

Siri Ekle Skaanes

Samskaping i omsorgssektoren

Hvordan kan enhetsledere av hjemmetjenestene
i Trondheim kommune fremme samskaping?

Masteroppgave i Master of Public Administration

Veileder: Knut Ingar Westeren

Mai 2020

Forord

Denne masteroppgaven representerer den avsluttende delen av studiet Master of Public Administration ved NTNU. Studiet har vært en spennende reise, tidvis strabasiøs, men mest av alt interessant og lærerikt. Gjennom et fantastisk læringsmiljø skapt av dyktige forelesere og bidrag fra medelever med erfaring fra et vidt spekter av offentlig sektor, har jeg tilegnet meg et stort læringsutbytte og utvikling gjennom studiet.

Arbeidet med masteroppgaven har tidvis vært krevende, men også givende og lærerik. Jeg har hatt god støtte på veien og noen vil jeg takke spesielt.

Først vil jeg takke hver og en av informantene i studien. I en travel hverdag har dere tatt dere tid og delt av deres kompetanse, erfaringer og refleksjoner. Jeg synes dere er modige og sporty som var villig til å reflektere høyt sammen med meg om et dagsaktuelt og nokså krevende tema. Jeg vil også takke helse- og velferdsdirektør og kommunalsjef for helse i Trondheim kommune for at dere har gitt meg tillatelse for å ta kontakt med informantene.

Samtidig vil jeg gi en stor takk til veilederen min Knut Ingar Westeren. Du har vært raus og gitt meg ærlige tilbakemeldinger, og du har delt din kunnskap og refleksjoner gjennom hele prosessen.

En spesiell takk vil jeg rette til familien min for tålmodighet, forståelse og oppmuntring.

Siri Ekle Skaanes, 27.mai 2020.

Sammendrag

Samskaping er en av de overordnede strategiene i Trondheim kommune og jeg har studert hvordan enhetsledere av hjemmetjenester kan bidra til å fremme samskapende lærings- og utviklingsprosesser. Mitt utgangspunkt er et hermeneutisk vitenskapssyn og jeg har valgt å benytte en kvalitativ casestudie. Studiet baseres i hovedsak på dybdeintervju av elleve enhetsledere. Jeg har i tillegg valgt dokumentanalyse av kommunenes styringsdokumenter for å kunne si noe om hvilken forståelse og formål kommunen har med samskaping, hvordan arbeidet er planlagt gjennomført og operasjonalisert, samt hvilken rolle mellomledere er tenkt å ha i dette samarbeidet.

Jeg har forsøkt å være transparent i gjennomføringen av forskningen, og gir en inngående beskrivelse av forskningsprosessen i metodekapittelet. Å være transparent kan gjøre mine funn generaliserbare, selv om de ikke er statistisk generaliserbar. Dette innebærer at jeg vil kunne si noe om hvilken erfaring enhetsledere i omsorgssektoren i Trondheim kommune har med samskaping, men i mindre grad si noe om dette er representativt for omsorgsledere i andre norske kommuner.

Mine funn viser at ambisjonsnivået som er gjengitt i styringsdokumentene om forventning til å ta i bruk samskaping som metode, for blant annet å utvikle tjenester og løse komplekse samfunnsutfordringer, ikke gjenspeiles i funn fra intervjuene. Enhetslederne opplever et begrenset handlingsrom til å samskape, og samlet trekker de frem organisatoriske barrierer, begrensede økonomiske rammer og politiske føringer som barrierer for radikal samskaping. Manglende risikovillighet og tro på egen egnethet i å skulle lede samskapingsprosesser er andre funn fra intervjuene. Dette kan også være årsaken til at de fleste radikale samskapingsprosessene som enhetslederne deltar i er top-down initiert samskaping, og hvor de ofte kommer sent inn i prosessen.

Konservativ samskaping er derimot utbredt i hjemmetjenesten i den direkte tjenesteytingen. Funn fra intervjuene viser at den oppleves som innvevd i den daglige virksomheten og kan til en viss grad være usynlig for ansatte og ledere.

Abstract

Co-Creation is one of the overall strategies in the municipality of Trondheim and I have studied how unit leaders of home services can help to promote co-creation learnings- and development processes. My starting point is a hermeneutic view of science and I have chosen to use a qualitative case study. The study is mainly based on in-depth interviews of eleven unit leaders. I have also chosen document analysis of the municipal management documents to be able to say what understanding and purpose the municipality has with co-creation, how the work is planned completed and operationalized, as well as the role of middle managers in this co- creation.

I have tried to be transparent in conducting the research, and give an in-depth description of the research process in the method chapter. Being transparent can make my findings generalizable, even though they are not statistically generalizable. This means that I will be able to say something about the experience of unit leaders in the care sector in Trondheim municipality with co-creation, but to a lesser extent say whether this is representative of care leaders in other Norwegian municipalities.

My findings show that the level of ambition expressed in the management documents regarding the expectation of using co-creation as a method for, among other things, developing services and solving complex societal challenges, is not reflected in findings from the interviews. The unit leaders experience a limited room for action to co-creation, and together they highlight organizational barriers, limited financial frameworks and political guidelines as barriers to radical co-creation. Lack of risk-taking and belief in their own fitness in leading co-creation processes are other findings from the interviews. This may also be the reason why most radical co-creation processes in which unit leaders participate are top-down initiated co-creations, and where they often come late into the process.

Conservative co-creation, on the other hand, is widespread in the home service in direct service provision. Findings from the interviews show that it is perceived as embedded in the day-to-day business and may to some extent be invisible to employees and managers.

1	Innledning	- 1 -
1.1	Forskningsstema – samskaping	- 2 -
1.2	Problemstilling	- 3 -
1.3	Forsknings spørsmål	- 4 -
1.4	Oppbygging av oppgaven	- 5 -
2	Teori	- 6 -
2.1	Styringsparadigmer	- 6 -
2.2	Samskaping	- 9 -
2.2.1	Effektivitetsforståelsen av samskaping	- 11 -
2.2.2	Empowerment forståelsen av samskaping	- 12 -
2.2.3	Makt i samskaping	- 12 -
2.3	Ledelse av samskaping i endringsprosesser	- 13 -
3	Metode	- 18 -
3.1	Vitenskapsteoretisk tilnærming	- 18 -
3.2	Valg av metode	- 20 -
3.3	Valg av undersøkelsesdesign	- 21 -
3.4	Valg av case	- 22 -
3.5	Datainnsamling	- 23 -
3.5.1	Dokumentundersøkelse	- 23 -
3.5.2	Dybdeintervjuer	- 24 -
3.5.2.1	Utvalg av informanter til intervjuer	- 25 -
3.5.2.2	Intervjuguide	- 25 -
3.5.2.3	Gjennomføring av intervjuene	- 26 -
3.6	Vurdering av dataens kvalitet	- 27 -
3.7	Forskerens bakgrunn og rolle	- 29 -

3.8	Oppsummering	- 30 -
4	Presentasjon av Trondheim kommune	- 30 -
5	Analyse og diskusjon	- 33 -
5.1	Hvilken holdning hos enhetsledere fremmer samskaping og hvilke holdninger kan være en barriere for samskaping?	- 34 -
5.1.1	Kommunikasjon og dialog	- 36 -
5.1.2	Makt og medvirkning	- 40 -
5.1.3	Barrierer ved samskaping	- 41 -
5.1.4	Delkonklusjon	- 43 -
5.2	Hvordan bør samarbeid basert på samskaping organiseres og ledes?	- 43 -
5.2.1	Kommunikasjon og dialog	- 44 -
5.2.2	Makt og medvirkning	- 45 -
5.2.3	Rolle og ledelse	- 46 -
5.2.4	Barrierer ved samskaping	- 50 -
5.3	Opplever enhetslederne tilstrekkelig handlingsrom?	- 52 -
5.3.1	Økonomisk handlingsrom	- 52 -
5.3.2	Faglig handlingsrom	- 53 -
5.3.3	Organisasjonsstruktur og organisasjonskultur	- 54 -
5.3.4	Juridisk handlingsrom	- 56 -
5.3.2	Delkonklusjon	- 58 -
5.4	Innehar enhetsledere risikovilje til å drive samskapende prosesser?	- 59 -
5.4.1	Risikovilje og mot	- 59 -
5.4.2	Delkonklusjon	- 61 -
5.5	Hvilke resultater har samskapende prosjekter i omsorgssektoren gitt?	- 62 -
5.5.1	Samskaping	- 62 -

5.2.2	Hvilke resultater har samskaping gitt?	- 63 -
5.5.2	Delkonklusjon	- 66 -
6	Oppsummering og veien videre	- 67 -
6.1	Den samskapte kommunen Trondheim	- 68 -
6.2	Styrker og begrensninger	- 70 -
6.3	Videre forskning	- 72 -
	Litteraturliste	- 73 -

1 Innledning

Bakgrunn for valg av tema har sitt utspring i min interesse og nysgjerrighet for samskaping. Samskaping er tidvis blitt presentert som en mirakelkur på dagens og morgendagens velferdsutfordringer og samfunnsflokker, og samtidig kritisert for at forventningene til samskapingen er overdrevne og har for lite grunnlag i empiri (Askheim, 2016; Tortzen, 2019). Flere understreker utfordringer og barrierer som kan vanskeliggjøre interaksjonen i samskapingen, og dermed selve samskapingen (Agger & Tortzen, 2015; Tortzen, 2019; Williams, Kang, & Johnson, 2016). Disse kan blant annet være knyttet til aktørenes (personlige) egnethet til å delta i samskapingen, herunder risikovillighet og tro på at deltakelsen innebærer faktisk påvirkning. De kan også være knyttet til at de fleste samskappingsprosesser blir initiert av det offentlige, som top-down initiert samskaping, hvor innbyggere og/eller brukere ofte kommer sent inn i prosessen. Disse barrierene kan gi begrensende rammer for samskapingen, og i verste fall lite rom for deltakelse for brukere og andre aktører.

Begrepet samskaping dukket opp i Norge i styringsdokumenter fra den rød- grønne regjeringens siste periode, og fikk sitt gjennombrudd gjennom utredningen «Innovasjon i omsorg» (NOU 2011:11) hvor samskaping fremstilles som grunnleggende prinsipper for utvikling av omsorgstjenestene. Dette perspektivet videreføres i stortingsmeldingene «Morgendagens omsorg» (HOD, 2013b) og «Folkehelsemeldingen» (HOD, 2013a). Her forsterkes ytterligere medborgernes ansvar for å delta og være aktive i fellesskapet de er en del av ved å ta; «ansvar for oppbygging og utforming av tjenestetilbudet og ha en rolle både som produsenter og konsumenter. Medborgerskap innebærer samproduksjon og samarbeid om å vedlikeholde og videreutvikle velferdssamfunnet» (HOD, 2013b, s.49).

Flere norske kommuner vedtar samskappingsstrategier og andre styringsdokumenter som et ledd i å innføre samskaping, og Trondheim kommune er en av de som følger denne trenden (Trondheim, 2019a, b, c og d). Trondheim kommune vedtok 29.08.19 et strategidokument «Den samskapt kommunen» som gir føringer for innbyggerinvolvering. Strategien vektlegger involvering av innbyggerne i utvikling av byen, både som kommunens plikt til å legge til rette for medvirkning, men også fordi det representerer en mulighet for kommunen til å sikre sosial og økonomisk bærekraft (Trondheim, 2019a). Mens bærekraft i privat sektor hovedsakelig rettes mot økonomisk lønnsomhet, er det i offentlig sektor i større grad rettet mot å skape felles, offentlig verdi og hvor samskaping med borgere blir viktig for å nå dette

målet (Osborne, Radnor og Strokosch, 2016). Dette vil innebære en bevegelse vekk fra tenkningen om at kommunen er en management styrt servicevirksomhet, og over til å se kommunen som et politisk ledet lokalsamfunn, hvor profesjonelle og borgere benytter sine ressurser sammen. Dette vil innebære både nye roller, ny kompetanse, nye verdier og metoder i utvikling av velferdstjenester, og som vil kreve en annen type ledelse enn dagens tradisjonelle vertikale ledelsesstruktur.

Som et rasjonale for oppgaven vil jeg videre gi en beskrivelse av samskappingsbegrepet, problemstilling og forskningsspørsmål jeg har valgt. Avslutningsvis i dette kapittelet vil jeg si noe om oppgavens struktur og avgrensninger jeg har tatt.

1.1 Forskningstema – samskaping

Samskaping har mange teoretiske innfallsvinkler. I engelskspråklig forskningslitteratur deles begrepet i *co-creation* og *co-production*, hvor *co-creation* rettes mot å skape noe nytt, mens *co-production* i større grad retter seg mot et produksjonsfelleskap (Bason, 2010; Tortzen, 2016). Ifølge Andersen (Andersen, Espersen, Kobro, Kristensen og Iversen, 2018) dreier skillet mellom *co-creation* og *co-production* seg først og fremst om relasjonen mellom innbyggere og profesjonelle, og mellom de involverte organisasjonene, dybden i samarbeidsrelasjonene og tidsperspektivet. I Danmark benytter de tilsvarende *samskabelse* og *samproduksjon*, mens samskaping i Norge gjerne blir benyttet som et samlebegrep over hele kontinuumet og hvor en snakker om tynn og tykk samskaping (Andersen, Espersen, Kobro, Kristensen og Iversen, 2018). I arbeidet med å veilede norske kommuner inn på samskapingfeltet har KS utarbeidet nettressurser og håndbøker som til dels støtter seg på forskning fra Torfing, Sørensen og Røisland (Kobro, 2018; KS, 2017).

I denne oppgaven har jeg valgt å ta utgangspunkt i Torfing, Røisland og Sørensen (2019, s.802) sin definisjon av samskaping som en “prosess der to eller flere offentlige eller private aktører forsøker å løse et delt problem eller en oppgave gjennom konstruktiv deling av ulik kunnskap, ressurser, erfaring og ideer”. Dette vil muliggjøre produksjon av offentlig verdi enten gjennom kontinuering forbedring av resultatet eller gjennom innovative endringer som transformerer forståelsen av problemet eller oppgaven, og som finner løsninger (Torfing, Røisland og Sørensen, 2019). I min forståelse støtter jeg meg også til Amdam referert i Holmen og Ringholm (2019) som legger til grunn at alle involverte aktører i en samskappingsprosess har forståelse av at de er gjensidig avhengig av hverandre. Dette vil innebære at kommunen inngår i en forpliktende, likeverdig og aktive partnerskap der verdi

skapes. De ulike aktørene må bli enig om hvordan problemet skal forstås, deretter dele kunnskap og skape ny kunnskap, som enten blir til forbedring av praksis eller til nye innovative løsninger på problemet. Samskaping er altså handlingsorientert, og betegner en situasjon hvor aktører skaper ulike former for verdi i fellesskap.

I følge Tortzen (2016) er deling av makt en vesentlig forståelse av samskaping. Hun mener samtidig dette kan være utfordrende for kommunene. Det å analysere utfordringer ved likeverdighet, kan med bakgrunn i dette gi viktige bidrag til å belyse forståelsen av ledelse av samskaping i kommunal sektor som vil bli omhandlet nærmere i kapittel 2.3.

Samskaping blir benyttet i flere av de overordnede styringsdokumentene i Trondheim kommune, men jeg har ikke funnet en entydig definisjon av samskapingsbegrepet. Fellestrekk ved beskrivelser av samskaping er at de handler om å utvikle tjenestene i fellesskap og samarbeid med innbyggere, frivillige og sosiale entrepenører, hvor alle bidrar med ressurser og kunnskap, og hvor betydningen av at innbyggere involveres inn i prosessen før problemet er definert vektlegges (Trondheim kommune, 2017a og b, 2019a, b, c og d, 2020d). Dette kan samsvare med definisjonen til Torfing, Røisland og Sørensen (2019). Jeg finner derimot ikke beskrivelser om at deltakerne er gjensidig avhengig av hverandre i samskapingsprosesser og at de inngår i likeverdig partnerskap. Maktaspektet er kun omtalt i ledelsesplattformen. Jeg vil i teorikapittelet 2.2 gå mer i dybden av samskapingsbegrepet og se dette i sammenheng med utviklingstrekk ved ulike styringsparadigmer i de senere årene.

1.2 Problemstilling

Denne oppgaven vil bygge videre på mine tidligere innleverte eksamensoppgaver i fagene «organisasjon og ledelse» og «strategisk ledelse». I organisasjon og ledelse redegjorde jeg for hvordan innovasjon og samskaping kan bidra til å løse wicked problems i omsorgssektoren, mens strategioppgaven omhandlet hvordan strategisk styring og strategisk ledelse kan fremme samskaping. Jeg ønsker nå å se nærmere på hvordan ledere kan bidra til å fremme samskaping.

Trondheim kommune innførte ny ledelsesmodell i 2017 for å styrke ledelsen på både strategisk og operativt nivå. Det ble ansatt to nye ledernivå i helse- og velferd, med kommunalsjef mellom sektordirektør og enhetslederne, og avdelingsledere under enhetslederne (Trondheim kommune, 2017a og b). Det ble videre gjennomført et omfattende

ledelsesutviklingsprogram med utgangspunkt i kommunens arbeidsgiverpolitiske plattform 2016-2020 (Trondheim kommune, 2016) og felles krav til god ledelse (ledelsesplattform) (Trondheim kommune, 2017a og b).

Ledelsesplattformen innebærer blant annet at lederskapet skal «bidra til å mobilisere ideer og ressurser hos aktører utenfor egen organisasjon» (Trondheim kommune, 2017a, s.1). Sammenhengende forløp, samskaping og flerfaglighet er videre sentrale føringer i Trondheim kommune, og kommunen ønsker i langt større grad å integrere innbyggere, fagpersoner og tjenester i et tettere samarbeid enn det tradisjonelle programmer og styringssystemer legger opp til. Kommunens beskriver at de anser som en viktig oppgave å mobilisere mestring hos innbyggere, styrke sosiale fellesskap, øke samfunnsdeltakelsen og myndiggjøre lokalsamfunnene (Trondheim kommune, 2019b).

For å kunne se nærmere på hvordan ledere kan bidra til å oppnå kommunens strategi om samskaping har jeg valgt følgende problemstilling:

Hvordan kan enhetsledere ved hjemmetjenestene i Trondheim kommune fremme samskaping?

Trondheim kommune har inndelt hjemmetjenester i 13 soner etter sammenslåingen med Klæbu kommune fra 1.1.2020. Alle hjemmetjenestene er organisert som en enhet, med unntak av Spongdal hjemmetjeneste og Klæbu hjemmetjeneste som er organisert samme enhet som helse- og velferdssentrene.

Jeg velger her å avgrense oppgaven ved å ikke ta med Klæbu hjemmetjeneste, da de ikke har jobbet etter Trondheim kommunes strategier og føringer før 1.1.2020. Spongdal hjemmetjeneste tar jeg med, selv om organiseringen er ulik de andre hjemmetjenestene. Dette for å kunne se på om denne organiseringen kan ha bidratt til å fremme eller skape barrierer for samskapingen.

1.3 Forskningsspørsmål

Det er flere spørsmål som kan være interessant å se nærmere på i denne oppgaven og som det i begrenset grad er forsket på i lys av samskaping. Jeg har valgt ut følgende forskningsspørsmål i oppgaven for å belyse problemstillingen om hvordan enhetslederne kan fremme samskaping:

1. Hvilke holdninger hos enhetsledere kan fremme samskaping og hvilke kan skape en barriere for samskaping?
2. Hvordan bør samarbeid basert på samskaping organiseres og ledes?
3. Opplever enhetslederne tilstrekkelig handlingsrom for å fremme samskaping?
4. Innehar enhetsledere risikovilje til å drive samskapende prosjekter?
5. Hvilke resultater har samskapende prosjekter i omsorgssektoren gitt?

Jeg velger å avgrense oppgaven ved å se på resultat av samskaping i de to siste årene. Det ville også vært spennende å sett nærmere på hvilke krav som stilles til innbyggerne og hvilken rolle de tillegges i samskapende prosjekter. Videre å undersøke når samskaping er best egnet og når egner det seg eventuelt ikke.

1.4 Oppbygging av oppgaven

Jeg har forsøkt å sikre kvalitet i studien ved å være koherent. Dette innebærer at det skal være sammenheng mellom problemstilling og valg av teori, metode, datautvikling og analyse. Med dette som utgangspunkt vil jeg presentere oppbyggingen av oppgaven.

Innledningsvis har jeg i kapittel en beskrevet det nasjonale utfordringsbilde med velferdstjenestene og knyttet dette til formålet med samskaping. Dette kapitlet gir det faglige grunnlaget for min problemstilling og forskningsspørsmål, og danner et utgangspunkt for de videre kapitlene.

Jeg har valgt å bygge avhandlingen rundt to teoretiske perspektiv for hvordan enhetsledere kan fremme samskaping. Det første teoretiske perspektivet er relatert til styringsparadigmer og hvordan kommunen som organisasjon ser sin rolle overfor eksterne aktører og innbyggere. Her er utgangspunktet at kommune 3.0 og Trondheim kommune som den samskapte kommune krever en ny og annen styringsstruktur og ledelse enn det som kjennetegner den byråkratiske kommune 1.0 eller kommune 2.0 med sterke innslag av New Public Management. Jeg har tatt utgangspunkt i ledelsesteorier som fremmer samskaping for å se på om disse vil være relevante for at enhetsledere kan bidra til å følge opp kommunens strategier om samskaping. Det andre perspektivet tar utgangspunkt i hvordan endringer og utvikling oppstår gjennom samskapt læring og hvilken ledelse som bidrar til å fremme samskapende lærings- og utviklingsprosesser. Jeg vil benytte teoriene til å forstå og analysere mine empiriske data, som er innhentet gjennom kvalitative intervju og dokumentanalyse av

sekundærdata fra Trondheim kommune sine styringsdokumenter. Denne metoden følger mitt hermeneutisk vitenskapssyn hvor jeg søker informasjon og enhetsledernes oppfatning av forskningstemaet. I metodekapittelet (kapittel tre) har jeg forsøkt å være så transparent som mulig, slik at leseren skal forstå hvordan data er utviklet og om det er mulig å overføre funnene til andre situasjoner.

Jeg har valgt å behandle analysen og diskusjon i kapittel 5 hvor har strukturert delkapitlene med forskningsspørsmålene med informasjonstilfang fra intervjuguiden.

Avslutningsvis vil jeg oppsummere avhandlingens svar på problemstillingen og om jeg besvarer mine forskningsspørsmål. Deretter drøfter jeg funnenes generaliserbarhet og formidler mine tanker om videre behov for kunnskap og læring.

2 Teori

Formålet med teorikapittelet er å belyse samskappingsbegrepet som ble beskrevet i kapittel 1.1 i et ledelses- og styringsperspektiv, samt utvikle en analytisk ramme for å svare på problemstillingen

Hvordan kan enhetsledere ved hjemmetjenestene i Trondheim kommune fremme samskaping?

2.1 Styringsparadigmer

Hvordan kommunene har organisert og ledet arbeidet har historisk sett variert. Utviklingen av offentlig styring kan sees ut fra tre hovedperspektiver; Tradisjonelt byråkrati (TPA), New Public Management (NPM) og New Public Governance (NPG) (Røisland & Vabo, 2016). Styringsperspektivene viser at rollen til kommunene har dreid fra å være primært forvaltere og serviceprodusenter, til i dag å se spor av en mer fasiliterende rolle (Tortzen, 2016). Paradigmene mener imidlertid Øgård (referert i Tortzen, 2016) ikke skal ses som sekvensielle perioder, men at de i større eller mindre grad lever side om side i norske kommuner. Dette gjelder også for Trondheim kommune uten at dette ser ut til å bli opplevd som et problem. Det vil fortsatt være behov for styring gjennom lovgivning og retningslinjer fra sentrale myndigheter, og hvor direkte budsjettstyring vil være en del av kommunens styringsverktøy (TPA). Videre benyttes resultat- og målstyring med vekt på effektivitet og bruk av konkurranse og markedsløsninger (NPM). Det kan derimot virke som om det er en tendens til

mer moderat bruk av NPM, mens kommunen kan oppfattes av å være i startfasen på vei mot NPG. Alle disse tre styringsformene ser ut til å fungerer godt ved siden av hverandre, men forutsetter at kommunene må være i stand til å håndtere ulike roller parallelt.

De tre paradigmenes har tre grunnleggende ulike prinsipper for hvordan de ser på relasjonen mellom det offentlige, marked og sivilsamfunnet, hvordan de koordinerer og organiserer ressursene og hva slags ledelse og styring de vektlegger (Røisland & Vabo, 2016).

Med bakgrunn i oppgavens fokus på samskaping som styringsstrategi og hvilken betydning utøvelse av ledelse har for samskapingen, vil jeg redegjøre for styringsparadigmenes sin rolleforståelse og syn på innbyggerinvolvering.

Styringsparadigmet offentlig byråkrati (TPA) viser til styring gjennom lovgivning og byråkratiets utforming av regler og retningslinjer som vektlegges. Her blir staten sett på som en enhetlig aktør med klare grenser mellom offentlig og privat, og tydelig skille mellom politikk og administrasjon, hvor politikernes oppgave er å utforme politikken som suverene beslutningstakere, mens byråkratenes oppgave er å være fagekspertene som iverksetter politikken (Røisland & Vabo referert i Tortzen, 2016, s. 26). Innbyggerne får en klientrolle som passive mottakere av offentlige tjenester, og kan utøve innflytelse gjennom demokratiske valg. Samskaping blir ikke sett på som ønsket, da det er fagekspertene som ivaretar tjenesteproduksjonen.

Styringsparadigmet NPM består av mange ulike reformidéer, og har utfordret tradisjonelle former for offentlig organisering med økende vekt på effektivitet, nye former for styring, og større bruk av konkurranse og markedsløsninger. Hovedtrekkene kan oppsummeres med sterk tro på ledelse, gjerne i form av desentralisert ledelse og bruk av indirekte kontroll hvor enheter blir styrt gjennom mål- og resultatstyring og tilhørende rapporteringskrav (Øgård referert i Tortzen, 2016). Ved NPM endres synet på brukerinvolvering, med eksempler som brukerutvalg, brukerundersøkelser og brukerpaneler. Her legges vekt på politikere som strategiske ledere som skulle legge mål og rammene, mens administrasjonen skulle iverksette politikken (Torfing referert i Tortzen, 2016). Innbyggerne har rollen som krevende kunde og kan gjennom sin forbrukermakt påvirke servicekvaliteten i tillegg til å påvirke offentlig styring gjennom demokratiske valg. Samskaping ses først og fremst som en mulighet til å oppnå bedre kvalitet og effektivitet.

Styringsparadigmet NPG dukket opp rundt 1990 som følge av økende kompleksitet, mangfold og fragmentering som preger velferdspolitikken og tjenester (Tortzen, 2016). I

likhet med NPM er ikke NPG en enhetlig modell, men bygger på ulike tradisjoner, med to hovedspor som interorganisatorisk samarbeid og «bottom-up». Interorganisatorisk samarbeid bygger på teori innen organisasjons- og nettverksteori, offentlig administrasjon, offentlig ledelse, kontrakt-teori og «public-choice» (Ødegård referert i Tortzen, 2016).

Hovedidéen er at samarbeid er nødvendig for å løse komplekse samfunnsproblemer, samarbeid er rimeligere enn konkurranse og marked, at det skaper økt læring på tvers og øker evnen til innovasjon (Ødegård referert i Tortzen, 2016). «Bottom-up» sporet bygger på sin side på demokratiteori, og fokuserer på politikernes og innbyggernes involvering i utforming og iverksetting av offentlig politikk (Ødegård referert i Tortzen, 2016).

Der hvor sektoren tidligere kunne styres ved hjelp av vertikale virkemidler, krever stadig mer kompliserte tverrsektorielle utfordringer løsninger som forutsetter samarbeid på tvers av sektorer og etater. Denne utviklingen viser en utvikling fra bruk av vertikale løsninger til mer bruk av horisontale løsninger. Ved at NPG har et nettverksperspektiv vil offentlig ansatte være aktører i samspill med andre interessenter som frivillige- og private organisasjoner. I stedet for bare å være de som sitter med beslutningsmakten, vil administrasjonen også være opptatt av å legge til rette for nettverk, samarbeid og konsensus. Offentlige tjenestemenn må tidvis kunne ta steget ut av sine arbeidsoppgaver i byråkratiet og aktivt lytte til ulike interessenter, veilede nettverk og forhandle med aktørene (Pollit & Bouckaert, 2011). Det er derimot lite som tilsier at NPG som rendyrket form har fått fotfeste i kommunal styring, men at det vil være elementer fra alle de tre styringsparadigmene.

Tortzen oppsummerer i sin doktorgradsavhandling styringsdimensjonen i offentlig sektor på følgende måte:

Styringsparadigme	Tradisjonell Public Administration	New Public Management	New Public Governance
Offentlig sektor	Myndighet	<u>Serviceproducent</u>	Arena for samskabelse
Bærende princip	Hierarki	Marked	Netværk
Politikernes rolle	Suveræn beslutningstager	Rammesættende "bestyrelse"	<u>Metaguvernør, interaktiv politikskaber</u>
Forvalternes rolle	Faglige eksperter, arbejder efter regler	Effektive producenter af offentlig service	Mediterer og faciliterer samarbejde
Borgernes rolle	Klient, modtager af offentlige ydelser	Kunde, forbruger af serviceydelser	Aktiv medproducent af politik og velfærd
Civilsamfundets rolle	Fortaler for svage grupper	"Sociale virksomheder i konkurrence"	Samarbeidspartnere i løsning af <u>velfærdsopgaver</u>
Samskabelse i styringen	Ikke ønsket	Benyttes til effektivisering	Central styringsmekanisme

Tabell 1: De tre styringsparadigmene: Styringsprinsipper, roller og samskaping. (Tortzen, 2016, s.29)

2.2 Samskaping

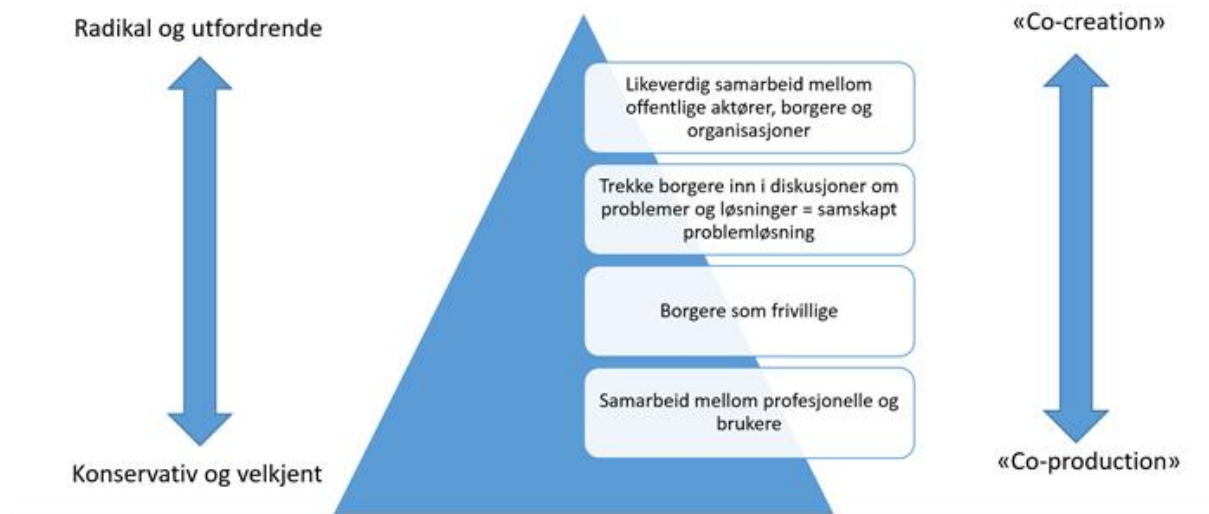
I dette delkapittelet vil jeg redegjøre for min teoretiske tilnærming til samskaping og se dette opp mot to hovedformål med samskaping som et bakteppe for å kunne se nærmere på hvordan organisasjonen gjennom samskaptede læringsprosesser kan bidra til hensiktsmessig og bærekraftig utvikling. Som jeg redegjorde for i kapittel 1.1 har jeg valgt å definere samskaping som en *prosess der to eller flere offentlige og/eller private aktører forsøker å løse et delt problem/oppgave ved deling av kunnskap, ressurser, erfaringer eller ideer* (Torfing, Røisland og Sørensen, 2019, s.802). Her vil aktørene være gjensidig avhengig av hverandre og inngå i et likeverdig samarbeid som vil innebære en maktforskyving. Samskapingen kan gi kontinuerlig forbedring av resultatet eller føre til innovative endringer.

Ifølge Røisland og Lo (2019) er denne type samarbeid ikke noe nytt i historisk sammenheng i Norge. På mange måter er det mulig å forstå oppbyggingen av velferdsstaten som en konsekvens av samskaping i samfunnet, hvor dugnadsånd, evne og vilje til felles målrealisering preget mange samfunnssektorer (Guribye, 2018; Røisland og Lo, 2019). Eksempelvis ble helsestasjon tidligere drevet av Nasjonalforeningen for folkehelsen og

Norske kvinners sanitetsforening. Oppgaver som tidligere ble drevet av frivillig sektor er altså i dag definert som offentlige tjenester.

Utviklingstrekk som har preget offentlig sektor i de siste årene og som det er redegjort for i kapittel 2.1, har derimot utfordret samskaping, ved at disse NPM- inspirerte ideene og løsningene har medført oppsplitting i administrative siloer og fragmentering av sakskompleks som burde vært sett i en større sammenheng. Samskaping kan her være en nyttig innfallsvinkel til å tenke alternativt rundt tjenesteproduksjon og problemløsning, synliggjøre dilemmaer i offentlig styring og et utgangspunkt for å se på alternative styringsformer og organisasjonsformer (Røisland og Lo, 2019). Samskaping kan invitere til å se på kommunen som arena for samarbeid, fremfor å se på kommunen som en organisasjon som yter tjenester til innbyggerne.

Jeg velger i denne oppgaven å benytte Røisland og Lo (2019) som skiller mellom *radikal* og *konservativ* samskaping. Konservativ samskaping omhandler sam-produksjon (co-production) hvor eksempelvis ansatte og brukere samarbeider om å få løst en oppgave, og vil være en kjent form for samskaping i helse- og omsorgstjenester. Det kan også være konservativ samskaping når innbyggere deltar som frivillige, som representerer vanlige aktiviteter i norsk lokalsamfunn. Mer radikale former for samskaping er derimot ikke like utbredte, hvor borgere trekkes inn som likeverdige samarbeidspartnere i diskusjoner om problemer og løsninger i et lokalsamfunn. Det er imidlertid viktig å påpeke at konservativ eller radikal samskaping ikke skal oppfattes som et enten eller. Dette illustreres i figuren under.



Figur 1: Varianter av samskaping (Røisland og Lo, 2019, s.56)

Noen kommuner har etablert arenaer for radikal samskaping på kommunedelsnivå, mens andre lager arenaer basert på saksnivå. Eksempelvis benytter Trondheim kommune radikal samskaping i prosjektet *aldersvennlige bydeler* (Trondheim kommune, 2020 a og b), hvor Trondheim ble deltaker i verdens helseorganisasjon (WHO) sitt nettverk for aldersvennlige byer fra 2015. Fokuset har vært hvordan kommunen kan samskape med innbyggerne i utvikling av en aldersvennlig by.

Et av formålene med samskaping er å oppnå større effektivitet i offentlige velferdstjenester, ut fra forståelse om bedre kvalitet gjennom større grad av brukertilfredshet og en forutsetning for å kunne tilby riktig brukertilpassede tjenester. «Samskaping er en metode for å aktivere ressurser på tvers av samfunnet» (HOD, 2013a, s.51). Et annet formål med samskaping som ikke blir trukket frem i like stor grad er demokratisk legitimitet og deltakelse og sosial innovasjon (Andersen et.al, 2018, s.15). For å kunne vurdere hvilken betydning ledelse har for samskapingen vil jeg gå nærmere inn på disse to forståelsene som er de dominerende hovedformene innenfor forskning i samskaping; *effektivitets-* og *empowerment-*forståelsen. I praksis er ikke skarpt skillet mellom disse formene, men det er mellomformer og overlapping. Disse hovedformene for samskaping kommer fra to forskjellige styringsforståelser og er ulik på flere punkter (Tortzen, 2016).

2.2.1 Effektivitetsforståelsen av samskaping

Effektivitets-forståelsen er knyttet til økonomisk og ressursmessig knapphet som peker mot nødvendige innsparinger, effektiviseringer og nedskalering av omsorgssektoren som oppfattes å være lite bærekraftig på sikt (Andersen et.al, 2018). Den norske velferdsstat er under press og kommunene står overfor krevende omsorgsoppgaver som vil innebære behov for vesentlig endring. Kommunal omsorgssektor vil ikke evne å løse utfordringer som følge av samhandlingsreformen med oppgaveoverføring, mer avansert behandling, behov for etablering av spesialiserte tilbud og økt behov for kompetanse. En eldre befolkning fører til at en mindre andel jobber og betaler skatt, mens pensjonskostnadene og omsorgsutgiftene øker. Det vil være behov for å tenke nytt om innhold, organisering og ressursutnyttelse (HDO, 2013).

Her vil formålet med samskaping være økonomisk, med kvalitetssikring, effektivisering og innovasjon av offentlig sektor. Denne forståelse en preget av et økonomisk rasjonale og et funksjonelt perspektiv, hvor borgerne sees på som rasjonelle som vil maksimere belønningen. Kommunen vil her velge løsninger som vil øke borgernes input til produksjon av

velferdstjenester ved å fokusere på motivasjonsfaktorer hos borgerne til å bidra med ressurser i samskappingsprosessen. I effektivitets-forståelsen av samskaping vil aktørene være både fagfolk, lokalsamfunn, og grupper av borgere (Tortzen, 2016). I denne sammenheng vil aktørene eksempelvis være mottakere av helse- og omsorgstjenester, pårørende, frivillige og helse- og omsorgsarbeidere. I denne forståelsen vil utbytte være av både privat verdi og offentlig verdi av samskapingen.

2.2.2 Empowerment forståelsen av samskaping

Kjernen i empowerment-forståelsen av samskappingsbegrepet er kapasitetsbygging i mennesker, mellom mennesker, i lokalsamfunn ved at offentlige, private aktører går sammen om offentlig oppgaveløsning gjennom å dele kunnskap og ressurser med hverandre. I motsetning til effektivitets-forståelsen kan både input- og output-siden i policyprosessen være gjenstand for samskaping. Denne forståelsen tar utgangspunkt i New public government og ser sivilsamfunnet og borgerne som aktive parter i styring og utvikling av velferdssamfunnet. Det er et demokratisk potensial i samskaping i form av økt pluralisme og legitimitet i prioritering, planlegging og produksjon av offentlig velferd. Motivasjonen for samskaping vil her være myndiggjøring av borgere og sivilsamfunn, hvor makt- og rollefordelingen mellom det offentlige og borgerne endres. Borgerne vil eksempelvis ha makt ved at de kommunale helse- og omsorgstjenestene er avhengig av at de enkelte brukernes /borgernes vilje til å skape gode allmenne tjenester. Aktører i denne forståelsen av samskaping vil være borgere som aktive medborgere, sivilsamfunn og organisasjoner (Røisland og Vabo, 2016). Her vil borgerne ha en rekke skiftende roller i deres hverdag, hvor de vil være både individuelle deltakere og medlemmer av ulike typer organisasjoner. Utbytte ved empowermentforståelsen vil være i form av sosiale og politiske gevinster. Eksempelvis økonomisk bærekraft for helse og omsorgssektoren og demokratisk innflytelse i egne tjenester.

2.2.3 Makt i samskaping

Makt er i utgangspunktet et vidt begrep, men jeg vil i denne oppgaven knytte det opp til forståelsen av makt i samskaping. Overordnet kan makt i samskaping forstås som et spørsmål om hvem som deltar og hvem som har innflytelse i de ulike fasene og beslutningsforaene i samskappingsprosessen (Tortzen, 2019). Samskaping kan dessuten medføre ulikheter i velferdsytelser, da ulike aktører har ulike forutsetninger for å kunne bidra. Tilsvarende kan det også stilles kritiske spørsmål til radikal samskaping, både fordi denne styringsformen kan utfordre det representative demokratiet og rollen som representativt folkevalgt, og at dette vil

kunne utfordre roller og maktforhold som administrativ ekspertise har i norske kommuner (Røisland og Lo, 2019).

Det er to relevante maktformer i samskaping som jeg vil se nærmere på; diskursiv makt og sammenhengen mellom makt og kunnskap. Diskursiv makt kan forstås som en indirekte og ideologisk makt som utøves gjennom definisjonsmakt i situasjoner, relasjoner og prosesser. Her vil fokuset være rettet mot hvordan samarbeidsarenaen i samskapingen og fortolkningen av denne kan kontrolleres gjennom hva som defineres som problem, hvilke temaer som diskuteres, hvilke aktører som defineres som berørte og dermed inkluderes og hvilke løsninger som kan være aktuelle (Tortzen, 2019). Diskursiv maktutøvelse kan i følge Tortzen (2019) også være et ledelsesgrep i samskappingsprosesser, og et virkemiddel for å ha en viss kontroll over prosessen. Dette kan utgjøre en barriere for deltakelse og innflytelse ved at noen aktører kan presses inn i passive roller hvor deres kunnskap og ressurser ekskluderes fra prosessen. likeverdet forringes og slik vil det også kunne forringe den potensielle synergieffekten i samskaping (Tortzen, 2019).

Diskursiv makt forstått som kontroll over hvem som deltar og hva som diskuteres, vil kunne ha stor påvirkning på kunnskapsutviklingen som skjer i samskapingen. I denne sammenhengen vil kunnskap om spilleregler og rammer for samskapingen forstås som en form for makt som kan bidra til mer likeverdig deltakelse i samskappingsprosessene. Økt kunnskap om rammebetingelsene for deltakerne vil kunne føre til mer realistiske forventninger til både deltakelse og muligheter for påvirkning i samskappingsprosessen. Her vil det være grunn til å tro at graden av likeverd vil kunne relateres til utbyttet av samskapingen.

Begrepet samskaping kan gi opphav til spennende innovasjoner og utviklingsprosesser. Jeg vil i neste delkapittel se nærmere på hvordan organisasjoner gjennom samskapte læringsprosesser kan skape endringskapasitet til å imøtekomme fremtidige utfordringer.

2.3 Ledelse av samskaping i endringsprosesser

Ledelse er et viktig og interessant aspekt, men det å drøfte ulike typer ledelse er ikke forskningsfokuset i denne masteroppgaven. Begrepet ledelse er ikke et entydig begrep, og benyttes både om de som utøver ledelse, aktivitetene de utøver, systemer og sosiale prosesser. Med utgangspunkt i min definisjon av samskaping velger å ta utgangspunkt i ledelse som en

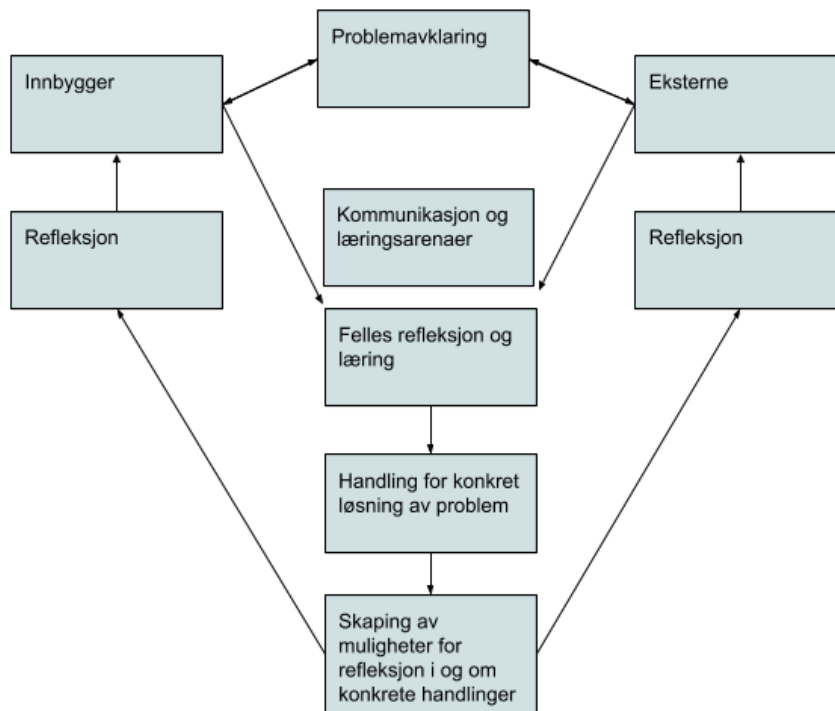
aktivitet for å understøtte prosesser med deling av kunnskap, ressurser, erfaringer og ideer for å løse et delt problem/oppgave.

For å gi innsikt i utviklingsprosesser hvor flere aktører samskaper endringer vil det være flere aktuelle teorier å ta utgangspunkt i. Jeg velger å ta utgangspunkt i Klev og Levins samskapte læringsprosess (2009) som jeg mener vil være relevant for denne masteroppgaven. Jeg vil videre støtte meg til flere forskere som Amdam (referert i Holmen og Ringholm, 2019), Andersen, Gårseth-Nesbakk og Bondas (2015), Torfing, Røisland og Sørensen (2019) og Torfing (2012).

Endringsledelse er en av forutsetningene for å skape endringskapasitet i en organisasjon og for å kunne lede organisasjonsutviklingsprosesser (OU). Den samskapte læringsmodellen bygger på en verdimeslige forankring av medvirkning og viser hvordan ledelsen kan sette kollektive læringsprosesser i system gjennom praktiske handlinger og målrettede aktiviteter og hvor det bygges kunnskap for alle involverte gjennom disse læreprosessene (Klev og Levin, 2009). Sentralt er at ledelsen bidrar til å sikre medvirkning, eierskap, engasjement og motivasjon til å delta aktivt i refleksjons- og kunnskapsdelingsprosesser. Dette samsvarer med Torfing (2012) som mener ledelsen skal fasilitere gjennom praktiske og målrettede oppgaver, samt igangsette prosessen ved å mobilisere aktører og å sette rammer for samskapingen. Dette innebærer at aktører med forskjellige synspunkter og ideer deltar i samarbeidet gjennom konstruktiv dialog, gjensidige læringsprosesser og utveksling av komplementære ressurser (Torfing, 2012). Den samskapte læringsmodellen har sitt opphav i konseptualisering av deltakerbasert aksjonsforskning, hvor det er en forutsetning at både forsker og problemeier deltar i den samme kunnskapsutviklingen (Klev og Levin, 2009). Endringen vil her være planlagt og innebærer tilrettelegging av prosesser for læring og utvikling, ikke styring og kontroll av et forhåndsbestemt resultat. Den samskapte læringsmodellen blir grunnleggende i endringsledelse, da den inneholder både elementene fra en organisasjons- og utviklingsprosess, kobling mellom prosesselementene og en presisering av læreprosessene (Klev og Levin, 2009).

Kunnskapsutvikling gjennom læring og tilrettelegging av arenaer for læring i fellesskap driver OU-prosessene fremover. Alle aktørene har ulike roller og bringer inn sin særskilte kompetanse i læringsprosessen. De ulike posisjonene er forskjellige både når det gjelder eierskapet til problemet og mulighetene til og ansvaret for å lede en prosess. Den langsiktige målsettingen vil være at den skal bli selvberende, ved at den endrer karakter fra å være et

samspill med leder til å bli en integrert del av den daglige virksomheten i en organisasjon (Klev og Levin, 2009).



Figur 2: Den samskapte læringsmodellen (Klev og Levin, 2009, s.74)

Organisasjonsutviklingen er inndelt i tre faser og er integrert i modellen. Den første fasen er problemaforklaringfasen, men de to andre fasene omhandler planlegging og forming av læringsarenaer, samt problemløsning og refleksjon gjennom læringsløyper (Klev og Levin, 2009, s.75). Den første fasen er kritisk og spesielt ved medvirkningsbaserte prosesser. Aktørene skal bli kjent, utvikle grunnlag for tillit, forme de første handlingsalternativene og søke og lære i fellesskap. I følge Torfing (2019) må lederen skape trygge samarbeidsplattformer der motiverte og relevante aktører møtes, og gjensidig tillit og felles referanserammer etableres for å redusere ubalanse i maktforholdet. Det vil ofte være ulike motiver, interesser og mål hos de ulike aktørene. En forutsetning for å skape aktive engasjement vil være at målene er legitime og akseptable. Lederen av prosessen må være i stand til å velge arbeidsform avhengig av den lokale konteksten, både med hensyn til de involverte menneskene og de økonomiske og de materielle rammene for organisasjonen (Klev og Levin, 2009).

Fase to innebærer planlegging av prosesser og ikke av resultatet. I denne sammenheng vil dette omhandle å forme læringsarenaer for kommunikasjon med sikte på å fremme felles læring (Klev og Levin, 2009). Valg av arenaer for dialog og samarbeid står sentralt, og spesielt ved at ulike aktører blir mobilisert, ikke bare innad i organisasjonen, men også på tvers av organisasjoner. Videre at det avsettes tilstrekkelig tid og mulighet for refleksjon og diskusjon (Andersen, Gårseth-Nesbakk og Bondas, 2015).

I fase tre vil resultatene av OU-arbeidet materialiseres gjennom bedret evne til å gjennomføre de riktige oppgavene og til å håndtere de konkrete utfordringene på en smartere og mer effektiv måte. Denne kapasiteten handler ikke bare om den konkrete oppgaveløsningen, men også hvordan organisasjonen er blitt bedre i stand til å håndtere sine egne læreprosesser. Resultatene som høstes, enten de er positive eller negative, vil være den nødvendige kilden til utvikling. I endringsprosesser er det viktig å skape aksept for at det er gjennom systematiske “eksperimenter” at en kan utvikle organisasjonen og at retten til å gjøre en feil må bli utviklet som en grunnleggende verdi. Dersom samme feil gjentas vil det derimot være grunn til bekymring. Den kontinuerlige læringsprosessen i OU-arbeidet omhandler kollektiv refleksjon for å utvikle handlingsalternativer, eksperimentering for å nå ønskede mål, kollektiv refleksjon over oppnådde resultater, individuell refleksjon for respektive innbyggere og eksterne, samt tilbakespill til og ny læring på felles læringsarenaer (Klev og Levin, 2009). Dette kan sees på som en læringsspiral som foregår kontinuerlig. Her vil målet være at styring av prosessen gradvis går over til problemeierne i en lærende organisasjon.

Den samskapte læringsmodellen legger vekt på høy grad av medvirkning ut fra tre sett av faglige begrunnelser. For det første er dette begrunnet ut fra et økonomisk og praktisk perspektiv, ved at det er effektivt for å hindre motstand mot endring. For det andre er medvirkning begrunnet i deltakerdemokrati, ved at det er politisk og verdimeessig viktig at ansatte i en organisasjonen har muligheter til å kunne påvirke og forme sine egne arbeidsbetingelser. Det siste argumentet er å demokratisere kunnskaping i samfunnet ved deltakelse og aktiv påvirkning i løsningene som utformes, samt etablere et grunnlag for kunnskaping bygget på eget interessegrunnlag (Klev og Levin, 2009).

Det grunnleggende for den samskapte læringsmodellen er at læring og utvikling gjennomføres i et samspill mellom problemeiere og ledere, og som kan være drivere for endringsprosesser. Amdam (referert i Holmen og Ringholm, 2019) vektlegger at ledelsen må utfordre den gjeldende kulturen og innarbeide nye mentale bilder for hvordan

organisasjonen skal og bør være. Det vil være behov for at eksisterende kognitive bilder og innlærte handlingsmønstre må erstattes med nye prosedyrer og tenkning rundt kommunens rolle. Noen av de kognitive bildene bør erkjenne at samarbeid er avhengig av felles forpliktelser og med gjensidig avhengighet i partnerskapet, og hvor det anerkjennes å eksperimentere for å lære (Klev og Levin, 2009; Holmen og Ringholm, 2019). Det er det gjensidige læringspotensialet som skaper dynamikken i denne utviklingen og endringsledelse vil bli oppfattet som evnen og kapasiteten til å initiere og gjennomføre disse læringsprosessene. Dette vil bidra både til å løse hverdagslige problem og til å bygge langsiktig endringspotensial i organisasjonene (Klev og Levin, 2009). I denne sammenhengen vil ledelse av endring innebære at lederen selv også er deltaker i den samme læringsprosessen. Hvis ikke vil vi få en situasjon hvor organisasjonen er endret og hvor lederen viser liten forståelse for de forandringer som har skjedd. Dette er en kompleks lederrolle med tilrettelegging for læring og utvikling, samtidig som lederen blir en del av den samme læringsprosessen (Klev og Levin, 2009).

Kommunene er avhengig av aktørenes engasjement og involvering for å lykkes med samskaping (Holmen og Ringholm, 2019). Torfing (2012) trekker i denne sammenhengen frem metagovernance, der ledelsen etablerer og leder nettverk. For å lykkes med samskaping må lederen evne å slippe kontroll og styring, skape tillit og bygge plattformer med aktiv medvirkning og dialog med felles referanserammer for å redusere ubalanse i maktforhold (Torfing, Røisland og Sørensen, 2019). Dersom dette ikke finner sted, kan ledelsen i verste fall hemme samskapingen. Torfing, Røisland og Sørensen (2016) viser til en gradering av de ulike aktørers involvering, hvor maktdimensjonen synliggjøres ved at organisasjonen stegvis forsterker involveringen av andre aktører og gradvis oppnår likeverdig samarbeid. På øverste nivå vil kommunen signalisere at den er villig til å gi fra seg makt, slik at samarbeidet er likeverdig og at innbyggernes deltakelse er i alle deler av prosessen, fra definisjon av problemet, til utforming av nye strategier og løsninger, samt implementeringsfasen. Dette vil være en forutsetning for radikal samskaping.

Mitt perspektiv er at ledelse av endringsprosesser er det normale i ledelse, mens ledelse av det stabile er unntaket. På samme måte vil organisasjoner forstås som å være i kontinuerlig endring og hvor ledelse i stor grad handler om å lede endringsprosesser som de selv deltar i. Ledelse av endringsprosesser har to nivåer ifølge Klev og Levin (2009). Et strategisk nivå der ledelse forstås som å utvikle menneskelige, teknologiske og økonomiske ressurser for å sikre

virksomhetens langsiktige utvikling og overlevelse. Dette samsvarer med en ressursbasert tenking som bygger på at fremtiden er uvisst og hvor den strategiske responsen må være å utvikle ressurser og handlingsberedskap til å møte de uforutsette kravene til endring. På det operative nivået forstås ledelse som evnen til å håndtere de utfordringene og muligheter som kommer, ved å mobilisere de ressursene som er utviklet, og spesielt sikre at de ansatte blir aktive deltakere i utviklingsarbeidet (Klev og Levin, 2009).

Å lede samskappingsprosesser vil til en viss grad utfordre den klassiske antakelsen om at organisasjon og ledelse handler om å skape og kontrollere i et hierarki. Lærende organisasjoner modellerer organisasjonen som er i kontinuerlig forandring, påvirket av omgivelsene og hvor medarbeidernes kompetanse og involvering er sentral. I følge Peter Senge (referert i Klev og Levin, 2009, s.149) vil dette medføre tre hovedroller for lederen. Den første rollen vil være *designeren* som skaper rammer og muligheter, den andre er *læreren* som tester og utvikler forståelsesmodeller, og den tredje er *skipperen* som peker ut retning og som peker ut retning og som viser ønskede verdier og normer gjennom egen atferd. I tillegg kommer en fjerde dimensjon som går ut på å redusere usikkerhet (Klev og Levin, 2009).

3 Metode

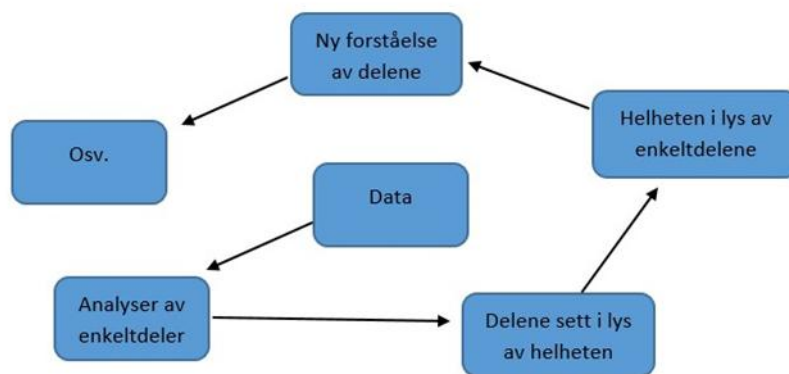
Det primære formålet med vitenskapelig metode er å finne frem til fremgangsmåten som gir mest mulig relevant informasjon om problemstillingen, og videre behandle denne informasjonen på en slik måte at det gis best mulige svar på de empiriske spørsmålene som undersøkes.

3.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming

I min metodiske tilnærming har jeg tatt en rekke valg og vurderinger for hvordan jeg skal gå frem for å løse oppgavens problemstilling, og gi svar på forskningsspørsmålene. Dette med bakgrunn i at det er ulike oppfatninger om hva som er den riktige forståelsen av virkeligheten (ontologi), hvilken måte som er den beste for å forstå hvordan kunnskap tilegnes (epistemologi) og hva som er den korrekte måten å samle inn data på (metode) (Jacobsen, 2015). Disse ulikhetene kan oppsummeres i skillet mellom en positivistisk og en fortolkningsbasert tilnærming. Positivismen har som grunnleggende antagelse at du finner generelle lovmessigheter i sosiale systemer på samme måten som du finner det i naturvitenskapen. Alternativet er en fortolkningsbasert tilnærming, hvor det er flere vitenskapsfilosofiske retninger som hermeneutikk, sosial konstruktivisme og fenomenologi

(Fuglsang og Olsen, 2004). I fenomenologisk fortolkningsbasert analyse tar man tar sikte på å oppnå innsikt i hvordan en gitt person, i en bestemt kontekst, forstår et gitt fenomen (menneskelig erfaring). Ut fra konstruktivismen finnes det ingen objektiv sosial virkelighet, bare ulike forståelser av virkeligheten, og at denne best kan kartlegges ved at forskere avdekker hvordan mennesker fortolker sin virkelighet (Moses og Knutsen, 2012). Dette kan i denne sammenhengen forstås ved at sosiale konstruksjoner fremstår ulikt i ulike sosiale sammenhenger, fordi det ligger ulikt innhold i sosiale begreper, noe som forutsetter menneskenes egne erfaringer. Ut fra konstruktivismen vil respondentene har ulik forståelse av samskapingsbegrepet.

Den hermeneutiske tilnærmingen bygger på Gadammers lærings sirkler. Sirkelen symboliserer hvordan delene hver for seg utgjør helheten, og hvordan delene påvirker både hverandre og helheten. Delene har ingen betydning hver for seg uten helheten, og helheten har heller ingen betydning uten delene den består av (Fuglsang og Olsen, 2004). Relasjonen mellom delene i sirkelen er det som gir oss muligheten til å fortolke og forstå kunnskap som utvikles lag på lag.



Figur 3: Den hermeneutiske sirkel (Jacobsen, 2015, s.198).

Jeg legger til grunn et hermeneutisk kunnskapssyn hvor jeg tar utgangspunkt i at alle respondentene har den samme forståelsen av samskaping. Dette med bakgrunn i at jeg ønsker å undersøke om jeg kan si noe om hvordan enhetsledere i hjemmetjenesten i Trondheim kommune kan fremme samskaping ut fra at lederne har samme forståelse av hva samskaping innebærer. Her vil forståelsen av virkeligheten (ontologi) utviklet ved å legge lag på lag av

fortolkninger og hvor min forskning vil basere seg på informasjon og respondentenes oppfatninger av forskningstemaene. Slik sett kan man bare forstå virkeligheten ved å sette seg inn i hvordan mennesker fortolker og legger mening i fenomen. Utviklingen av kunnskap vil da skje i en kontinuerlig fortolkningsprosess der empirien som samles inn må settes i en større forståelsesramme av den som undersøker. Jeg ser muligheten til at den hermeneutiske sirkelen kan benyttes som en ramme rundt de data jeg har samlet inn gjennom min undersøkelse.

Enkelte vitenskapsfilosofer hevder at en fortolkningsbasert tilnærming forbindes metodisk til en induktiv metode, ved å gå fra empiri til teori og hvor en velger ut respondenter for å få ut relevant informasjon for undersøkelsen. Dette må nyanseres noe fordi selv ved induktiv tilnærming vil forskeren ha en viss forståelse og kunnskap på forhånd om fenomenet, som et utgangspunkt for forskningen. I mitt prosjekt har jeg en induktiv holdning i selve forskningsprosessen, men på den annen side har jeg også kunnskap om fenomenet jeg studerer på forhånd. Uten den er det ikke mulig å utarbeide en god intervjuguide.

3.2 Valg av metode

I samfunnsvitenskapelig metode skilles det mellom kvantitative og kvalitative metoder. Ved kvantitativ tilnærming tas utgangspunkt i at den sosiale virkeligheten kan måles ved hjelp av metoder og instrumenter som kan gi oss informasjon i form av tall og statistiske teknikker. En kvalitativ tilnærming derimot har som utgangspunkt at verden er for kompleks til å kunne forklares med tall, men må ha ord som åpner opp for flere nyanser (Jacobsen, 2015).

Formålet med denne oppgaven er bidra med empiri til feltet ved å sette søkelyset på hvordan mellomledere kan legge til rette for å fremme samskaping i omsorgssektoren i Trondheim kommune og ut fra min forståelse mener jeg at kvalitativ metode vil være best egnet til å belyse forskningsprosjektets problemstilling. Dette begrunnes i behovet for å kunne få en mer detaljert og grundig forståelse av forskningstemaene jeg har valgt, ved å beskrive, tolke og kontekstualisere fenomenet som studeres. Kvalitativ forskning søker forståelse (Tjora, 2017) og i denne sammenhengen vil det innebære å forsøke å få et virkelighetsnært bilde med utgangspunkt i dem som blir studert, deres forståelse og den konteksten de inngår i. En kvalitativ metode vil dessuten gi en åpen tilnærming og muligheten til å møte respondentene på deres premisser, der de kan definere hvilken informasjon de mener er relevant for problemstillingen (Jacobsen, 2015).

I mitt valg av kvalitativ metode som hovedtilnærming til masterprosjektet har jeg tatt hensyn til flere vurderinger, som muligheter for å kunne gjennomføre intervjuer, tilgang til aktuelle caser eller deltakere, samt ressurser jeg har til rådighet. Min motivasjon har også hatt betydning for valg av metode. Jeg anser meg selv som en utadvendt person og som er genuint interessert i mennesker og kunnskap jeg kan tilegne meg i møte med dem.

3.3 Valg av undersøkelsesdesign

I kvalitativ forskning arbeider man vanligvis i dybden med relativt få strategiske utvalgte enheter. Bruk av case er en vanlig form for avgrensning i kvalitative studier og hvor en benytter en allerede eksisterende grense for hva og hvem undersøkelsen ekskluderer og inkluderer (Tjora, 2017). Jeg velger i denne oppgaven å gjennomføre en casestudie med bakgrunn i at et slikt studiet vil kunne gi fyldig og detaljert informasjon fra enheter i samme kontekst. Med bakgrunn i at jeg har valgt en induktiv tilnærming, legges det ikke opp til å finne årsak-virkning forhold. Casestudiet vil derimot kunne gi virkelighetsnær informasjon fra alle respondentene og som til sammen vil kunne utgjøre helheten i mine forskningsfunn.

I casestudier kan man i prinsippet benytte alle former for kvantitativ og kvalitativ datagenerering, intervjuer, observasjoner, surveyor, dokumentstudier med mer og disse kan kombineres (Tjora, 2017). Jeg legger opp til å gjennomføre casestudie ved bruk av to metoder; dokumentanalyse og dybdeintervjuer. Bruk av to metoder er ment til å bidra til større innsikt og et bredere tolkningsgrunnlag av fenomenet. Studiet baseres i hovedsak på dybdeintervjuene, men styringsdokumentene vil kunne si noe om hvilken forståelse og formål kommunen har med samskaping, hvordan arbeidet er planlagt gjennomført og operasjonalisert og hvilken rolle mellomledere er tenkt å ha i dette samarbeidet (Trondheim kommune, 2014, 2015, 2016, 2017a og b, 2019a, b, c og d og 2020a, b, c og d).

Jeg velger å gjennomføre dybdeintervjuer av enhetsledere av hjemmetjenester i Trondheim kommune, for å kunne undersøke hvordan mellomledere oppfatter sin rolle og betydningen deres ledelse har for å fremme samskaping. Formålet med dybdeintervjuer er i hovedsak å skape en situasjon for en relativt åpen samtale rundt utvalgte temaer som er bestemt på forhånd, hvor det legges til rette for at informanten reflekterer over egne erfaringer og meninger knyttet til forskningstemaet (Tjora, 2017).

Samskaping kan omhandle involvering av ansatte, innbyggere, frivillige og private aktører. Det kunne derfor være aktuelt å gjennomføre intervjuer eller spørreundersøkelser med et

utvalg av ansatte og innbyggere i tillegg. Med hensyn til omfanget har jeg heller valgt å fokusere på et tilstrekkelig antall dybdeintervjuer av enhetsledere.

Dybdeintervjuene og styringsdokumentene ansees som henholdsvis primærdata og sekundærdata (Jacobsen, 2015), og kan samlet si noe om sammenhenger mellom uttrykt ambisjon og utførelse. Videre vil det belyse spørsmål vedrørende lederrollen som naturlig kommer til syne og kan sees i sammenheng med den teoretiske tilnærmingen til ledelse av samskaping.

3.4 Valg av case

Innledningsvis avgrenset jeg undersøkelsen til å omhandle enhetsledere i omsorgssektoren i Trondheim kommune. I norsk sammenheng har jeg funnet lite empiri som ser på mellomleders rolle i samskaping, og jeg ønsker å undersøke dette nærmere for å kunne få mer kunnskap i min rolle som strategisk leder i Trondheim kommune. Metoden som jeg mener er best tilpasset problemstillingen, oppgavens omfang og tid til disposisjon er å gjennomføre en enkeltcase studie, hvor den kollektive enheten er enhetsledere for hjemmetjenester i Trondheim kommune. Casestudier er godt egnet til å gi detaljerte beskrivelser av virkeligheten og på den måten kan den egne seg til å utvikle ny forståelse om ledelse av samskaping, og som gir mulighet til å fremme nye hypoteser eller teorier. Med bakgrunn i at slike caser kan ha et utforskende preg, kan de egne seg til teoretisk generalisering innenfor den aktuelle konteksten (hjemmetjenester i Trondheim kommune på undersøkelsestidspunktet). Det er derimot ikke nødvendigvis overførbart til andre hjemmetjenester i andre bykommuner.

Jeg har valgt Trondheim kommune med bakgrunn i at kommunen har høy bevissthet rundt innbyggerinvolvering og samskaping. Trondheim kommune har dessuten nylig vedtatt en strategi for innbyggerinvolvering (Trondheim, 2019a) og kommunen jobber med å utvikle en systematisk tilnærming til borgerinvolvering. Jeg anser det som positivt at jeg ikke har direkte kjennskap til enhetslederne fra tidligere, slik at jeg som forsker har den nødvendige distansen til casen til å kunne ha en åpen tilnærming til fenomenet.

Jeg har ikke kjennskap til hvor stor grad samskaping benyttes i utviklings- og innovasjonsarbeidet i hjemmetjenesten, men gjennom denne oppgaven vil jeg få mer innsikt og forståelse for dette.

3.5 Datainnsamling

Her vil jeg beskrive min tilnærming til datainnsamlingen hvor jeg vil definere inklusjonskriterier for valg av målgruppe og andre informasjonskilder som kan være nyttig for studien. Valg av datainnsamlingsmetode vil være avgjørende for hvilket informasjonsgrunnlag man ender opp med, og det kan være hensiktsmessig å benytte seg av flere ulike metoder for å belyse problemstillingen fra flere perspektiv. Jeg velger som tidligere beskrevet å benytte en enkel dokumentanalyse av styringsdokumenter i Trondheim kommune og dybdeintervju. Dette for å kunne se på sammenhengen mellom styringsstrategier og ledelse av samskaping.

Dette vil utgjøre datainnsamlingen i tillegg til en litteraturgjennomgang vedrørende forskningstemaet, og offentlige utredninger og relevante stortingsmeldinger. I tillegg vil jeg benytte doktorgradsavhandlingen «*Samskabelse i kommunale rammer*» (Tortzen, 2016) som empirigrunnlag. Dette doktorgradsarbeidet er benyttet i de KS initierte utredningene om «*Håndbok i lokal samskapende innovasjon*» (Kobro, 2018) og «*Teorier og modeller for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner*» (Andersen, Espernes, Kristiansen og Iversen 2018).

3.5.1 Dokumentundersøkelse

Jeg velger her å ta utgangspunkt i overordnede styringsdokument i Trondheim kommune for å søke kunnskap om fenomenet samskaping. Dokumentene er i stor grad strategiske dokumenter som gir føringer for hvordan kommunen skal styres og utvikles i årene fremover. Dokumentanalysen av styringsdokumentene planlegges brukt som et bakteppe/grunnlag for å undersøke hvordan strategiene blir fulgt opp og hvilket handlingsrom enhetsledere opplever å ha til å delta i samskapende prosesser.

Dokumentene som jeg velger å se nærmere på er;

- **Handlings- og økonomiplan 2019-2021** (Trondheim kommune, 2019c)
Kommunen skal utarbeide fireårslige økonomiplaner og årlig budsjett. Bystyret vedtar selv økonomiplan og budsjett, herunder prioriteringer på de ulike tjenestoområdene (handlingsplan).
- **Innovasjonsledelse i Trondheim kommune**

Trondheim kommune har utarbeidet en ledelsesplattform i 2017 i forbindelse med innføring av ny ledelsesmodell. Ledelse fremheves i dette dokumentet som et redskap for å fremme innovasjon (Trondheim kommune, 2017a og b, 2019 b, 2020d).

- **Arbeidsgiverpolitisk plattform 2016-2020**

Arbeidsgiverpolitiske retningslinjer legger føringer for å være en åpen kommune som opptrer i samsvar med sine verdier; åpen, kompetent og modig (Trondheim kommune, 2016).

- **Den samskapte kommunen Trondheim**

Trondheim kommune har nylig vedtatt (29.09.19) en strategi for innbyggerinvolvering hvor det blant annet legges vekt på å integrere strategien i kommunens årshjul og styringssystem (Trondheim kommune, 2019a og d)

Dokumentundersøkelsen vil være sekundærdata som er innhentet fra en åpen innsynsløsning via Trondheim kommunens hjemmeside. De er ikke utarbeidet med formål at de skal inngå i en analyse i denne masteroppgaven, noe som vil kunne skape et misforhold mellom den informasjonen som man kan benytte og den man ønsker å benytte den til (Jacobsen, 2015). Det vil derfor være aktuelt å stille spørsmål om i hvilken grad vi kan stole på kildene og hvor pålitelig de kan regnes å være. Disse styringsdokumentene er derimot offentlige og politisk vedtatt av bystyret i Trondheim kommune og jeg vurderer at de vil kunne gi et «riktig bilde» av hvordan de ønsker det skal arbeides med samskaping og brukerinvolvering.

3.5.2 Dybdeintervjuer

For å kunne gå i dybden av forskningsteamet vil jeg benytte intervju som metode, hvor det legges til rette for samtaler mellom forsker og informant for å fremskaffe empiriske data om forståelser, erfaringer og opplevelser hos informanten knyttet til et bestemt fenomen (Tjora, 2017). Jeg vil her undersøke om enhetslederne har erfaring med samskaping i utviklingsarbeid, hvordan samskapende prosesser ledes og organiseres, om og eventuelt på hvilken måte enhetsledernes fagekspertrolle utfordres, om enhetslederne opplever at de har tilstrekkelig handlingsrom og om de innehar risikovilje til å drive samskapende prosjekter. Innledningsvis i intervjuet vil jeg redegjøre for samskapingsbegrepet og på den måten sikre at informantene i rimelig grad har den samme forståelse av dette.

Jeg velger å benytte «ansikt til ansikt» intervjuer som metode da det vil kunne gi større muligheter for å etablere tillit og åpenhet, bedre flyt i samtalen, anledning til å observere og bedre kontroll over intervjusituasjonene. Det kan derimot være fare for en intervju-effekt ved

at intervjuer kan påvirke den som intervjues (Jacobsen, 2015, s.148). Det vil avgjørende at jeg er bevisst egne fortolkninger av informasjon fra informantene og den konteksten de befinner seg i. Jeg vil i denne sammenheng støtte meg til Gadamer (Fuglesang og Olsen, 2004) som mener vi ikke kan gjøre noe med våre forforståelser, men at vi må være reflekterte rundt dem slik at de ikke får en avgjørende effekt for mitt forskningsprosjekt. For å sikre transparens vil jeg redegjøre for hvordan informantene ble rekruttert, intervjuguiden utarbeidet og intervjuene gjennomført.

3.5.2.1 Utvalg av informanter til intervjuer

Min problemstilling omhandler ledelse av samskaping og er knyttet til mellomledere og hjemmetjenester i Trondheim kommune. På intervjutidspunktet (før kommunesammenslåing av Klæbu og Trondheim kommuner) var det 12 enhetsledere som har ansvar for hver sin hjemmetjeneste inndelt i geografiske soner, og det var et naturlig valg å intervju denne enhetsleder gruppen som er tett på forskningsfeltet og som har direkte kjennskap til fenomenet (Jacobsen, 2015). Enhetslederne kan avgrenses som en naturlig enhet som eksisterer uavhengig av undersøkelsen (Tjora, 2017) og vil være et passende antall størrelse for denne typen intervju.

Jeg fikk anledning til å intervju 11 av 12 enhetsledere. Den ene av enhetslederne trakk seg som følge av et høyt arbeidspress i den aktuelle perioden. I utgangspunktet ønsket jeg å intervju en og en, men etter ønske fra flere enhetsleder ble det også gjennomført noen gruppeintervjuer. Det ble gjennomført to individuelle intervju, tre intervju med en gruppe på to og et intervju med tre enhetsledere.

3.5.2.2 Intervjuguide

Jeg utarbeidet en intervjuguide på bakgrunn av problemstilling og teoretisk tilnærming til forskningsteamet (vedlegg 2). I intervjuguiden valgte jeg tema som vil besvare forskningsspørsmålene jeg har valgt å benytte, som samskaping, rolle og ledelse, kommunikasjon og dialog, makt og medvirkning, risikovilje og mot, og barrierer ved samskaping. Jeg satte av god tid til utarbeidelse av intervjuguiden for å sikre at spørsmålsformuleringene ble forståelig og at de ville gi svar på problemstillingen *hvordan enhetslederne kan bidra til å fremme samskaping*. For å kvalitetssikre forslaget til intervjuguide valgte jeg å gjennomføre et prøveintervju med en tidligere enhetsleder av

sykehjem og hjemmetjeneste som har gode forutsetninger for å reflektere rundt problemstillingen. Dette bidro til at jeg fikk vurdert intervjuguiden med tanke på tidsramme, innhold og oppbygging. Prøveintervjuet tok lengre tid enn planlagt og med bakgrunn i dette valgte jeg å sende ut intervjuguiden på forhånd, slik at enhetslederne kunne forberede seg til intervjuet. Flere spørsmål viste seg å være overlappende og kunne fjernes, mens andre spørsmål burde spisses. Prøveintervjuet var en nyttig øvelse i gjennomføring av dybdeintervju og hvor jeg ble bevisst balansen mellom behovet for fleksibilitet og standardisering i intervjuet.

Strukturering av intervjuer kan variere fra helt åpne til mer strukturerte lukkede spørsmål, og jeg har valgt å benytte både lukkede og semistrukturerte, åpne spørsmål i intervjuguiden. Innledningsvis i intervjuet vil det være mer lukkede spørsmål for å få en oversikt over hvor lenge informanten har vært leder, hvor stor enheten er, utdanningsbakgrunn og hvor stort omfang det er av samskapende prosjekter. Det vanligste er å starte med spørsmål som er enkle å svare på før man går over til mer åpne spørsmål som vil innebære refleksjon (Tjora, 2017).

3.5.2.3 Gjennomføring av intervjuene

Kvalitativ forskning er preget overfor konteksten den gjennomføres i. Jeg la vekt på at informantene selv skulle få bestemme hvor intervjuene skulle gjennomføres, og som er i tråd med anbefalinger fra Tjora (2017) om å legge intervjuene til et sted der intervjupersonene føler seg hjemme og hvor det lettere kan skape en avslappet stemning. De fleste valgte egen arbeidsplass, mens andre ønsket å komme til et møterom på bytorget. Dybdeintervjuets kvalitet vil i følge Tjora (2017) være avhengig av tilliten mellom forsker og intervjuperson. Tillit kan skapes gjennom en myk start med småprat og kaffe, og hvor det legges vekt på å få en tillitsfull stemning gjennom hele intervjuet. Informasjonsbrev med informert samtykke ble sendt ut på forhånd sammen med intervjuguiden og ble signert av alle (vedlegg 1). Bruk av lydopptak ble avstemt med hver enkelt. I følge Tjora (2017) vil det være avgjørende at intervjuene må ha en varighet slik at intervjupersonene får anledning til å reflektere rundt spørsmålene, samtidig som de ikke må bli for langvarige at de sliter ut intervjupersonen. Intervjuene varte mellom 55 og 75 minutter.

Intervjuene fulgte i hovedsak rekkefølgen på spørsmålene i intervjuguiden, samtidig som det ble stilt tilleggsspørsmål for å utdype interessante tema som framkom og som det var interessant å få mer inngående innsikt i. Jeg valgte å benytte en del åpne spørsmål hvor informantene ble gitt anledning til å reflektere over egne erfaringer og meninger ut fra gitte tema som gjenspeiler forskningsspørsmålene. Den dialogen som dyrkes frem under et intervju ville ikke oppstått uten en intervju anledning (Tjora, 2017). Tanker og meninger som deles trenger ikke å ha vært formulert av informanten før vedkommende gis muligheten i et intervju.

Intervjuene ble transkribert ut fra tema samme dag som de ble gjennomført. I tillegg ble det notert ned interessante funn og spissformuleringer underveis i intervjuet. For å sikre en god utvikling og tolkning av de transkriberte dataene er det flere kvalitetskriterier som må vurderes. Dette vil bli diskutert i de påfølgende kapitler.

3.6 Vurdering av dataens kvalitet

Hvordan innsamlet data behandles påvirker troverdigheten av funn og konklusjoner. Det transkriberte materiale bar preg av å være uoversiktlig til å begynne med, og det var behov for å systematisere dette ved å dele det inn i temaene *samskaping, kommunikasjon og dialog, rolle og ledelse, makt og medvirkning, risikovilje og mot, samt barrierer ved samskaping*. Neste steg var å forsøke å knytte funnene til forskningsspørsmålene (teoretiske rammeverket) for å kunne sammenligne for å se om jeg fant sammenhenger, likheter og ulikheter mellom de ulike intervjuene.

Kvalitativ forskning benytter tre kriterier som indikatorer for kvalitet; Pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet. Pålitelighet kan forklares enkelt som sammenheng gjennom hele forskningsprosjektet, mens gyldighet handler om en logisk sammenheng mellom prosjektets utforming og funn, og de spørsmål man søker å finne svar på. Generaliserbarhet knyttes til forskningens relevans utover det som faktisk er undersøkt (Tjora, 2015). I denne oppgaven vil jeg kunne si noe om hvilken erfaring enhetsledere i omsorgssektoren i Trondheim kommune har med samskaping, men i mindre grad si noe om dette er representativt for omsorgsledere i andre norske kommuner.

Gyldigheten kan styrkes ved å redegjøre for hvordan forskningen praktiseres ut fra spørsmålstillingen, hvordan disse formes ut fra temaer som jeg vil utforske og etablert

kunnskap om disse i relevant forskning. Ved å redegjøre for de valg som tas når det gjelder datainnsamlingsmetoder og teoretiske innspill til analysen vil leseren vil ha mulighet til å ta en kritisk vurdering av forskningens relevans og presisjon.

Ved dybdeintervjuer vil det være mulig å benytte direkte sitater. Dette vil kunne styrke undersøkelsens gyldighet, fordi informantens stemme synliggjøres. Det vil da være avgjørende å redegjøre for hvordan det er valgt ut, for eksempel hvilke kriterier som er benyttet. Hvordan informanter har blitt valgt ut og hva slags relasjon det er mellom forsker og informanter, kan videre ha betydning for påliteligheten. Her kan det være aktuelt å stille seg spørsmål om resultatet ville blitt annerledes om en annen forsker gjennomførte intervjuet. Ved relasjon mellom forsker og informant må det informeres om dette for å styrke påliteligheten.

De forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, jus og humaniora er lagt til grunn for å sikre at jeg har fulgt lov om behandling av personopplysninger (Personopplysningsloven, 2018). Prosjektet er videre meldt til og godkjent av Norsk Senter for forskningsdata (NSD). Selv om intervjupersonene er anonymisert, ble det opplyst hvilken kommune som var involvert av forskningen og hvilket utvalg intervjupersonene kommer fra. Det er benyttet kode 1-11 for å skjule intervjupersonens identitet og data er lagret på egne enheter. Lydopptak vil bli slettet, men de anonymiserte transkriberte intervjuene er tatt vare på for eventuell videre forskning i tråd med intervjupersonenes godkjenning. Det ble informert om problemstilling, hvordan svarene skal benyttes, at det vil bli benyttet lydopptak under intervjuene og at disse slettes i etterkant av prosjektet. Videre ble de informert om at de når som helst kan trekke seg fra prosessen. I tillegg fikk alle informantene et informasjonsskriv med samtykkeerklæring, hvor det ble informert om anonymitet og konfidensialitet i forhold til behandling av personopplysninger og publisering av oppgaven.

Det kan være flere grunner til at intervjupersonene vil ha interesse av å få innsyn i avhandlingen før den publiseres. Det kan være utfordrende å bli stilt overfor egne utsagn som er skrevet inn i en større sammenheng og i et akademisk språk. Det kan hende at intervjupersonene ikke kjenner seg igjen i analysene som blir fremstilt. Det vil være en avveining om det er riktig å presentere resultatene for intervjupersonene før avhandlingen publiseres ut fra uavhengighet i forskningen og beskyttelse av informantenes integritet. Jeg har med bakgrunn i den knappe tidsrammen som er lagt for masteravhandlingen valgt å ikke

legge frem mine empiriske funn eller analyse før den publiseres. Jeg søker i stedet å jobbe redelig etter forskningsetiske prinsipper og hvor jeg har vektlagt å sikre anonymisering av enkeltpersoner slik at ingen er skadelidende.

Jeg vil avslutningsvis gjøre en kort refleksjon knyttet til meg selv som forsker og hvordan min bakgrunn/erfaring kan ha positive eller negative innvirkninger på gjennomføringen.

3.7 Forskerens bakgrunn og rolle

Det vil innenfor kvalitativ forskning være viktig å informere om forskerens posisjon, da det i en fortolkende tilnærming er innforstått med at fullstendig nøytralitet ikke eksisterer. Det vil derfor være relevant for å kunne forklare hvordan eget personlige engasjement vil kunne prege forskningsarbeidet eller hvordan egen kunnskap og erfaring kan benyttes i en analyse og diskusjon av resultatene.

Jeg er utdannet helsepersonell og har mange års erfaring med ledelse av kommunale helse- og omsorgstjenester. Denne bakgrunnen gjør at jeg har inngående kunnskap om både om helsefaget, ledelse, rammebetingelser i kommunal sektor og de utfordringer kommuner står overfor med å utvikle bærekraftige velferdstjenester. Samskaping som et relativt nytt styringsparadigme har jeg derimot begrenset erfaring med, selv om jeg har jobbet mye med brukerinvolvering. Dette vil gjøre at jeg i større grad kan gå ut med «åpent sinn» og forske på praksis gjennom intervju med enhetslederne. Jeg har derimot en forforståelse av den teorien jeg har tilegnet meg, og må være bevisst hvilken påvirkning dette har på fortolkning av situasjonen. Som en uerfaren forsker vil det her være viktig at jeg er bevisst dette og rådfører meg med min veileder for å sikre at mine tolkninger og valg er utført på en avbalansert måte.

Det er beskrevet en metodisk tilnærming for bearbeidelse og analyse av innhentet data fra intervjuene. Analysen skal bygge bro mellom rådata og resultater ved at det organiserte datamaterialet blir fortolket og sammenfattet. Med utgangspunkt i problemstillingen vil jeg stille spørsmål til materialet, og svarene er de mønstrene og kjennetegnene som jeg gjennom systematisk kritisk refleksjon kan identifisere og gjenfortelle. Jeg har brukt den enkelte informants historie og uttrykk til å vinne kunnskap som gjelder for flere og i resultatpresentasjonen har jeg forsøkt å sammenfatte og gjenfortelle de mønstrene som fremkommer gjennom en analyse for å kunne si noe om hvordan enhetslederne av hjemmetjenester i Trondheim kommune kan fremme samskaping.

3.8 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg redegjort for hvordan studien er metodisk gjennomført fra valg av kunnskapssyn til valg av metodisk fremgangsmåte.

Jeg har tatt utgangspunkt i et hermeneutisk kunnskapssyn hvor jeg tar utgangspunkt i at alle respondentene har den samme forståelsen av samskaping for å kunne besvare problemstillingen jeg har valgt. Det valgte forskningstemaet samskaping er ikke nødvendigvis et nytt tema, men det finnes relativt lite empiribasert forskning og da spesielt innenfor ledelse av samskappingsprosesser i norske kommuner. Derfor ble det ut fra et hermeneutisk perspektiv riktig å velge en kvalitativ metode med dybdeintervju i tillegg til en dokumentanalyse av kommunes styringsdokumenter. Jeg har intervjuet elleve enhetsledere av hjemmetjenester i Trondheim kommune og lagt til grunn erfaringer som andre forskere innen kvalitativ forskning i min planlegging og gjennomføring av intervjuene. Jeg har lagt stor vekt på de forskningsetiske retningslinjene og hvordan jeg skal sikre anonymiteten til intervju kandidatene.

Mitt vitenskapssyn og metodevalg innebærer at forskningen ikke gir statistisk overførbare generaliseringer, men gjennom å beskrive og være transparente rundt hvordan mine funn er utviklet, mener jeg funnene kan si noe om hvordan mellomledere i hjemmetjenesten i Trondheim kommune opplever sin lederrolle, men i mindre grad si noe om dette er representativt for omsorgsledere i andre norske kommuner. Dette vil bli drøftet videre i kapittel fem.

4 Presentasjon av Trondheim kommune

Trondheim kommune er landets tredje største by med et innbyggertall på 196 000 innbyggere og er en av de største arbeidsplassene nord for Dovre med omtrent 15 000 medarbeidere (Trondheim kommune, 2019c). Trondheim kommune ledes av bystyret og er organisert med utgangspunkt i en *formannskapsmodell*. Dette innebærer at oppgaver av mindre prinsipiell betydning er delegert til kommunedirektøren (administrasjonssjefen). Innenfor administrasjonen tas beslutninger i linje, som består kommunedirektøren/sektordirektørene, kommunalsjefene, enhetslederne og avdelingslederne. En rekke stabs- og støttetjenester (kommunedirektørens fagstab, interne tjenester, merkantile / personalkonsulenter osv.) yter beslutningsstøtte gjennom faglig utredningsarbeid og i forbindelse med saksbehandling.

Trondheim kommune innførte ny ledelsesmodell i 2017 for å styrke ledelsen på strategisk og operativt nivå. Det ble ansatt to nye ledernivå i helse- og velferd, med kommunalsjef mellom sektordirektør og enhetslederne, og avdelingsledere under enhetslederne (Trondheim kommune, 2017). Det er videre gjennomført et omfattende ledelsesutviklingsprogram med utgangspunkt i kommunens arbeidsgiverpolitiske plattform 2016-2020 (Trondheim kommune, 2016) og felles krav til god ledelse (ledelsesplattform).

Ledelsesplattformen innebærer at lederskapet skal:

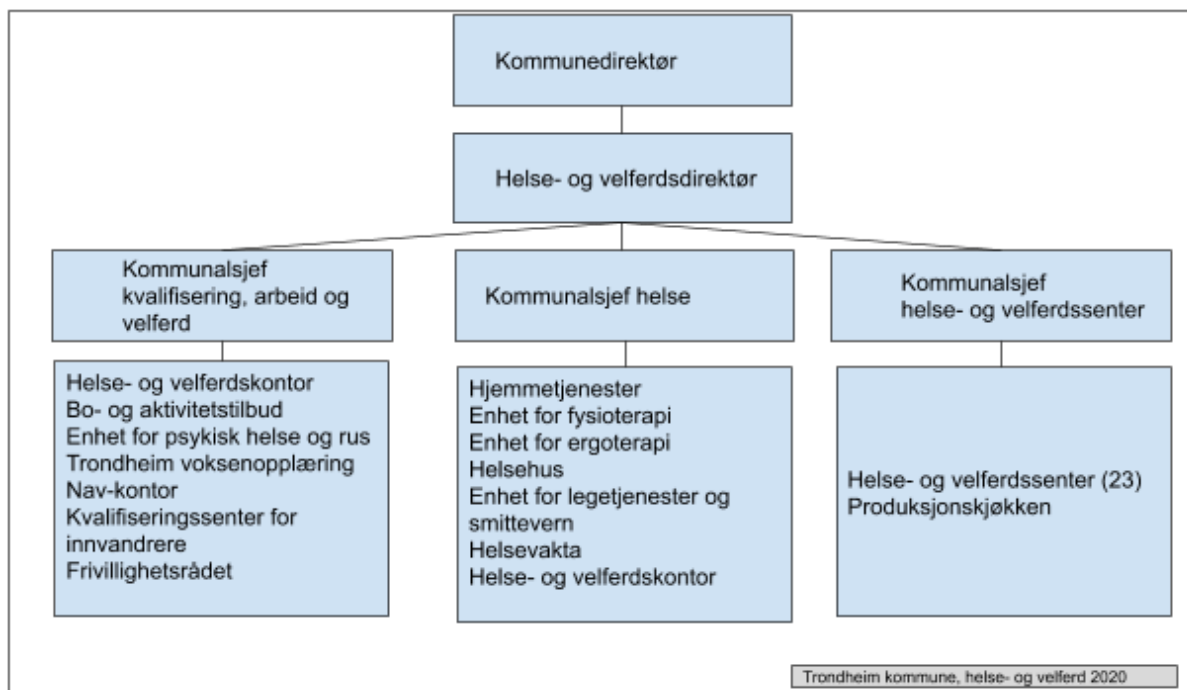
- a) bidra til gode politiske prosesser og sørge for at politiske beslutninger blir gjennomført.
- b) skal utøves slik at det fremmer tillit til kommunen som demokratisk institusjon, som arbeidsgiver og som forvalter av fellesskapets ressurser i tråd med lover, regler og kommunens verdigrunnlag.
- c) bidra til å mobilisere ideer og ressurser hos aktører utenfor egen organisasjon. (Trondheim kommune, 2017, s.1)

En av de viktigste oppgavene som leder er å legge til rette for politiske beslutninger og sørge for at beslutningene blir gjennomført. Med komplekse mål, 14.000 medarbeidere og 700 ledere er det mange koblinger som skal ivaretas for at politisk ledelse skal få den informasjonen de trenger. Trondheim kommune har etablert dedikerte styringskraftteam som har sin oppgave å organisere medvirkningen i planleggingen, risikostyringen og resultatoppfølgingen på tvers av kommunen. Teamene støtter rådmannen i utviklingen av styringsdialogen, gjennomføringen av kraftsamlinger og koblingen mellom ansatte og informasjon i årshjulets ulike faser. Teamene forvalter også [styringskraftportalen](#) som gir enhetene oppdatert styringsinformasjon om egen enhet.

Et viktig mål for en enhet er å utnytte de ressursene enheten har til rådighet best mulig og hvor målet er å drifte enheten i balanse. Konsekvenser av mer- eller mindreforbruk reguleres gjennom ordningen for påplussing og inntrekk. Påpluss er belønningen til de enhetene som driver med mindreforbruk. Dette er en engangssum for kommende år som øker budsjett og skal ikke brukes til å dekke faste utgifter. Inntrekk er konsekvensen av et merforbruk forrige regnskapsår, og vil redusere budsjettet for inneværende regnskapsår. Avhengig av størrelsen på merforbruket reduseres budsjettet med opp til 3 prosent av det enheten bruker til lønn på sine ansatte. Ordningen med påpluss/inntrekk skal motivere enhetene til å drifte mot

mindreforbruk eller balanse (Trondheim kommune, 2020d).

Under helse - og velferdsdirektøren er tjenesteområdet inndelt i tre; *kvalifisering, arbeid og velferd*, *helse* og *helse- og velferdssenter*. Kommunens hjemmetjenester er organisert under kommunalsjef for helse og er inndelt i 12 geografiske soner (pr.31.12.19) som yter helse- og omsorgstjenester i hjemmet på dag og kveld.



Figur 4: Organisasjonskart helse- og velferd (Trondheim kommune, 2020).

Trygghetspatruljen følger opp trygghetsalarmer, utfører hjemmetjeneste på natt og følger opp varsler fra de nye velferdsteknologitjenestene. Det er igangsatt en satsing på rekrutterings- og kompetansetiltak i hjemmetjenestene for å kunne håndtere en større kompleksitet enn tidligere og en stadig tidligere utskrivning fra sykehus. Hjemmetjenestene arbeider med kontinuerlig utvikling og har hverdagsmestring som strategi og benytter tverrfaglige arbeidsmetoder som tidlig innsats og hverdagsrehabilitering. Det satses videre på aktivitetstilbud for hjemmeboende eldre både i form av lavterskeltilbud og vedtektsfestede aktivitetstilbud for seniorer. Sosiale møteplasser for eldre og møteplasser på tvers av generasjoner utprøves i flere bydeler og skal videreutvikles som oppfølging av arbeidet med Livsglede for hjemmeboende eldre. Det er også startet et arbeid for å differensiere og tilrettelegge ulike aktivitetstilbud i bydelene for hjemmeboende personer med demens.

Sammenhengende forløp, samskaping og flerfaglighet er sentrale føringer i Trondheim kommune, og kommunen ønsker i langt større grad å integrere innbyggere, fagpersoner og tjenester i et tettere samarbeid enn det tradisjonelle programmer og styringssystemer legger opp til. Kommunens anser det som sin hovedoppgave å mobilisere mestring hos innbyggere, styrke sosiale fellesskap, øke samfunnsdeltakelsen og myndiggjøre lokalsamfunnene (Trondheim kommune, 2019c).

5 Analyse og diskusjon

Jeg vil i dette kapittelet analysere og drøfte funn fra både dokumentanalyse av utvalgte styringsdokumenter og kvalitative intervjuer av enhetsledere i hjemmetjenester i Trondheim kommune for å kunne svare på problemstillingen;

Hvordan kan enhetsledere ved hjemmetjenesten i Trondheim kommune fremme samskaping?

Intervjuguiden som ble benyttet i studien var inndelt i temaene *samskaping, roller og ledelse, kommunikasjon og dialog, makt og medvirkning, risikovilje og mot. og barrierer ved samskaping*. I tabellen under har jeg forsøkt å gjengi hvordan temaene i intervjuguiden henger sammen med forskningsspørsmålene.

Forskningsspørsmål	Tema i intervjuguide
Hvilken holdning hos enhetsledere fremmer samskaping og hvilke holdninger kan være en barriere ved samskaping?	Kommunikasjon og dialog Makt og medvirkning Barrierer ved samskaping
Hvordan bør samarbeid basert på samskaping organiseres og ledes?	Kommunikasjon og dialog Makt og medvirkning Roller og ledelse Barrierer ved samskaping
Opplever enhetslederne tilstrekkelig handlingsrom for å fremme samskaping?	Barrierer ved samskaping
Innehar enhetsledere risikovilje til å drive samskapende prosesser?	Risikovilje og mot
Hvilke resultater har samskapende prosjekter i omsorgssektoren gitt?	Samskaping

Tabell 2 Sammenheng mellom forskningsspørsmål og tema i intervjuguiden (egenprodusert).

Delkonklusjoner vil bli drøftet underveis, hvor de empiriske hovedfunnene sees i sammenheng med forskningsspørsmålene (teoretisk rammeverk).

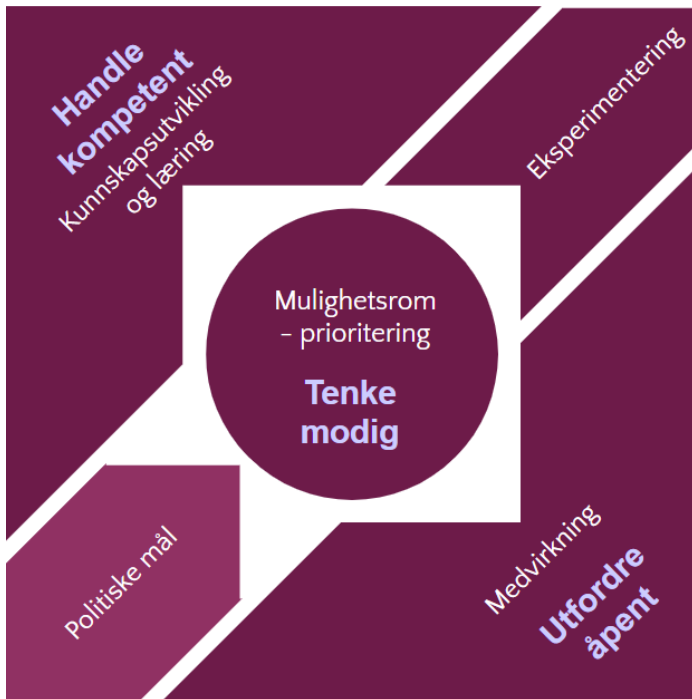
Som jeg tidligere har beskrevet benytter ikke Trondheim kommune en egen definisjon av samskaping i de utvalgte styringsdokumentene, men gjennomgående beskrivelser samsvarer med definisjonen jeg valgt å ta utgangspunkt i; *Samskaping er en prosess der to eller flere offentlige eller private aktører forsøker å løse et delt problem eller en oppgave gjennom konstruktiv deling av ulik kunnskap, ressurser, erfaring og ideer* (Torfing, Røisland og Sørensen, 2019).

Jeg har videre støttet med til Amdam (referert i Holmen og Ringholm, 2019) som legger til grunn at alle involverte aktører i en samskappingsprosess har forståelse av at de er gjensidig avhengig av hverandre ved at de inngår i forpliktende, likeverdig og aktive partnerskap der verdi skapes. Jeg har også valgt å ta inn Tortzen (2016) sin dimensjon av deling av makt som en vesentlig dimensjon av samskaping. Det å analysere utfordringer ved likeverdighet, kan med bakgrunn i dette gi viktige bidrag til å belyse forståelsen av ledelse av samskaping i kommunal sektor som vil bli omhandlet nærmere i kapittel 5.2. Jeg finner derimot ingen tilsvarende beskrivelser som omhandler likeverdige samarbeid og gjensidig avhengige relasjoner i styringsdokumentene i Trondheim kommune. Maktforskyvning omtales derimot i kommunens ledelsesplattform og blir beskrevet i kap 5.1.2.

5.1 Hvilken holdning hos enhetsledere fremmer samskaping og hvilke holdninger kan være en barriere for samskaping?

I intervjuguiden vil spørsmål knyttet til temaene *kommunikasjon og dialog, makt og medvirkning og barrierer ved samskaping* gi svar på spørsmålet om hvilken holdning hos enhetslederne som kan fremme og hemme samskaping. I tillegg vil jeg se dette opp mot føringer i strategidokumentene *Den samskapte kommunen* (Trondheim kommune, 2019 a og b) og kommunens *Handlings- og økonomiplan* (Trondheim kommune, 2019 c), *Ledelsesplattform* (Trondheim kommune, 2017a) og *Arbeidsgiverpolitiske retningslinjer* (Trondheim kommune, 2016).

For å fungere som et fellesskap på tvers av sektorer vil det være et behov for et minste felles multiplum av kunnskaper, holdninger og adferd. Dette omhandler visjoner, mål og verdier, ledelsesfilosofi og styringsprinsipper, samt rutiner, systemer og strukturer (Trondheim kommune, 2014). Trondheim kommune sitt verdigrunnlag er *Åpen, modig og kompetent*. Dette legger føringer for kommunikasjon både internt og eksternt, og at innbyggere er kjent med kommunens rolle og ansvar.



Figur 5: Kommunens verdigrunnlag som forutsetning for samskapt ledelse (Trondheim kommune, 2019 a, slide 25).

Åpenhet er en sentral forutsetning for å inngå i både konservativ og radikal samskaping. Det handler om å være åpen for at andre aktører og innbyggere kan bidra med egne erfaringer, kunnskaper og ressurser, uten å føle seg truet. Åpenhet og lydhørhet kan også gjenspeiles i en likeverdig kommunikasjon med aktørene. Åpenhet vil i denne sammenhengen kunne bidra til felles læringsprosesser hvor det er rom for å komme med utradisjonelle løsninger. Et annet sentralt forhold ved åpenhet er å sikre transparens; gjennomsiktighet i prosesser og forsikre at alle behandles som legitime deltakere.

Samskaping krever også *modige* ledere både fordi lederen ikke har den samme styring og kontroll, fordi nye løsninger utfordrer etablerte sannheter og maktposisjoner og fordi det vil medføre en høyere risiko. Det sentrale her vil være evnen og viljen til å prøve ut nye løsninger, og dermed risikere å feile ved å gjøre det.

Oppdraget til kommunen definerer kompetansebehovet og skal sikre at ansatte handler *kompetent*. Verdien i å gjøre feil kan knyttes opp til læringspotensialet som ligger i erfaringene aktørene gjør seg i samskapingsprosessen. Ledelsens oppgave vil her kunne knyttes til å bidra til at erfaringene ikke blir liggende brakk, men at læringspotensialet realiseres. Dette vil blant annet innebære å arbeide med kunnskapsutvikling og læring ved å

bygge intern kapasitet og kompetanse på samskaping og innovasjon (Trondheim kommune, 2019a).

5.1.1 Kommunikasjon og dialog

Tilrettelegging for likeverdige samarbeidsprosesser kommer til uttrykk gjennom inkludering i samarbeidsprosesser. Trondheim kommune har lang tradisjon for medvirkning og samspill med innbyggerne. Bystyret i Trondheim vedtok 29.08.19 en strategi for innbyggerinvolvering «Den samskapte kommunen Trondheim» (Trondheim kommune, 2019 a). Strategien legger blant annet opp til at det skal legges økt vekt på metoder som mobiliserer ressursene som allerede finnes og at involveringen gjøres til en integrert del av kommunens årshjul og styringssystem (Trondheim kommune, 2019 b). Inkludering vil i denne sammenhengen innebære å ha fokus på relasjonene mellom aktørene i samarbeidet og bidra til at aktørene har bedre muligheter og vilkår for å delta i samarbeidet.

Ledelse som vektlegger innbyggerinvolvering er for det første viktig i forhold til legitimering av beslutningsprosesser for å skape tillit ut fra økonomiske og praktiske hensyn. For det andre er dette viktig for å kunne ivareta representativitet og motsetninger innenfor ulike grupper ut fra politiske og verdimeslige hensyn. Mobilisering er det tredje forholdet som handler om kommune 3.0, hvor tanken er at innbygger ikke bare legitimerer det demokratiske systemet, men også representerer en ressurs som kan bli en del av en fremtidig løsning ved samskaping, hvor borgere og sivilsamfunn tildeles en mer aktiv og initiativtakende rolle (Klev og Levin, 2009, Tortzen, 2016).

Ut fra intervjuene fremstår enhetslederne som samlet i synet på at brukerne og pårørende er en ressurs og at de tilstreber å etablere god dialog og samarbeid om utforming av individuelle tjenestetilbud. Dette kan betraktes som en konservativ samskaping, selv om medvirkning i utforming av tjenestetilbud er også en lovpålagt oppgave (Pasient- og brukerrettighetsloven, 1999, §3-1 og Helse- og omsorgstjenesteloven, 2011, §3-10). Å ta brukerne og pårørende på alvor, samt være åpen og lydhør vil være grunnleggende for å skape en likeverdig relasjon i samskapingen. Dette handler om å gi fra seg makt ved at den ansatte ikke sitter med definisjonsmakten om hva som er det beste tjenestetilbudet, men at dette blir skapt i dialog mellom ansatte og bruker/pårørende.

Alle enhetslederne formidler at de ser nytten av å tilby tjenester som både brukere og pårørende er fornøyd med og som kan nyttiggjøres. I tillegg påpekes det av fire enhetsledere

at de legger opp til medvirkning som går utover det lovverket legger føringer for, da de mener at dette vil gi positive ringvirkninger i form av ressursmobilisering og gode samarbeid. Om dette gjenspeiles hos de sju andre enhetslederne er usikkert, men det er ingen indikasjoner ut fra refleksjonene deres som tilsier at de kun forholder seg til det lovpålagte. Samskaping kan her forstås ut fra empowermentforståelsen ved at de bidrar til å myndiggjøre brukerne og pårørende. Her vil brukernes opplevelse av reell innflytelse være av betydning. I følge Fledderus (referert i Agger, Tortzen og Rosenberg, 2018, s.18) viser forskning at det ikke er resultatet av samskaping som har størst betydning for borgernes grad av tillit til det offentlige, men selve prosessen. På en annen side vil denne formen for samskaping kunne være en viktig faktor for at brukerne kan ha nytte av tjenestetilbudet ut fra en effektivitetsforståelse og som en legitimering av bruk av offentlige midler. En av enhetslederne beskrev dette ved at *“man må samskape for å være bærekraftig, med få hender og knappe ressurser”* og en annen enhetsleder uttrykte at samskaping var nødvendig for å *“få til gode og hensiktsmessige løsninger”*.

Alle elleve enhetslederne formidlet at det er utfordrende å skulle bidra til radikal samskaping. En av enhetslederne trakk frem at utvikling mot en kommune 3.0 med stor grad av radikal samskaping *“fordrer nasjonale føringer og virkemidler”*, og at det tar *“tid å snu store skip”*. Det ble videre påpekt at det ikke er så enkelt å mobilisere ressurser for å bidra til fellesskapet når initiativet kommer fra offentlig ansatte. Dette ut fra en begrunnelse som de har blitt møtt med om at *“det er kommunen som er ansvarlig og at frivillig innsats ikke skal benyttes til ordinære tjenester for å spare penger”*. Her trekker seks av elleve enhetsledere frem at det er viktig å få avklart hva kommunen er ansvarlig for og hvilke rammer man har for utforming og utvikling av tjenester, samt hva pårørende og/eller frivillige kan bidra med som et supplement til de ordinære tjenestene. I denne sammenhengen kan diskursiv maktutøvelse være et ledelsesgrep i samskappingsprosessen, hvor det blant annet vil være et virkemiddel for å beholde en viss kontroll over prosessen. I lys av likeverd forstått som aktørenes mulighet for deltakelse i samskappingsprosessen, vil dette derimot kunne påvirke likeverdet i samskapingen negativt. Det kan tvinge aktørene inn i mer passive roller hvor deres viten og ressurser ekskluderes fra prosessen, likeverdet forringes, og slik vil det også kunne forringe den potensielle synergieffekten i samskapingen (Tortzen, 2019). De resterende fem enhetslederne hadde ingen synspunkter som gikk på tvers av dette.

Enhetslederne var samlet i sitt svar om hvordan de arbeidet med involvering på systemnivå. Alle elleve svarte at det gjennomføres brukerundersøkelse som en del av *Kvalitetsmeldingen for eldre* (Trondheim kommune, 2020 c) og *brukerråd* for hjemmetjenestene. Utforming av brukerundersøkelsene er gjort i samarbeid mellom kommunen, forskningsmiljøet ved det medisinske fakultet ved NTNU og brukerorganisasjonene. Undersøkelsene har seks hovedtema: informasjon, serviceinnstilling, brukermedvirkning/ påvirkningsmulighet, forutsigbarhet, tjenestekvalitet og samhandling. Resultatet fra kvalitetsmeldingen legges frem for politisk behandling og kan justeres med nye måleindikatorer basert på resultatene. Kvalitetsmeldingen ligger på kommunens hjemmeside og resultatene på enhetsnivå er åpen for innsyn. Dette samsvarer med kommunens verdigrunnlag om å være åpen, modig og kompetent. Resultatene kan videre bidra til læring på tvers av enhetene.

Enhetslederne oppga ulikt svar på hvordan de opplever brukerrådene fungerer. Tre enhetsledere oppga at brukerrådet ikke fungerer godt og at det er behov for opplæring i rollen som representant i brukerråd, da mange taler sin egen sak og ikke representerer brukergruppen. Her vil opplæring kunne sees som deling av kunnskap, slik at deltakerne får nødvendig kunnskap til å kunne utføre oppgavene sine i samskaping og hvor likeverdig deltakelse kan fremmes. Dette kan forstås som et uttrykk for å dele kunnskap og makt i samskapingen. Tre enhetsledere formidlet derimot det motsatte og at de opplevde at brukerrådet fungerte bra og trakk frem verdien av alle bidrag og flerfaglighet. De påpekte videre at det vil være viktig å ta ansvar for å sette borgere i stand til å ivareta sin rolle i brukerråd. De trakk også frem at det har kommet innspill fra brukerrådene som har blitt politisk vedtatt, som *primærkontakt* og et *maks antall hjelpere* til hver bruker, og som kan betraktes som en effektivitet- og kvalitetsverdi ved bedre og/eller billigere tjenester (Heimburg og Hofstad, 2019). Dette er indikatorer som enhetslederne nå blir målt på i resultat og styringsdialogen. Fem enhetsledere reflekterte lite rundt hvordan de opplevde brukerrådene, men at dette kan være en arena for samskaping. Trondheim kommune har to brukerråd og hvor hjemmetjenestene er fordelt etter geografisk plassering. De sprikende svarene fra enhetslederne kan være med bakgrunn i ulik fungering i de to brukerrådene. Ledelse av brukerråd går på omgang mellom de ulike hjemmetjenestene, og utskiftning kan medføre manglende kontinuitet og avstand mellom hjemmetjenestene og brukerråd representantene. Denne organiseringen kan oppleves som en barriere for å utvikle en god samskappingsarena.

Brukerråd vil dessuten kunne innebære en demokratisk utfordring, da noen brukergrupper faller utenfor, eksempelvis som følge av manglende forutsetninger og ressurser til å skulle bidra. Seks enhetsledere formidler at de opplever rekrutteringsutfordringer og at dette kan ha sammenheng med at de ikke ser nytten av å skulle bidra, ikke opplever reell medvirkning og innflytelse eller ikke har overskudd til å delta i brukerråd for hjemmetjenestene. De andre fem enhetslederne kom ikke inn på temaet om rekrutteringsutfordringer og det er usikkert om de opplever dette eller ikke.

På spørsmål om hvordan enhetslederne samarbeider for å skape nye løsninger på systemnivå svarte fem enhetsledere debattserien /temakvelder med innføringen av den nasjonale kvalitetsreformen *leve hele livet* (HOD, 2017) som et eksempel. To av enhetslederne trakk frem deltakelse i arbeidsgrupper i forbindelse med utvikling av en *aldersvennlig by* (Trondheim, 2020a) som en suksess. Sistnevnte er et tverrsektorielt samarbeid hvor innbyggerne inviteres med for sammen utvikle aldersvennlige bydeler. Der har det blant annet vært gjennomført frokostmøter hvor det har kommet innspill fra eldre om hvordan byen kan gjøres mer fremkommelig for eldre, behov for fremtidige tjenester og hvordan de ønsker å ha det i fremtiden.

Her vil det kunne skapes både *demokratisk verdi* (empowerment, sosial kapital, tillit), *effektivitets- og kvalitetsverdi* (bedre og/eller billigere offentlige ytelser), *innovasjonsverdi* (nye løsninger) og *offentlig verdi* (helhetsorienterte og kollektive løsninger som vektlegger allmennhetens behov (Heimburg og Hofstad, 2019). De fire siste enhetslederne trakk ikke frem disse to arenaene som aktuelle arenaer for samskaping, og om dette skyldes at de ikke har deltatt eller har kjennskap til disse er usikkert. Enhetsledere blir invitert til å delta som ressurspersoner i slike sammenhenger, og dette kan være årsaken til at noen enhetsledere ikke har inngående kjennskap til dette.

Relasjonell velferd og samskaping er en av tre hovedstrategier i kommunens handlings- og økonomiplan (Trondheim kommune, 2019 c). Relasjonell velferd fokuserer på meningsfulle og støttende relasjoner som kan utgjøre en forskjell i innbyggernes liv, basert på kunnskap om at relasjoner er en av de mest sentrale påvirkningsfaktorene for helse og trivsel. Denne tilnærmingen vektlegger kvalitet i relasjoner som avgjørende, hvor profesjonelle og innbyggere finner nye veier sammen for å løse felles oppgaver som eksemplene med *leve hele livet* og *aldersvennlige bydeler* representerer. I praksis kan det handle om nye måter å løse oppgaver sammen på, med vekt på relasjoner og kapasiteter og uten å bygge ned

innbyggernes rettigheter eller det offentlige ansvaret som er tillagt velferdsstaten. Relasjonell atferd handler om menneskesyn og å anerkjenne menneskers iboende styrker og kapasitet, og om å legge til rette for omgivelser og relasjoner der mennesker kan mestre og nyte livet og håndtere hverdagens relasjoner der mennesker kan mestre og nyte livet og håndtere hverdagens krav. Fokus kan flyttes fra å fikse problem til å bygge ressurser og kapasitet, fra å begrense risiko til å bygge muligheter, og fra velferd som transaksjon (levering av tjeneste) til velferd gjennom relasjon (noe vi skaper sammen).

Samtlige enhetsledere påpeker at det finnes mange ulike tilbud som driftes av frivillige og private aktører, men at de ikke har oversikt over hva som finnes. Tre av enhetslederne uttrykker at det har vært nyttig å sett på et samarbeid i denne sammenhengen, men at de også må være bevisste på å ikke “ødelegge” disse initiativene med offentlig innblanding. De åtte andre enhetslederne trakk ikke frem at de ønsker mer samarbeid, men det kom heller ikke utsagn som tilsier at de ikke ønsker det. Alle enhetslederne mener derimot det vil være hensiktsmessig å få en oversikt, slik at kommunale tilbud ikke tar over private initiativ eller at det etableres tilbud som ikke vil bli benyttet. Her vil etablerte samskapingsarenaer kunne komme til nytte, eksempelvis gjennom *aldersvennlige bydeler* (Trondheim, 2020a) eller gjennom kvalitetsreformen *leve hele livet* (Trondheim, 2020b).

5.1.2 Makt og medvirkning

Som tidligere beskrevet kan makt i samskaping forstås som et spørsmål om hvem som deltar og hvem som har innflytelse i de ulike fasene og beslutningsforaene i samskapingsprosessen (Tortzsen, 2019). Dette vil ha stor påvirkning på kunnskapsutviklingen i samskaping, hvor deling av informasjon og kunnskap vil være viktig for å kunne oppnå samarbeidsrelasjoner som bærer preg av likeverdige partnerskap.

Trondheim kommune legger føringer for at ledere og medarbeidere skal utfordre åpent og legge til rette for at ideer, folk og virkemidler knyttes sammen og at det skal være enkelt å medvirke i utviklingen av kommunen (Trondheim kommune, 2016). Videre skal ledere bidra til å mobilisere ideer og ressurser hos aktører utenfor egen organisasjon (Trondheim kommune, 2017a). Disse føringene legger opp til å invitere brukere, borgere og frivillige inn i arbeidet med å utvikle kommunen og innebærer at ansatte og ledere må slippe opp for kontroll og gi fra seg noe av makten ved den tradisjonelle vertikale lederstrukturen. Samskaping vil kunne utfordre forståelsen av fagpersoner som eksperter med makt til å definere og beslutte utformingen av velferdstjenester. Ved å åpne opp for borgernes

deltakerdemokrati vil det derimot kunne medføre utydelighet i hvem som har ansvar for tjenestene som er utformet og levert i samarbeid med aktive brukere og kommunale medarbeidere. Samtlige enhetsledere var bevisst denne utfordringen og påpekte at de som enhetsledere har det formelle ansvaret for tjenestetilbudet innen hjemmetjenesten.

Ledere i omsorgssektoren innehar en fagkompetanse og et ansvar for at det gis forsvarlige tjenestene regulert i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven (Helse- og omsorgstjenesteloven, 2019), og dette kan utgjøre en barriere for samskaping. Det vil her være forskjell på konservativ og radikal samskaping, hvor førstnevnte adresserer og omformer i liten grad makt og styring (Kobro, 2018 s.13). Ut fra intervjuene med enhetslederne var deres erfaring hovedsakelig med bakgrunn i konservativ samskaping i utforming og tilpasning av individuelle tjenestetilbud. Dette foregår gjennom dialog for å skape større innsikt, forståelse og læring i situasjoner preget av likeverdighet. Samtlige enhetsledere formidler at brukerne og pårørende har innflytelse på tjenestetilbudet innenfor de rammene som foreligger, og at hjemmetjenestene er fleksible til å imøtekomme behov og ønsker. På en annen side trekker åtte av elleve enhetsledere frem at det ofte er større forventninger til hva de skal bidra med enn det de har muligheter for. Spesielt gjelder dette forventninger fra pårørende. Dette vil utgjøre et krysspress med høye forventninger til tjenesteutøvelse på den ene siden og knappe ressurser på den andre siden.

En av enhetslederne som deltok i større grad av radikale samskapingsprosesser ved utvikling av *en aldersvennlig by* opplever seg som en likeverdig samarbeidspart som bidro med sine erfaringer og kunnskap som sykepleier og representant for hjemmetjenestene. Enhetsleder opplevde stor takhøyde for innspill og løsninger, og at arbeidet medførte konkrete tiltak, eksempelvis nye benker, kulturtilbud og busstilbud i bydelen. De fleste av enhetslederne har ikke deltatt i tilsvarende prosjekt, og det kan dermed ikke trekkes slutninger om at dette vil være representativt for alle enhetslederne.

5.1.3 Barrierer ved samskaping

Enhetslederens opplevelse av ulike rammebetingelser vil påvirke deres holdninger til samskaping. Alle enhetsledere understreker at det å være en politisk styrt organisasjon kan bidra til å hemme samskaping, ved at frihet til tilnærming begrenses av politiske føringer som tidvis kan oppleves detaljstyrende. Fem enhetsledere oppga at de har hatt besøk av politikere før valgkamper og hvor de sitter igjen med en opplevelse av at de var ute etter informasjon, gjerne om sine kampsaker og ikke ut fra å vise interesse for hjemmetjenestene og fokus på

samskaping i utviklingsarbeidet. En av enhetslederne beskrev dette som *“politikerne lever i en annen verden enn oss og da blir det vanskelig å samskape”*. Her kan en tenke seg at kommunikasjonsprosessen er en barriere og at budskapet ikke når frem. Tre enhetsledere trakk i den forbindelse frem at politikere kan ha en personlig agenda eller fange opp et enkelt innspill som kan føre til politisk vedtak, og at det ikke blir hensyntatt de faglige innspillene fra administrasjonen. Dette kan oppfattes som manglende tillit til politikere og som en barriere for samskaping. I den sammenhengen oppleves ikke politikere som en likeverdig samarbeidspartner. Det kan virke paradoksalt at politiske føringer kan være en barriere for samskaping på den ene siden og samtidig vedta strategien *“Den samskapte kommune”* (Trondheim kommune, 2019 b).

Politikere er øverste ledelse i en kommune og dersom *new public governance* perspektivet legges til grunn ansees det som nødvendig at politikere utvider og utfordrer rollen til å handle om mer enn å være beslutningstakere av ferdige utarbeidede løsninger fra administrativt hold. Funn fra Tortzen (2016, s.199) viser en tendens til at administrasjonens ledelse fører til at samskapingsinitiativ de-politiseres og holdes adskilt fra den representative, demokratiske arena som medfører manglende politisk lederskap i samskapingen. Dette understøttes av Torfing (2019) som påpeker at hvis politikere deltar i større grad i direkte samskaping, i stedet for å kun sette mål og kontrollere administrasjonen vil det i større grad bidra til å øke lærings- og utviklingskapasiteten i kommunene. For å lykkes med dette er man i stor grad avhengig av at administrative ledere legger til rette for arenaer og muligheter for politisk deltakelse.

Samtlige enhetsledere omtalte at de opplever krysspress med økte forventninger fra brukere, pårørende, ansatte, overordnet administrativ og politisk ledelse på den ene siden og knappe ressurser på den andre siden. I denne sammenheng poengterer flere viktigheten av forventningsavklaringer med spesielt brukere og pårørende, men også overfor ansatte. *“Ansatte er stolt over jobben sin og faget, og det er viktig også her å få avklart hva som er primæroppgavene. De ønsker ofte å gi flere tjenester enn det som er vedtatt”*.

En annen utfordring for samskaping er organisering av Trondheim kommune i store tjenesteområder og som separate resultatenheter. Seks enhetsledere opplever *“silo-inndelingen”* utfordrende for å skulle tenke helhetlig og samordnet. Dette kan være med bakgrunn i at det ikke er tilstrekkelig samarbeid om arbeidet som gjøres før innbyggere blir hjemmetjenestebrukere og for å løse felles utfordringer på tvers av tjenesteområdene. I stedet

for å tenke “*hva som blir den beste løsningen for brukeren, fokuseres det heller på internfakturering*”. Økonomi- og styringsdialogen kan på den måten hemme samskaping ved at enhetene må levere budsjett i balanse. *Helhetlige pasientforløp i hjemmet (HPFH)* blir derimot trukket frem av samtlige enhetsledere som tiltak for å sikre samordning og samarbeid i pasientoppfølgingen.

5.1.4 Delkonklusjon

Jeg har i dette delkapittelet beskrevet hva kommunale styringsdokumenter inneholder av føringer for hvordan det skal jobbes med involvering og samarbeid for å skape nye løsninger i Trondheim kommune. Sammenlignet med funn fra intervjuene kan det virke som om det legges større forventninger til enhetslederne enn de selv opplever de har muligheter for innenfor de rammebetingelsene de har.

Videre har jeg redegjort for hvordan enhetslederne oppga hvordan de forholder seg til overordnede strategier og målsettinger om å involvere, samskape og mobilisere ressurser utenfor egen organisasjon, samt erfaringer enhetslederne har med samarbeid med innbyggere, politikere og andre aktører. Verdigrunnlaget *åpen, modig og kompetent* er godt kjent i hele organisasjonen. Funn fra styringsdokumentene og intervjuene kan oppfattes som om de har et positivt innstilt til involvering, både ut fra et empowermentperspektiv og ut fra effektivitetsperspektiv hvor innbyggere/brukere har iboende ressurser som kan mobiliseres. Samtlige enhetsledere har lang erfaring med konservativ samskaping på individnivå, men mindre radikal samskaping. Sistnevnte kan forklares ut fra blant annet organisatoriske barrierer, begrensede økonomiske rammer og politiske føringer.

Funn fra intervjuene indikerer at enhetslederne av hjemmetjenestene mener det er utfordrende å realisere de radikale formene for samskaping innenfor Trondheim kommunes rammeverk på kommunedelsnivå. Det er derimot eksempler på radikal samskaping ved enkeltstående prosjekter, som *aldersvennlige bydeler* og *leve hele livet*.

5.2 Hvordan bør samarbeid basert på samskaping organiseres og ledes?

Ifølge Henrik Finsrud (referert i Trondheim kommune (ledelsesboka), 2017) vil ledelse av samskaping innebære å vise tillit og skape handlingsrom for medarbeidere, inspirere og gi retning ved å etterspørre nye løsninger, bygge systemer for samskapt læring, bygge kompetanse på samskaping og legge til rette for et proaktivt innovasjonspolitisk lederskap. I

intervjuguiden vil spørsmål knyttet til temaene *kommunikasjon og dialog, makt og medvirkning, rolle og ledelse*, samt *barrierer ved samskaping* benyttes for å vurdere spørsmålet om hvordan samarbeid basert på samskaping bør organiseres og ledes. I tillegg vil jeg se dette opp mot føringer i handlings- og økonomiplanen (Trondheim kommune, 2019 c) og ledelsesplattformen (Trondheim kommune, 2017 a, og b). Jeg vil videre benytte den teoretiske tilnærmingen ved den samskapte læringsmodellen i drøfting av resultatene.

5.2.1 Kommunikasjon og dialog

Trondheim kommune legger føringer for at målstyring skal gi økt grad av bevissthet, forpliktelse og eieransvar. Det vil også kunne øke graden av problemløsning med flere. Utfordringer som mange kommuner opplever er hvordan man skal gå fra visjon til handling. Trondheim kommune beskriver dette arbeidet som en prosess fra *fasthet på mål* (periodemål) i handlings- og økonomiplanen til *frihet på tilnærming* i enhetsavtalen. Dette innebærer at overordnet ledelse slipper kontroll og gir rom for enhetsleder ved å vise tillit til å jobbe videre med å skape innhold i enhetsavtalen. Her jobber enhetene (ledelse og tillitsvalgte) med hva de skal oppnå for de fire nærmeste årene og velger indikatorer som kan måle dette. Deretter velges hvilke tiltak og aktiviteter de skal iverksette for å nå enhetens mål (Trondheim kommune, 2015). Her vil dette innebære at ledelsen ikke er ensidig ansvarlig for å bygge tillit, men at ansatte sammen med leder har en rolle i oppbygging av tillit i samarbeidet.

Alle enhetslederne formidler at de har god kjennskap til styringsdokumentene og at de opplever at det er en rød tråd fra de overordnede styringsdokumentene til enhetsavtalen. En av enhetslederne illustrerte dette med at “*ser avtrykk av overordnede strategier i enhetsavtalen*”, som omfatter mål og sentrale rammebetingelser for den enkelte enhet. I tillegg til enhetsavtalen trekker seks enhetsledere frem handlings- og økonomiplan som det styrende dokumentet, og spesielt det kapittelet som omhandler bestillingen til hjemmetjenestene.

På spørsmål om implementeringen av strategiene og hva de skal bidra til formidler enhetslederne at de overordnede strategiene er mindre kjente for ansatte, og at det er ulikt hvordan disse benyttes i enhetene. Som en av enhetslederne formidlet er “*de ansatte mer opptatt av daglig drift og brukerne, ikke overordnede strategier som de ikke har forhold til*”. En annen enhetsleder presiserte at det er knapphet på tid og at “*innholdet i møtene på prioriteres, hvor det fokuseres på nødvendig kompetanse, organisering og fordeling av*

driftsoppgaver”. Ansatte blir derimot involvert i de konkrete bestillingene som har betydning for tjenesteutøvelsen.

Seks enhetsledere påpekte at de jobbet med de overordnede styringsdokumentene i hjemmetjeneste-nettverket (for enhetslederne), og at det var mer forbeholdt det strategiske nivået. De andre fem enhetslederne trakk ikke frem dette, men de deltar i nettverket og er dermed involvert i dette arbeidet. Tre enhetsledere uttrykte at de ikke var like bevisste disse strategiene og at *“hverdagen tok dem”*.

På tjenesteutførelse er enhetslederne enig i at ansatte samskaper med brukerne, pårørende andre aktuelle aktører, ved at de arbeider mot felles mål om å gi brukertilpassede tjenester og at de har komplementær kompetanse til brukerne og evt. andre aktører. *“Ansatte deltar i ulike samskappingsprosesser, men er ikke like bevisst dette”*.

5.2.2 Makt og medvirkning

På spørsmål om hvordan enhetslederne tilrettelegger for samskapende prosesser trakk alle frem viktigheten av å få skapt likeverdige prosesser, og at alle aktørene er med i hele prosessen. Denne første fasen som ble beskrevet i den samskapte læringsmodellen (delkapittel 2.3) beskrives som kritisk dersom deltakerne kommer sent med i prosessen. Det ble i denne sammenhengen påpekt at det må brukes tid innledningsvis i å få en felles forståelse av problemet/utfordringen og etterhvert enes om å arbeide mot en felles målsetting som gagnar alle. I følge Kobro (2018) vil likeverdighet i samarbeidsrelasjoner kunne skape gjensidig utveksling av kunnskap og ressurser, læring og synergieffekt, og som kan styrke eierskap til samskappingsprosesser.

Alle var generelt enig i at det er viktig å være tydelig på rammebetingelsene som det innebærer å være en politisk styrt organisasjon i dialogen med de andre aktørene. Dette ble kommentert av en som sa *“Det er innenfor tjenesteytingen lagt føringer for hva som skal tilbys og i mange tilfeller hvordan tilbudet skal være”*. Dette kan begrense involvering og medvirkning, og være til hinder for å tilrettelegge for likeverdige samarbeidsrelasjoner. Her pekes på utfordringer som kan ha implikasjoner for hvordan man kan lede og styre samskaping i offentlig sektor. En kommune er en del av samfunnets politiske system, og som innebærer sentralisering av makt.

5.2.3 Rolle og ledelse

Ledelse av samskaping blir i litteraturen ofte trukket fram som en utfordrende øvelse. For det første er ledelse av samskaping knyttet til risikovillighet, og dette har vist seg å være problematisk for mange ledere. For det andre kan det være utfordrende for ledere å gi fra seg makt og innflytelse til andre aktører utenfor egen enhet, spesielt i de tidlige fasene av samskappingsprosessene. For det tredje vil samskaping innebære et brudd med den tradisjonelle rolleforståelsen som er preget av en hierarkisk styringslogikk (Tortzen, 2019).

Trondheim kommune benytter målstyring hvor det skal være en balanse mellom strategisk styring mot langsiktige mål og profesjonsfaglig utvikling av tjenesten (Trondheim kommune, 2015). Målet er at dette styringsperspektivet skal gi mindre detaljstyring og mer tillit til enhetenes prioriteringer for å underbygge overordnede mål. Det er etablert et årshjul for styringsdialogen med regelmessige, formelle prosesser som skal sikre åpenhet, koordinering, forutsigbarhet, medvirkning og tillit. Det er videre gitt føringer for at komplekse problemstillinger ikke kan løses alene, men gjennom horisontale nettverk (Trondheim kommune, 2015). Horisontale nettverk kan være en nyttig arena for samskaping og læringsarena hvor de ulike aktører bringer inn ulike typer ressurser, og hvor de vil forsøker å oppnå mer i fellesskap enn det de ville ha oppnådd hver for seg (Røiseland & Vabo, 2016).

Strategi tre i kommunens handlings- og økonomiplan (Trondheim kommune, 2019c) legger føringer for samskaping ut fra en empowerment forståelse, som innebærer at tjenestene i større grad utvikles i fellesskap som en del av lokalsamfunnet, hvor man befinner seg på kontinuumet mot radikal samskaping. Her er et strategisk hovedgrep å vektlegge verdien av gode relasjoner mellom folk og betydningen disse har for samskapingen og utviklingen av Trondheimssamfunnet, mulighetene som åpner seg gjennom smart bruk av teknologi, samt kommunens evne til å svare på egne kunnskaps- og kompetansebehov gjennom strategisk samarbeid med eksterne FoU-miljøer (Trondheim, 2019 c). Denne strategien innebærer videre at ledere og ansatte i kommunen definerer behov og finner løsninger i en samskappingsprosess med innbyggerne som går mye lenger enn det tradisjonelle begrepet medvirkning legger opp til. Istedenfor å invitere innbyggerne et stykke ute i prosessen hvor mange av premissene er satt, må innbyggerne være nærmeste samarbeidspartner før problemet i det hele tatt er ferdig definert. Dette vil kreve en annen type ledelse hvor faglig kompetanse i mye større grad benyttes til å åpne opp diskusjonen rundt de enkelte tjenestene, uten å ha svarene klare på forhånd (Klev og Levin, 2009). Dette vil medføre en stor endringsprosess hvor en systematisk

prøver, tester, feiler, lykkes, lærer og deler praksis og kunnskap om relasjonelle løsninger (Trondheim kommune, 2019 c). «*Kommunen må ta et betydelig ansvar for å utvikle den kunnskap og kompetanse..... Dette skal skje i et tett samspill med innbyggere, forskningsmiljøer og næringsliv. Universitetskommunen omfatter tiltak og virkemidler som støtter opp under kunnskapsbasert innovasjon og omstilling*» (Trondheim, 2019 c, s.17). Dette samsvarer med den samskapte læringsmodellen hvor ny kunnskap utvikles gjennom problemløsning og refleksjoner i sin naturlige kontekst (Klev og Levin, 2009).

Læringsprosessen kan innebære en syklisk utvikling, ved at en i tillegg til refleksjon over egen praksis, også kan bidra til helt ny praksis, andre forståelsesrammer, andre deltakere og annen samhandling. I følge Klev og Levin (2009) handler endring om å systematisere og strukturere læringsprosesser, som innebærer å strukturere spillet mellom “problemeierne” (de som opplever behov for endring) og “pådriverne” (lederne). Pådrivernes rolle vil her være tilrettelegging og skaping av læringsmuligheter som vil sette ansatte i stand til å ta beslutninger utviklet gjennom økt kompetanse. På denne måten blir endringsoppgaver realisert og som samtidig kan medføre at det bygges ressurser i organisasjonen som senere kan aktiviseres (Klev og Levin, 2009). Ledelse av samskaping handler i denne sammenhengen om å ha ferdigheter til å skape de lærings- og utviklingsprosesser som er nødvendig for å sikre problemløsning på kort sikt, men samtidig bygge opp endringskapasiteten av betydning for å sikre overlevelse på lang sikt. Her vil dette innebære endringsledelse i hverdagslig arbeid, noe jeg anser enhetslederne har god erfaring med ut fra deres refleksjoner i intervjuene.

Hovedprioriteringen i kommunens økonomi- og handlingsprogram innenfor helse- og omsorg viser også en tydelig empowermentforståelse; «*I helse- og omsorgstjenestene skal brukere og pårørende involveres i større grad for å sikre god livskvalitet..*» (Trondheim kommune, 2019c, s. 152). Et av målene tydeliggjør denne forståelsen:

Helse- og omsorgstjenestene er innovative og utvikler tjenestene i fellesskap og i samarbeid med innbyggere, frivillige lag og organisasjoner og sosiale entreprenører....
..Vi prøver ut nye former for frivillighet og dialog med innbyggerne...utvikler medarbeiderskapet slik at ansatte tar en aktiv rolle i utviklingen av tjenestene i samarbeid med innbyggerne (Trondheim kommune, 2019c, s.160).

Seks av elleve enhetsledere påpekte at de har manglende kunnskap og erfaring til å drive store og spesielt radikale samskappingsprosesser. Dette kan være med bakgrunn i at det vil

innebære en annen logikk enn i konvensjonell organisatorisk ledelse som de har erfaring med (Kobro, 2018). De resterende fem enhetslederne trakk ikke frem at de manglet kompetanse til å lede store samskappingsprosesser, men ti av elleve svarte at de ikke har ledet slike prosesser. I følge Kobro (2018) vil det være behov for andre verktøy og metoder når man skal lede prosesser i nettverk, enn om man leder en organisasjon med en gruppe medarbeidere man har instruksjonsmyndighet over. Slik ledelse må legge vekt på motivering og mobilisering av ressurser på tvers av organisasjonen, utenfor organisasjonen og borgergrupper.

Ledelse av enhetsledernetverket for hjemmetjenestene har derimot enhetslederne erfaring med, da ledelsen går på rundgang med et år av gangen. Ledelse innebærer her å lede prosesser, sikre fremdrift og lederstøtte, bidra til at alle slipper til og likeverdige samarbeidsrelasjoner. Her tas beslutninger i fellesskap og hvor leder av nettverket ikke har beslutningsmyndighet over de andre enhetslederne. Jeg vurderer at dette vil være en nyttig kompetanse som kan overføres til samskappingsprosesser hvor andre aktører deltar. Ingen av enhetslederne trakk frem overføringsverdien av denne kompetansen, men det betyr ikke at de ikke at de ikke deler dette synspunktet.

Trondheim kommune har satset på å utvikle sin administrative ledelse gjennom en ledelses skole i 2018-2019 for kommunens 700 ledere, for å styrke ledere slik at de kan bidra til å gjøre kommunen mer innovativ og samskapende (Trondheim kommune, 2017 a og b, 2019 b, 2020 d). Samtlige enhetsledere trakk frem at de hadde deltatt på ledelsesskolen, men ingen av dem påpekte ledelse som en profesjon og som en kompetanse i denne sammenhengen.

Ifølge Trondheim kommune sin ledelsesplattform legges føringer for at *«lederskapet skal bidra til å mobilisere ideer og ressurser hos aktører utenfor egen organisasjon»* (Trondheim, 2017, s.1). Dette understøtter sammenhengen mellom ledelse og kommunen som aktør i samfunnsutviklingen og samskaping (Trondheim kommune, 2017a). Offentlig ansatte kan derimot føle at deres fagekspertise trues gjennom samskaping eller at de ikke har tro på at innbyggeren har kunnskap og kompetanse å bidra med. Dette kan skape lite motivasjon til samskaping og her vil både implementering av strategiske føringer og utøvelse av både rammesettende og fasiliterende ledelse være sentralt for å oppnå målsettingen om «den samskapte kommunen Trondheim» (Trondheim kommune, 2019 b). Gjennom intervjuene kom det frem at samtlige enhetslederne mente at deres fagkompetanse ikke var til hinder for samskaping, heller tvert imot, og at de heller så på kompetansen som komplementær til

brukernes og andre aktørers kompetanse for å skape helhetlige tilnærming og forsvarlige tjenester.

Samtlige enhetsledere påpekte betydningen av å tilrettelegge prosessene slik at alle deltakerne opplever sine bidrag som viktige og at de tør å bidra. Det vil kreve at det tilrettelegges for tillitsbaserte relasjoner og at dialogkvaliteter ivaretas slik at ingen opplever at deres synspunkter tilsesettes. Å lede slike prosesser vil være ressurskrevende og vil innebære kunnskap og spesielt erfaring for å skulle sørge for at prosessen fungerer, at det er en jevn tilgang til ideer og kunnskap og for å lede arbeidet fremover (Klev og Levin, 2009).

Som tidligere beskrevet viser funn at enhetsledere har liten erfaring med store samskappingsprosesser, men det samskapes ved kontinuerlig tjenesteutvikling innen enheten og i direkte utforming av individuelle tjenester. Ifølge Kobro (2018) vil ledelse i denne sammenheng innebære både forståelse for prosessen, orden og struktur, evne til fornyelse og fleksibilitet, og det krever vilje og evne til ivaretagelse av relasjoner. På spørsmål om det vil være behov for endring av lederskapet svarte samtlige at det vil være andre forutsetninger å lede samskappingsprosesser utenom egen enhet enn tradisjonell hierarkisk ledelse over egne ansatte. Fem enhetsledere stiller derimot spørsmål om kommunen er rigget organisatorisk for å skulle drive radikal samskaping på tjenesteutvikling med *bottum up* initiativ. I den forbindelse trekker tre enhetsledere frem behovet for mer jobbing i horisontale nettverk med deling av kunnskap og erfaringer. Samtlige enhetsledere trekker frem endringskompetanse og evnen til å lede gode, inkluderende prosesser med stor takhøyde for alle innspill, som viktig kompetanse i arbeidet med samskaping.

Kommunestørrelse vil ha betydning for samskaping, da det i store kommuner kan bli uoversiktlig å få til gode samarbeid og relasjoner på tvers. Dette synspunktet ble utdypet videre ved at en enhetsleder trakk frem at Trondheim kommune er en stor organisasjon og *“det kommunale systemet tar tid, hvor mange skal involveres og beslutninger skal vedtas politisk før det kan iverksettes”*. Samtidig vil Trondheim kommune med bakgrunn i sin størrelse være robust og inneha store fagmiljø og kompetanse til å sette igang radikale samskappingsprosesser. Eksempelvis ledes *Aldersvennlige bydeler* av spesialrådgivere fra kommunedirektørens fagstab, og da med representanter fra enhetsledere for hjemmetjenesten.

Samtlige enhetsledere er enig i at det for å lykkes med samskaping vil tidlig involvering i samskappingsprosesser være avgjørende, men at det i praksis ofte ikke ble gjennomført. En

enhetsleder beskrev utfordringer ved *top-down* initierte prosjekt med dette med utsagnet; *“Hjemmetjenesten er som et tog med helse- og velferdsdirektøren i forsetet og kommunalsjefen rett bak. Enhetslederne deltar tidlig i prosessen, mens øvrige ansatte blir involvert lengre ut i prosessen. Vil da være på ulike nivå og forståelse som kan skape utfordringer med fremdrift. Samskapingen kommer for sent i prosessen.”*

5.2.4 Barrierer ved samskaping

Det vil kunne oppstå en organisatorisk barriere ved samskaping med bakgrunn i at Trondheim kommune er dominert av en tradisjonell hierarkisk styringslogikk, hvor ansatte følger regler og styringssystemer innenfor sine siloer. Samskaping i kommunesektoren vil utfordre det tradisjonelle tankesettet, og kreve nye måter å lede og organisere kommunene på, der hierarki, målbasert styring, kontroll og delegering vil måtte vike. På den ene siden vil det være oppgaver knyttet til drift, kontroll og sikkerhet, mens på den andre siden vil være utvikling, utprøving og innovasjon som kan skape usikkerhet. Kommuner som vil utvikle sin samskapingsevne må i følge Kobro (2018) finne en balanse mellom kontroll og sikkerhet, og utprøving med risiko og aksept for å feile. Kobro (2018) hevder at det er få kommuner som havner i “innovasjonsgrøfta”, de fleste har behov for trygghet og har lite risikovilje.

Seks enhetsledere påpeker at strategier og føringer om mer samskaping uten at dagens organisasjonsstrukturer og styringsprinsipper endres vil være krevende, og ut fra funn fra samtlige intervju er det utsagn som kan tolkes til at dette synspunktet kan støttes av alle enhetslederne. En annen utfordring i denne sammenhengen er at det vil være vanskelig å drive samskaping innenfor deler av organisasjonen, dersom de man ønsker og tenker er hensiktsmessige aktører i samskapingsprosesser, holder fast ved gamle vaner. Her vil kommunestørrelse være en betydelig faktor for å skulle få hele organisasjonen i å dra i samme retning. Endring av holdning til mer samskaping vil trolig være vanskelig i store organisasjoner som Trondheim kommune, med lange beslutningslinjer og mange avgrensede resultatenheter. Det vil ta tid å endre organisasjonen fra fragmentert forvaltning og kontroll til samhandling og innovasjon. I tillegg til samskaping internt i organisasjonen vil Trondheim kommune i denne sammenheng være avhengig av å inngå i likeverdige relasjoner med en rekke aktører i lokalmiljøet utenfor egen kommuneorganisasjon.

Det er ikke alltid like lett å få innbyggere/borgere til å bidra, dersom det ikke har direkte påvirkning på dem. Funn fra intervjuene viser at alle enhetslederne mener det er avgjørende

hva det skal samskapes om og hvor nærmiljøutvikling med lokale tjenestetilbud vil være et godt eksempel på samskapingsprosess på systemnivå som kan være aktuelle. Politikerne er ofte initiativtakere til samskaping, men de deltar ikke selv i prosjektene /arbeidsgruppene. Dette kan betraktes som et versjonsetterslep i kommuneversjoner, hvor politikerne ikke ser behovet for at de selv skal være med i samskapingsprosessene.

5.2.5 Delkonklusjon

I dette delkapittelet har jeg forsøkt å redegjort for hvordan samarbeid basert på samskaping bør organiseres og ledes. Både handlings- og økonomiplan (Trondheim kommune, 2019 c) og ledelsesplattformen (2017 a) legger føringer for mer samskaping og hvilke strategier ledere og ansatte skal følge i dette arbeidet. Funn fra intervjuene viser at enhetslederne kjenner godt til de overordnede strategiene, men at de er mindre kjent for ansatte og at det er ulikt hvordan det jobbes med strategiene på enhetene. Konservativ samskaping er i følge enhetslederne utbredt og en del av daglig drift, mens radikal samskaping oppleves utfordrende med blant annet dagens organisasjonsstruktur og styringssystem.

Enhetslederne oppga i intervjuene flere forutsetninger for å skulle lede radikale samskapingsprosesser, men formidlet at de manglet erfaring med å skulle lede et slikt arbeid. Samtlige enhetsledere trakk frem at de hadde deltatt på lederskolen, men ingen av dem påpekte ledelse som en profesjon og som en kompetanse i sammenheng med samskaping. Samtlige enhetsledere mente videre at deres fagkompetanse var nødvendig og komplementær kunnskap til de andre aktørenes kompetanse, og at fagkompetansen bidro til en helhetlig tilnærming og forsvarlighet. Lovverket legger videre opp til å kunne bidra til samskaping innenfor rammen av forsvarlighet, politiske føringer og økonomiske betingelser.

Enhetslederne trakk videre frem utfordringer med å lede systematiske prøving med rom for å feile, lykkes, lære og dele erfaring og kunnskap i en travel hverdag med knappe ressurser og mange driftsoppgaver. Ambisjonsnivået som er gjengitt i styringsdokumentet om forventning til ledelse av samskaping, gjenspeiles ikke i funn fra intervjuene. Dette kan handle om manglende risikovillighet, ressursknapphet, utfordringer med å gi fra seg makt og innflytelse versus ansvar for tjenestene, samt brudd med den tradisjonelle rolleforståelsen med hierarkisk styringslogikk.

5.3 Opplever enhetslederne tilstrekkelig handlingsrom?

Alle enhetsledere trakk frem verdigrunnlaget *Åpen, modig og kompetent* som grunnleggende verdier i Trondheim kommune. Ansatte skal utfordre åpent ved at folk, virkemidler og ideer knyttes sammen slik at det er naturlig og enkelt å medvirke i utviklingen av kommunen. Videre skal de handle kompetent ved at kommunen tar ansvar for at oppgavene løses slik at det skaper tillit til kommunen. Trondheim kommune er en organisasjon som bygger på demokratiske verdier, der det er mulig å tenke modig og hvor ingenting er så hellig at det at det ikke lar seg diskutere (Trondheim kommune, 2016).

Funn fra temaet *barrierer ved samskaping* i intervjuguiden vil benyttes til å svare på om enhetslederne opplever tilstrekkelig handlingsrom til å fremme samskapende prosesser. Trondheim kommune har lagt føringer for styringsprinsipper som innebærer at kommunedirektøren styrer gjennom fasthet til mål, og at enhetslederne må ha frihet til tilnærming og tillit i bruk av ressurser. Gjennom *styringskraftprogrammet* ønsker kommunen å tilrettelegge for at lederne er trygge på handlingsrommet sitt, og at det er godt samsvar mellom ønsket praksis og adferd (Trondheim kommune, 2014).

5.3.1 Økonomisk handlingsrom

Ut fra kommunens styringsprinsipper gis enheten tillit i bruk av ressurser, under forutsetning av at enhetens aktiviteter skal ligge innenfor vedtatt budsjett. Det gis videre handlingsfrihet for den enkelte enhet på å styre etter +/- 3 % i årsresultat (Trondheim kommune, 2015). Dette innebærer at enheten vil kunne få et påpluss på neste års budsjett på inntil 3 % av enhetens lønnskostnader dersom de går med mindreforbruk inneværende år. Dette vil være en engangssum som kan gi økt handlingsrom for eksempelvis å eksperimentere med samskappingsprosesser i tjenesteutviklingen.

Samtlige enhetsledere har en oppfatning om at handlingsrommet oppleves ulikt mellom de ulike enhetene, avhengig av den økonomiske situasjonen til den enkelte enhet. Sju enhetsledere svarte at de ikke opplever rom for å iverksette samskappingsprosesser i tjenesteutvikling og hvor en av enhetslederne trakk frem at det økonomiske handlingsrommet skaper ulikheter mellom enhetene. *“Med inntrekk av merforbruk på neste års budsjett medfører at vi kommer i en negativ spiral og hvor det kan være krevende å komme på rett kjøll igjen”*. I slike situasjoner vil det ikke være rom for å eksperimentere og bruke tid på samskaping, *“de knappe ressursene må benyttes til tjenesteyting”*. Ingen av enhetslederne

trakk frem at de hadde prioritert et påpluss på budsjettet til samskaping, men de ble heller ikke spurt direkte om dette.

5.3.2 Faglig handlingsrom

Styringsprinsippet *frihet på tilnærming* vil kunne innebære større faglig ansvar og en profesjonsfaglig utvikling. Trondheim kommune vurderer at enhetene har den beste kunnskapen om hvordan målene kan nås og dermed til å kunne velge aktiviteter for sin enhet. Det gis tillit til å prøve ut nye modeller eller konsepter for å nå fastsatte mål, hvor det er rom for å lære av hverandre, til nytenking og innovasjon (Trondheim kommune, 2015).

Alle enhetslederne formidler at de har et faglig handlingsrom dersom det foregår innenfor det økonomiske handlingsrommet og de politiske føringene. Ledelsen er ansvarlig for at tjenesteytingen foregår innenfor forsvarlige ressursrammer. Fire enhetsledere tar dette videre og svarer at det er positivt med profesjonskunnskap dersom det benyttes til å se muligheter og åpne opp for andre perspektiv. En enhetsleder forklarer dette med et eksempel; *Bruker kan ønske et annet tjenestetilbud for å få dekket sine behov for helsehjelp, fagkompetansen benyttes til å vurdere hvordan dette kan muliggjøres*". Her vil det være komplementær kunnskap som benyttes i tjenesteutviklingen, og hvor brukers erfaringer er viktig. Alle enhetslederne påpeker i denne sammenhengen at løsninger ved en samskappingsprosess må ikke gå på bekostning av faglig forsvarlighet. Enhetslederne er på vegne av kommunen ansvarlig for at det ytes forsvarlig tjenester i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven (Helse- og omsorgsdepartementet, 2019). Seks enhetsledere trekker videre frem at de har blitt mer flerfaglig og ser stor nytte av å ha ulik kompetanse i grunnbemanningen. *“Ved å få andre kompetanser og perspektiv inn i tjenestene vil kunne bidra til å tenke utenfor boksen og se på nye måter å løse oppgavene på.”*

Tre enhetsledere formidler at de opplever politiske styringssignaler som urealistiske og mener de ikke har innsikt i hvordan hverdagen er. Det er store krav til dokumentasjon, rapportering og resultatmåling i tillegg til tjenesteleveransen. I tillegg oppleves flere politiske vedtak å være for detaljstyrte, slik at det kan være en barriere for samskaping og ikke en opplevelse av å ha frihet til tilnærming til å nå mål. *“Av og til er vi for lojale for å strekke oss for å oppfylle alle føringer”*. Det er grunn til å tro at disse synspunktene vil bli støttet av de øvrige enhetslederne ut fra det de har uttalt om politisk styring innenfor andre tema i intervjuet.

På nettverksmøter med kommunalsjef er det gjennomgang av politisk agenda hvor det diskuteres hva de ulike vedtakene har av betydning for arbeidet i hjemmetjenesten. Dette kan være grunnlag for innspill fra andre ledere om hvordan det kan tenkes nytt om løsninger og oppgaver. Lederne kan utfordres til å *tenke modig* og prioritere ut fra mulighetsrommet til å kunne eksperimentere jf. figur 5: *Kommunens verdigrunnlag som forutsetning for samskapt ledelse* (Trondheim kommune, 2019 a). I denne sammenheng kan det legges til rette for at kommunalsjef får større innsikt i hverdagen og til å kunne støtte potensielle utviklingsområder som det kan jobbes videre med. Som det tidligere er beskrevet oppleves derimot politikerne som lite imøtekommende til å lytte til hva hjemmetjenestene erfarer og til å ta imot innspill til utviklingsområder og tiltak. “*Det oppleves lite samskaping i politiske vedtak*” er et beskrivende utsagn fra en av enhetslederne.

5.3.3 Organisasjonsstruktur og organisasjonskultur

Omsorgssektoren i Trondheim kommune er en stor og kompleks organisasjon, med mange enheter, mange lag med hierarki og mange ulike prosedyrer og rutiner. Å få hele omsorgssektoren til å trekke i samme retning kan være utfordrende, da det vil oppstå mange ulike interesser, perspektiver og dermed også ulike årsaker til å motsette seg endring. I følge Jacobsen (2012) ser størrelsen på kommunen til å motivere endringsevnen som følge av at økt størrelse betyr økt kompleksitet og tunggroddhet. Dessuten vil også lange kommandolinjer kunne føre til at informasjonen om endring kunne forvrenses før den når alle aktørene. På en annen side kan Trondheim kommune som en stor organisasjon ha ressurser som kan settes inn i utviklingsarbeid, og legge til rette for samskaping.

Strukturell utforming er ett av virkemidlene som ledelsesmessig er til rådighet, hvor all organisering innebærer å begrense noe og åpne for noe annet. Lederen som *designer* innebærer å utforme struktur for å lage koblinger og skiller, arena for læring og endring, skape organisasjonsløsninger som teamorganisering, prosessorganisering, tillegge resultatansvar, allokere ressurser mm. Dette vil være beslutninger som gradvis kan initiere nye utviklingsprosesser. Det er derimot verdt å være bevisst at struktur skaper muligheter og begrensninger, men en ny struktur skaper ikke en ny organisasjon før ansatte begynner å jobbe på en annen måte (Klev og Levin, 2009). Organiseringen av tjenestene oppleves i følge enhetslederne å utgjøre en barriere for samskaping når man skal benytte ressurser på tvers av tjenester. Tre av enhetslederne trekker i denne sammenheng frem internfakturering på

ressursbruk utenfor egen enhet som et eksempel. De mener disse transaksjonskostnadene medfører bruk av ressurser som kunne vært benyttet direkte til utviklingsarbeidet.

En viktig form for ledelse er å engasjere seg i dialoger med ansatte, klargjøre rammer og forutsetninger, utfordre rådende handlingsteorier og teste ut egen tenking. Lederen som *lærer* handler om å fasilitere dialog som utfordrer og utvikler handlingsteorier. Dette vil kunne innebære å sette spørsmålstegn ved hvorvidt måten det tenkes på og jobbes på i dag er hensiktsmessig for å nå ønskede mål. Det tilrettelegges for slike prosesser i nettverkssamlinger hvor gjeldende praksis og oppgaveløsning utfordres og hvor aktørene i fellesskap søker forståelse og gode løsninger (Klev og Levin, 2009).

En annen utfordring som fem enhetsledere trakk frem er utfordringer med å ha nok ressurspersoner innenfor de ulike områdene og at implementering av helseplattformen medfører at ansatte fra alle områder må bidra som superbrukere og fagekspertter som blant annet innebærer deltakelse i ulike arbeidsgrupper som krever ressurser. *“Vi kjemper med klokka og må prioritere hardt for å skape handlingsrom for samskaping og innovasjon”*. Implementering av *Helseplattformen* krever veldig mye ressurser på alle tjenesteområder og det er grunn til å tro at denne utfordringen støttes av alle enhetslederne.

Utviklingsarbeid vil medføre endringer i varierende grad. Organisasjoner er i følge Jacobsen (2012) først og fremst konstruert for stabilitet og forutsigbarhet, ikke endring og usikkerhet. Det vil i og rundt omsorgssektoren være ulike stabiliseringskrefter, som verdigrunnlag og kultur og regulerende organer. Organisasjonskultur på enhetsnivå vil kunne påvirke muligheten for endring og samskapt læringsprosesser. Ved samskaping kan det oppstå motstridende behov og interessekonflikter ut fra hvilken påvirkning endringen vil ha for henholdsvis brukere, ansatte, enheten, samarbeidspartnere, Trondheim kommune som organisasjonen, frivillige og private aktører. Det som vil være bra for organisasjonen som helhet er ikke nødvendigvis bra for den enkelte enhet, ansattgruppe eller berørt brukergruppe.

Lederen er kulturskaper og kulturbærer i organisasjonen, ikke bare gjennom eksplisitte reguleringer og andres atferd, men også gjennom egen atferd. Rollen som *skipper* handler om å påvirke rådende verdier og normer gjennom egen atferd, som å modellere høye standarder for arbeid eller måten man forholder seg til mennesker. Det handler videre om hvilke prioriteringer man i praksis viser når dilemmaer krever kritiske beslutninger (Klev og Levin, 2009).

Samtlige enhetsledere formidler at det å avsette tid til samskaping i en hverdag som oppleves travel kan være vanskelig og det kan oppleves utfordrende å få ansatte til å ta på seg oppgaven som ressursperson i tjenesteutvikling uten at det avsettes midler til dette . *“Ansatte er dessuten opptatt av å gi gode tjenester og yte det lille ekstra for brukerne, fremfor å bruke tid til tjenesteutvikling”*. Enhetslederne påpeker i denne sammenheng av at de er avhengig av ekstra ressurser som avsettes til å drive radikal samskaping, mens konservativ samskaping med brukere og pårørende er en integrert del av arbeidshverdagen. Med bakgrunn i dette er hovedsakelig tjenesteutviklingen *top-down* initiert og gjerne også politisk vedtatt. Her vil gjerne en til fire enheter bli valgt ut til pilotprosjekt og hvor det ut fra evaluering av resultat blir besluttet implementert i resten av organisasjonen. Disse prosjektene er ofte i samarbeid med universitetskommunesamarbeidet og/eller statlig initierte prosjekt, hvor det gis mulighet for tilskuddsmidler. Brukerrepresentanter deltar i disse prosjektene, men da er det gjerne lagt føringer for mandat til prosjektet.

5.3.4 Juridisk handlingsrom

Omsorgssektoren er relativt sterkt regulert av både statlige og kommunale vedtak, og dette vil legge føringer for mulighetsrommet for samskaping. *“Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester”* (Helse- og omsorgsdepartementet, 2019, §3-1). For å oppfylle dette ansvaret legger loven føringer for hvilke tjenester som skal tilbys som et minimum og hvilke profesjoner kommunen skal ha knyttet til seg som lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesykepleier, ergoterapeut og psykolog (Helse- og omsorgsdepartementet, 2019, § 3-2). Forutsetningene i kommunen er forskjellige og det legges derfor føringer for at kommunens tjenestetilbud skal utformes ut fra lokale behov og forhold (NOU 2018: 16, kap.3.3.1).

En av enhetslederne påpeker at vedtak om helse- og omsorgstjenester kan føre til at brukerne blir *“passive”* ved at det gir forventninger om hva kommunen skal bidra med. *“I Norge har vi brukt mange år på å gå fra næromsorg til profesjonell omsorg, og det vil ta minst like langt tid for å snu dette”*. Jeg vurderer at dette synspunktet vil kunne støttes av de andre enhetslederne, da alle har reflektert rundt hva utviklingen av velferdsstaten har medført av forventninger til hva kommunen skal gi av tjenester og at de har formidlet at det er viktig å få avklart med pårørende hva de ønsker å bidra med.

Det er nedfelt i kommuneloven (2018, § 1-1) at *“kommunen skal yte tjenester og drive samfunnsutvikling til det beste for innbyggerne”*. Videre skal forvaltningen være både effektiv, tillitsvekkende og bærekraftig. Effektivitet og tillit til bruk av offentlige midler, vil kunne oppfattes som en begrensning til å prøve ut nye modeller ved samskapt læringsprosesser, hvor en ikke kjenner resultatet på forhånd. På en annen side vil kommunen være avhengig av å tenke nytt og fremtidsrettet for å skape en bærekraftig velferdsstat.

Helse- og omsorgstjenesteloven (2019, §3-10) legger opp til medvirkning og involvering av brukere, pårørende og frivillige aktører. Innbyggerne på sin side har forventninger om at tjenestene skal leveres i henhold til avtale. Enhetslederne har ikke inntrykk av at brukere og pårørende nødvendigvis engasjerer seg i om det prioriteres ressurser til innovasjon og tjenesteutvikling, med unntak i hva de selv får av tjenester.

Vedtaket som er for detaljert kan i følge fem enhetsledere derimot bidra til å hemme samskappingsprosesser og finne frem til hensiktsmessige løsninger som vil være til det beste for brukeren og samtidig god prioritering av ressurser. Brukerstyrt personlig assistent (BPA) ordningen er et eksempel som kan bidra til å skape *“lukkede systemer”* og hindre en helhetlig tilnærming på tjenestetilbudet. *“Brukers rettigheter kan her være en barriere for samskaping og kommune 3.0”*. På en annen side er formålet med BPA å gi personer med stort hjelpebehov større frihet til å styre tjenestene og hverdagen selv.

Kommunen forplikter å legge til rette for samhandling mellom de ulike tjenestene i kommunen og med andre tjenesteytere der dette er nødvendig for å tilby tjenester omfattet av helse- og omsorgstjenesteloven (2019). Dette vil underbygge muligheten for å kunne bidra til samskaping. *“Kommunen skal samarbeide med fylkeskommune, regionalt helseforetak og stat, slik at helse- og omsorgstjenesten i landet best mulig kan virke som en enhet”* (Helse- og omsorgsdepartementet, 2019, § 3-4).

Enhetslederne uttrykker at de har lang erfaring med brukermedvirkning i direkte tjenesteutforming og med deltakelse fra brukerrepresentanter i utviklingsprosjekt. Dette samsvarer med helse- og omsorgstjenesteloven (2019, §3-10). Dette innebærer også tilrettelegging for samarbeid med brukerorganisasjoner og frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgavene som helse- og omsorgstjenesten. Flere enhetsledere tolker at lovverket kan bidra til å fremme samskaping, ved at det legges slike føringer om innflytelse og samarbeid med både brukere og frivillige organisasjoner. Taushetsplikten trekkes derimot frem i denne sammenhengen som en barriere for samarbeidet.

Alle enhetsledere formidler videre at de er ansvarlige for at enheten de leder gir forsvarlige helse- og omsorgstjenester (HOD, 2019, §4-1) og at dette vil kunne sette rammer for mulighetsrommet det kan samskapes innen. Her vil det være avgjørende at forventninger og rammer avklares. Samtlige enhetsledere trekker frem at de ikke kan være med på tiltak eller tjenestetilbud som de vurderer ikke vil gi forsvarlighet eller som ikke er helhetlig eller koordinert.

Helse- og omsorgstjenesteloven (HOD, 2019) legger derimot føringer for at kommunen skal sørge for at representanter for pasienter og brukere blir hørt ved utformingen av kommunens helse- og omsorgstjeneste, og at det etableres systemer for innhenting av pasienters og brukeres erfaringer og synspunkter. Det skal videre tilrettelegges for samarbeid med brukergruppene organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgaver som helse- og omsorgstjenesten (HOD, 2011, §3-10). Jeg tolker i denne sammenhengen at lovverket legger føringer for en type medvirkning som kan bidra til samskaping også på systemnivå.

5.3.2 Delkonklusjon

Enhetslederne opplever et begrenset handlingsrom for å drive samskaping i utvikling av tjenester, og samlet trekker de frem at et begrenset økonomisk handlingsrom og dagens organisasjonsstruktur oppleves som en barriere for radikal samskaping. Ved økonomisk merforbruk opplever enhetslederne at de ikke kan prioritere ressurser til samskaping, da dette må benyttes til tjenesteutøvelse. Økonomien oppleves som en barriere ved at hjemmetjenestene har knappe ressurser og at det foreligger føringer på at offentlige midler skal benyttes kostnadseffektivt. Ingen av enhetslederne trakk derimot frem at de hadde prioritert et påpluss på budsjettet til samskaping, men de ble heller ikke spurt direkte om dette.

Enhetslederne formidler at de har et faglig handlingsrom dersom det foregår innenfor det økonomiske handlingsrommet, politiske føringene og faglig forsvarlighet. Her trekkes frem komplementær kunnskap som et viktig element i tjenesteutviklingen, og hvor brukers erfaringer er viktig. Kommunens krav til faglig forsvarlighet kan på en annen side være en barriere for samskaping, ved at det kan begrense mulighetsrommet for løsningsforslag og kan hindre likeverdige samarbeidsrelasjoner.

Helse- og omsorgstjenesteloven (HOD, 2019, §3-4 og §3-10) gir kommunen plikt til å samarbeide og samhandle der det er nødvendig for å tilby tjenester etter loven, og til å gi bruker innflytelse og samarbeid med frivillige organisasjoner. Politiske føringer oppleves hovedsakelig som en barriere som begrenser enhetslederens opplevde handlingsrom til å kunne tenke nytt om organisering og tjenesteutvikling i større prosesser.

5.4 Innehar enhetsledere risikovilje til å drive samskapende prosesser?

Trondheim kommunes arbeidsgiverpolitiske plattform legger føringer for at ledere og medarbeidere tar og får ansvar for å «*tenke modig, utfordre åpent og handle kompetent*» (Trondheim kommune, 2016, s. 1). Dette innebærer blant annet å være en innovativ organisasjon, der ideer, mennesker og virkemidler knyttes sammen slik at det vil være naturlig og enkelt å medvirke i utvikling av kommunen. Informasjon skal være lett tilgjengelig og beslutningsprosessene skal være forutsigbare og gjennomsiktede. Arbeidsgiverpolitikken bygger på mål om medbestemmelse og medinnflytelse, og skal bidra til en omstillingsdyktig kommune. Den legger videre føringer for at Trondheim kommune skal være et åpent system som løser sine oppgaver i samspill med omgivelsene, og en ledelse som skal fremme frivillighet og sosial innovasjon (Trondheim kommune, 2016, s.2).

5.4.1 Risikovilje og mot

Utdrag fra arbeidsgiverpolitiske plattform under er et eksempel som beskriver handlingsrommet til lederne i Trondheim kommune når det gjelder ansvar og risiko. Plattformen kan oppfattes både som et handlingsrom og som en barriere for samskaping, og hvor lederne må balansere mellom kontroll og frihet. Dette beskrives ved følgende utdrag;

«På den ene siden stilles det store krav til kommunal styring. På den andre siden er kommunen avhengig av å utvikle tillitsbaserte relasjoner til sine medarbeidere for å motivere og engasjere. For å kunne gi den enkelte tilstrekkelig frihet til tilnærming, må ansvarsforholdene i organisasjonen til enhver tid være avklart og kjent, og den som utøver ansvaret må være seg bevisst hvilken risiko man løper. Balansen mellom kontroll og frihet stiller store krav til kommunal ledelse» (Trondheim kommune, 2016, s.3).

Alle enhetsleder uttrykte at de ikke opplever handlingsrom til å initiere radikale samskapingsprosesser. Dette ble beskrevet av en enhetsleder som “*det handler mer om å kvalitetssikre, ikke eksperimentere*”. Enhetens økonomiske situasjon ble trukket frem som en avgjørende faktor og at dette medfører manglende risikovillighet til å samskape, og hvor det handler styre etter økonomisk balanse og følge opp alle føringer for hjemmetjenestene. “*Er av og til for lojal som gjør at vi strekker oss for langt i å nå alle føringene*”.

Det er dessuten etiske betraktninger knyttet til å benytte offentlige midler dersom man mislykkes (Andersen, Gårseth-Nesbakk og Bondas, 2015). Det er et offentlig ansvar å sikre samfunnsstyringen som foregår i nettverk og samarbeid (samskaping) utføres i henhold til de krav som stilles til effektivitet (Finansdepartementet, 2017), demokrati og åpenhet. I dette perspektivet vil enhetslederne ha en nøkkelrolle, og det vil kunne medføre manglende risikovillighet hos ledere og begrense samskapingen.

På en annen side gir arbeidsgiverpolitikken ledere «anledning til å eksperimentere i forsøk på å nå politiske mål. Tiltakene skal være egnet til å fremme sosial innovasjon i samspill med ideelle organisasjoner og sosiale entreprenører» (Trondheim kommune, 2016, s.8). Her åpnes det opp for å kunne tenke innovativt og invitere til samskaping, selv om dette kan innebære en risiko ved å forsøke å nå politiske mål. Fra prosjektet helhetlig ledelse ble det vektlagt som en viktig lederoppgave å ha betryggende kontroll på området en leder. Dette innebærer ikke å kontrollerer alt eller ikke gjøre feil, men at leder skal ha en helhetlig og planlagt tilnærming til enhetens arbeid med å redusere og ta kalkulert risiko knyttet til fag (tjenesteproduksjon), folk (HMS) og penger (effektiv ressursutnyttelse). Arbeidet blir systematisk når aktivitetene er en dokumentert del av styringsdialogen/årshjulet og styringsdata (brukerundersøkelser, medarbeiderundersøkelser, økonomirapporter, avviksmeldinger osv.) planmessig brukes til medvirkning i samskaptede læringsprosesser med den hensikt å fremme kontinuerlig forbedring. Sjekklisten for internkontroll som ligger i kommunens *styringskraftportal* er en støtte i arbeidet med å prioritere risikoforhold og tiltak. Internkontroll betraktes som et redskap for innovasjon fordi det fremmer læring og utvikling (Trondheim kommune, 2020d).

For å endre praksis er det derimot på mange måter uunngåelig at man tar noen sjanser, og risiko kan dermed forstås som en forutsetning for radikal samskaping og innovasjon. Brown (referert i Andersen, Gårseth-Nesbakk og Bondas, 2015) påpeker at dette vil spesielt utgjøre en høy risiko ved tjenesteutvikling som omhandler mennesker og da gjerne sårbare individer og grupper. Brown trekker videre frem risiko ved at det kan bli mer kostbart enn tidligere

tiltak og at effekten av tiltaket kan utebli eller få uintenderte negative konsekvenser. Brown hevder videre at det oppstår et gap mellom myndighetenes fokus på innovasjon i offentlig sektor og de tjenesteytende sektors evne til å implementere dem (Andersen, Gårseth-Nesbakk og Bondas, 2015). Ut fra funn i intervjuene kommer det frem tilsvarende betraktninger om at enhetslederne opplever at kommunen har større forventninger og ambisjoner om samskaping enn hva de selv opplever at de har handlingsrom til å realisere.

Den fjerde og siste dimensjonen til ledelse i samskapte læringsprosesser handler om å redusere usikkerhet i endringsprosesser ved å skape en prosess der de involverte opplever at de selv har reelle muligheter til å påvirke resultater, og trygghet i evnen til å håndtere utfordringene som kommer. Usikkerhet kan reduseres gjennom klargjøring av rammene for hva som kan og ikke kan bli utfallet av bestemte prosesser, eller klargjøring av rammer og betingelser for selve prosessen. I offentlige organisasjoner er derimot ofte både handlinger og resultater mer synlig for omgivelsene, og dette kan lede til redsel for å mislykkes, som igjen kan gi redusert vilje til nyskaping (Andersen, Gårseth-Nesbakk og Bondas, 2015).

Usikkerhet kan også reduseres gjennom kompetanseutvikling, både generelt og mer spesifikt knyttet til å mestre en utviklingsprosess (Klev og Levin, 2009). Generelt innebærer kompetanse fleksibilitet og mindre usikkerhet knyttet til om vi vil være i stand til å takle de utfordringene som oppstår. Videre vil kompetanse handle om tro på at man kan utøve innflytelse på egen situasjon og videre utvikling

Halvparten av enhetslederne opplever å ha tabbevoter i mindre prosjekt, avhengig av størrelse og de konsekvensene det eventuelt måtte gi. De oppgir at dette er uavhengig av god økonomistyring og at det er viktig med støtte fra leder i at det er aksept for å mislykkes i sammenheng med å prøve og lære. De resterende enhetslederne svarer at den økonomiske situasjonen er avgjørende for risikovilligheten, men at det er de selv som legger disse begrensningene ut fra ansvaret de innehar.

5.4.2 Delkonklusjon

Arbeidsgiverpolitiske plattform (Trondheim, 2016) beskriver at det legges store krav til ledere ved at de må balansere mellom kontroll og frihet, og at den som utøver ansvaret må være bevisst den risikoen man tar. På en annen side gir den føringer for at ansatte kan eksperimentere for å nå politiske mål, og hvor tiltakene skal være egnet til å fremme sosial innovasjon i samspill med ideelle organisasjoner og sosiale entreprenører.

Funn fra intervjuene viser at enhetslederne har ulik risikovillighet, og at det er ulike forklaringer på årsaken til dette. Halvparten opplever derimot å ha mindre tabbevoter, avhengig av hvilke konsekvenser det vil medføre å ikke skulle lykkes. En annen utfordring i denne sammenheng er etiske betraktninger rundt bruk av offentlige midler. Dette ble derimot ikke problematisert av enhetslederne.

Enhetslederne formidler derimot at det ikke er samsvar mellom kommunens ambisjon om radikal samskaping og innovasjon, og hva de opplever de som ledere har handlingsrom til å eksperimentere med ut fra ansvaret de innehar, da det innebærer risiko for å feile.

5.5 Hvilke resultater har samskapende prosjekter i omsorgssektoren gitt?

Samskaping er handlingsorientert, og betegner en situasjon hvor aktører skaper ulike former for verdi i fellesskap. Som tidligere beskrevet er det to retninger /formål med samskapingsbegrepet. På den ene siden ønsker kommunen å innføre samskapende prosesser for å effektivisere og rasjonalisere offentlige tjenester ved et samarbeid som oppstår mellom innbyggere og offentlige tjenester i implementering og gjennomføring av tjenester. På den andre siden er en interessert i samskaping for å utdype demokratiet gjennom å aktivisere og mobilisere aktører, eller innhente ideer og kunnskap. Samskaping skal skape nærhet til borgere, øke demokratisk deltakelse, løse komplekse utfordringer mer effektivt og innovativt, bidra til løsnings treffsikkerhet og fleksibilitet, og motvirke uheldige sider ved velferdsstatens fragmentering og spesialisering ved å skape helhetsløsninger for og sammen med brukergrupper (Andersen, Gårseth-Nesbakk og Bondas, 2015). Det er derimot ingen garanti for at samskaping vil føre til nye og bedre løsninger.

Jeg vil i neste delkapittel se på hva enhetslederne trekker frem av resultater ved ulike samskapingsprosesser i de to siste årene.

5.5.1 Samskaping

Samtlige enhetsledere kjenner godt til begrepet samskaping og formidler at dette var et av temaene på ledelsesskolen, *“sammen skaper vi nye løsninger til det beste for brukerne”*. Åtte enhetsledere påpekte at samskaping som begrep benyttes mest på overordnet nivå innen strategisk ledelse og overordnede styringsdokumenter. Formålet med samskaping som

trekkes frem er å få til gode og hensiktsmessige løsninger og at dette vil kunne bidra til bærekraftige løsninger med knappe ressurser. Videre trakk de frem at samskaping handler om hvordan aktører skaper noe sammen på tvers av sektorer for å løse konkrete oppgaver.

Samskaping kan foregå på flere nivå; individnivå, ansatte nivå, tjenestenivå og kommunedels nivå.

Enhetslederne har liten erfaring med radikale samskappingsprosesser og disse prosessene er som tidligere beskrevet ofte top-down initiert. Her trekkes universitetskommunesamarbeidet, statlige initierte prosjekt med tilskuddsmidler og /eller politiske vedtak med avsatte budsjettmidler frem som viktige forutsetninger for vellykkede radikal samskappingsprosjekter i organisasjonen.

5.2.2 Hvilke resultater har samskaping gitt?

Agger, Tortzen og Rosenberg (2018) har identifisert fire former for verdi som samskaping kan bidra til å utvikle og som jeg velger å benytte for å se hvilke resultater samskaping har gitt:

- **Demokratisk verdi:** Empowerment, sosial kapital og tillit
- **Effektivitets- og kvalitetsverdier:** Bedre (og/eller billigere) offentlige ytelse
- **Innovasjonsverdi:** Nye løsninger på sosiale utfordringer
- **Offentlig verdi:** helhetsorienterte og kollektive løsninger som vektlegger allmennhetens behov.

(Agger, Tortzen og Rosenberg, 2018, s. 15)

Åtte enhetsledere påpeker at det i den senere tiden har vært en endring med å jobbe mer på tvers, bygge ned siloene. Det samskapes om utforming av tjenestetilbud og hvor ansatte på tvers samarbeider i større grad. Enhetslederne formidler at de i daglig arbeid på enhetene benytter samskaping i kontinuerlig praksisutvikling. Samarbeid om sykepleierdekning på sommeren er et eksempel som enhetslederne trekker frem som et eksempel på konservativ samskaping. Samarbeid mellom pårørende, lege, sykehjem og hjemmetjeneste for å kunne imøtekomme ønske fra sykehjemsbeboere om å komme hjem til familie i høytid eller hjem for å kunne innta livets siste fase er andre eksempler som blir trukket frem. HPFH (helhetlige pasientforløp i hjemmet) trekkes videre frem som et resultat av samskaping for å sikre helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Brukerråd for hjemmetjenester er eksempel som blir trukket frem som samskapingsarena, hvor blant annet etablering av primærkontaktrollen og et politisk vedtak på et maks antall hjelpere er resultat av samskapingprosesser med utspring fra brukerråd. Resultatet kan sies å ha en demokratisk verdi i form av myndiggjøring av brukerrepresentanter og tillit til å bli hørt og ha innflytelse. Videre vil det ha en kvalitetsverdi ved at brukerne opplever bedre tjenester ved å forholde seg til færre hjelpere og få en primærkontakt.

Generelt har enhetslederne initiert lite samskaping på systemnivå, de prosessene er gjerne top-down initiert. Enhetslederne har derimot noe erfaring med å delta i slike prosesser som representant for hjemmetjenestene, for å prøve ut eksempelvis systematiske kartleggingsverktøy, ulik velferdsteknologi mm. Eksempler på vellykkede samskappingsprosjekter innen tjenesteutvikling er *Trondheimsmodellen* og *SKUV*.

Trondheimsmodellen innebærer en tverrfaglig tilnærming i møte med bruker, hvor representanter for hjemmetjenesten, fysio- og ergoterapitjenesten deltar. Her vil bruker ha en aktiv rolle og hvor “*de sammen finner gode løsninger*”. Målet er å finne løsninger til det beste for bruker, og dette kan være på tvers av enheter. Resultatet fra *Trondheimsmodellen* som flere enhetsledere trekker frem er at den kan ha bidratt til at eldre blir boende lengre i eget hjem, med bakgrunn i at det jobbes systematisk og med en helhetlig tilnærming til aktuelle brukere. Ved at arbeidet er satt i system har ansatte blitt mer bevisste på vurderinger og trekke inn andre profesjoner ved behov. Dette har medført endringer i struktur med faste tverrfaglige arbeidslagsmøter ukentlig. En enhetsleder påpekte i intervjuet at denne modellen har skapt motivasjon for ansatte og at den foregår i en samskapt læringsprosess.

SKUV-metodikken er en systematisk klinisk undersøkelse og vurdering av pasienter som benyttes av sykepleiere i primær- og spesialisthelsetjenesten. En av hjemmetjenestene i Trondheim kommune har deltatt i en pilot i samarbeid med NTNU, men samtlige hjemmetjenester har derimot deltatt i opplæringen i *SKUV* metodikken. Denne metodikken har nå blitt en del av sykepleierutdanningen ved NTNU. Enhetsleder for hjemmetjenesten som deltar i piloten formidler at sykepleierne har blitt tryggere fagpersoner og at vurderingskompetansen de har tilegnet seg benyttes i samhandling med legene. Målet med prosjektet har vært å skape en faglig bedre tjeneste, avhjelpe fastlegene (oppgaveforskyvning) og en effektivisering av helsetjenesten. Det legges opp videre opp til kompetansedeling til samarbeidende profesjoner som dyktiggjøres i å kunne avdekke endringer i helsetilstanden.

Både SKUV-prosjektet og Trondheimsmodellen er evaluert og skal implementeres i alle hjemmetjenestene etter hvert. Prosjektene bidrar til å sikre forsvarlig praksis og helhetlig oppfølging av hjemmeboende. De har videre bidratt til å endre kultur og trygghet til at ansatte opplever det som trygt at brukerne kan bo hjemme til tross for dårlig helsetilstand. I tillegg er det kommet inn flerfaglig kunnskap som er utfyllende og som sikrer forsvarlig praksis. Dette har igjen bidratt til å bygge ned siloene ved at det jobbes mer på tvers av tjenesteområdene. Jeg vurderer at begge samskappingsprosjektene har gitt innovasjonsverdi, effektivitets- og kvalitetsverdi ut fra det som er beskrevet over.

Et mål for kommunen har vært å tilrettelegge for at eldre som ønsker å bo hjemme skal få muligheten til å gjøre det lengst mulig. For å nå målet vil dette kunne innebære samskaping med brukeren selv, pårørende, helse- og velferdskontor, helsetjenester som fysioterapeut og ergoterapeut, samt frivillige i utforming av tjenestetilbudet. Denne formen for konservativ samskaping foregår kontinuerlig med å tilpasse egnede tilbud ut fra hva brukeren og pårørende selv ønsker og som de uttrykker er viktig for dem.

Debattserien /temakvelder med implementering av den nasjonale kvalitetsreformen *leve hele livet* (HOD, 2017) og utvikling av en aldersvennlig by (Trondheim, 2020a) blir trukket frem som suksess på mer radikal samskaping. Sistnevnte er et tverrsektorielt samarbeid hvor innbyggerne inviteres med for sammen å utvikle aldersvennlige bydeler. Der har det blant annet vært gjennomført frokostmøter hvor det har kommet innspill fra eldre om hvordan byen kan gjøres mer fremkommelig for eldre, behov for fremtidige tjenester og hvordan de ønsker å ha det i fremtiden. Samskaping løftes frem som viktige prosessuelle grep for å skape fremtidens lokalsamfunn og tjenestetilbud. *Leve hele livet* og et mer *Aldersvennlig samfunn* bygger på nye måter å involvere innbyggere og samfunnsaktører på, og forutsetter bruk av ulike former for samskaping som metode for lokalt utviklings- og endringsarbeid (HOD, 2017).

Innspill fra innbyggere på hva som kan bidra til at eldre kan bo hjemme lengst mulig som kom frem på frokostmøtene var flere aktivitetsledere, hjelp til å komme seg ut, datahjelp, trygghetsalarm må fungere på mobilen, utvidet åpningstid på møteplasser (høytid), flere besøkvenner, kodelås i stedet for nøkkelboks utenfor leiligheten, bedre brøyting, strøing, flere benker, flere sosiale møteplasser i bydelene, skille gående og syklistene. Flere av disse tiltakene er imøtekommet og her har samskapingen bidratt til å utvikle alle fire formene for

verdi; *demokratisk verdi* i form av empowerment, innflytelse og tillit, *effektivets- og kvalitetsverdier* i form at endrede åpningstider, flere bussavganger mm, *innovasjonsverdi* med eksempelvis kodelås på dør, samt *offentlig verdi* med flere benker, bedre strøing og flere bussavganger på søndagene.

Det gjennomføres videre *dialogmøter for personer med demens og pårørende* som er en annen nyttig samskappingsarena. Her tas opp ulike tema som er meldt inn og det kommer innspill til ulike forbedringsområder og nye tiltak. Eksempelvis på tiltak som er kommet frem er pirbadet, Lerkendal stadion, nye aktivitetstilbud og støtteordninger.

Samskaping løftes frem som viktige prosessuelle grep for å skape fremtidens lokalsamfunn og tjenestetilbud. *Leve hele livet* og et mer *Aldersvennlig samfunn* bygger på nye måter å involvere innbyggere og samfunnsaktører på, og forutsetter bruk av ulike former for samskaping som metode for lokalt utviklings- og endringsarbeid (HOD, 2017).

Frivillige trekkes frem som et godt supplement til hjemmetjenestene og andre tiltak for hjemmeboende eldre. Tiltak som trekkes frem er sosiale møteplasser, besøksvenn, besøkshund, livsgledetaxi og handyman. Sistnevnte er politistudenter som drar på hjemmebesøk og utfører praktiske oppgaver i regi frivilligsentralen.

Funn fra intervjuene viser at hjemmetjenestene ikke har fullstendig oversikt over hva som finnes av frivillige tiltak i bydelene og det er etablert liten grad av samarbeid med frivillig sektor.

5.5.2 Delkonklusjon

Overordnet viser analysen av styringsdokumentene at Trondheim kommune etterstreber å utnytte potensialet som ligger i en aktiv frivillighet og engasjerte innbyggere, samt å ta i bruk samskaping som metode for å mobilisere mestring blant innbyggerne, øke samfunnsdeltakelsen, utvikle tjenester og løse komplekse samfunnsutfordringer. Dette søkes realisert ved å ta en aktiv rolle som initiativtaker og legge vekt på metoder som mobiliserer eksisterende ressurser.

Prosjektene *skuv* og *Trondheimsmodellen* er eksempler på styrt samskaping hvor kommunen definerer, avgrensner og bestemmer hva samskapingen skal omhandle. Her vil resultatet være forutsigbar og med kommunen som en helt sentral aktør. Her vil kommunale byråkrater spille en rolle som myndighetsutøvende fagprofesjonelle.

Funn fra intervjuene viser derimot at at enhetslederne har initiert lite radikal samskaping på systemnivå, men deltar i prosesser som er top-down initiert som representant for hjemmetjenestene. Dette kan være samskaping initiert fra brukerråd, politikere, universitetskommunesamarbeidet eller fra helse- og velferdsdirektøren. Eksempler på vellykkede samskapingsprosesser er debattmøter i regi kvalitetsreformen leve hele livet, aldersvennlige bydeler, dialogmøter med demens og brukerråd.

Konservativ samskaping er derimot utbredt i hjemmetjenesten i den direkte tjenesteytingen. Den oppleves som innvevd i den daglige virksomheten og kan til en viss forstand være usynlig.

6 Oppsummering og veien videre

Kommunenes økte oppmerksomhet om behovet for å samskape nye løsninger med omgivelsene har vekket min oppmerksomhet. Jeg har i denne oppgaven sett nærmere på hvordan enhetsledere kan bidra til å fremme samskaping.

I tillegg til å ha ambisjon om å utvikle kunnskap fra empiri, har jeg også søkt bidrag i ulike fagområder for å tilføre teoretisk kunnskap til ledelse i en samskapende kommune 3.0. Dette har jeg forsøkt å gjøre ved å ta utgangspunkt i ledelsesrolle i systemperspektivet *new public governance*. Videre har jeg benyttet bidrag fra teori om den samskapte læringsmodellen og hvilken ledelse som bidrar til å fremme samskapende lærings- og utviklingsprosesser.

I avhandlingen har jeg med utgangspunkt i et hermeneutisk vitenskapssyn hatt som hensikt å utforske enhetslederens opplevelse av sin ledelsesrolle i samskapende prosesser, og ønsket å besvare problemstillingen:

Hvordan kan enhetsledere ved hjemmetjenestene i Trondheim kommune fremme samskaping?

Jeg vil videre oppsummere avhandlingens svar på problemstillingen og om jeg besvarer mine forskningsspørsmål. Deretter vil jeg redegjøre styrker og begrensninger ved min studie og for på hvilken måte mine funn kan være generaliserbare i kapittel 6.2. Avslutningsvis vil jeg peke fremover og diskutere behov for mer forskning på ledelse av samskaping i kapittel 6.3.

6.1 Den samskapte kommunen Trondheim

Det er et politisk mål å øke innbyggerinvolveringen i Trondheim kommune, og hvor kommunen etterstreber å utnytte potensialet som ligger i en aktiv frivillighet og engasjerte innbyggere. I den vedtatte strategien for innbyggerinvolvering (Trondheim kommune, 2019a) legges det føringer for å ta i bruk samskaping som metode for å utvikle tjenester.

Innbyggerinvolvering er noe kommunene som demokratisk institusjon alltid har forholdt seg til og kan begrunnes ut fra legitimering av beslutningsprosesser, ivaretagelse av representativitet og mobilisering av ressurser som kan bli en del av fremtidige løsninger.

Forskningsspørsmål en omhandler hvilken holdning hos enhetslederne som kan bidra til å fremme og hemme samskaping. Funn fra styringsdokumentene og intervjuene kan oppfattes som om de har et positivt innstilt til involvering, både ut fra et empowermentperspektiv og ut fra effektivitets perspektiv hvor innbyggere/brukere har iboende ressurser som kan mobiliseres. Samtlige enhetsledere har lang erfaring med konservativ samskaping på individnivå, men mindre radikal samskaping. Sistnevnte kan forklares ut fra blant annet organisatoriske barrierer, begrensede økonomiske rammer og politiske føringer.

Funn fra intervjuene indikerer at enhetslederne av hjemmetjenestene mener det er utfordrende å realisere de radikale formene for samskaping innenfor Trondheim kommunes rammeverk på kommunedelsnivå. Det er derimot eksempler på radikal samskaping ved enkeltstående prosjekter, som *aldersvennlige bydeler* og *leve hele livet* som er top-down initiert og nasjonale prosjekt.

Ved *forskningsspørsmål to* har jeg søkt å finne svar på hvordan samarbeid bør organiseres og ledes. Både handlings- og økonomiplan (Trondheim kommune, 2019 c) og ledelsesplattformen (2017 a) legger føringer for mer samskaping og hvilke strategier ledere og ansatte skal ha som føringer i dette arbeidet. Funn fra intervjuene viser at enhetslederne kjenner godt til de overordnede strategiene, men at det er utfordrende å legge til rette for mer radikal samskaping med dagens organisasjonsstruktur og styringssystem.

Enhetslederne oppga i intervjuene viktige forutsetninger for å skulle lede radikale samskapingsprosesser, men at de manglet erfaring med å skulle lede et slikt arbeid. Spesielt trakk de frem utfordringer med å lede systematiske prøving med rom for å feile, lykkes, lære og dele erfaring og kunnskap i en travel hverdag med knappe ressurser og mange driftsoppgaver. Ingen av enhetslederne trakk frem overføringsverdi fra å lede enhetsleder

nettverk for hjemmetjenestene eller deltakelse på lederskolen som relevant erfaring og kompetanse for å lede samskappingsprosjekter.

Samtlige enhetsledere mente at deres fagkompetanse var nødvendig og komplementær kunnskap til de andre aktørenes kompetanse, og at fagkompetansen bidro til en helhetlig tilnærming og forsvarlighet. Lovverket legger videre opp til å kunne bidra til samskaping innenfor rammen av forsvarlighet, politiske føringer og økonomiske betingelser.

I forskningsspørsmål tre reiste jeg spørsmål om enhetslederne opplever tilstrekkelig handlingsrom til å samskape. Funn fra intervjuene viser at enhetslederne opplever et begrenset handlingsrom for å drive samskaping i utvikling av tjenester, og samlet trekker de frem at et begrenset økonomisk handlingsrom og dagens organisasjonsstruktur oppleves som en barriere for radikal samskaping. Enhetslederne formidler derimot at de har et faglig handlingsrom dersom det foregår innenfor det økonomiske handlingsrommet, politiske føringene og faglig forsvarlighet. Her trekkes frem komplementær kunnskap som et viktig element i tjenesteutviklingen, og hvor brukers erfaringer er viktig. Kommunens krav til faglig forsvarlighet kan på en annen side være en barriere for samskaping, ved at det kan begrense mulighetsrommet for løsningsforslag og hindre likeverdige samarbeidsrelasjoner.

Helse- og omsorgstjenesteloven (2019, §3-4 og §3-10) gir kommunen plikt til å samarbeide og samhandle der det er nødvendig for å tilby tjenester etter loven, og til å gi bruker innflytelse og samarbeid med frivillige organisasjoner. Politiske føringer oppleves hovedsakelig som en barriere som begrenser enhetslederens opplevde handlingsrom til å kunne tenke nytt om organisering og tjenesteutvikling i større prosesser.

Forskningsspørsmål fire omhandler enhetsledernes risikovilje ved samskaping.

Arbeidsgiverpolitiske plattform (Trondheim, 2016) beskriver at det legges store krav til ledere ved at de må balansere mellom kontroll og frihet, og at den som utøver ansvaret må være bevisst den risikoen man tar. På en annen side gir den føringer for at ansatte kan eksperimentere for å nå politiske mål og hvor tiltakene skal være egnet til å fremme sosial innovasjon i samspill med ideelle organisasjoner og sosiale entreprenører. Funn fra intervjuene viser at enhetslederne har ulik risikovillighet og at det er ulike forklaringer på årsaken til dette. Halvparten opplever at de har tabbevoter i mindre prosjekt, men at dette avhenger av hvilke konsekvenser det vil medføre å ikke lykkes. Enhetslederne formidler derimot at det ikke er samsvar mellom kommunens ambisjon om radikal samskaping og

innovasjon, og hva de opplever de som ledere har handlingsrom til å eksperimentere med ut fra ansvaret de innehar, da det innebærer risiko for å feile.

Forskningsspørsmål fem redegjør for hvilke resultater samskaping har hatt i de to siste årene. Enhetslederne formidler at de i daglig arbeid på enhetene benytter konservativ samskaping i kontinuerlig praksisutvikling og i direkte utforming av individuelle tjenester til brukerne. Funn fra intervjuene viser derimot at at enhetslederne har initiert lite samskaping på systemnivå, men deltar i prosesser som er top-down initiert som representant for hjemmetjenestene. Dette kan være samskaping initiert fra brukerråd, politikere, universitetskommunesamarbeidet eller fra helse- og velferdsdirektøren. Eksempler på vellykkede samskapingsprosesser er debattmøter i regi kvalitetsreformen *leve hele livet*, *aldersvennlige bydeler*, *dialogmøter med demens* og *brukerråd*.

Prosjektene *skuv* og *Trondheimsmodellen* er eksempler på styrt samskaping hvor kommunen definerer, avgrensner og bestemmer hva samskapingen skal omhandle. Her vil resultatet være forutsigbar og med kommunen som en helt sentral aktør. Her vil kommunale byråkrater spille en rolle som myndighetsutøvende fagprofesjonelle.

Samskapingsprosessene har bidratt til å gi resultater i form av demokratisk verdi, effektivitets- og kvalitetsverdier, innovasjonsverdi og offentlig verdi.

Det fremstår som om Trondheim kommune, som mange kommuner i Norge, styres og ledes i et krysspress mellom de ulike styringsparadigmene. Funn i Tortzen sin doktorgrad viser at det er sammenheng mellom ledelse og grad av samskaping, men at den samfunnsmessige ambisjonen som av mange offentlige ledere betegnes som et paradigemeskifte i velferdsproduksjonen understøttes i liten grad i hennes funn. Dette med bakgrunn i barrierer som økonomisk press, mangel på risikovillighet og begrenset organisatorisk læring (Tortzen, 2016, s. 201). Dette samsvarer med mine funn i denne avhandlingen. Med bakgrunn i dette vil det være nødvendig å utvikle en ledelsespraksis, som forholder seg reflektert til muligheter og fallgruver ved samskaping og kritisk vurdere om samskaping vil være løsningen ut fra den aktuelle kontekst.

6.2 Styrker og begrensninger

Hensikten med oppgaven har vært å belyse hvordan enhetsledere ved hjemmetjenesten i Trondheim kommune kan fremme samskaping. Jeg har tatt utgangspunkt i kommunens

overordnede føringer for samskaping og ledelse. Enhetsledernes forståelse av hvordan de kan bidra til å fremme samskaping har jeg fått innsikt i gjennom dybdeintervju av elleve enhetsledere av hjemmetjenester i Trondheim kommune. Jeg har gjennom mastergradsprosjektet hatt som ambisjon om å utvikle kunnskap til fagfeltet gjennom casestudiet.

Studien er basert på et begrenset antall respondenter og i lys av en enkeltkommune. Funnene kan egne seg til teoretisk generalisering innenfor den aktuelle konteksten (hjemmetjenester i Trondheim kommune på undersøkelsestidspunktet). Det er derimot ikke nødvendigvis overførbart til hjemmetjenester i andre bykommuner. Trondheim kommune har lang tradisjon med innbyggerinvolvering og har i flere sentrale styringsdokumenter lagt føringer for samskaping. Med bakgrunn i dette kan det være grunn til å anta at de har større forutsetninger til å lykkes med samskaping og har kommet lenger med styring og ledelse som fremmer slike samarbeid. Mine funn kan derfor være av interesse for andre store bykommuner som har kommet betydelig kortere med tanke på strukturelle og kulturelle faktorer.

Jeg har gjennom avhandlingen forsøkt å tilstrebe å være transparente og gjøre det mulig leseren å vurdere om mine funn kan være relevante i andre situasjoner. Jeg har i metodekapittelet redegjort for hvordan dataene er utviklet og hvordan jeg har forsøkt å jobbe systematisk med analysearbeidet med teoretiske innspill, slik forskningens relevans og presisjon kan vurderes kritisk.

En styrke ved oppgaven er at jeg har benyttet en del direkte sitater for å synliggjøre informantenes stemme og knyttet disse opp mot forskningsspørsmålene og temaene i intervjuguiden. Jeg har sett nærmere på hvordan enhetslederne kan bidra til å fremme samskaping, hvordan samarbeid kan organiseres og ledes, om de opplever tilstrekkelig handlingsrom, om de innehar risikovilje og hvilke resultater samskapende prosjekter har gitt. Her er det avdekket funn som er i samsvar med annen empirisk forskning. Især gjelder dette barrierer for å fremme samskaping og trolig er det mulig å finne de samme barrierene i andre norske kommuner.

Oppgaven har behandlet det administrative ledelsesperspektivet. I en bredere tilnærming ville det vært interessant å studere hvordan innbyggerne, brukere, ansatte, private aktører og politikere opplever sin rolle i samskapingsprosesser.

Svakheter ved oppgaven er en begrenset mulighet til å gå i dybden ved å kunne se nærmere på ledderrollen og hvilken betydning dette har for samskapingsprosesser. Oppgaven har vært avgrenset til kommunale føringer gitt gjennom styringsdokumentene og de elleve dybdeintervjuene av enhetslederne.

6.3 Videre forskning

På svært få år har interessen og bruken av samskaping som begrep økt betydelig både i Norge og internasjonalt (Røisland og Lo, 2019). I Norge har blant annet KS fattet interesse for samskaping som modell for norske kommuner. Til tross for denne optimismen henger kunnskaps- og praksisutviklingen på feltet langt bak. Det er et stort behov for teoriutvikling og empirisk utforskning om ledelse av samskaping i norske kommuner. Tortzens forskning og konklusjoner er slik et interessant bidrag på feltet. Tortzen (2016) viser i sin forskning til at det er vanskelig å gjennomføre top-down initierte prosjekter, selv for hennes casekommuner som i utgangspunktet gikk for å ligge langt framme på samskapingsfeltet. Dette er en interessant konklusjon fordi det viser at samskaping og ledelse av samskaping ikke er en enkel øvelse. Hun viser også til at ledelse påvirker både graden av samskaping og utbyttet av den, og argumenterer slik for ledelses betydning for samskapingen.

Oppgaven oppleves å avdekke flere spørsmål som vil være nyttig å se på i videre forskning. I likhet med andre kommuner er Trondheim kommune i starten med å systematisere samskaping og hvor dette benyttes som et strategisk virkemiddel for å skape lærings- og utviklingsprosesser, og samtidig bygge opp endringskapasitet på lang sikt. Det tilrettelegges for å arbeide mer på tvers i horisontale nettverk, både innad i kommunen og i samarbeid med spesialisthelsetjenesten og private aktører. Det har likevel vært interessant å sett nærmere på om samskaping forutsetter andre styrings- og organisasjonsformer enn dagens vertikale organisasjonsstruktur som bærer preg av å være fragmentert.

Litteraturliste

- Andersen, L. L., Espersen, H. H., Kobro, L. U., Kristensen, K., & Iversen, H. (2018). *Demokratisk innovasjon - Teorier og modeller for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner*. Skriftserien fra Høgskolen i Sørøst-Norge (24). doi: 978-82-7206-464-7. Hentet fra https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/63514913/Demokratisk_innovasjon_samskabelse_KS_Norge_2018.pdf
- Andersen, O.J, Gårseth-Nesbakk, L. og Bondas, T (2015). *Innovasjon i offentlig tjenesteyting – vågal reise med behov for allierte*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Agger, A., Tortzen, A., & Rosenberg, C. (2018). *Hvilken verdi skaber vi med samskabelse?* Roskilde: Professionshøjskolen Absalon. Hentet fra https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/63109818/Hvilken_vaerdi_skaber_vi_med_samskabelse_1_.pdf
- Askheim, O. P. (2016). *Samproduksjon som velferdssektorens kinderegg*. Tidsskrift for Omsorgsforskning, 2(1), 24-36.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: co-creation for a better society*. Bristol: Policy Press.
- Finansdepartementet (2017). *Perspektivmeldingen*. (Meld. St. nr.29 (2016-2017)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ae9d9d12738d43078cbc647448bbeca1/no/pdfs/stm201620170029000dddpdfs.pdf>
- Fuglesang, F. og P.B. Olsen (2004). *Videnskabsteori i samfundsvitenskaberne. På tværs af fagkulturer og paradigmer*. Fredriksberg: Roskilde universitetsforlag.
- Guribye, E (2016). *Mot "kommune 3.0"?: Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor: Med hjerte for Arendal*. Agderforskning FOU rapport nr. 3/2016. Hentet fra <https://drive.google.com/file/d/1dojPAyG2yUtfPsaKdGr-amD9mVQRUs98/view>
- Heimburg, D.V og H. Hofstad (2019). *Samskaping som samarbeids- og styringsform for kommunens folkehelsearbeid: Hva vet vi? Hva er utfordrende? Og hvor går veien*

videre? Hentet fra <https://fagarkivet.oslomet.no/nb/item/asset/dspace:13365/2019-11.pdf>

Helse- og omsorgsdepartementet (2013a). *Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar.* (Meld. St. nr 34 (2012-2013)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ce1343f7c56f4e74ab2f631885f9e22e/no/pdfs/stm201220130034000dddpdfs.pdf>

Helse – og omsorgsdepartementet (2013b). *Morgendagens omsorg.* (Meld. St. nr. 29 (2012-2014)) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/34c8183cc5cd43e2bd341e34e326dbd8/no/pdfs/stm201220130029000dddpdfs.pdf>

Helse- og omsorgsdepartementet (2017). *Leve hele livet.* (Meld. St. nr. 15 (2017-2018)) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-15-20172018/id2599850/>

Helse- og omsorgstjenesteloven. (2019). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (LOV-2019-06-21-45).* Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30?q=helse%20og%20omsorgstjenesteloven>

Holmen, A.K.T og T. Ringholm (2019) *Innovasjon møter kommune.* (1.utg.) Oslo: Cappelen Damm

Jacobsen, D.I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse.* (2.utg.) Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser* (3 utg.). Oslo: Cappelsen Damm AS.

Klev, R. og M. Levin (2009). *Forandring som praksis: Endringsledelse gjennom læring og utvikling* (2.utg.) Bergen: Fagbokforlaget.

Kobro, L. U. (red.). (2018). *La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende innovasjon:* Høgskolen i Sørøst-Norge/Senter for sosial entreprenørskap og samskapedesosial innovasjon. Hentet fra

https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/63823494/Social_innovation_KS_ha_ndbo_k.pdf

Kommuneloven (2019). *Lov om kommuner og fylkeskommune*(LOV-2019-06-21-57) Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83/KAPITTEL_1-1#KAPITTEL_1-1

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Lovkommentar til plandelen av plan og bygningsloven*. Kapittel 11, §11-2, *Kommuneplanens samfunnsdel*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommmentar-til-plandelen-i-/kapittel-11-kommuneplan/-11-2-kommuneplanenssamfunnsdel/id556798/

Moses, J. W. og T.L. Knutsen (2012). *Ways of Knowing: Competing Methodologies in Social and Political Research*. New York; Palgrave MacMillan.

NOU 2011:11 (2011). *Innovasjon i omsorg*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5fd24706b4474177bec0938582e3964a/no/pdfs/nou201120110011000dddpdfs.pdf>

NOU 2018: 16. (2018). *Det viktigste først - Prinsipper for prioriteringer i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og for offentlig finansierte tannhelsetjenester*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-16/id2622153/?q=lokale%20behov%20og%20forhold&ch=4#match_0

Osborne, S, Z. Radnor og K. Strokosch (2016). *Co-production and the co-creation of value in public services: å suitable case for treatment?* Public Management Review, 18 (5): 639-653.

Pasient- og brukerrettighetsloven (1999). *Lov om pasient- og brukerrettigheter* (LOV-2019-12-20-104). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-63?q=pasient%20og%20brukerrettighetsloven>

Personopplysningsloven (2018). *Lov om behandling av personopplysninger*. (LOV-2018-12-20-116). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-38?q=personopplysningsloven>

- Pollit, C. og Bouckaert, G (2011). *Public management reform. A comparative analysis: New Public Management, Governance, and the Noe-Weberian state*. New York; Oxford.
- Røisland, A. og Vabo, S.I. (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk*. (2.utg). Bergen: Fagbokforlaget.
- Røisland, A og C. Lo (2019a) *Samskaping - nyttig begrep for norske forskere og praktikere?* Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 2019 (1), s. 51-58.
- Røisland, A, Heimburg, D.V., Guribye, E., Torfing, J., Kobro, L.U., og O.Ness (2019b, 12.nov). *Samskaping av fellesskapsverdier i kommunen*. Dagsseminar i regi Nord universitetet, Levanger kommune og KS. Hentet fra <https://www.nord.no/no/aktuelt/kalender/Sider/dagsseminar-samskaping-av-fellesskapsverdier-i-kommunen.aspx>
- Sørensen, E. (2014). *The metagovernance of public innovation in governance networks*. Hentet fra <http://www.bristol.ac.uk/medialibrary/sites/sps/migrated/documents/sorensonthemetagovernanceofpublicinnovation.pdf>
- Tjora, Aksel (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. (3.utg). Bergen; Gyldendal Akademisk.
- Torfing, J. (2012). *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor: Drivkræfter, barrierer og behovet for innovationsledelse*. Scandinavian Journal of Public Administration, 16(1), 27-46.
- Torfing, J. (2016). *Collaborative innovation in the public sector*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Torfing, J, Sørensen, E. og Røiseland, A (2012). *Samskapelse er bedre og billigere*. Stat og Styring (01), 10-14.
- Torfing, J., Sørensen, E. og Røiseland, A. (2017). *Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, Drivers, Benefits and Ways forward.*» Administration and Society, Forthcoming DOI: 10.1177/0095399716680057.

- Torfig, J., Røisland; A og Sørensen E. (2019). *Transforming the public Sector into an Arena for Co- Creation: Barriers, Drivers, Benefits and Ways Forward*. Administration & Society, 2019 (51), s.795-825).
- Tortzen, A. (2016). *Samskabelse i kommunale rammer - hvordan kan ledelse understøtte samskabelse?* (Ph.d. afhandling Roskilde Universitet). Roskilde Universitet, Roskilde.
- Tortzen, A. (2019). *Samskabelse af velfærd - muligheder og faldgruber*. København: Hans Reitzels forlag
- Trondheim kommune (2014). *Styringskraft - presentasjon for enhetsledere*. Hentet fra https://drive.google.com/file/d/0B89bQ86i62l_N01iNVF3R2ZLUnc/view
- Trondheim kommune (2015). *Fra visjon til handling. Presentasjon av enhetsavtalen*. Hentet fra <https://drive.google.com/file/d/0ByguPuSpxgXwNTEwd2Q2Z210eGM/view>
- Trondheim kommune (2016). *Arbeidgiverpolitisk plattform 2016-2020*. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/11-politikk-og-planer/planer/temaplaner/arbeidsgiverpolitikk-vedtatt-med-saksfremlegg.pdf>
- Trondheim kommune (2017a). *Innovasjonsledelse i Trondheim kommune*. Hentet fra https://docs.google.com/document/d/1_y4prFcra-3ZwFmfvvnWBEdTaNIOUS3w3BnCu88dw3p0/edit
- Trondheim kommune (2017b) *Ledelsesboka*. Hentet fra <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/ledelsesboka/samskaping?authuser=0>
- Trondheim kommune (2019a). *Den samskapte kommunen Trondheim*. Hentet fra https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=1003391859
- Trondheim kommune (2019b) *Ledelsesskolen i Trondheim kommune. Innovasjonsledelse, 2019*. Hentet fra https://docs.google.com/presentation/d/1cmF_hFZbp6KKaQgvUkYxbLK1oCNi0TjT6GtQvoOgFMM/edit#slide=id.p1
- Trondheim kommune (2019c). *Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2019-2022*. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/11-politikk-og-planer/budsjettdokumenter/m1458-komplett.pdf>

Trondheim kommune (2019d). *TRD 3.0. Vi samskaper fremtiden*. Hentet fra:

<https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/universitetskommunen/hjem>

Trondheim kommune (2020a). *Aldersvennlig by*. Hentet fra <https://docplayer.me/114842159-Trondheim-kommune-aldersvennlig-by-ks.html>

Trondheim kommune (2020b) *Informasjonssenteret for seniorer*. Hentet fra

<https://www.trondheim.kommune.no/tema/helse-og-omsorg/radgivning/infosenter-for-seniorer/>

Trondheim kommune (2020c). *Kvalitetsmelding for eldreomsorgen i Trondheim kommune*.

Hentet fra

<https://tkweb.trondheim.kommune.no/kvalitet/kvalitet.php?melding=HV&tema1=Oversikt>

Trondheim kommune (2020d) *Prosjekt helhetlig ledelse* Hentet fra

<https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/helhetligledelse/m%C3%A5l-og-rammer/styringsdialogen>

Williams, B. N., Kang, S.-C., & Johnson, J. (2016). *(Co)-Contamination as the Dark Side of Co-Production: Public value failures in co-production processes*. *Public Management Review*, 18(5), 692-717. doi: 10.1080/14719037.2015.1111660

