
Ledere gir rom for fleksible arbeidsformer	Agger og Tortzen (2023)
Gi medarbeidere som deltar i samskaping tydelig mandat for hva de kan og ikke kan beslutte og klare rammebetingelser for samarbeidet	Agger og Tortzen (2023) Hofstad (2024)

Samskapende aktører bør dele og tilpasse arbeid som er gjort for å styrke og hjelpe hverandre i stedet for å arbeide (eller agere) uavhengig i siloer	Connolly et al. (2023)
Fokus på produktiv samskaping som gir verdiskaping	Henson (2019)
Ha institusjonelle design som bygger opp under og skaper stabiliserende rammer for samarbeid	Hofstad et al. (2022) Ongaro et al. (2021)
Dedikert fokus på endringsledelse i retning av samskaping og samproduksjon; organisasjoner må lære å samprodusere for de kan høste fruktene av samproduksjon	Jäppinen (2015)
Fremme samfunns- / bruker- / innbygger-medvirkning	Ongaro et al. (2021)
Undersøke hvilke beslutninger som kan delegeres til hvem	Ongaro et al. (2021)
Frembringe forståelig og korrekt informasjon til ulike interessenter	Ongaro et al. (2021)
Støtte beslutninger som er tatt på grunnlag av samskaping skapt "innenfor rammen"	Ongaro et al. (2021)
Organisatoriske kapabiliteter som kan tilgjengeliggjøres, mobiliseres og formes	Sørensen et al. (2021)
Motivere til å delta i samskaping og skape rom for samarbeid og forhandling mellom deltakerne gjennom å tilgjengeliggjøre ressurser og kombinere dem på nye måter (økonomiske, juridiske, kunnskapsmessige, fysiske, osv.)	Hofstad (2024)
Bygge ledelseskapasitet gjennom lederallianser og distribuerte ledelsesstrukturer med ulike aktører, både internt og eksternt	Sørensen et al. (2021)
Fokus på langtidseffekter både av å gjøre ting rett og av å gjøre de rette tingene, med rom for eksperimentering i stedet for en kortsiktig null-feil kultur	Torfinning et al. (2019)
Oppmerksomhet på og aksept for ulike måter å arbeide på i en organisasjon på ulike nivå for å muliggjøre samskaping	Ferlie (2021)
Behov for mange ulike lederstiler i en organisasjon som samskaper og viktigheten av at ledere fra ulike organisasjoner anerkjenner behovet for "samarbeidende produktivitet" i stedet for primært å fokusere på produktiviteten i egen organisasjon	Henson (2019)
Det er viktig at det er et verdifokus i organisasjonen og en forståelse for hva som er verdifullt for innbyggere/brukere for å skape de beste og mest effektive innbygger-orienterte tjenestene; dvs. at skape tydelige strategier som operasjonaliseres til forståelige forventninger til praksis	Magno og Cassia (2015) Sicilia et al. (2019)
Være i stand til å "slippe kontrollen" og "fokusere på viktigheten av likeverdige partnerskap" er blitt viktige lederferdigheter	Tortzen (2017)

Tabell 2: Fremmede faktorer (Forfatterens egen utvikling)

Henson (2019) argumenterer til og med for at én organisasjon kan trenge forskjellige ledelsesstiler, og at den konkrete typen ledelse som trengs avhenger av den faktiske samskapingen som foregår i forskjellige prosjekter og porteføljer (se også Steiner et al., 2022; Torfing et al., 2019; Hofstad, 2024).

Et av problemene som beskrives i litteraturen, er at noen ledere synes det er vanskelig å gi slipp på den kontrollen de er vant til å ha for å imøtekomme kravet/forventningen som stammer fra tanken om de "likeverdige partnerskapene" som ofte er assosiert med samskaping (Tortzen, 2017). Dette leder oss til det neste temaet som fremkommer i tabell 2: samarbeid for effekt/gevinst. Magno og Cassia (2015) argumenterer for at det er viktig at ansatte og ledere i offentlige organisasjoner generelt er klar over hva som er verdifullt for brukerne og innbyggerne. Fremme av offentlig verdi og et dedikert lederfokus på verdiskaping synes derfor som et viktig tema som muliggjør vellykket samskaping (Strokosch & Osborne, 2012; Henson, 2019; Ongaro et al., 2021). Pedersen og Tangkjær (2013) understreker at det er viktig at ledere i offentlig sektor kalibrerer sin strategiske orientering fra å ha et "førsteordens" syn på strategiarbeid (inside-ut) og vende seg mot et "andreordens" syn. Det betyr at samskapere, både samarbeidende organisasjoner og innbyggere/brukere i samarbeid definerer hva som er viktig (outside-inn). Ongaro et al. (2021) sier i denne sammenhengen at det er viktig at ledere fra alle organisasjoner støtter beslutningene som tas i ulike samskappingsprosjekter, så lenge beslutningene ligger innenfor rammen av det som er avtalt. Connolly et al. (2023) understreker også dette systemiske synet på lederrollen i samskaping. De fremhever viktigheten av at samskapere støtter hverandre med å nå de felles målene, i stedet for å arbeide fra sin egen silo og utover.

Henson (2019) benytter begrepet "samarbeidende produktivitet" for å synliggjøre behovet for samarbeidspartnere for effektivt og virkningsfullt å kunne lede samskaping på tvers av administrative og organisatoriske grenser. For at samarbeidende produktivitet skal fungere er det viktig at alle aktører har fått klare mandater i sin organisasjon for hva de kan og ikke kan gjøre/avtale, og at forutsetningene for samarbeid er eksplisitt beskrevet av ledelsesteamet (Ongaro et al., 2021; Agger & Tortzen, 2023; Hofstad, 2024). Vanskeligheten i denne forbindelse er at det vil ta tid å bygge kapasitet for å ha velfungerende oppsett for samskaping på tvers av organisatoriske grenser (Brix et al., 2020) og at ledere må erkjenne behovet for både inter- og intraorganisatorisk læring for å skape de best mulige kontekstuelle betingelsene for blomstrende og bærekraftig samskaping (Jäppinen,

2015; Sørensen et al., 2021). For å sitere Laubek (2024, s. 273): "det virker noen ganger som om organisasjoner som samarbeider oppfører seg som barn som kaster baller over gjerdet til hverandre; de vet ikke om noen fanger ballen eller hva som skjer med den, men plutselig kommer ballen rett tilbake til deg." På den andre siden må ledere erkjenne at det tar tid å endre kulturen fra kortsiktige gevinster og en "null-feil kultur" til et mer eksperimenterende, langsiktig syn på å skape resultater og utfall som betyr noe (Torfing et al., 2019). Å gi stabile kontekster og rammer for samskaping og ha mot som ledere til å "arbeide sakte for å arbeide raskt" – også i tider med "samskapingsutmattelse" – er en viktig lederoppgave (Hofstad et al., 2020; Ongaro et al., 2021; Laubek, 2024).

Fra praksisfeltet viser flere eksempler til viktigheten av å koble strategisk ledelse til strategiske planverk, slik at det institusjonelle designet rundt lederskapet er forankret i samskapte planer. Eksempel fra Wigan i UK beskrevet nedenfor viser hvordan kommunens ledelse har brukt planprosesser til kontinuerlig kapasitetsbygging i organisasjonen. Resultatet er et sett fellesskapsverdier som er forhandlet fram mellom et mangfold interessenter i kommunen.

Case: Kommuneplanen som uformell samfunnskontrakt og ledervektøy Wigan, England

Kontekst og bakgrunn

Å bruke kommuneplanen som en uformell samfunnskontrakt for samstyring har vist seg å være en lovende tilnærming til å lede fram samskaping av fellesskapsverdier i Wigan i England. Siden 2011 har Wigan Council gjennomført en omfattende omlegging av sin tilnærming til å skape fellesskapsverdier for og med innbyggere og lokalsamfunn, gjennom kommuneplanen «The Wigan Deal». Denne tilnærmingen har siden inspirert norske kommuner, inkludert Trondheim kommune sitt arbeid med kommuneplanen "Trondheimsloftet".

Samarbeidspartnere

Omstillingen i Wigan var basert på ideen om å bygge og lede fram et nytt forhold til lokalsamfunnet, befolkningen og organisasjoner, forankret i en stedsbasert tilnærming til samskaping. Alle tjenester, institusjoner og organisasjoner som opererer på et sted ble ansett som relevante samarbeidspartnere i samskaping av fellesskapsverdier, noe som inn innebar transformativ rolleoppfatninger blant offentlige tjenestemenn, kommunale ledere og politikere, samt innbyggerne, andre interessenter og organisasjoner i lokalsamfunnet.

Hva har de gjort?

Kjernen i "The Wigan Deal" er forsøk på å lede fram et nytt forhold mellom kommuneorganisasjonen og lokalsamfunnet. Utviklingen av "avtalen" var basert på en anerkjennelse av lokalsamfunnet som den viktigste drivkraften for å skape fellesskapsverdier for – og med – folk og organisasjoner lokalt. Et viktig fundament for endringene som ble gjort i Wigan, var å bygge på en «styrkebasert» tilnærming i tråd med prinsipper for utvikling av en relasjonell velferd.

I sum består Wigan Deal av fire komponenter (Naylor & Wellings, 2019, s. 5-6):

- å jobbe med lokalbefolkningen på en «ressursbasert» måte, der målet er å anerkjenne og fremme styrkene til enkeltpersoner, familier og lokalsamfunn og å bygge opp uavhengighet og selvstendighet
- skape en kultur der det oppmuntres til innovasjon, og der ansatte i førstelinjen får lov til å ta egne beslutninger og tenke nytt om hvordan de jobber
- styrke lokalsamfunnene, blant annet ved å investere i lokale frivillige organisasjoner og grupper i lokalsamfunnet
- skape forutsetninger for et tettere samarbeid mellom ulike sektorer og tjenesteområder

Wigan Deal er en uformell avtale, i tråd med en psykologisk kontrakt i lokalsamfunnet, mellom kommunen og alle som bor eller arbeider der. «Avtalen» beskriver hva som er kommunens forpliktelser i samskapingen, og hva sivilsamfunn, bedrifter og organisasjoner kan bidra med i utvikling av felles innsats for å skape et bedre lokalsamfunn til det beste for alle. På denne måten har de gått fra en "transaksjonsbasert modell" til en mer samarbeidsorientert modell, der frivillige organisasjoner og organisasjoner i lokalsamfunnet inngår som partnere i «avtalen», og der avtalen innebærer aktiv støtte til samskaping, utvikling og forbedring av felles innsats for å nå felles mål. Frivillige organisasjoner og organisasjoner i lokalsamfunnet inngår dermed som partnere i «avtalen». Kommunen bidrar aktivt til å støtte opp under, fasilitere og finansiere samskaping og innovasjonsarbeid, basert i prinsipper om "Community Wealth Building" (Wigan Council, u. å., se også case fra Preston, UK s. 59-61). Den ressursbaserte tilnærmingen tar utgangspunkt i enkeltpersoners og lokalsamfunnets sterke sider for å fremme myndiggjøring og lokal utviklingskraft. I Wigan har de vært spesielt opptatt av å fremme ressurser og reelle muligheter for å bidra blant grupper som vanligvis ikke deltar i samfunnsliv, arbeidsliv og i demokratiet.

Hva gikk bra, og hvorfor har det lyktes?

I en evaluering av oppfølgingen av «The Wigan Deal» fant forskere ved The Kings Fund ut at Wigan hadde greid å snu en negativ trend – både når det gjelder sosial og økonomisk bærekraft. Flere nøkkeltall indikerer økt forventet levealder (som kontrast til trenden med stagnasjon i forventet levealder nasjonalt), og evalueringer (Care Quality Commission) tyder på at kvaliteten på omsorgstjenestene i Wigan har blitt bedre, noe som blant annet forklares med økt engasjement blant de ansatte. Som en anerkjennelse av disse forbedringene kåret Local Government Chronicle Wigan til årets kommune i mars 2019. Wigan har gått fra å være en av de hardest økonomisk pressede kommunene i England til å oppnå en stabil økonomisk situasjon med rom for enda større investeringer i lokalsamfunnet. Det viktigste resultatet av the Wigan Deal handler imidlertid ikke om penger, men om mennesker, og gjennom å anerkjenne at mennesker skaper endring av systemer gjennom nye måter og tenke på, og gjennom nye handlinger og samhandling.

Wigans reise viser at det er mulig å oppnå betydelige innsparinger samtidig som man bevarer eller forbedrer innbyggernes liv og levekår, men bare hvis tjenestene virkelig forandres og det investeres i forkant for å få til nye måter å jobbe på (Naylor & Wellings, 2019).

Vilje til nytenking og eksperimentering, et modig lederskap og en langsiktig strategisk forpliktelse til å jobbe annerledes med lokalbefolkningen og lokalsamfunnene i Wigan beskrives som særlige suksessfaktorer. Ledere på tvers av sektorer har støttet ansatte i førstelinjen med å bygge opp innovasjonskapasitet, slik at strategiske føringer i "the Wigan Deal" har blitt utviklet og realisert i frontlinja og på de stedene der folk i Wigan lever og bor.

Mulige fallgruver og det som ikke fungerte

Selv om Wigan Deal har hatt stor suksess, har det også vært utfordringer:

- Overbelastning av frivillige: Selv om frivillighetsnivået har økt, har noen opplevd at forventningene om frivillig innsats er urealistiske, og dette kan føre til utbrenthet og medvirkningstretthet blant ildsjeler.
- Ulikt engasjement i forskjellige områder: Noen lokalsamfunn har engasjert seg mer enn andre, noe som kan skape ulikheter i hvordan tjenestene fungerer i de forskjellige nærmiljøene. Dette kan forsterke sosiale og økonomiske ulikheter mellom ulike deler av byen.
- Forutsetter høy tillit: Modellen krever stor tillit mellom kommunen og innbyggerne. Der hvor denne tilliten er svak, har det vært vanskeligere å få til samarbeidet.

Hva har de lært, og hva kan andre lære av det?

Wigans transformativ reise, som er dokumentert av Kings Fund (Naylor & Wellings, 2019), viser at det er mulig å oppnå store endringer på kort tid dersom strategiske grep ledes helt fram til "bakkeplan" i kommunen, f.eks. gjennom "The deal for your street" (Wigan Council, u. å.).

Selv om andre områder har utforsket lignende tilnærminger, er Wigan bemerkelsesverdig på grunn av omfanget og konsekvensen som disse ideene har fått i praksis. Lokale og dypt kontekstuelle drivkrefter for endring gjør det lettere å gjennomføre The Deal. Organisatorisk og samfunnsmessig læring fra Wigan kan tilby overførbare læring til andre steder og illustrere hva slags arbeid som må til for å gå over til en ny organisatorisk og ledelsesmessig modell som fremmer samskaping av fellesskapsverdier (Naylor & Wellings, 2019).

Eksemplene fra Wigan illustrerer hvordan kommuneorganisasjonen har lagt vekt på å bygge kapasitet gjennom kontinuerlig evaluering og refleksjon – både internt i organisasjonene og i samspill med relevante aktører i akademia og tenketanker. I det videre redegjør vi nærmere for hvordan den

vitenskapelige litteraturen beskriver *evaluering* som en sentral ledelsesfremmende driver for å lykkes med organisasjoner som samskaper fellesskapsverdier.

Å tenke og handle evaluerende

Å tenke og handle evaluerende er nært knyttet til begrepet "nedstrøms ansvarlighet" (Brown & Head, 2018). Med introduksjonen av NPG og samskaping handler ansvarlighet ikke bare om summative evalueringer. Summative evalueringer oppsummerer en prosess med fokus på vurdering av resultatet av et tiltak og hva som førte til resultatet. Svaret kan lett bli "godt" eller "dårlig". "Nedadgående ansvarlighet" betyr en vektlegging av læring, eller, mer akademisk uttrykt: Ansvarlighet blir en formativ evalueringsoppgave. Ansvarlighet er da relatert til å vurdere "hvordan ting går" og "hva som fungerer bra og mindre bra" sett fra både brukernes/innbyggers perspektiv og perspektivet til de organisatoriske samskaperne (Laubek, 2024; Krogstrup, 2024). Logikken er at det å "tenke og handle" evaluerende gir et bedre grunnlag for å realisere de forventede resultatene av samskaping (Durose et al., 2017; Ferlie, 2019; Brix et al., 2020). En slik evaluerende tilnærming til samskaping, hvor evalueringer brukes for å skape ny kunnskap for læring, foreslås derfor som en viktig lederrolle (Krogstrup & Mortensen, 2021). Dette gjelder ikke bare de konkrete samskapingsaktivitetene/prosjektene, men også porteføljen av samskapingsprosjekter, slik at man muliggjør de beste organisatoriske forholdene for å skape fellesskapsverdi (Smith, 2021; Mortensen et al., 2023). Problemet i dag er at evalueringer ofte brukes vilkårlig, noe som for eksempel kan føre til frustrasjon og en følelse av at folk kaster bort tiden sin (Aschhoff & Vogel, 2018; Laubek, 2024). Litteraturen peker derfor på et behov for at ledere og administratorer skal trenes i 1) prosessene for å identifisere "hva som er verdifullt", og 2) evnen til å engasjere seg i formativ evaluering, slik at de kan 3) justere samskapingsaktiviteter og prioriteringer med organisasjonens oppdrag og mål (Ferlie, 2019; Henson, 2019; Brix et al., 2020). I tillegg til dette er en nøkkelrolle for offentlige ledere å holde fokus på verdien av samskaping relatert til de resultatene som innbyggerne og brukerne ønsker, også i tider hvor "samskapingsutmatting" oppstår (Torfing et al., 2019).

I likhet med eksemplet fra Wigan (UK), har Århus kommune anvendt arbeidet med kommuneplanen som en sentral driver for å omstille organisasjonen til å bli mer samskapende. Eksemplet nedenfor viser hvordan Århus har lagt vekt på å tenke og handle evaluerende i langsiktige utviklingsprosesser:

Case: Systematisk oppbygging av et økosystem for samskaping, læring og evaluering i Århus kommune, Danmark

Kontekst og bakgrunn

Flere norske kommuner har gått i retning av å bruke kommuneplanen og overordnede strategier som rammeverk for å lede fram kommuneorganisasjoner som samskaper fellesskapsverdier. I den forbindelse har mange norske kommuner latt seg inspirere av utviklingen i Århus kommune.

Gjennom over et tiår med systematisk arbeid og "hands on" ledelse av samskaping, har politikere og administrative ledere i Århus skapt rammer for utvikling av kommuneplanen "Århuskompasset" (Aarhus kommune, 2021). Ambisjonen er å skape verdier som er viktige for innbyggerne, sammen med innbyggerne. Målet er å gjøre det enklere for innbyggerne å navigere i det kommunale systemet, samtidig som det legger til rette for medvirkning og samskaping på tvers av et bredt aktørkart, samtidig som samskapingen skal ta utgangspunkt i faglighet og kunnskap.

Utviklingen i Århus har tatt tid og modning, og startet med at Århus ønsket å "gjenteenke kommunen" og dens samfunnsoppdrag i tråd med relasjonelle og samskapt velferdsløsninger som også ivaretar bærekraftig utvikling (Mandag morgen, 2015). De har siden jobbet systematisk med å endre grunnleggende tenkning, holdninger, handlinger i kommunen (Højberg & Jacobsen, 2023).

Samarbeidspartnere

Samskappingsprosessene har involvert en rekke relevante og berørte aktører i utvikling strategiske planer og i konkrete innovasjonsprosjekter: ansatte på tvers av sektorer, lokale frivillige organisasjoner, academia (særlig Aarhus Universitet), tenketanker, private bedrifter og innbyggerne selv.

Hva har de gjort?

En av grunnpilarene i «Århuskompasset», er prinsippet om at ulike aktører i fellesskap må *forstå* før de kan forandre og innovere. Dette innebærer forståelse for hva som er verdifullt for innbyggerne og samfunnet, samfunnsfloker og dilemmaer de står ovenfor, og muligheter i lokalsamfunnet.

Aarhuskompasset består av to deler:

- 'Aarhuskompasset – Aarhus Kommunes nye forståelsesramme'. Forståelsesrammen ble enstemmig vedtatt av byrådet 28. april 2021, og representerer en nytenkning av deres tilnærming til ledelse, styring og velferdsutvikling.
- 'Aarhuskompasset – Mindre system. Mere borger.' Denne publikasjonen (som er utviklet i samarbeid med Tenketanken Mandag Morgen) setter retning for utvikling av Århus-samfunnet, og belyser blant annet viktige dilemmaer og nye veivalg.

I prosessene fram mot utvikling av Århuskompasset og i tiden etterpå er det vektlagt å utvikle et nytt språk og nye forståelsesrammer som stimulerer nye måter å "gjente kommunen forfra" på, og samtidig gjente velferden i tråd med en relasjonell velferd (Aarhus kommune, u. å.).

Århus kommune har arrangert en rekke samskappingsworkshops hvor deltakere fra ulike grupper har kommet sammen for å diskutere utfordringer og foreslå løsninger. Dette for å kunne arbeide, utvikle, styre og lede på en mer kunnskapsbasert og samskapende måte. Verktøyene som er brukt inkluderer workshops, dialogmøter, debatthefter og prinsippkort (*Målkompasset* og *Samarbeidskompasset*) og digitale plattformer som tilrettelegger for medvirkning og oppbygging av et langsiktig økosystem for samskaping. Dette ble kombinert med systematisk innsamling av kvantitative og kvalitative data gjennom spørreundersøkelser, intervjuer og fokusgrupper, der data blir brukt som "temperaturmå" for hvorvidt Århus utvikler seg i retning av sine samfunns mål.

Århus har også etablert en egen innovasjonsavdeling i kommunen, og et sekretariat for Aarhuskompasset som kan bistå alle deler av organisasjonen i å utvikle forståelser av "vilde problemer" og finne løsninger som svarer til definerte mål og "missions" som er formulert for Aarhus (Center for innovation i Aarhus, u. å.). For å teste ut ideer, har Århus igangsatt små pilotprosjekter som en del av den kontinuerlige utviklingen av kommunen, og justert innsatsene basert på kontinuerlig tilbakemelding. Dedikerte team og nettportaler bidrar til å dele og spre deling av gode eksempler som kan inspirere til videre innovasjon og utvikling. De har også igangsatt tverrsektorielle utviklingsprogram og webinarer for ledere og medarbeidere for å styrke kapasitet til samskaping i tråd med forståelsesrammen beskrevet i Århuskompasset.

Hva gikk bra, og hvorfor har det lyktes?

En av de største suksessene har vært å skape felles mål og språk blant ulike aktører. Århuskompasset bidro til å bryte ned siloer mellom sektorer og gjøre det enklere å koordinere den brede involveringen av ulike aktører fra starten av. Dette skapte eierskap og engasjement blant et mangfold relevante og berørte aktører i Århus, og i tillegg bidro det til å utvikle løsninger som var bedre tilpasset innbyggernes behov. Evnen til å eksperimentere med småskala pilotprosjekter ga mulighet til å justere underveis og unngå større feilskjær.

At prosjekter og planprosesser ble forankret i en klar visjon og strategi som ble tydelig ledet fra kommunens side, sikret også nødvendig ressurser og prioritet (top-down og bottom-up utvikling samtidig). Et tett samarbeid mellom administrasjon og politikk i kombinasjon med dedikerte ressurser som jobber med innovasjon blir beskrevet som en suksessfaktor for å lede fram samskapte løsninger i fellesskap. Den så langt vellykkede utviklingen er trolig et resultat av flere faktorer: tidlig og bred involvering av innbyggere og interessenter, tett samarbeid mellom ulike sektorer, og en iterativ tilnærming der en kunnskapsbasert tilnærming med kontinuerlig læring og tilpasning var sentralt.

Mulige fallgruver og det som ikke fungerte

En utfordring var å få med alle relevante aktører fra starten av, da enkelte var skeptiske til nytteverdien. Videre var det krevende å balansere mellom ulike aktørers forventninger og interesser, noe som tidvis skapte konflikt. Forventningsstyring og god kommunikasjon var nøkkelen til å navigere disse utfordringene. I tillegg har flere vært skeptiske til det tette samarbeidet mellom politikk og administrasjon.

Hva har de lært, og hva kan andre lære av det?

Læringen bygger på en kombinasjon av erfaringsbasert kunnskap og evalueringer gjennomført av eksterne forskningsmiljøer, samt kvalitative tilbakemeldinger fra deltakerne. Samskaping krever både tålmodighet og evne til å navigere komplekse prosesser med mange interessenter. Samtidig er det viktig å sikre at det finnes en struktur og ledelse som kan fasilitere prosessen. Aarhus Kommune har et samarbeid med Kong Frederiks Center for Offentlig Ledelse på Aarhus Universitet, som gjennomfører følgeforskning på realisering av Aarhuskompasset i perioden 2022-2025.

Prinsippene for samskaping og samstyring Århus har brukt er overførbare til andre kommuner og sektorer. Imidlertid er det viktig å tilpasse innsatsen til lokale forhold og sikre at det finnes tilstrekkelig politisk og organisatorisk støtte. Erfaringene fra Århus kan fungere som en modell for langsiktig utvikling, men krever kontekstuell tilpasning.

Kapasitetsbygging (capacity building)

Kapasitetsbygging synes å ha en særlig relevans for organisasjoner som samskaper (Krogstrup, 2017; Jensen & Thomassen, 2020). Evnen til å undersøke hva som fungerer godt, mindre godt, og evnen til å "gjøre noe med det", ligger i kjernen av kapasitetsbygging (Honadle, 1981; Anderson & Adams, 2019). Kapasitetsbygging baseres på et empowerment- og styrkeperspektiv, som samstemmer godt med samskaping. Fokus er i begge henseender å utnytte de ressursene man har, både som menneske og som organisasjon.

Kapasitetsbygging kan defineres som: "Aktiviteter som styrker den enkeltes kunnskap, evner, ferdigheter og atferd, og forbedrer den institusjonelle strukturen og prosessene, slik at organisasjonen effektivt kan oppfylle dens mål på en bærekraftig måte" (Ku & Yuen-Tsang, 2013, s. 1). En annen definisjon er "(...) enhver handling som medvirker til å forbedre individers, organisasjoners eller systemers evne til å nå egne mål" (Jensen & Krogstrup, 2017, s.12). Som man kan utlede av disse to definisjonene, refereres det i litteraturen bevisst til "evne". Premisset er at med begrepet evne er det ikke kun tale om å ha "fokus på noe" (tenkning), det er også viktig at det kobles "handling på", slik at man kan vurdere de effektene som oppstår ved handlingen (Laursen & Thomassen, 2017; Brix, 2021). I et lederperspektiv er kapasitetsbygging kjennetegnet ved et fokus på

både prosesser og resultater. Dermed er det viktig å vite på forhånd hva målet med innsatsen er, for å kunne vurdere hva som virket godt og mindre godt (prosessen), og om målet ble oppnådd (resultatet) (Krogstrup, 2017). Denne vurderingen kan både være tilbakeskuende og foregå som en fortløpende justering av innsatsen. Tanken er at denne måten å arbeide på kan være relevant, især på det operasjonelle ledelsesnivået.

Kort sagt handler kapasitetsbygging om:

- 1) at det operasjonaliseres eksplisitte drifts- og utviklingsmål,
- 2) at lederne skaper de organisatoriske rammene for at medarbeiderne kan realisere de målene de er ansvarlige for, samtidig som
- 3) medarbeiderne og lederne i dialog med hverandre spiller hverandre gode.

I dette arbeidet skal det skje en løpende evaluering av innsats og effekter for å sikre en forbedringsorientert tilnærming til menneskelig og organisatorisk utvikling og læring (Ku & Yuen-Tsang, 2013).

Oppbygging av evalueringskultur

Oppbygging av evalueringskultur (også kjent som "evaluation capacity building") handler om å skape en organisasjonskultur der kontinuerlig evaluering og læring er en integrert del av arbeidsprosesser og beslutningstaking. Dette på en slik måte at man oppnår et stadium i organisasjonen der man i hverdagen anvender små evalueringer, i tillegg til større, formelle evalueringer (Krogstrup, 2024).

Der hvor kapasitetsbygging, som beskrevet ovenfor, (i prinsippet) har generelt fokus på alle aktiviteter som foregår i en organisasjon, så er oppbygging av evalueringskulturen rettet spesifikt mot det å tenke og handle evaluerende (King & Stevahn, 2013; Fettermann et al., 2015; Cousins et al., 2020; Laubek, 2024).

Viktige aktiviteter i oppbyggingen av evalueringskultur er bl.a. å

- 1) sette klare, spesifikke og målbare mål,
- 2) kommunisere hva som forventes av de ansatte i forhold til deltakelse i evalueringer og anvendelse av evalueringsresultater,

- 3) sikre opplæring av medarbeidere i evalueringsmetoder og -teknikker,
- 4) sørge for det er tilstrekkelige ressurser tilgjengelige til å gjennomføre evalueringer (tid, verktøy, teknologi),
- 5) bruke resultater fra evaluering til justering og forbedring i praksis og prosesser, samt
- 6) være transparent om resultater og dele disse i organisasjonen.

Å tenke og å handle evaluerende handler mye om gjensidig avhengig oppbygging av human- og systemkapasitet, inkludert oppbygging av læringsarenaer som understøtter en slik utvikling. Eksemplet nedenfor fra Asker kommune viser hvordan kommunen har ledet fram organisatoriske strukturer og design som fremmer kontinuerlig kapasitetsbygging:

Case: Klima, bærekraft, innovasjon og læringsarena (Asker kommune)

(kilde: Røiseland et al., 2024)

Kontekst og bakgrunn

Asker har valgt en bred og omfattende tilnærming til samskaping som er nedfelt i kommuneplanen og knyttet tett til kommunens mål om bærekraft, innovasjon og medborgerskap (demokrati). Tyngden som den politisk-administrative ledelsen har gitt dette arbeidet i organisasjonen gjennom omorganisering og ledelsesopplæring har sammenheng med at kommunen nylig ble slått sammen med to andre kommuner og det oppsto et sterkt ønske om en demokratisk og integrerende tilnærming til styring, plan og tjenestelevering.

Som et strategisk verktøy for å fremme denne planen har kommunen opprettet Senter for innovasjon og læring (SEIL) som er en arena for samarbeid om fremtidens løsninger, innovative prosjekter og koordinert gjennomføring av kommunens hovedprogram for implementering av bærekraftsmålene (FN, 2015).

Samarbeidspartnere

SEIL er i stor grad en intern plattform for å sikre integrasjon i kommuneorganisasjonen, men samarbeider tett med private næringsliv, sivilsamfunn, akademia og andre offentlige aktører for å fremme både intern koordinering og samskaping av innovasjon og bærekraftig utvikling. SEIL tilbyr en tverrgående arena for samarbeid innen tjeneste- og samfunnsutvikling og inkluderer mål om samarbeidende innovasjon i nærhet til innbyggernes uttrykte behov og krav, konseptualisert som en "medborgerskapstilnærming".

Hva er blitt gjort?

SEIL fungerer som en plattform for møter og kurs hovedsakelig for å møte interne krav til opplæring av ledere og praktikere innen samskaping, innovative tjenester og bærekraft. Dette fokuset er et svar på et uttalt politisk mål om å fremme en kulturell og organisatorisk endring av praksis i kommunen. SEIL opererer i nært samarbeid med kommunens åtte lokale innbyggertjenestetorg og har tatt i bruk digitale tjenester for bedre oppsøkende virksomhet.

Hva har gått bra og hvorfor lykkes de?

Så langt har det vært lagt vekt på rekruttering av dyktige medarbeidere og kompetanse- og kapasitetsbygging gjennom omfattende opplæringsinnsats, noe som har fremmet betydelige kultur-organisatoriske endringer. Kommunen har blant annet opprettet en interessant matriseorganisering med en tung tverrgående utviklingsavdeling bestående av en rekke seniorrådgivere med bakgrunn i ulike sektorer og fagavdelinger. Senteret har spesifikk kompetanse på ledelse og organisasjonsendring, medborgerskap, kommunikasjon, tjenstedesign, innovasjon og endringsledelse. SEIL har under gjennomføring flere innovative tjenesteleveranseprosjekter.

Fallgruver og hvordan de har overvunnet disse

Sett fra utsiden ser det ut til at SEIL har sterk støtte fra både den politiske og administrative ledelsen. Senteret er en del av en aktiv lederstrategi forankret i samskaping som et strategisk verktøy og arbeider for å endre organisasjons- og ledelseskulturen mot større vekt på samskaping, klima og bærekraft. Fokus på lederopplæring er et virkemiddel for å overvinne faglig og administrativ motstand på ulike nivå i organisasjonen. Hindringer ligger blant annet i profesjonell motstand og i tradisjonelle sektorrevir, budsjettssystemer og reguleringsystemer. SEIL slet noe med kapasitetsproblemer i etterkant av Covid-perioden og på grunn av rekruttering av nye medarbeidere knyttet til sammenslåing av de tre kommunene.

Spesifikke roller relatert til forskjellige ledernivåer

Litteraturen tar opp temaer som relaterer seg til spesifikke ledernivåer. For å skille mellom forskjellige nivåer, deler vi dem inn i 1) politisk ledelse, 2) strategisk ledelse, 3) taktisk ledelse og 4) operasjonell ledelse. Se tabell 3.

NIVÅ	EKSEMPLER PÅ ROLLER	REFERANSER
Politisk ledelse	Sette agenda og lage policy som bygger på premisset for samskaping; mobilisere støtte i samfunnet/innen temaområdet (meta-governance); revurdere og potensielt endre politiske vedtak besluttet tidligere, som kan hindre samskaping (fokus på inkluderende ny-innramming av gamle problemer); fokus på langsiktige effekter heller enn kortsiktige resultater (ansvarlighetsparadoks)	Bentzen et al. (2020) Vedeld (2022) Brown og Head (2018) Torfing et al. (2019) Agger og Tortzen (2023) Van Gestel et al. (2023)
	<i>Gråsoner - hva skjer her?</i>	
	Evnen til å uttrykke om og hvordan samskaping er del av organisasjonens strategi og operative drift;	Brix et al. (2020) Ongaro et al. (2021)

Strategisk ledelse	lede den strategiske omstillingen mot samskaping; muliggjøre samskaping på tvers av administrative og organisatoriske grenser; desentralisere beslutningsmyndighet der klare grenser og/eller kriterier kan bli gitt for å styrke gjennomføringsevne	Van Gestel et al. (2023) Sicilia et al. (2019) Sørensen et al. (2021)
	<i>Gråsoner - hva skjer her?</i>	
Taktisk ledelse	Opptre som grenseoverstiger; skape prosesser og strukturer som er fleksible og vektlegger organisatorisk læring; evnen til å forstå og navigere i sammenhenger med distribuerte og ulike maktforhold	Aschhoff og Vogel (2018) Frimann et al. (2023) Ferlie (2021) Sicilia et al. (2016) Connolly et al. (2023)
	<i>Gråsoner - hva skjer her?</i>	
Operasjonell ledelse	Sikre like muligheter for bruker/innbygger representasjon (unngå den "mørke siden" av samskaping); sikre at reell samskaping følger regelverk; hjelpe prosjektledere å muliggjøre samskapingsprosesser; skape mulighet for kompetanseutvikling innen samskaping; skape muligheter for organisatorisk læring fra samskapingsprosjekt; bygge formative evalueringspraksiser	Henson (2019) Campanale et al. (2021) Connolly et al. (2023) Frimann et al. (2023) Loeffler and Bovaird (2020) Van Gestel et al. (2023)
	<i>Gråsoner - hva skjer her?</i>	
Mikronivå	<i>Samskapingsprosesser og praksiser</i>	Suutari et al. (2020)

Tabell 3: Eksempler på ulike roller og ansvar (**Kilde:** Forfatterens egen utvikling)

Politisk ledelse

Agger og Tortzen (2023) understreker at politisk forankring av samskaping er viktig for (bedre) å sikre engasjement gjennom hele kommunens styringskjede. I tillegg foreslår de samme forfatterne at det vil være gunstig å veilede og utdanne politiske ledere i "hva samskaping er" og "hvordan samskaping forventes å fungere for å skape resultater" for å sikre at politikernes antakelser om hvordan samskaping fungerer er i tråd med virkeligheten (se også Campanale et al., 2021).

Dette perspektivet er viktig for å unngå at politiske ledere tar beslutninger og formulerer politikk som passer med NPM-arbeidsmåten, og dermed fra begynnelsen utilsiktet undergraver muligheten for at samskaping kan brukes til å realisere ny politikk (Agger & Tortzen, 2023). I tråd med dette uttaler Brown og Head (2018, 260) at "(...) policyer må utvikles som ikke utilsiktet legitimerer en tilbakevending til eksisterende organisasjonskultur og praksis." Derfor er eksistensen av juridiske rammer og hvordan politikere setter grenser for hva som kan og ikke kan gjøres viktig

bakgrunnsinformasjon for å ramme inn hva som er mulig og ikke (Loeffler & Bovaird, 2020). Hvis samskaping skal bli den operasjonelle modusen i offentlige organisasjoner, vil det kreve en samskappingsstrategi som er anerkjent og vektlagt av politikere og ledere. Samtidig vil det kreve egne lederferdigheter å lede organisasjoner som samskaper, for å gjennomføre det nødvendige skiftet i styringsmodellen i praksis og ikke bare i teorien (Campanale et al., 2021; Hofstad et al., 2022; Mortensen et al., 2023).

Strategisk ledelse

Et viktig aspekt som fremkommer fra vår gjennomgang av litteraturen, er den strategiske ledelsen av samskaping. Mens betydningen av strategisk ledelse ikke er ny for offentlige sektororganisasjoner, som kommuner (f.eks. Bryson et al., 2006; Holmgren & Nussler, 2020), har det sjelden blitt studert fra et samskappingsperspektiv (Ongaro et al., 2021; van Gestel et al., 2023; Sicilia et al., 2019). Pedersen og Tangkjær (2013) understreker at toppledere og politikere primært bør fokusere på at skape felles strategier sammen med andre aktører (det som kalles "andreordens strategier", som tar systemperspektivet i betraktning, i stedet for å bruke all energi på organisasjonens egen strategi og deretter "invitere andre inn" (det som kalles "førsteordens strategi"). Med andre ord bør det utøvende og politiske nivået prioritere sitt fokus på sosiale strategier og strategier for utvikling av fellesskapsverdier for å møte de sosiale og økologiske kompleksitetene i samfunnet og lokalsamfunnene, i stedet for å ha en mer "tradisjonell" og/eller "klassisk" tilnærming til strategisk ledelse (Brix & Antonsen, 2022).

Sørensen et al. (2021) introduserer *Public Value Governance Triangle* som et rammeverk for offentlig ledelse av samskapende organisasjoner. De understreker at samskapende ledelse fungerer best dersom det finnes 1) et autoriserende miljø som krysser administrative og organisatoriske grenser, inkludert innbyggere og brukere, 2) organisatoriske evner til å samskape, og 3) et felles fokus på resultater i form av fellesskapsverdi. Sørensen et al. definerer samskapende ledelse som "(...) en strategisk innsats for å bygge lederkapasitet og investere i fremme av gode sirkler mellom autorisasjon, kapasitetsbygging og fellesskapsverdier gjennom omfattende bruk av samskaping." (Sørensen et al. 2021, s. 280). Ongaro et al. (2021) diskuterer hvordan forskjellige "skoler av tankegang" fra den strategiske ledelseslitteraturen forholder seg til samskaping, som er 1) skolen for offentlig verdi (fellesskapsverdi), 2) design- og planleggingskolen, og 3) kulturskolen. I "skolen for

offentlig verdi" blir offentlige ledere sett på som "forvaltere av offentlig verdi". Her er fokuset på å skape "påvirkning på offentlige behov". For å muliggjøre dette er det en viktig rolle for offentlige ledere å ha en klar orientering mot de ønskede resultatene (målet for den offentlige verdien), og å bruke denne orienteringen f.eks. til å prioritere ressurser og arbeidstakt. I "design- og planleggingsskolen" er fokuset på å skape og utvikle en plan for samskapingsinitiativer som er orientert både mot utnyttelse (enkeltsløyfe læring) og utforskning (innovasjon / dobbeltsløyfe læring). På denne måten skal man kunne møte kravene både til den offentlige organisasjonen og brukerne/innbyggerne. I "kulturskolen" er premisset at samskaping er en kjerneverdi for den offentlige organisasjonen, og at involvering av innbyggere/brukere er en default operasjonsmodus. Casene om Wigan og Århus beskrevet ovenfor er eksempler på hvordan strategisk ledelse av samskaping kan utøves i praksis.

Taktisk ledelse

Ledere på det taktiske nivået må fungere som fasilitatorer som bringer forskjellige interessenter sammen, og sikre at deres interaksjoner er produktive og målrettede. De må altså sikre at samskapingsinnsatsen er i tråd med kommunens overordnede strategiske mål og politikk (Ferlie, 2021). Ledere på dette nivået må tillate fleksibilitet i arbeidsmåter, og legge til rette for samarbeid på tvers av forskjellige områder/avdelinger og med eksterne organisasjoner. De må også sikre at det opprettes åpne kommunikasjonskanaler mellom alle interessenter. Evnen til å kommunisere er viktig for å få regelmessige tilbakemeldinger fra innbyggere og andre interessenter, og på denne måten bidra til å forbedre prosessene, resultatene og utfallet (Bovaird & Loeffler, 2012; Brix et al., 2020; Frimann et al., 2023). Dette arbeidet er nødvendig for å kunne håndtere forventningene til alle interessenter, samtidig som man søker å balansere ulike interesser og finne felles grunnlag blant de forskjellige gruppene som er involvert i samskapingsprosjektene.

Ansvar for å allokere og prioritere ressurser, inkludert tid, budsjett og personell, finnes også ofte på dette nivået, sammen med ansvaret for å identifisere og utnytte ressurser fra eksterne partnere, slik som andre offentlige virksomheter, ideelle og frivillige organisasjoner og private aktører (Sicilia et al.,

2016, 2019; Aschhoff & Vogel, 2018). Et kjerneelement er å kombinere ulike ressurser på nye måter som et grunnlag for samskaping på tvers av sektorer, organisasjoner og aktører (Hofstad, 2024). En annen viktig rolle er å fremme en kultur for organisatorisk læring hvor velfungerende eller beste praksis identifiseres, tilpasses den lokale konteksten og settes ut i arbeid (Frimann et al., 2023; Mortensen et al., 2023).

Et eksempel på taktisk ledelse i kommuneorganisasjoner som samskaper er å lede fram barnehager og skoler som plattformer for lokal samskaping (se også case om community wealth building på side 59-62). Ledere i barnehager og skoler kan initiere og legge til rette for at et mangfold aktører «bygger laget» rundt barnet, familier, og deres nærmiljøer. I norsk kontekst har for eksempel Levanger kommune, Trondheim kommune og Sarpsborg kommune utforsket barnehager og skoler som ankerinstitusjoner for lokal samskaping av fellesskapsverdier (se for eksempel Heimburg, Langås & Ytterhus, 2021; Ihlebæk et al., 2021). Slike former for samskaping kan handle om å etablere samarbeid mellom skoler, barnehager, og velforeninger og nabolag om utvikling av uteområder som åpent kan tas i bruk av alle. Et annet eksempel er å lede fram samarbeid med besteforeldre, pensjonistlag, sykehjem, asylmottak, ungdomsklubber eller arbeidsplasser for å skape generasjonsmøter på tvers, ha fellesaktiviteter, fellesmåltider og deling av utstyr og klær. Å lede fram barnehager og skoler som ankerinstitusjoner for samskaping kan også bidra til at barn, unge og familier kobles til støtte de trenger fra lærere andre tverrfaglige samarbeidspartnere på en trygg, kjent og ikke-stigmatiserende arena. Et konkret eksempel er Brundalen barnehage i Trondheim der NAV hadde «feltkontor» en dag i uka, og skoler som har tverrfaglige miljøteam og sosialveiledere (Heimburg et al., 2024 b).

Barnehager og skoler er universelle institusjoner som favner mangfoldet av innbyggere på et sted, og kan dermed også gi en stemme og fremme deltakelse blant grupper som ellers ikke deltar i lokal samskaping eller i demokratiske prosesser. Taktisk ledelse av universelle institusjoner som plattformer for samskaping kan dermed styrkes ytterligere med strategisk ledelse som fremmer direkte kobling fra ankerinstitusjonen til kommunens politiske styringslinjer (Heimburg & Røiseland, 2023). Eksempler på dette er å lede fram foreldredrevne møter der ulike aktører inviteres inn, samtidig som barnehager og skoler anvendes som politiske verksteder der barn, unge og foreldre kan delta i og bli hørt i lokaldemokratiet og i planprosesser.

Operasjonell ledelse

Operasjonell ledelse utføres av lederne som er nær innbyggerne, for eksempel teamledere eller lignende (Krogstrup & Brix, 2019). En viktig rolle for operasjonelle ledere er å sørge for at teamet deres har de nødvendige ferdighetene og verktøyene for å samskape, samtidig som de unngår den "mørke siden av samskaping" (Sicilia et al., 2016). Den mørke siden av samskaping refererer til prioritering av brukere/innbyggere som er "bedre posisjonert" sammenlignet med marginaliserte eller vanskeligstilte grupper, hvor slik utvelgelse kan føre til økt følelse av ulikhet innenfor grupper (Steen et al., 2018). Et eksempel på den "lyse siden" av samskaping er utvikling av verktøy og prosedyrer for å involvere brukere med psykiske lidelser (og deres nettverk) slik at disse individene gis en stemme i samskaping (Thomassen et al., 2020).

En annen viktig rolle for operasjonelle ledere er å sørge for at samskapingspraksiser følger gjeldende regler og policyer, og at formålet og målet med samskapingsinitiativene er i tråd med organisasjonens strategiske retning (Loeffler & Bovaird, 2020; Frimann et al., 2023). Den operasjonelle lederen bør hjelpe prosjektledere med å navigere i (eller fjerne) organisatoriske barrierer som hindrer for samskaping (Van Gestel et al., 2023).

En siste, viktig rolle for operasjonelle ledere er å skape grunnlag for organisatorisk læring fra samskapingsinitiativene, inkludert å utvikle medarbeideres evne og kompetanse til formativ evaluering innen prosjekter (Durose et al., 2015; Magno & Cassia, 2015; Brix et al., 2020).

Case: Hjelp som hjelper – ledelse av samskapende team, Norge

Kontekst og bakgrunn

Stangehjelpa ble etablert i Stange kommune tidlig på 2000-tallet som et svar på behovet for bedre, lavterskeltilgang til familie-, psykisk helse- og rusarbeidstjenester. Tjenesten ble skapt med mål om å gi innbyggerne hjelp uten henvisning, ventetid eller byråkratiske hindre. Denne måten å jobbe på har blitt en inspirasjon for flere kommuner, som Trondheimhjelpa, Oslohjelpa, Arendalshjelpa, og Sortlandshjelpa. Disse tjenestene, også omtalt som «Hjelp som hjelper-tjenester», har alle samme grunnidé, men er tilpasset lokale forhold og behov.

Samarbeidspartnere

Hjelp som hjelpertjenestene samarbeid med andre helsetjenester, frivillige organisasjoner, NAV og sosiale tjenester, skoler, fastleger, næringsliv og arbeidsgivere, brukerorganisasjoner og innbyggerne selv. Dette skaper en tverrfaglig tilnærming tilpasset den enkeltes behov.

Hva har de gjort?

Kommuner som Trondheim, Oslo, Arendal og Sortland har tilpasset tjenestene til sine lokale behov, der ledelsen av "hjelpa" blant annet har lagt vekt på:

- Lavterskeltilbud: Alle variantene tilbyr hjelp uten henvisning, lange ventelister eller store administrative krav.
- Fokus på tidlig innsats: Tjenestene søker å fange opp utfordringer på et tidlig stadium for å hindre at problemene vokser seg større.
- Innbyggerinvolvering og brukermedvirkning: I samsvar med Hjelpas prinsipper har tjenestene jobbet med innbyggerne for å utvikle tilbudene. Brukerne er med på å forme tjenestenes innhold, slik at de i større grad dekker de reelle behovene. Det tas i bruk systematiske tilbakemeldingsverktøy
- Tverrfaglige team: Mange kommuner har dannet tverrfaglige team som inkluderer fagfolk fra psykisk helse, rusomsorg, sosialtjenester og frivillige organisasjoner, for å sikre helhetlig hjelp.

Felles for utvikling av de ulike Hjelpa er at lederne har jobbet mye med verdier og prinsipper for hvordan tjenesten skulle se ut, i tråd med Hjelp som hjelper (Valla, 2022). Et sentralt prinsipp i hjelpa er myndiggjorte medarbeidere som sammen med innbyggerne finner ut av hva slags hjelp som kan hjelpe basert på innbyggernes behov og ressurser, og sette sammen team/koordinere tjenester som tar utgangspunkt i innbyggernes/familiens unike situasjon.

Hjelpa er dermed eksempler på byråkratiske og tillitsbaserte tjenester som bygger på prinsippet om samskaping, der både fagpersoner, brukere og andre aktører jobber sammen for å utvikle og tilby koordinert innsats som er bedre tilpasset innbyggernes behov. Det benyttes et systematisk verktøy for kontinuerlig brukermedvirkning, Feedback informerte tjenester (FIT), som alle ansatte har opplæring i.

Ledelsen er opptatt av å skape fleksibilitet og å redusere byråkrati slik at fagpersoner får større handlingsrom til å jobbe tett sammen med brukerne. Felles for disse lavterskeltjenestene er at de jobber aktivt med å bryte ned siloer mellom ulike tjenesteområder, og samler kompetanse på tvers av profesjoner for å sikre at hjelpere og brukere utvikler og samskaper tjenester i fellesskap. Samskaping krever derfor en ledelse som ikke bare er opptatt av formelle strukturer, men også evner å skape rom for innovasjon, samarbeid og dialog i tjenesteutviklingen.

Lederne av «Hjelpa» setter av tid sammen med de ansatte for å snakke om hvordan de skal jobbe fremover, drøfter problemer, dilemma og mulige løsninger. Dette erfares som en ny måte å jobbe på for tjenestene (les mer om hjelp som hjelper i Heimburg et al., 2024 s., 216 - 217).

Hva gikk bra, og hvorfor har det lyktes?

Viktige suksesskriterier i "hjelpa" har vært:

- Tilgjengelighet: Lav terskel for å søke hjelp har gjort at flere innbyggere benytter seg av tilbudet tidlig, før problemene eskalerer.
- Brukermedvirkning: At brukerne er involvert i utformingen av tjenestene, har ført til at tilbudene oppleves som relevante og tilpasset reelle behov. Når brukere får medvirke til utformingen av tjenestene, blir tilbudene mer relevante og effektive. Dette skaper tillit mellom tjenestene og brukerne, noe som øker sannsynligheten for at flere søker hjelp tidlig.
- Tverrfaglig samarbeid: Samarbeid mellom ulike faggrupper og sektorer har gjort at tjenestene kan gi mer helhetlig støtte.
- Rask intervensjon: Den raske tilgangen på hjelp har vært avgjørende for å forebygge mer alvorlige problemer.

Mulige fallgruver og det som ikke fungerte

Selv om modellen har vært vellykket, har det også vært utfordringer og potensielle fallgruver:

- Ressursmangel: I noen kommuner har det vært en utfordring å sikre nok ressurser til at tjenestene kan være like tilgjengelige som ønsket. Dette kan føre til overbelastning på personalet.

Hva har de lært, og hva kan andre lære av det?

- Tidlig innsats og medvirkning fungerer: Å tilby tidlig og skreddersydd lavterskelhjelp basert på samskaping har en stor positiv effekt på livskvalitet og reduserer behovet for mer omfattende og kostbar behandling senere.
- Samskaping krever lederskap og kulturendring: Ledelse er avgjørende for å drive fram endringen mot samskaping. Det krever vilje til å jobbe tverrfaglig og inkludere brukerne som likeverdige partnere.
- Tilpasning til lokale forhold: Det finnes ingen "one size fits all"-løsning. Selv om Stangehjelpa har vært en inspirasjon, har hver kommune måttet tilpasse modellen til sin egen befolkning, ressurser og organisering.

Andre kommuner som ønsker å etablere lignende tjenester, kan lære av suksessene og utfordringene til Stangehjelpa og dens varianter. Det er avgjørende å sikre tverrfaglig samarbeid, involvere brukerne tidlig og bygge en organisasjonskultur som støtter fleksibilitet og innovasjon. De ulike «hjelpatjenestene» samarbeider gjennom et felles nettverk, Hjelpnettverket, der ledere, medarbeidere og samarbeidspartnere kan utveksle erfaringer, lære av hverandre og videreutvikle praksiser som gir hjelp som hjelper.

Gråsoner mellom ledernivåer

Litteraturen peker på at det eksisterer en gråsoner mellom de forskjellige ledernivåene, der forskjellige spenninger kan oppstå (Mortensen et al., 2020; van Gestel et al., 2023). Mens OA og NPM har stolt på tradisjonelle ledelsesmodeller med formell hierarkisk makt og posisjoner, utfordrer NPG-paradigmet disse rollene og skaper "sprekker" i eksisterende ledelsespraksis (Mortensen, 2020; McMullin, 2023; Frimann et al., 2023; Tortzen 2018). Grøn et al. (2024) presenterer en interessant studie av interaksjonene mellom ordførere og administrasjonssjefer i kommuner, og hvordan disse interaksjonene og rollene til hver aktør har endret seg de siste femten årene.

Et annet perspektiv som forskere er enige om, er at det å skape et felles språk for samskaping, ikke bare på "produksjonsnivået", men også på de høyere organisatoriske nivåene, er viktig for å skape klarere samtaler og forbedre dialogen. Det kan for eksempel gjelde forventninger når man kobler de forskjellige nivåene i den offentlige organisasjonen til hverandre (Bentzen et al., 2020; Ferlie, 2021; Hofstad et al., 2022).

I praksisfeltet utforsker kommuner ulike måter å håndtere gråsoner mellom ledernivåer på, og hvordan nettverk kan ledes både horisontalt og vertikalt for å skape fellesskapsverdier ved å ta i bruk plattformer og et mangfold av arenaer for samskaping. Eksemplet under fra Stavanger kommune viser hvordan politisk og administrativ ledelse fasiliterer og ledet fram samskaping mellom en rekke relevante og berørte aktører innen klimafeltet:

Case: Sentral plattform og lokal samskaping i klimapolitikk (Grønn by Stavanger)

Bakgrunn

I flere kommuner i Norge finner vi samarbeidsplattformer og nettverk på tvers av næringsliv, offentlig sektor, sivilsamfunn og akademia som har innflytelse på innovasjon, klima og bærekraftig utvikling av byen – både samlet og lokalt i ulike bydeler - for å trekke inn ressurser og dele kunnskap og fremme eierskap til grønt skifte (Røiseland et al., 2024; Hofstad et al., 2022).

Samarbeidspartnere

I disse plattformene, f. eks Grønn by (Stavanger) og Kraft (Bodø) fungerer slike plattformer som et nettverk og en dialog arena der partnere er enige om å være aktive pådrivere for bærekraftig verdiskaping og utvikling og å jobbe sammen for felles mål. I Grønn by inkluderer denne plattformen blant annet en "næringspark" som organiserer rundt 2500 forskjellige virksomheter og organisasjoner på tvers av alle samfunnslag i tre kjernekommuner. Grønn by er en selvstendig

stiftelse og et «kompetansenettverk» for bedrifter og organisasjoner som er opptatt av bærekraftig by- og regionutvikling i regionen.

Hva har de gjort?

Prosjektet samarbeider tett med Klima- og miljøavdelingen i kommunen. Kommunen har høye klimaambisjoner og er aktiv i flere lokale, nasjonale og internasjonale nettverk. Samskaping integreres i kommunen, med planavdelingen i spissen. Kommunens ledelse viser i kommuneplanen til at de ambisiøse klima- og bærekraftsmålene ikke kan nås uten samarbeid med andre aktører både internt og eksternt i kommunen. Internt bruker de klimabudsjettering for å oppmuntre til samarbeid og tilpasning på tvers av avdelinger og enheter. Eksternt er samhandling med aktører knyttet til Grønn by en sentral strategisk tilnærming. Grønn by-prosjektet fokuserer på kompetanseheving og teknisk utvikling innen områdeutvikling, bygg, infrastruktur, mobilitet, energi, sosial bærekraft og sirkulærøkonomi. Plattformen er opptatt av bærekraftige løsninger i et langsiktig og helhetlig perspektiv som sikrer forutsigbarhet i lokal områdeutvikling.

Lokalt fremmes en rekke viktige 'pilot' prosjekt gjennom samskaping på klimafeltet med engasjement fra en rekke (Grønn by) aktører i tråd med formål nedfelt i handlingsplan for klima og miljø (2022-2026). Felles idéer utviklet i plattformen videreføres i lokale planprosesser blant annet knyttet til klimanøytrale bydeler i kommunen. I én bydel ble blant annet «Pådriv», en sosial inkubator, invitert inn som en aktiv bidragsyter i å engasjere ungdom og befolkning lokalt i planprosessene. Det ble skapt en ny arena for innbyggjersamhandling. Ulike lokale workshops med unge og eldre innbyggere, politikere, utviklere og fagfolk diskuterte bærekraftige fremtider. Arenaen oppmuntret til kunnskapsdeling blant innbyggerne og lokal næringsutvikling knyttet til ombruk, sirkulær økonomi og bærekraftsprinsipper.

Partnere til Grønn by antyder at nettverket har engasjert seg i en rekke arrangementer når det gjelder kunnskapsutveksling og inspirasjon om bærekraftig, grønn byomstilling og engasjement i politisk diskusjon og påvirkningspolitikk (frokostseminarer, studieturer, små gruppediskusjoner og piloter).

Mulige fallgruver

Flere fallgruber kan framheves fra studien av Grønn by og relaterte plan- og styringsprosesser (Røiseland et al., 2024). For det første, «samskaping» som begrep er ikke alltid benyttet aktivt, forstått eller oversatt til praksis i kommunen, selv om begrepet er nedfelt som strategi i kommuneplanen. For eksempel, den kommunale klimaavdelingen tok i liten grad i bruk selve begrepet «samskaping», men foretrakk å bruke «samarbeid». Det ble uttrykt at begrepet «samskaping» til en viss grad møtte intern motstand, særlig var det tilfelle i en tidlig fase av prosessen, delvis fordi begrepet var relativt nytt og ansatte ikke helt fortrolig med betydningen og oversetting av begrepet i praksis. De involverte aktørene i Grønn by, der de fleste er private aktører, ser imidlertid ut til å ha akseptert begrepet og erkjenne at samskaping representerer en nøkkeltilnærming for å lykkes med å nå klima- og bærekraftsmål. For det andre, en

hovedutfordring flere aktører nevnte lå i tids- og kapasitetsproblemer ved selve gjennomføringen av «samskapingen», mens de ulike samskappingsarrangementer stort sett ble opplevd som positive når de først var igangsatt. For det tredje, selv om lokal deltakelse framsto relativt vellykket, viste det seg likevel utfordrende å trekke med lokale innbyggere bredt i samskapte planprosesser og arenaer, utover ildsjeler. Folk har ikke alltid tid og interesse i å delta og må føle at de faktisk har noe å bidra med og at de blir lyttet til.

Læringspotensiale

Disse eksemplene fra klimapolitikk og byplattform i Stavanger viser hvordan kommunens regulative og byråkratiske systemer og roller og rollen som planmyndighet legger viktige rammer og muligheter/begrensninger på samskaping. Samskaping er oftest ikke et 'stand alone' verktøy, men et strategisk verktøy som brukes pragmatisk sammen med andre typer byråkratiske og regulative verktøy. Samskaping er dypt integrert med, samtidig som det også utfordrer og har potensial til å utvide, tradisjonelle plan og styringsprosesser. Samskaping utfolder seg i et økosystem av arenaer og nettverksliknende aktørsamarbeid. Men for å lykkes må samskaping integreres bedre i kommune organisasjonen, ledere må ta aktive grep, og bidra til at strategiske formål om bruk av samskaping følges opp i praksis nedover i systemet gjennom kapasitetsbygging og lederskap på alle nivå. Videre må tiltak og arenaer for lokal samskaping tilpasses ulike innbygger- og brukerbehov og grupper. Det er også helt sentralt å finne gode plattformer og partnerskap for samskaping med alle sider av næringslivet som sitter med nøkkelressurser i forhold til å fremme det grønne skiftet.

Hvilken rolle spiller organisatoriske forhold?

Profesjonelle samskapere skal ikke bare å utføre sitt arbeid på tvers av intra-organisatoriske/administrative grenser, noen ganger forventes det også at de skal samarbeide med andre samskapere på tvers av forskjellige organisatoriske grenser og kontekster (Poocharoen & Ting, 2015; Mortensen et al., 2020). Å skape velfungerende samarbeid på tvers av organisatoriske grenser er imidlertid ikke en enkel oppgave, fordi hver profesjonell samskaper må arbeide så effektivt og resultatorientert som mulig innenfor sin egen og andres (profesjonelle) samskaperes institusjonelle logikk (Blomgren & Waks, 2015; Poocharoen & Ting, 2015). For å muliggjøre samarbeidsprosesser for samskaping som går på tvers av administrative og organisatoriske grenser, må fokus være både internt og eksternt rettet (Pestoff, 2019). Mens kobling og deling av profesjonelles ekspertise kan sees som et stort potensial for organisasjoner (og for individuelle profesjonelle), krever det også mye læring og «åpning av grensene» (Poocharoen & Ting, 2015). Det er et komplekst spill: "Profesjonelle [...] er i stand til å koble sin ekspertise til (1) andre profesjonelle og deres ekspertise, (2) andre aktører i organisatoriske sammenhenger, inkludert ledere og ansatte, (3) klienter og innbyggere, (4) eksterne aktører som har direkte interesser i de leverte tjenestene, og (5) utenforstående aktører som har indirekte interesser, som journalister, tilsynsmyndigheter og beslutningstakere." (Noordegraaf, 2015, s. 201).

Ifølge Brix et al. (2020) trengs det nye ledelsesevner, og et nytt språk for inter-organisatoriske forhold må utvikles i praksis knyttet til organisasjoner som samskaper. Ifølge Mandell og Keast (2008, s. 190) er det et: "(...) behov for å etablere fleksible og tilpasningsdyktige strukturer, ikke-hierarkisk og deltakende beslutningstaking, bygge relasjoner gjennom å utvikle gjensidig respekt, forståelse og tillit, kapasitetsbygging, definere en overordnet misjon, bygge konsensus og håndtere konflikt."

Interne organisatoriske perspektiver

Forskning viser at samskaping fungerer godt med lav grad av sentralisering og høy grad av tilknytning, for eksempel mellom interne og eksterne interessenter (Alford, 2009; Sicilia et al., 2016). For at desentralisering skal fungere, er de klare mandatene vi nevnte ovenfor avgjørende (Agger & Tortzen, 2023). I forhold til organisatoriske forhold argumenterer Ostrom (1996) for at klare ressursgrenser er avgjørende, slik at forventninger og scenarier kan møte "virkeligheten". de argumenterer også for at tette relasjoner bør etableres, for å hjelpe med å løse potensielle konflikter mellom aktører (se også Sicilia et al., 2016; Ongoro et al., 2021). Ressursgrense betyr i denne kontekst hva den enkelte organisasjon/medarbeider kan stille til rådighet for å komme i mål, f.eks. om en medarbeider kan bruke 30 eller 100 timer på et prosjekt. For at samskaping og styring av samarbeid skal fungere, er fleksibilitet og unngåelse av kortsiktighet nødvendig, Derfor kreves nye design for samarbeid og rammeverk (Ferlie, 2021; Aschhoff & Vogel, 2018). De organisatoriske forholdene må passe med den strategiske retningen valgt av politikere og øverste administrative ledere. Her ser det ut til at mer forskning er nødvendig. Ifølge Kleinhans (2017) er det avgjørende at det interne organisatoriske fokuset på forholdene for samskaping er godt tilpasset og i tråd med strategien, slik at samskappingsstrategier ikke fører til "motproduksjon".

Interorganisatoriske perspektiver

Det interne organisatoriske fokuset er til vår overraskelse mindre diskutert enn de interorganisatoriske forholdene. Sicilia et al. (2016) argumenterer for at nye ledelsesferdigheter og verktøy er nødvendige når samskappingsaktiviteter går på tvers av organisatoriske grenser. De

understreker at det er viktig at offentlige ledere engasjerer seg i dialog med brukere og samfunnsgrupper, slik at de bedre kan forstå hva som er "på spill" når de søker etter felles grunnlag (offentlig verdi). Lignende perspektiver fremheves av Hofstad et al. (2022), som understreker viktigheten av at offentlige ledere og politikere arbeider med å mobilisere eksterne aktører i samskaping og ikke anvender mer tradisjonelle lederstiler, inkludert "leder-følger"-relasjoner. Litteraturen peker også på at ledere fra de enkelte organisasjonene må se på problemene i et systemperspektiv:

«Ulike organisasjoner, sektorer og styringsnivåer har sjelden kapasitet til å oppnå det de ønsker på egen hånd. Å få andre til å bidra gjør det mulig å gjøre mer, og ledelse av samskaping er en måte å få det til på, selv om det innebærer å hjelpe andre med å nå sine mål.» (Sørensen et al. 2021, s. 276)

Poenget forfatterne gjør er at offentlige ledere lettere kan mobilisere kollektive ressurser og kunnskap når behovet og jobben som skal gjøres er relevant for å møte allmennhetens interesser. Torfing et al. (2019) understreker at de institusjonelle designene kjent fra *Tradisjonell offentlig administrasjon* (TPA) og NPM, med horisontal og vertikal informasjonsbehandling og ledelseshierarkier, ikke passer til NPG-behovene der offentlig verdi ofte er det overordnede målet. I tråd med dette argumenterer Hofstad et al. (2022) for at institusjonelle design og administrative rammeverk bør skapes som både passer med og støtter samarbeidsprosesser som krysser grenser (se også Brix et al. 2020). Torfing et al. (2019, s. 813) sier at det er viktig at beslutningstakere er nær interessentene, og at samarbeidsrelasjoner bør bygges for å erstatte den "nåværende blandingen av konkurranse og kontroll". Til slutt nevnes offentlige lederes evne til å skape meta-styring, slik at ulike ledere og medarbeidere i frontlinjen er på linje og inspirert av de samme målene for innbyggerne/brukerne (Torfing et al., 2019). Dette kan for eksempel gjøres ved å dempe potensielle forskjeller i institusjonell logikk i organisasjonene. Med andre ord kan de profesjonelle samskaperne ha forskjellige roller i praksis, men de arbeider alle mot det samme målet. Henson (2019, s. 337) uttaler at "(...) samarbeid mellom ledere og ledere er nødvendig for å forvalte ressurser og levere de ønskede resultatene (...) flere ledelsesstiler kan være nødvendige for å møte organisasjonens interne og eksterne behov".

Crosby et al. (2017) understreker viktigheten av å finne måter å få distribuert ledelse til å fungere i interorganisatoriske samarbeid sammenlignet med ledere som prøver å samskape fra sitt eget perspektiv. I det interorganisatoriske perspektivet, er det, ifølge Connelly et al. (2023), viktig at ledere er i stand til å navigere i sammenhenger med ujevn maktbalanse og at de ikke blir for lite fleksible for eksempel på grunn av politisk lojalitet (Aschhoff & Vogel, 2018). Endelig, så introduserer Hofstad og Vedeld (2021) deres "co-creational leadership theory", som inneholder fire viktige komponenter. Ledere skal 1) agere som "collaborative capacity builders" og bryte ned sektorielle siloer, 2) skape/muliggjøre institusjonelle design, arenaer og/eller plattformer for samarbeid på tvers av sektorer, 3) bygge tillit mellom aktørene, og 4) stimulere nære samarbeid som arbeider med kontinuerlige justeringer og forbedringer for å imøtekomme muligheter, redusere dilemmaer og fjerne konflikter.

Et godt eksempel på ledelse av inter-organisatorisk kapasitetsbygging finner vi i Preston, UK, der de har utviklet institusjonelle design og plattformer for samskaping gjennom bruk av «ankerinstitusjoner». I denne konteksten refererer en ankerinstitusjon til en stor, stabil og ofte offentlig eller semi-offentlig organisasjon som har en betydelig økonomisk og sosial innflytelse i lokalsamfunnet (Manley & Whyman, 2021). Eksempler på slike institusjoner kan være universiteter, sykehus, kommuner eller andre store offentlige tjenester eller arbeidsplasser. Disse institusjonene er "ankre" fordi de vanligvis ikke flytter ut av lokalsamfunnet, har store arbeidsstyrker og betydelige budsjettmidler som kan brukes i samskaping av fellesskapsverdier.

Case: Preston-modellen og Community Wealth Building

Bakgrunn

Preston-modellen er en tilnærming basert på prinsippene om *Community Wealth Building (CWB)*, og har som mål å styrke lokal sirkulærøkonomi ved å omorganiseres lokale økonomier slik at den økonomiske veksten ikke trekkes ut av et område, men resirkuleres og beholdes. På denne måten kan økonomiske investeringer brukes lokalt for å maksimere fellesskapsverdier gjennom samskaping.

Preston-modellen ble utviklet i 2011 da Preston City Council innledet diskusjoner med Centre for Local Economic Strategies (CLES) om hvordan man kunne takle økende sosial ulikhet i den

økonomiske utviklingen. CLES fant at Prestons ankerinstitusjoner samlet sett brukte 750 millioner pund på innkjøp, og at bare fem prosent av utgiftene i 2012-2013 ble brukt i Preston og 39 prosent i Lancashire, noe som betydde at 450 millioner pund gikk ut av økonomien i Lancashire. "

Samarbeidspartnere

For å gjennomføre Preston-modellen, har byrådet samarbeidet med flere lokale og regionale aktører:

- Offentlige institusjoner: Som kommunale myndigheter, universiteter, helsevesenet (NHS), og politiet, som alle er store oppdragsgivere og innkjøpere.
- Lokale bedrifter og sosiale foretak: Disse bedriftene har spilt en sentral rolle ved å konkurrere om lokale offentlige kontrakter.
- Kooperativer: Som en del av Community Wealth Building-strategien, har kooperativer og arbeider-eide bedrifter fått støtte for å fremme lokalt eierskap.
- Finansinstitusjoner og pensjonsfond: Lokale institusjoner har blitt oppfordret til å investere kapital i lokale prosjekter.

Hva har de gjort?

Preston-modellen har fokusert på flere strategiske tiltak. En viktig del av Preston-modellen har vært å lede fram utviklingen av lokale, demokratiske virksomheter som er eid av arbeidstakere eller lokalsamfunn, for å øke den økonomiske stabiliteten og styrke lokal økonomi. Som et første skritt forpliktet Preston City Council seg til å betale alle sine ansatte en anstendig lønn, og ble i 2012 den første akkrediterte «Living Wage» -arbeidsgiveren i Nord-England. En rekke ankerinstitusjoner i Preston begynte å legge vekt på å bruke lokale leverandører for offentlige innkjøp, for å sikre at penger brukt på offentlige tjenester forble i lokalsamfunnet. Dette inkluderer tjenester som bygg, helse og utdanning.

Hva gikk bra, og hvorfor har det lyktes?

Preston-modellen har lyktes på flere områder:

- Økt lokal verdiskaping: Ved å øke andelen offentlige kontrakter til lokale bedrifter har betydelige summer blitt holdt i lokalsamfunnet, noe som har bidratt til økt økonomisk aktivitet.
- Opprettelse av arbeidsplasser: Den økte satsingen på lokale virksomheter og kooperativer har bidratt til å skape nye arbeidsplasser i byen.
- Samfunnsøkonomisk utvikling: Det sterke fokuset på lokalt eierskap har gitt økonomisk kontroll til lokalsamfunnet, som har ført til mer økonomisk stabilitet.
- Reduksjon av ulikhet: Økonomiske fordeler har blitt distribuert på en mer rettferdig måte, og modellen har hatt en positiv effekt på lokalsamfunnets levekår.

Mulige fallgruver og det som ikke fungerte

Selv om Preston-modellen har vært suksessrik, har det også vært utfordringer:

- *Skalering og kapasitetsbegrensninger*: Modellen har vært vanskelig å skalere til større områder uten betydelige investeringer og engasjement fra både private og offentlige aktører.
- *Avhengighet av offentlig sektor*: Suksessen er i stor grad avhengig av offentlige institusjoners vilje til å prioritere lokale leverandører, noe som kan være vanskelig å opprettholde i tider med budsjettkutt.

- *Begrenset privat sektor-engasjement:* Selv om offentlige kontrakter har blitt mer lokalrettet, har det vært utfordrende å få til tilsvarende engasjement fra større private aktører som ofte søker billigere løsninger utenfor lokalmiljøet.

Hva har de lært, og hva kan andre lære av det?

Preston-modellen har vist at det er mulig å styrke lokal økonomi gjennom strategiske tiltak basert på community wealth building (Goldblatt et al., 2023). Suksessen med Preston-modellen viser hvor viktig det er med samarbeid mellom offentlige og private aktører for å oppnå lokal økonomisk vekst som kan re-investeres lokalt og kobles til andre ressurser og aktører som kan bidra i samskaping av fellesskapsverdier. Andre byer og regioner som ønsker å implementere lignende modeller for community wealth building kan lære av Prestons erfaringer, særlig når det gjelder å bygge økonomiske strukturer som prioriterer lokalt eierskap og institusjonelle design som fremmer samfunnsengasjement og samskaping av fellesskapsverdier.

Disse perspektivene utgjør oppsummeringen av hva vi forskningsmessig vet om ledelse av organisasjoner som samskaper fra vitenskapelige artikler.

DISKUSJON OG KONKLUSJON: HVA ER *STATE OF THE ART* I 2024?

Vår studie startet med å stille følgende forskningsspørsmål: ***Hva kan vi lære av forskning på ledelse og styring av offentlige organisasjoner som samskaper, og hvilke tendenser fremkommer som mulige veier for fremtidig forskning?*** Vår interesse er særlig kommunal sektor, og hvordan man kan lede samskaping slik at samskapingen gir ønsket resultat for kommunen.

Det vi lærer av vår gjennomgang er at det som fungerte godt fra et ledelsesperspektiv under TPA (Tradisjonell offentlig administrasjon) og NPM (New Public Management) ikke fungerer like godt med NPG (New Public Governance) og samskaping (se f.eks. Pedersen og Tangkjær 2013; Sicilia et al. 2016; Torfing et al. 2019; Sørensen et al. 2021; Van Gestel et al. 2023). Noe nytt er nødvendig, men litteraturen spesifiserer ikke om det "nye" må erstatte de gamle ledelsesstilene eller skape hybrider som vi ser med de lokale "NPM og NPG skapningene" av styring (Crosby et al. 2017; Ferlie 2017; Frimann et al. 2022; Mortensen et al. 2020). Det er derfor et behov for å undersøke overgangen fra en administrativ ledelsesorientering til ledelse for samskaping nærmere (Frimann et al. 2022). Pedersen og Tangkjær (2013) understreker at skapelsen av slik ny kunnskap ikke bare er relevant for forskere og praktikere, men spesielt også for studieprogrammer som utdanner morgendagens offentlige ledere og administratorer.

Basert på vår gjennomgang vil vi i det følgende foreslå en syntese som kan representere konturene av en slik ny type ledelse, og vi velger å presentere dette som studiens ledelsesmessige implikasjoner. Dette skal derfor sees som rapportens hovedbidrag.

Vår analyse viser at ledere i organisasjoner som samskaper må prioritere og ta ansvar for minst fem temaer. Selv om vi fortsatt ikke vet mye om rollen til politiske ledere, har vi hatt muligheten til å syntetisere aktuell forskning til anbefalinger rettet mot administrative ledere. Med potensial til å bli kalt normative og populistiske, kaller vi disse "High-5 ledelsesregler for samskaping" – se Figur 4.

For det første er det viktig at toppledelsen bestemmer at samskaping er en integrert del av organisasjonens strategi og arbeidsmåte, slik at det kan kommuniseres eksplisitt til alle interne og eksterne interessenter.

For det andre bør en slik strategi for samskaping utvikles og implementeres. Ideelt sett vil det være fordelaktig å "samskape en sekundær strategi" sammen med nøkkelinteressenter, slik at den er basert på perspektivet av "hva som er viktig og verdifullt" fra de berørte (public value). Deretter er jobben å oversette den sekundære strategien til organisasjonens egen "førsteordens strategi", som organisasjonen kan holdes ansvarlig for.



FIGUR 4, Ledelsesprinsipper for samskaping (Kilde: Forfatterens egen utvikling)

For det tredje, for å realisere strategien, må ledere bryte ned siloer og tilrettelegge for interne prosesser og prosedyrer slik at organisatoriske barrierer ikke hindrer eller skaper unødvendige flaskehalser. Forskningen viser at desentralisering er nøkkelen for å bruke kunnskap på best mulig

måte, for å delegere beslutningsmyndighet til der kunnskapen er. Derfor er det viktig å definere klare roller, ansvar og mandater når ledere ovenfra delegerer og distribuerer arbeidet som skal utføres.

For det fjerde må ledere muliggjøre interorganisatoriske samarbeid med aktører fra både private, offentlige og tredje sektor organisasjoner. I denne sammenhengen er det viktig å avklare hvem som gjør hva, hvorfor og når, slik at de profesjonelle samarbeidspartnerne på den ene siden kan høste fruktene av "samarbeidsproduktivitet", og brukerne/innbyggerne på den andre siden kan oppleve at kommunen utvikler tjenester og løsninger som er relevante og verdifulle for dem.

For det femte må ledere bygge en samarbeidskultur der "evaluerende tenkning" er essensielt. Evnen til å operasjonalisere og vurdere resultatene og effektene av samskaping er viktig for å skape læring innen aktiviteter, så vel som på tvers av flere samskapingsinitiativer, prosjekter og programmer. Her er det behov for strategier for hvordan man som leder kan muliggjøre samarbeid på tvers av administrative og organisatoriske grenser. En viktig del av evnen til å tenke og handle evaluerende er også å akseptere at endringer tar tid, og bruke evalueringsprosesser til understøtte dynamiske kapabiliteter i kommunen som sikrer kontinuerlig tilpasning (adaptiv kapasitet). Derfor kreves det mot for å akseptere langsomme, men riktige skritt i ønsket retning, som er å bli en organisasjon som samskaper og fungerer godt som sådan. Mantraet "arbeid sakte – arbeid raskt" er bedre enn å ta raske beslutninger og tvinge organisasjonen til å endre seg før de er klare for det.

Mulige begrensninger

Selv om "High-5 ledelsesprinsipper for samskaping" ikke nødvendigvis representerer en ny ledelsesteori for samskaping, viser de hva som ifølge dagens litteratur er viktigst å prioritere. Siden vi syntetiserer andres vitenskapelige arbeid, vet vi ikke om eller hvordan High-5 vil fungere, og vi vet heller ikke hva de sjette, syvende og åttende elementene ville kunne komme til å bli. Mer forskning er nødvendig. Vårt forslag er å utvikle en mer generell forskningsagenda for å studere rollen til ledelse og styring av organisasjoner som samskaper.

Forslag til en forskningsagenda

Formelle organisatoriske hierarkier passer ikke godt med samarbeidsstyring og samskaping sett fra et ledelses- og styringsperspektiv. Styringslogikken til hierarkier, med faglig spesialisering som

grunnlag for etablering av sektorer som styres og evalueres etter sine egne mål, gir lite insentiv til deltakelse i tverrsektorielt samarbeid og utvikling av likeverdige partnerskap med interne og eksterne aktører. Med dette som utgangspunkt kan aktuelle spørsmål for framtidig forskning være:

- a. Hvilke nye former for samskappingsstrategier - eller samskaping av strategier - vil hjelpe oss videre?
- b. Hvilke typer (nye) inter-organisatoriske design fremmer samskaping?
- c. Hva kjennetegner ledelse som går ut over egne organisatoriske grenser?
- d. Hvordan kan det tradisjonelle trepartssamarbeidet i kommunene (samarbeid mellom folkevalgte, administrative og tillitsvalgte ledere) bidra til å understøtte samskaping?

Å skape den ledelsesmessige (og kulturelle) endringen fra tradisjonell ledelse fra NPM til å ha en velfungerende hybrid som også passer med forventningene og kravene fra NPG, skjer ikke over natten eller ved raske løsninger. Hele ledelses-kjeden fra politisk nivå til "bunnen" av hierarkiet må akseptere at det krever mot å "gå sakte, men sikkert" i stedet for å ha ledere som konstant pålegger seg selv og organisasjonene sine mer eller mindre relevante endringer. Aktuelle fremtidige forskningsspørsmål kan være:

- a. Hva er gode kriterier for å evaluere om en endring gir mening eller ikke, og for hvem, når ledere ønsker å omstille organisasjonen til å bli en tilrettelegger for samskaping?
- b. På hvilke måter og under hvilke betingelser balanserer og prioriterer ledere hensiktsmessig mellom proaktive/langsiktige tidshorisonter og reaktive/kortsiktig aktivitet?

Kritiske faktorer for fremtidig forskning

Basert i funn og vurderinger framstilt i denne rapporten, vil vi avslutningsvis peke på følgende kritiske faktorer for fremtidig forskning, med behov for å:

- Nyansere forskningen på samskapende ledelse og styring av offentlige organisasjoner gjennom å presisere om den er relatert til 1) generell ledelse, eller 2) et spesialisert område

eller nivå av ledelse og styring. Dette vil hjelpe litteraturen å vokse i en tydeligere retning sammenlignet med dagens tilstand.

- Gi økt oppmerksomhet til gråsonene mellom ulike ledelsesnivåer for å identifisere roller og ansvar og deres sammenheng. Dette gjelder uansett om organisasjonsdesignet er basert på formelt hierarki eller en matrisestruktur. Problemene med å koordinere forventninger og ansvar forsvinner ikke, men endrer form.
- Utforske hvordan sekundære strategier skapt med eksterne aktører kan oversettes til egne primære strategier for samskapende organisasjoner.
- Utvikle ny forskning om “samskapende evaluering” som studerer hvordan evnen til å tenke og handle evaluerende kan realiseres både i teori og praksis - både med referanse til evaluering av initiativer og programmer, og for å styrke organisasjoners kontinuerlige læring.
- Utvikle ny forskning om dynamiske kapabiliteter i offentlige organisasjoner (evnen til å tilpasse og utvikle seg gjennom adaptiv kapasitet), inkludert praktisk håndtering av paradokser og dilemmaer i offentlig ledelse.

Funn og anbefalinger i denne rapporten vil bidra til den videre utviklingen av prosjektet SAMVERDI, men kan også tilby inspirasjon til øvrig utvikling av praksis, policy og videre forskning.

REFERANSER

Agger, A., & Tortzen, A. (2023). "Co-production on the inside" - public professionals negotiating interaction between municipal actors and local citizens. *Local Government Studies*, 49(4), 801-820.

<https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2081552>

Alford, J. (2009). *Engaging public sector clients: From service-delivery to co-production*. Springer.

Anand, A., & Brix, J. (2022). The learning organization and organizational learning in the public sector: a review and research agenda. *The Learning Organization*, 29(2), 129-156. <https://doi.org/10.1108/TLO-05-2021-0061>

Anand, A., Brøns Kringelum, L., Øland Madsen, C., & Selivanovskikh, L. (2021). Interorganizational learning: a bibliometric review and research agenda. *The Learning Organization*, 28(2), 111-136.

<https://doi.org/10.1108/TLO-02-2020-0023>

Andersen, L.B, Greve, C, Klausen, K., K., og Torfing, J. (2020). *Offentlige styringsparadigmer. Konkurrence og sameksistens*, DJØF Forlag, København.

Ansell, C., & Torfing, J. (2021a). *Public Governance as Co-creation: A Strategy for Revitalizing the Public Sector and Rejuvenating Democracy*. Cambridge University Press.

Ansell, C., & Torfing, J. (2021b). Co-creation: The new kid on the block in public governance. *Policy & Politics*, 49(2), 211-230. <https://doi.org/10.1332/030557321X16115951196045>

Ansell, C, Sørensen, E., & Torfing, J. (2022). *Co-Creation for Sustainability: The UN SDGs and the Power of Local Partnerships*, Bingley: Emerald (Golden Open Access).

Aschhoff, N., & Vogel, R. (2018). Value conflicts in co-production: Governing public values in multi-actor settings. *The International Journal of Public Sector Management*, 31(7), 775-793.

<https://doi.org/10.1108/IJPSM-08-2017-0222>

Bambra, C. (2021). Levelling up: Global examples of reducing health inequalities. *Scandinavian Journal of Public Health*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/14034948211022428>

Barraket, J., & Loosemore, M. (2018). Co-creating social value through cross-sector collaboration between social enterprises and the construction industry. *Construction Management and Economics*, 36(7), 394-408.

<https://doi.org/10.1080/01446193.2017.1416152>

Benders, J., Nijholt, J., & Heusinkveld, S. (2007). Using print media indicators in management fashion research. *Quality & Quantity*, 41, 815-829. <https://doi.org/10.1007/s11135-006-9027-5>

Bentzen, T. Ø. (2020). *Samskabt styring - nye veje til afbureaukratisering* (Vol. 1). Samfundslitteratur.

Bentzen, T. Ø., Sørensen, E., & Torfing, J. (2020). Strengthening public service production, administrative problemsolving, and political leadership through co-creation of innovative public value outcomes?. *Innovation Journal*, 25(1), 1-28. https://www.innovation.cc/scholarly-style/2020_25_1_4_sorensen-torfing_psc-problem-solving.pdf

Bentzen, T. Ø, Lo, C., & Winsvold, M. (2020). Strengthening local political leadership through institutional design: How and why. *Local Government Studies*, 46(3), 483-504. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1690994>

Bovaird, T., & Löffler, E. (Eds.). (2015). *Public management and governance*. Routledge.

Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23, 1119-1138. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9309-6>

Brandsen, T., & Honingh, M. (2013). Professionals and shifts in governance. *International Journal of Public Administration*, 36(12), 876-883. <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.798809>

Brandsen, T., & Honingh, M. (2016). Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427-435. <https://doi.org/10.1111/puar.12465>

Brandsen, T., & Honingh, M. (2018). Definitions of co-production and co-creation. In Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B., *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*, (pp. 9-17). Routledge.

Brix, J. (2021) *Strategisk Innovationsledelse: om balancen mellem drift og udvikling i offentlige og private organisationer*, Hans Reitzels Forlag, København.

Brix, J., & Antonsen, C. E. (2022). Hvordan skabes public value i praksis? Om capacity building som ledelsestilgang i offentlige organisationer. *Nordic Journal of Wellbeing and Sustainable Welfare Development*, 1(1), 35-50. <https://doi.org/10.18261/njwel.1.1.4>

Brix, J., Krogstrup, H. K., & Mortensen, N. M. (2020). Evaluating the outcomes of co-production in local government. *Local Government Studies*, 46(2), 169-185. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1702530>

Brown, P. R., & Head, B. W. (2018). Navigating tensions in co-production: A missing link in leadership for public value, *Public Administration*, 17(2), 250-263. <https://doi.org/10.1111/padm.12394>

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66, 44-55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>

Campanale, C., Mauro, S. G., & Sancino, A. (2021). Managing co-production and enhancing good governance principles: Insights from two case studies. *Journal of Management and Governance*, 25(1), 275-306. <https://doi.org/10.1007/s10997-020-09508-y>

Center for innovation i Aarhus (u. å.). *Mission og vision*. <https://cfiaarhus.dk/mission-og-vision>

Connolly, J., Munro, A., Macgillivray, S., Mulherin, T., Toma, M., Gray, N., & Anderson, J. (2023). The leadership of co-production in health and social care integration in Scotland: A qualitative study. *Journal of Social Policy*, 52(3), 620-639. <https://doi.org/10.1017/S0047279421000799>

Criado, J. I., Dias, T. F., Sano, H., Rojas-Martín, F., Silvan, A., & Filho, A. I. (2021). Public innovation and living labs in action: A comparative analysis in post-new public management contexts. *International Journal of Public Administration*, 44(6), 451-464. <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1729181>

Crosby, B. C., Hart, P. T., & Torfing, J. (2017). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), 655-669. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192165>

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2023). *Målet med tillitsreformen*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/malet-med-tillitsreformen/id2975910/>

Durose, C., Needham, C., Mangan, C., & Rees, J. (2017). Generating "good enough" evidence for co-production. *Evidence & Policy*, 13(1), 135-151. <https://doi.org/10.1332/174426415X14440619792955>

Ekspertgruppen om barn i fattige familier (2023). *En barndom for livet. Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-ny-barndom-for-livet/id3000835/>

Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107-115. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>

Farr, M. (2018). Power dynamics and collaborative mechanisms in co-production and co-design processes. *Critical Social Policy*, 38(4), 623-644. <https://doi.org/10.1177/0261018317747444>

Ferlie, E. (2021). Concluding discussion: Key themes in the (possible) move to co-production and co-creation in public management. *Policy and Politics*, 49(2), 305-317. <https://doi.org/10.1332/030557321X16129852287751>

Foged, S. K., Hjelm, U., & Jakobsen, M. L. (2022). Hvis velfærdsaftaler er løsningen – hvad er så problemet?. *Politica*, 54(3), 234–258. <https://doi.org/10.7146/politica.v54i3.133953>

- Frimann, S., Hersted, L., & Søybye, A. (2022). At lykkes i fællesskabet: Aktionsforskning som ramme for udvikling af samskabende ledelse, *Akademisk Kvarter*, 24, 86-98, <https://doi.org/10.54337/academicquarter.vi24.7253>
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & society*, 29(1), 5-41. <https://doi.org/10.1177/003232920102900100>
- Goldblatt, P., Castedo, A., Allen, J., Lionello, L., Bell, R., Marmot, M., Heimburg, D., & Ness, O. (2023). Rapid review of inequalities in health and wellbeing in Norway since 2014. Full Report. Institute of Health Equity. <https://www.instituteofhealthequity.org/resources-reports/rapid-review-of-inequalities-in-health-and-wellbeingin-norway-since-2014/read-the-full-report.pdf>
- Grøn, C. H., Opstrup, N., Salomonsen, H. H., & Villadsen, A. R. (2024). In unsteady waters: How mayors and chief administrative officers make sense of a public service bargain in disequilibrium. *International Review of Administrative Sciences*, 00208523231221461. <https://doi.org/10.1177/00208523231221461>
- Hambleton, R. (2019). The new civic leadership: Place and the co-creation of public innovation. *Public Money & Management*, 39(4), 271-279. <http://doi:10.1080/09540962.2019.1592908>
- Heimburg, D. v., Langås, S. V., & Ytterhus, B. (2021a). Feeling valued and adding value: a Participatory Action Research project on co-creating practices of social inclusion in kindergartens and communities. *Frontiers in Public Health*, 9. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2021.604796>
- Heimburg, D. v., & Røiseland, A. (2023). Barnehager som plattform for samskapt og bærekraftig samfunnsplanlegging. I A. K. Lund, M. Nilssen & A. Tjønndal (Red.), *Samskapt bærekraft i norsk arbeidsliv* (s. 82-103). Universitetsforlaget. <https://doi.org/doi:10.18261/9788215061191-23-05>
- Heimburg, D.v., Caspersen, J., Arntsen, T. J., Maas, R., Krokstad, M., Hara, K. W., Jamtøy, A. I. (2024). Inkluderende samfunnsbygging og gode liv for barn, unge og framtidige generasjoner i Trondheim. Anbefalinger til etablering av et tiårig innovasjonsprogram. NTNU WellFare, IPLs rapportserie nr: 11/2024. <https://www.ntnu.no/documents/1266706089/1352542349/NTNU2401-Rapport-utenforskap-0824.pdf/848c20d6-1254-d75e-b178-873ff3534d04?t=1724925321671>
- Heimburg, D.v., & Hakkebo, B. (2017). Health and equity in all policies in local government processes and outcomes in two norwegian municipalities, *Scandinavian Journal of Public Health*, 45(18) 68-76. <https://doi.org/10.1177/1403494817705804>
- Heimburg, D. & Hofstad, H. (2019). *Samskaping som samarbeids- og styringsform for kommunenes folkehelsearbeid: Hva vet vi? Hva er utfordrende? Og hvor går vi videre?* By- og regionforskningsinstituttet NIBR. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/1328>
- Henson, C. R. (2019). Public value co-creation: A pedagogical approach to preparing future public administrators for collaboration. *Teaching Public Administration*, 37(3), 327-340. <http://doi:10.1177/0144739419851154>

Hjaltalin, I. T. (2022). *Adopting digital government shared-services centers: A case from Iceland* ACM. <http://doi:10.1145/3560107.3560132>

Hodgkinson, I. R., Hannibal, C., Keating, B. W., Chester Buxton, R., & Bateman, N. (2017). Toward a public service management: Past, present, and future directions. *International Journal of Service Industry Management*, 28(5), 998-1023. <http://doi:10.1108/JOSM-01-2017-0020>

Hofstad, H. (2024). Co-creation challenges to public leadership: Tensions, dilemmas and coping mechanisms, chapter 10 in Røiseland, A; E. Sørensen & J. Torfing (2024): *Advancing Co-creation in Local Governance: The Role of Coping Strategies and Constructive Hybridization*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Hofstad, H., Sørensen, E., Torfing, J., & Vedeld, T. (2022). Designing and leading collaborative urban climate governance: Comparative experiences of co-creation from Copenhagen and Oslo. *Environmental Policy and Governance*, 32(3), 203-216. <http://doi:10.1002/eet.1984>

Hofstad, H., & Vedeld, T. (2021). Exploring city climate leadership in theory and practice: Responding to the polycentric challenge. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 23(4), 496-509. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2021.1883425>

Hofstad, H., Vedeld, T., Agger, A., Hanssen, G. S., Tønnesen, A., & Valencia, S. (2022). Cities as public agents: A typology of co-creational leadership for urban climate transformation. *Earth System Governance*, 13, 100146. <https://doi.org/10.1016/j.esg.2022.100146>

Holmgren, J., & Nüssler, C. (2020). *Strategisk ledelse for offentlige ledere: tilgange, værktøjer og dilemmaer i strategiarbejdet*. Samfundslitteratur.

Hölscher, K., Wittmayer, J. M., Avelino, F., & Giezen, M. (2019). Opening up the transition arena: An analysis of (dis) empowerment of civil society actors in transition management in cities. *Technological Forecasting and Social Change*, 145, 176-185. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.05.004>

Højberg, N., & Jacobsen, C. B. (2023). Nye tendenser i forholdet mellem politikere og topembedsmænd i danske kommuner? Samarbejde, sociale medier og fokus på driften. In P. B. Mortensen, & S. Serritzlew (Red.), *I Statskundskabens Tjeneste: Festskrift til Jens Blom-Hansen*, (s. 48-57). Politica.

Ihlebak, C., Castellan, C., Flobak, J., & Ese, J. (2021). The School as an Arena for Co-Creating Participation, Equity, and Well-Being—A Photovoice Study from Norway. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(16), 8252. <https://www.mdpi.com/1660-4601/18/16/8252>

- Jäppinen, T. (2015). How to manage a service innovation process in the public sector: From co-design to co-production. *The handbook of service innovation* (pp. 707-726). United Kingdom: Springer London, Limited. http://doi:10.1007/978-1-4471-6590-3_32
- Kattel, R. & Mazzucato, M. (2018) Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector, *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787–801. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>
- Kleinhans, R. (2017). False promises of co-production in neighbourhood regeneration: the case of Dutch community enterprises. *Public Management Review*, 19(10), 1500-1518. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1287941>
- Krogstrup, H. K. (2024) *Evalueringmodeller*, 4. udgave, Hans Reitzels Forlag.
- Krogstrup, H. K., & Brix, J. (2019). *Co-produktion i den offentlige sektor: Brugerinvolvering i kvalitetsudvikling*. Hans Reitzels Forlag.
- Krogstrup, H. K., & Mortensen, N. M. (2021). The fifth evaluation wave: are we ready to Co-evaluate?. In Thomassen, A. O., & Jensen, J. B. (Eds.), *Processual Perspectives on the Co-Production Turn in Public Sector Organizations*. (pp. 59-78). IGI global.
- Laubek, C. (2024). *Opbygning af Interorganisatorisk Evalueringskapacitet: Et dansk casestudie af evalueringsprocesser på mikroniveau mellem hospital, de praktiserende læger og kommune*. Aalborg University Open Publishing. <https://doi.org/10.54337/aau700609747>
- Liddle, J. (2017). Public value management and new public governance: Key traits, issues and developments. In E. Ongaro, & S. Thiel (Eds.), *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe* (pp. 967-990) Palgrave Macmillan.
- Loeffler, E., & Bovaird, T. (2020). User and community co-production of public value. *The palgrave handbook of co-production of public services and outcomes* (pp. 31-57). Cham: Springer International Publishing. http://link.springer.com/10.1007/978-3-030-53705-0_2
- Magno, F., & Cassia, F. (2015). Public administrators' engagement in services co-creation: Factors that foster and hinder organisational learning about citizens. *Total Quality Management & Business Excellence*, 26(11-12), 1161-1172. <http://doi:10.1080/14783363.2014.918706>
- Manley, J., & Whyman, P. B. (Eds.). (2021). *The Preston model and community wealth building: Creating a socio-economic democracy for the future*. Routledge.
- Mandag morgen (2015). *Kommune forfra - Aarhus gentænker velfærden*. Tænketanken Mandag Morgen. https://legacy.mm.dk/misc/Kommune_forfra_28.10.pdf
- Mazzucato, M. (2021). *Mission economy: A moonshot guide to changing capitalism*. Penguin UK.
- McMullin, C. (2023). "We're not there to lead": Professional roles and responsibilities in "citizen-led" co-production. *Public Administration Review*, early view. <https://doi.org/10.1111/puar.13770>

Meld. St. 5. (2022). Langtidsplanen for forskning og høyere utdanning 2023–2032. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/tema/forskning/innsiktsartikler/langtidsplanen-for-forskning-og-hoyere-utdanning-2023-2032/id2929453/>

Meld. St. 31 (2023–2024). Perspektivmeldingen 2024. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-31-20232024/id3049290/?ch=1>

Moore, M. H. (1997). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

Mortensen, N. M. (2020). *The challenges of translating and implementing co-production in care services: A Danish case study*, PhD dissertations, Aalborg University Open Publishing.

Mortensen, N. M., Brix, J., & Krogstrup, H. K. (2021). Reshaping the hybrid role of public servants: identifying the opportunity space for co-production and the enabling skills required by professional co-producers. *The Palgrave handbook of the public servant*, 937-953. https://doi.org/10.1007/978-3-030-29980-4_17

Mortensen, N. M., McMullin, C., & Brix, J. (2023). *Mainstreaming co-production initiatives: How to enable long-term creation of public value*. IIAS Study Group on "Coproduction of Public Services", Nijmegen, Holland.

Nabatchi, T. (2018). Public Values Frames in Administration and Governance, *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 59–72. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx009>

Naylor, C., & Wellings, D. (2019). A citizen-led approach to health and care. Lessons from the Wigan Deal. The Kings Fund. https://assets.kingsfund.org.uk/f/256914/x/7f008d393b/wigan_deal_2019.pdf
OECD (2011), *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264118843-en>

Ongaro, E., Sancino, A., Pluchinotta, I., Williams, H., Kitchener, M., & Ferlie, E. (2021). Strategic management as an enabler of co-creation in public services. *Policy and Politics*, 49(2), 287-304. <http://doi:10.1332/030557321X16119271520306>

Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158. <https://doi.org/10.1177/0275074012466935>

- Osborne, S. P., Strokosch, K., & Radnor, Z. (2018). Co-production and the co-creation of value in public services: A perspective from service management. In Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B., *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*, (pp. 18-26). Routledge.
- Osborne, S. P., Powell, M., Cui, T., & Strokosch, K. (2022). Value creation in the public service ecosystem: An integrative framework. *Public Administration Review*, 82(4), 634-645. <https://doi.org/10.1111/puar.13474>
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073-1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
- Paul, J., & Criado, A. R. (2020). The art of writing literature review: What do we know and what do we need to know?. *International Business Review*, 29(4), 101717. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2020.101717>
- Pedersen, D., & Tangkjær, C. (2013). Building leadership capacity in the involving network state, *Teaching Public Administration*, 31(1), 29-41. <http://doi:10.1177/0144739413478963>
- Pestoff, V. (2018). *Co-production and public service management: Citizenship, governance and public services management*. Routledge.
- Røiseland, A., Sørensen, E., og Torfing, J. (2024) *Advancing co-creation in local governance: The role of coping strategies and constructive hybridization*, Cheltenham: Elgar
- Sicilia, M., Guarini, E., Sancino, A., Andreani, M., & Ruffini, R. (2016). Public services management and co-production in multi-level governance settings. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 8-27. <https://doi.org/10.1177/00208523145660>
- Sicilia, M., Sancino, A., Nabatchi, T., & Guarini, E. (2019). Facilitating co-production in public services: management implications from a systematic literature review. *Public Money & Management*, 39(4), 233-240. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1592904>
- Simonsson, S. F., Moe, A., & Marthinsen, E. (2023). Samskaping av velferdstjenester – en hegemonisk idé med tvetydig praksis. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 26(1), 1-14. <https://doi.org/10.18261/tfv.26.1.2>
- Smith, S. R. (2020). Governance challenges in co-production. *The palgrave handbook of co-production of public services and outcomes* (pp. 595-611). Springer International Publishing. http://link.springer.com/10.1007/978-3-030-53705-0_31
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines, *Journal of Business Research*, 104, 333-339. <https://doi.org/10.1016/j.ibusres.2019.07.039>
- Steiner, A., Farmer, J., Yates, S., Moran, M., & Carlisle, K. (2023). How to systematically analyze co-production to inform future policies? Introducing 5Ws of co-production. *Public Administration Review*, 83(3), 503-521. <https://doi.org/10.1111/puar.13571>

Steen, T., & Tuurnas, S. (2018). The roles of the professional in co-production and co-creation processes. In Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B., *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*, (pp. 80-92). Routledge.

Steen, T., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2018). The dark side of co-creation and co-production: seven evils. In Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B., *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*, (pp. 284-293). Routledge.

Strokosch, K., & Osborne, S. P. (2020). Co-production from a public service logic perspective. *The palgrave handbook of co-production of public services and outcomes* (pp. 117-131). Cham: Springer International Publishing. http://link.springer.com/10.1007/978-3-030-53705-0_6

Suutari, A. M., Thor, J., Nordin, A. M., Kjellström, S., & Areskoug Josefsson, K. (2021). Improving health for people living with heart failure: focus group study of preconditions for Co-Production of health and care. *Journal of Participatory Medicine*, 13(2), e27125. [doi:10.2196/27125](https://doi.org/10.2196/27125)

Sørensen, E., Bryson, J., & Crosby, B. (2021). How public leaders can promote public value through co-creation. *Policy and Politics*, 49(2), 267-286. <http://doi:10.1332/030557321X16119271739728>

Thomassen, A. O., Jensen, J. B., Krogstrup, H. K., Jensen, J. M. W., & Jakobsen, J. K. S. (2020). *Projekt styrket borger- og netværksinddragelse*, Aalborg University Open Publishing.

Torfiing, J., Ferlie, E., Jukić, T., & Ongaro, E. (2021). A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value. *Policy and Politics*, 49(2), 189-209. <https://doi.org/10.1332/030557321X16108172803520>

Torfiing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825. <http://doi:10.1177/0095399716680057>

Torfiing, J., Christensen, S. L., & Sørensen, E. (2024a). *Chapter 3: When co-creation meets the existing governance paradigms*. I: *Advancing Co-creation in Local Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781802202236.00010>

Torfiing, J., Christensen, S. L., & Sørensen, E. (2024b). *Chapter 4: Coping with conflicts, dilemmas and paradoxes through constructive hybridization*. I: *Advancing Co-creation in Local Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781802202236.00011>

Tortzen, A. (2017). *Samskabelse som fortælling og praksis - et kritisk blik på den aktuelle samskabelsesdagsorden.* (). Retrieved from https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/60106252/34_UdenForNummer.pdf

Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003). Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. *British Journal of Management*, 14(3), 207-222. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.00375>

Valla, B. (2022). *Hjelp som hjælper.* Universitetsforlaget.

Van Gestel, N., Kuiper, M., & Pegan, A. (2023). Strategies and transitions to public sector co-creation across Europe, *Public Policy and Administration*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/09520767231184523>

Vedeld, T. (2022). The co-creation paradox: Small towns and the promise and limits of collaborative governance for low-carbon, sustainable futures. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 26(3), 45-70. <https://hdl.handle.net/11250/3051127>

Voorberg, W. H., Bekkers, V. J., & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public management review*, 17(9), 1333-1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>

Voorberg, W., Bekkers, V., Flemig, S., Timeus, K., Tönurist, P., & Tummers, L. (2017). Does co-creation impact public service delivery? the importance of state and governance traditions. *Public Money & Management*, 37(5), 365-372. <https://doi.org/10.1080/09540962.2017.1328798>

Wigan Council (u. å.). Community Wealth Building. <https://www.wigan.gov.uk/Council/The-Deal/Community-Wealth-Building.aspx>

Wigan Council (u. å.). The Deal for Your Street. <https://www.wigan.gov.uk/Council/The-Deal/The-Deal-for-Your-Street.aspx>

Aarhus kommune (2021). *Aarhuskompasset.* <https://aarhus.dk/demokrati/planer-og-politikker/medborgerskab-frivillighed-og-samskabelse/aarhuskompasset>

Aarhus kommune (u. å.). *Relationel velfærd.* <https://aarhus.dk/om-kommunen/sociale-forhold-og-beskaeftigelse/organisation/boern-familier-og-faellesskaber/relationel-velfaerd>

RAPPORTENS FORFATTERE

Jacob Brix er professor i innovation og ledelse ved Aalborg University Business School, Aalborg Universitet, og Institutt for Pedagogikk og Livslang Læring ved NTNU. Han forsker på samskaping, interorganisatorisk samarbeid, og hvordan organisasjoner skaper balanse mellom drift og innovasjon. Kontaktes på jbri@business.aau.dk

Dina von Heimburg er førsteamanuensis i rådgivningsvitenskap ved Institutt for Pedagogikk og Livslang Læring ved NTNU, og med-leder av WellFare: Nordisk forskningssenter for livskvalitet og sosial bærekraft ved NTNU. Hun forsker på livskvalitet og sosial bærekraft og fokus på innovasjon i offentlig sektor. Kontaktes på heimburg@ntnu.no

Ole U. Friis er lektor i strategisk ledelse ved Aalborg University Business School, Aalborg Universitet. Han forsker på strategi og strategisk ledelse i offentlige og private organisasjoner og er leder af Strategic Management Lab. Kontaktes på ole@business.aau.dk

Ottar Ness er professor i rådgivningsvitenskap ved Institutt for Pedagogikk og Livslang Læring ved NTNU, og med-leder av WellFare: Nordisk forskningssenter for livskvalitet og sosial bærekraft ved NTNU. Han forsker på livskvalitet og sosial bærekraft og fokus på innovasjon i offentlig sektor. Kontaktes på ottar.ness@ntnu.no

Hege Hofstad er forsker 1 og statsviter ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – Storbyuniversitetet. Hun forsker på bærekraftig omstilling. Særlig er hun interessert i samskaping som omstillingsverktøy, hvilke implikasjoner samskaping har for lokal styring og organisering, og hvilken rolle lederskap spiller for å utløse samskapingens potensial for bærekraftig omstilling. Kontaktes på hegeh@oslomet.no

Trond Vedeld er forsker 1 med bakgrunn i institusjonell teori/politisk økonomi/internasjonale studier ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet-Storbyuniversitet. Han har spesialisert seg på studier av styring, samskaping, offentlig forvaltning, institusjoner, klimapolitikk og samfunnsutvikling i Norge/Skandinavia og internasjonalt. Kontaktes på trondv@oslomet.no

Niels Højberg er ledelsesrådgiver på Kong Frederiks Center for Offentlig Ledelse, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Han har en lang karriere bag seg som offentlig toppleder i Danmark, de seneste 14 år som stadsdirektør (kommunedirektør) i Aarhus Kommune. Han forsker på relasjonene mellom kommunale politikere og administrative toppledere, og kommunenes

samarbeide med sivilsamfunnets organisasjoner, og løser konkrete oppgaver for danske kommuner, herunder et stort prosjekt for København Kommune.

Kontaktes på nh@ps.au.dk

Tone Merethe Aasen er seniorrådgiver i byrådsleders avdeling i Trondheim kommune. Hun har en mangeårig bakgrunn som forsker på innovasjonsledelse og endring i privat og offentlig sektor, og hvordan intensjoner om endring kan omformes til verdiskapende praksis i etablerte virksomheter.

Kontaktes på tone.merethe.aasen@trondheim.kommune.no

VEDLEGG 1: REVIEW-METODE FORSKNINGSLITTERATUR

Datainnsamling

Vi begynte med å sjekke om det hadde blitt publisert noen nylige litteraturanmeldelser relatert til emnet for vår rapport. Vi fant ingen, verken på engelsk, dansk eller norsk. Dette antyder at nyheten ved å lage en gjennomgang av rapportens emne kan betraktes som både relevant og nyskapende (Paul & Criado, 2020).

Selv om studien vår er en semi-systematisk litteraturgjennomgang som ikke nødvendigvis krever en streng trinnvis metodologi (Snyder, 2019), blir vi inspirert av Anand & Brix (2021) og Tranfield et al.s (2003) arbeid, som gir oss fem overordnede prosess-trinn å følge som metodologi. Anbefalingene er som følger: 1) identifisere databaser, 2) velge søkeord/etiketter, 3) identifisere inklusjons- og eksklusjonskriterier, 4) analysere innholdet i inkludert materiale, og 5) syntetisere og tolke resultatene.

Valg av database og søkestrategi

Inspirert av Anand et al. (2020) valgte vi Scopus og Google Scholar som våre hoveddatabaser. Vi bestemte oss for også å inkludere databasen Primo, som kunne gi informasjon om fagfelleverderte publikasjoner skrevet på dansk og norsk (forfatterens morsmål). De foreløpige søkeordene vi identifiserte som kunne tjene som grunnlag for vår gjennomgang var: co-production, co-creation, management, leadership, governance og public sector. Basert på disse søkeordene opprettet vi følgende søkestreng: TITLE-ABS-KEY ("co-creat*" OR "co-produc*" AND ("management" OR "leader*" OR "managing") AND ("public AND sector" OR "gover*")) AND PUBYEAR > 2010 AND PUBYEAR < 2024. Totalt ble 1306 publikasjoner identifisert, og vi begynte å sortere publikasjonene etter inklusjons- og eksklusjonskriterier.

Inklusjons- og eksklusjonsprosess

For å bli inkludert i studien måtte hver publikasjon handle om ledelse og/eller styring av offentlige organisasjoner som samskaper. Disse offentlige organisasjonene kunne f.eks. være lokale

myndigheter og kommuner. For å finne slike studier brukte vi følgende eksklusjonslogikk. Først var vi interessert i perspektiver fra samfunnsvitenskap og humaniora, så vi ekskluderte litteratur som ikke stammet fra disse perspektivene. Dette resulterte i 870 relevante publikasjoner. Deretter ekskluderte vi ikke-fagfelleverderte publikasjoner og publikasjoner som ikke var skrevet verken på engelsk, norsk eller dansk. Dette resulterte i totalt 757 forskningsbaserte tidsskriftsartikler, bøker og bokkapitler. Vi ekskluderte deretter studier som rapporterte om styring og/eller ledelse av samskapings-prosesser (metodikker og tilnærminger til samproduksjon), og samskaping i privat sektor (filmer, musikk, osv.), siden disse temaene ikke er relatert til temaet for vår studie, og vi ekskluderte også publikasjoner som stammer fra ikke-vestlige kulturer. Dette resulterte i totalt 164 relevante publikasjoner. Vi gjorde en foreløpig sortering av disse 164 publikasjonene ved bruk av MS Excel. Denne sorteringen ble gjort ved å lese sammendragene av publikasjonene ved å bruke fargekoding for å indikere temaets passform for vår studie. *Grønn* indikerte at publikasjonen passet inklusjonskriteriene, *gul* at temaet var nærliggende til inklusjonskriteriene, og *rød* farge representerte publikasjoner utenfor utvalget. Et eksempel på en direkte inkludert "grønn publikasjon" var Bentzen et al. (2020) fordi den passer innenfor vårt utvalg. Et eksempel på en "gul publikasjon" var Hölscher et al. (2019) fordi den handler om tverrsektoriell styring utenfor offentlige organisasjoner. Et eksempel på en rød publikasjon var Barraket and Loosemore (2018), fordi deres studie ikke inkluderte eksplisitte perspektiver på offentlige organisasjoner, men på sosiale entreprenører og privat sektor. Derfor tillot denne prosessen oss å fjerne studier som brukte søkeord/etiketter som ble brukt i vår søk, men som ikke hadde temaet ledelse og styring av offentlige organisasjoner som samskaper som et faktisk tema. Denne prosessen førte til identifiseringen av 49 relevante kilder som representerer grunnlaget for vår analyse og tolkning (Snyder, 2019; Anand et al., 2020).

En generell kritikk av vår inklusjons-/eksklusjonsprosess er nødvendig. Ideen om å identifisere og finne alle relevante publikasjoner relatert til formålet med denne studien er lettere sagt enn gjort i praksis (Benders et al., 2007). Spesielt med et dårlig definert - men viktig - tema som "ledelse og styring relatert til offentlige organisasjoner som samskaper". Vår logikk er at temaet ikke har vært i "vind", og derfor kan vi gå glipp av viktige studier fordi søkeord/etiketter relatert til ledelse og styring ikke har blitt anvendt eksplisitt i publikasjonene selv om studiene kan handle om ledelse og styring. I tillegg, fordi vi kun er dyktige i engelsk og dansk språk, vil vi mest sannsynlig gå glipp av mange studier som er publisert på nasjonale språk (Anand & Brix, 2021) som nederlandsk, tysk og svensk, og hvor

vi vet at samskaping er en del av styringen av offentlige sektor organisasjoner. Vår logikk er at temaet ennå ikke har vært «på moten», og derfor kan vi ikke finne viktige studier fordi nøkkelord/etiketter relatert til ledelse og administrasjon ikke har blitt brukt eksplisitt i publikasjonene, selv om studiene kan handle om ledelse og administrasjon. I tillegg, fordi vi bare er dyktige i engelsk og dansk, vil vi mest sannsynlig gå glipp av mange studier som er publisert på nasjonale språk (Anand og Brix 2022) som nederlandsk, tysk og italiensk, hvor vi vet at samskaping og medskaping er en del av ledelsen av offentlige sektororganisasjoner.

Et mesonivå-perspektiv

Inspirert av van Gestel et al. (2023) skiller vi mellom makro-, meso- og mikronivåene av ledelse i offentlig sektor for å fokusere på de temaene som er relevante for vår studie. Makronivået representerer det nasjonale modellnivået hvor vi finner idealtypene for Tradisjonell Offentlig Administrasjon, Ny Offentlig Ledelse og Ny Offentlig Styring, eller hybrider herav (Torfing et al. 2019). Den strategiske og operative ledelsen av organisasjoner (og nettverk) er på mesonivået, og til slutt representerer mikronivået der de offentlige sektorprofesjonelle møter hverandre og/eller innbyggeren i handlingen av samskaping. Logikken er at alle tre nivåene er sammenvevd og derfor påvirker hverandre, både med hindringer og muligheter. Dette perspektivet fremheves av van Gestel et al. (2023, s. 18): «Profesjonelle føler seg noen ganger fastlåst i sine mange roller fordi de må levere klientorienterte tjenester (NPG) som passer innenfor juridiske rammer (TPA), og også er kostnadseffektive og effektive (NPM).» For formålet med denne gjennomgangen er vi spesielt interessert i mesonivået av offentlig ledelse for samskaping, hvor de faktiske rollene til både politiske ledere og offentlige sektorledere kan finnes (f.eks. Sicilia et al. 2019). Dette nivået representerer mer eller mindre en svart boks fra et forskningsperspektiv (Sørensen et al. 2021), og en kritisk begrensning for vår studie er derfor å undersøke og utforske hva vi kan lære om dagens state-of-the-art. Argumentet er at makronivået blir godt diskutert og forstått (f.eks. Liddle 2017; Osborne et al. 2018; Pestoff 2019) og at mikronivået er på vei (Mortensen et al. 2020; Suutari et al. 2021; McMullin 2023).

Kvalitativ innholdsanalyse

Vi bruker induktiv innholdsanalyse (Elo og Kyngäs 2008) for å identifisere aktuelle trender og temaer i litteraturen. Etter å ha lest de inkluderte artiklene og fått en forståelse av innholdet, bestemte vi oss for å begynne å kode innholdet i to forskjellige tabeller ved hjelp av MS Word. En tabell brukt for koding ble delt inn i forskjellige ledelsesnivåer i ledelses-kjeden, fra politiske ledere til teamledere. Denne tabellen ble valgt fordi vi fant eksempler i litteraturen på refleksjon av forskjellige lederroller på forskjellige nivåer, og derfor ble dette valgt som et passende kodingsvalg for å finne (nye) tendenser på tvers av artiklene. Vi bestemte oss også for å bruke en annen tabell for å dele innholdet inn i aspektene 1) kultur, 2) struktur og 3) oppgaver/prosesser. Disse kategoriene ble også artikulert eksplisitt på tvers av flere av artiklene, og derfor var vi interessert i å finne (nye) tendenser her også.

Før vi startet fullskala koding, valgte forskerteamet tre artikler og kodet innholdet i hver artikkel inn i de to tabellene i løpet av to workshops. Teamet hadde lest artiklene på forhånd, og workshopene ble brukt til å diskutere om og hvordan innholdet skulle kodes – dette for å øke interkodingspåliteligheten (Krogstrup & Brix 2019).

Når forskerteamet var omtrent halvveis gjennom kodingen, begynte vi å se en ny tendens i litteraturen. Derfor bestemte vi oss for å legge til en tredje tabell i vår koding som kunne omfatte innhold om både mulige og hindrende variabler relatert til ledelsen av organisasjoner som samskaper. Artiklene som hadde blitt kodet ble gjennomgått på nytt for å identifisere potensielt innhold for den nye, tredje tabellen, og deretter ble kodingsprosessen fullført.

VEDLEGG 2: REVIEW-METODE PRAKSISFELTET

Vi har valgt å inkludere tre internasjonale og tre norske eksempler som beskrives gjennom korte case. Disse casene ble trukket fram i workshop med prosjektgruppen og inviterte interessenter i juni 2024, der både prosjektgruppen og øvrige workshop-deltakerne ga innspill til lovende praksiser de kjente til. I gjennomgangen av lovende praksiser har vi lagt vekt på fremmede faktorer som for å lede fram betingelser for og kapasitet til samskaping i kommuner. Casene søker å belyse hva ledere i kommuner som søker å samskape kan lære av disse eksemplene for å kunne omsette og tilpasse læring til egen kommunekontekst. Casene tar opp ulike dimensjoner i kommunens fire hovedroller som tjenesteyter, myndighet, samfunnsutvikler og lokaldemokrati.