

Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere?

Asbjørn Røiseland

Professor

Nord universitet

E-post: Asbjorn.Roiseland@nord.no

Christian Lo

Postdoktor

Nord universitet

E-post: Christian.Lo@nord.no

SAMMENDRAG:

Ordet «samskaping» har vunnet terreng i offentlig sektor de senere år. Det er ikke gitt hvordan begrepet skal forstås, og langt mindre hvordan forskere og praktikere skal forholde seg til flommen av moteord som skyller inn over offentlig sektor. Denne kommentarartikkelen reflekterer rundt begrepet «samskaping», og diskuterer hvordan det kan defineres og i hvilken grad det betegner noe empirisk nytt. I tillegg viser artikkelen hvordan begrepet eventuelt kan brukes av forskere for å fange inn bestemte sider ved offentlig virksomhet som statsvitere tradisjonelt har vært mindre opptatt av.

ABSTRACT:

The Norwegian word for co-creation, «samskaping» has won enormous popularity among public sector professionals. However, it is not obvious how to define the concept, and even less obvious what it means to Political Science scholars. The aim of the article is to reflect on the definition of «samskaping», and discuss to what extent «samskaping» represents something new in a Norwegian context. The article also suggest some possible applications of «samskaping» among Norwegian local government scholars.

Forskere og praktikere i offentlig virksomhet konfronteres i dag med en jevn strøm av nye begreper, ord og uttrykk. Ord som knapt noen i offentlig sektor hadde noe aktivt forhold til tidligere, er plutselig blitt til fyndord som brukes i mange ulike sammenhenger. Et godt eksempel kunne være ordet «innovasjon», som har fått en voldsom utbredelse innen offentlig sektor de senere årene. Slike ord er ikke bare nøytrale betegnelser for bestemte empiriske fenomener, det er også normative begreper som blir utgangspunkt for kommersialisering og som inngår i politisk retorikk. Derfor er det viktig at vi møter slike ord med en sunn porsjon skepsis og nøkternhet. Et opplagt spørsmål vi bør stille oss, er f.eks. i hvilken grad nye begreper faktisk representerer noe nytt innholdsmessig, og i tilfelle på hvilken måte? Utgangspunktet for denne artikkelen er ordet «samskaping», som kanskje er det aller nyeste moteordet i offentlig sektor. Hva betyr ordet, i hvilken grad representerer det noe nytt, og hva kan vi eventuelt bruke ordet til?

For først å avklare det rent språklige, så har ordet «samskaping» sitt direkte opphav i det engelske «co-creation», og det forekommer i to endelsesvarianter på norsk – samskapelse og samskaping. Det er vanskelig å argumentere for at det skulle ligge noe innholdsmessig i denne forskjellen, utover at den første varianten ligger nærmere bokmål og dansk, mens den siste heller mot nynorsk og samnorsk. Av helt pragmatiske årsaker kommer vi i denne teksten til å skrive om «samskaping».

Faglig nysgjerrighet ledet oss til ordet «samskaping» for få år siden. Ordet «co-creation» var på den tiden vel etablert innenfor EUs Horizon 2020-program, og danske forskerkolleger og praktikere hadde begynt å snakke og skrive om «samskabelse». Et opplagt startpunkt ble å undersøke hvilke norske tekster som faktisk brukte «samskapelse» og «samskaping». Et google-søk på norske nettsider i 2014 avslørte at det i høyden var snakk om et perifert norsk fenomen. Av de ca. 50 treffene i 2014 var dessuten flere hentet fra nettsider og organisasjoner som representerer det vi gjerne omtaler som alternativ-bevegelsen (engleskoler, healing, osv.). Gjør man et tilsvarende søk i dag, vil man lett kunne konstatere dramatiske endringer. I dag finnes mer enn 30.000 treff i norske nettsider, og man kan raskt konstatere at samskaping har glidd inn i språket som et nytt styringsord, hyppig brukt av f.eks. KS, departementer og forskningsråd. Noe har med andre ord skjedd mellom 2014 og 2018, men hva og hvorfor?

KILDER TIL BEGREPSLIG SUKSESS

Man kunne tenke seg at endringen mellom 2014 og 2018 er uttrykk for at en helt ny metode og helt ny løsning omsider har funnet fram til Norge, og at samskaping nå blir iverksatt rundt i norske kommuner. Eller kanskje mer realistisk – at samskaping representerer en *delvis* ny metode som kan bidra positivt til noen av de mange utfordringene offentlig sektor står ovenfor. Disse to positive forklaringene bør imidlertid suppleres. For eksempel kan vi ikke utelukke at samskaping-begrepets suksess først og fremst er uttrykk for overflatisk import fra utlandet, og at ordet derfor må forstås som noe retorisk og symbolsk. Noe av drivkraften bak en slik forklaring kan være ekstern, f.eks. at en konsulentbransje ser inntektsmuligheter i å selge inn samskaping som noe tilsynelatende nytt og avgjørende viktig. Vi kan også tenke oss ulike interne drivkrefter. For eksempel kan et ord som sam-

skapning fungere effektivt i forhold til å bygge organisatorisk omdømme for kommuner og andre offentlige enheter, det kan styrke offentlige enheter i kampen om knappe ressurser, og kanskje kan det også fungere som karriere-boost for ledere i offentlig sektor. Uklarheten med hensyn til hvorfor et slikt ord vinner terreng på så kort tid, inviterer med andre ord til nøktern analyse.

I diskursiv forstand kan samskaping forstås som en flytende betegnelse, som flere ulike diskurser konkurrerer om å fylle med konkret innhold. Nettopp fordi slike begreper kan fylles med ganske forskjellig meningsinnhold, er de i seg selv ganske tomme, og tilegner seg først og fremst mening gjennom de diskursene de plasseres inn i (Laclau og Mouffe 1985). Mens enkelte diskurser vil kunne, for eksempel, bruke begrepet som legitimerende for økt næringslivsinnflytelse i offentlig politikktvikling, eller som en metode for å redusere offentlige utgifter, vil andre snarere vektlegge samskaping som et demokratiserende konsept. Når slike diskurser i tillegg konstruerer samskaping som noe nytt, med særlig relevans for samtidens utfordringer, tilegner begrepet seg også en særlig politisk normativ og deterministisk brodd. Særlig for forskere vil derfor en ukritisk bruk av slike flytende betegnelser potensielt kunne tilføre forskningen en problematisk, og ofte utilsiktet, politisk slagside. Forskere har dermed sine egne og særskilte utfordringer i møte med den typen flytende moteord som samskaping er eksempel på.

Innenfor samfunnsvitenskapen finnes det et uformelt begrepshierarki, der ord som «organisasjon», «institusjon» og «nettverk» kan stå som eksempler på hyppig brukte analytiske begreper som forskere knapt kan klare seg uten. I møte med samskaping og andre moteord er det mange forskere som velger å innordne moteordene under de mer etablerte analytiske begrepene. I dette konkrete tilfellet kunne samskaping eksempelvis blitt forstått som f.eks. en bestemt form for nettverk, eller en institusjon. Denne forskningsstrategien kan sies å bidra positivt gjennom å legge til rette for kumulativitet. Enkelt sagt blir det lettere å bygge kunnskap sten for sten hvis de ulike bidragene er begrepsmessig noenlunde konsistente. Denne strategien har imidlertid også en pris fordi den kan innebære at mer flyktige moteord knyttet til samfunnsstyring overlates til aktører som kan ha økonomiske interesser i å framstille noe som nyere enn det kanskje er, og dessuten vil strategien lett kunne øke avstanden mellom akademisk forskning og det praktiske liv.

En alternativ forskerstrategi vil i større grad innebære, i metaforisk forstand, å ta tyren ved hornene. Da vil utfordringen først og fremst bestå i å fylle moteordene med et presist faglig innhold. Fruktbarheten i en slik strategi ligger først og fremst i at nye begreper kan hjelpe oss til å se ting på en litt ny og annen måte, og det sikrer at akademisk forskning er i kontakt med det praktiske liv. Selv om samskaping ikke nødvendigvis representerer noe nytt i seg selv, så kan det like fullt være faglig nyttig å undersøke hva begrepet faktisk kan bidra med i den faglige diskusjonen rundt offentlig sektor. Dessuten vil denne strategien også kunne hjelpe praktikere til å bruke begrepet mer presist. Forskere som forfølger en slik strategi, ønsker å undersøke hva slags faglig merverdi som kan ligge i begrepet. Siden det internasjonalt også foreligger en stor og voksende faglitteratur om «co-creation», så vil det være mulig å låne inn perspektiver og hypoteser fra andre kontekster enn den norske.

MOT EN DEFINISJON AV SAMSKAPING

Om man, i tråd med den sistnevnte strategien, skulle fylle begrepet samskaping med et presist innhold, så vil et naturlig utgangspunkt være å oppsøke det forskningsfeltet hvor begrepet har sitt opphav, nemlig privat sektor og teorier om konsumentmarkeder. I denne litteraturen henspiller co-creation, eller samskaping, på at kunder er aktive deltakere i verdiskapningsprosessen, det vil si at sluttverdien, det som kunden etterspør, er noe som er skapt i et fellesskap av kunden selv og en annen aktør (Payne, Storbacka, and Frow 2008). Fremveksten av sosiale medier og kjennetegnene ved det såkalte «Web 2.0» er et opplagt eksempel, hvor brukeren blir både konsument og produsent av det innholdet som igjen generer reklameinntekter.

Et flatpakket møbel fra IKEA kan være et annet enkelt og håndgripelig eksempel, der kunden spiller en helt sentral rolle i den avsluttende produksjonsfasen hvor enkeltkomponenter monteres sammen, og der dette skaper verdi for kunden gjennom lavere pris og kanskje også en positiv mestringsfølelse i etterkant. Et annet eksempel kan være såkalt opplevelsesturisme. Her ligger det i sakens natur at den verdien som kunden etterspør, bare kan skapes gjennom at kunden selv er aktiv deltaker – det er jo selve poenget. Det blir kanskje turisme, men lite opplevelser dersom kunden prioriterer hotellrommet framfor å bidra med egne sanser og energi.

Disse eksemplene er hentet fra privat sektor. Om vi gradvis skulle nærme oss offentlig sektor, så kan ordningen med postnummer være et illustrerende eksempel. Posten skal fram, heter det, og i gamle dager skjedde dette gjennom at folk skrev navn og sted på konvolutten. Deretter var det opp til geografikompetente post-sortere og –bud å finne fram til rett sted og person. Den briljante ideen om å forenkle denne prosessen gjennom å dele landet inn i et sett av nummererte og hierarkiske soner, det vi i dag kjenner som postnumre, oppstod utenlands, men spredte seg raskt til store deler av verden (Alford 2002). Denne endringen, som vi i dag knapt reflekterer over, var en viktig innovasjon, og bruken av postnummer er relevant her fordi denne nye og mer effektive måten å sortere post på bare kunne fungere i den grad de som sendte post ble aktive deltakere i verdiskapningsprosessen. Brukerne av postens tjenester måtte ta seg bryet med å lete opp og skrive det riktige postnummeret på konvolutten. Det tok riktignok lang tid før dette systemet var innarbeidet, og det skjedde heller ikke uten protester, men i dag kan vi regne postomdeling som et klassisk eksempel på en samskapt verdi.

I løpet av ganske kort tid har samskaping, med sin opprinnelse innen privat sektor, blitt et moteord i offentlig sektor, og ikke minst brukes ordet i dag innen offentlig tjenesteyting og spesielt i velferdssektorene. Det er åpenbart at denne reisen fra privat til offentlig sektor må ha betydning for hvordan vi definerer og forstår samskaping. En vanlig definisjon av samskaping i tilknytning til offentlig sektor er enkelt sagt at offentlige og private og/eller sivile aktører arbeider sammen gjennom å dele kunnskap og ressurser med hverandre (Torfing, Sørensen og Røiseland, 2017). Det er snakk om en samarbeidsrelasjon, der både offentlige aktører og andre er involverte. På denne måten skiller samskaping seg fra outsourcing, der offentlig sektor overlater en oppgave til andre. Samskaping er heller ikke synonymt med høringer og ulike prosedyrer for at borgerne kan si sin mening om en sak, og det handler heller ikke om at offentlig sektor trekker seg tilbake, og overlater fellesskapet til sin egen skjebne. I tråd med det opprinnelige begrepet fra privat sektor forutsetter sam-

skapning at *både* offentlig sektor og sivilsamfunn og/eller private aktører inngår som aktive deltakere i en prosess der verdi skapes.

Selv med disse presiseringene er likevel definisjonen over lite eksklusiv, og den innebærer at det fenomenet som beskrives, også kunne vært beskrevet eksempelvis som samstyring, nettverk eller partnerskap. Fra et forskerperspektiv kan det likevel, som vi allerede har vært inne på, være av verdi å ta i bruk et nytt begrep, ikke minst siden det allerede foreligger en internasjonal litteratur knyttet til begrepet som kan inspirere til å utforske nye sider ved offentlig sektor.

ET NYTT FENOMEN?

Et annet spørsmål er imidlertid om samskaping, definert på denne måten, representerer noe substansielt og empirisk nytt. Definisjonen av samskaping inviterer til å se på eksempelvis en kommune som en arena for samarbeid, der ulike ressurser kan knyttes sammen til beste for lokal problemløsning og tjenesteproduksjon. Dette kan likevel knapt sies å være noe nytt, snarere er det uttrykk for en sentral del av den nordiske styringstradisjonen (Aronsson 1997; Klausen og Selle 1995; Prah og Olsen 1997; Wollebæk et al. 2000). Samskaping representerer kanskje til og med selve DNA-et for norske kommuner, og historisk sett er denne typen samarbeid kanskje mer typisk i Norge enn noe annet land vi normalt sammenlikner oss med (Andersen og Røiseland 2008). I en av de internasjonalt mest kjente etnografiske beretningene om norsk lokalstyre, John A. Barnes «Class and Committees in a Norwegian Island Parish» (1954), beskrives, for eksempel, en nærmest idealtypisk modell for den typen makt- og styringsrelasjoner som mye av den nyere samskapings-litteraturen forsøker å sette ord på (se også Park 1998). Derfor hviler det noe paradoksalt over de mange norske kommundelegasjonene som i disse tider drar utenlands for å lære om samskaping, og som egentlig ikke hadde trengt å reise lenger enn til eget bibliotek og egen nære forhistorie.

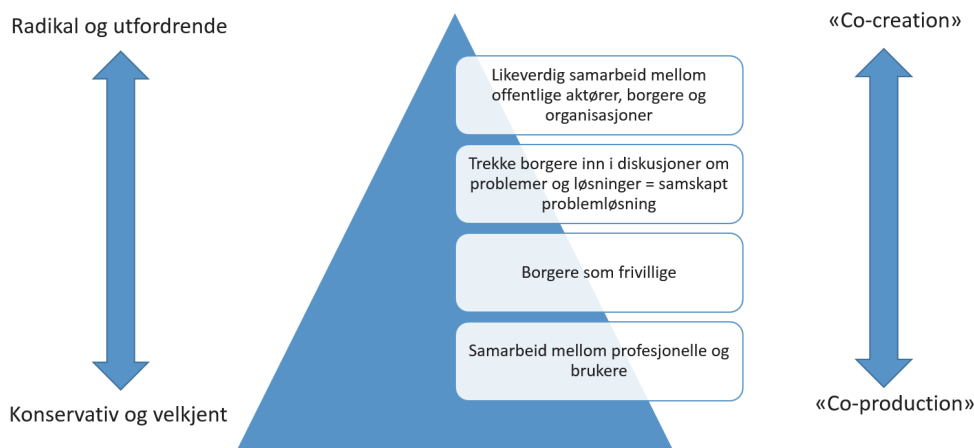
Selv om ordet samskaping historisk sett knapt representerer noe nytt fenomen, så utfordrer det likevel viktige utviklingstrekk som har preget offentlig sektor de siste ti-årene, f.eks. ideer om markedsbaserte systemer for fordeling av velferdsgoder (voucher, fritt valg), outsourcing av tjenester til private aktører, dreining mot resultatstyring og mer autonome offentlige enheter, betoning av profesjonelt administrativt lederskap, tiltro til faglig ekspertise og forestillinger om at politikernes oppgave er å være strategiske ledere med et overordnet og distansert ansvar for samfunnsutviklingen. Slike NPM-inspirerte ideer og løsninger kom relativt sent til Norge, og har hatt svakere nedslagskraft her enn i de fleste andre vestlige land. Ikke desto mindre er det mange som i dag ser på resultatene av disse neo-liberalistiske strømningene som et hinder for at norske kommuner kan gjøre en god jobb for sine borgere og lokalsamfunn. Oppsplitting i administrative siloer, fragmentering av sakskompleks som burde vært sett i sammenheng og politiske ledere som er fjernt på konkret problemløsning og borgernes behov, kan være stikkord her. I denne sammenheng kan et begrep som samskaping fungere som en fruktbar innfallsvinkel til å tenke alternativt rundt tjenesteproduksjon og problemløsning, synliggjøre dilemmaer knyttet til offentlig styring, og som utgangspunkt for å formulere konkrete styringsmodeller og organisasjonsformer som kanskje kan fungere bedre enn dem vi omgir oss med i dag.

RADIKAL SAMSKAPING UTFORDRER

Samskaping er et grovmasket begrep som i praksis kan komme til uttrykk på mange forskjellige måter. Det kan være nyttig å trekke et skille mellom *radikal* og *konservativ* samskaping. Det siste kan vi også omtale som sam-produksjon (co-production), og kan for eksempel handle om at profesjonelle og brukere samarbeider om noe. Brukerens bidrag kan være alt fra å sette et postnummer på en konvolutt, til at brukeren, etter nødvendig opplæring, selv bytter bandasje på sitt operasjonssår. Et annet eksempel på konservativ samskaping er når innbyggere deltar som frivillige, enten som privatpersoner eller gjennom frivillige organisasjoner. Slik deltakelse kan materialisere seg som alt fra organisert søppelplukking i samarbeid med kommunen til venneforeninger ved et kommunalt sykehjem.

Ingen av eksemplene så langt kan sies å representere noe nytt. Tvert imot er det helt normale aktiviteter i norske lokalsamfunn. Mer radikale former for samskaping er imidlertid ikke like utbredte. For eksempel kan samskaping innebære at borgere trekkes inn i diskusjoner om problemer og løsninger i et lokalsamfunn. Da vil verdiskapelsen i form av nye og bedre løsninger være resultat av et samarbeid mellom offentlige aktører og borgere. En slik form for samskaping er radikal fordi det er uvanlig at ordinære innbyggere og borgere medvirker når problemer defineres og forstås – dette er noe som vanligvis forbeholdes eksperter og valgte politikere. En enda mer radikal form for samskaping ville være å etablere et likeverdig samarbeid mellom offentlige aktører, borgere og organisasjoner. Selv om en slik radikal form kan sies å ha lange historiske røtter i de horisontale relasjonene som har preget utviklingen av de lokaldemokratiske institusjonene i Norden (Barnes 1954, Trägårdh 1997, Stenius 2010, Vike 2018), så vil samskaping i denne formen de facto representere et brudd med den representative tradisjonen for offentlig styring i norske kommuner.

Varianter av samskaping – en oversikt



Å realisere disse radikale formene for samskaping innenfor et moderne, liberalt demokratisk rammeverk kan kanskje framstå som uaktuelt og urealistisk, men i så fall er det verdt å minne om at denne formen for samskaping allerede finnes i norsk kommunesektor i form av flere enkeltstående prosjekter og eksperimenter. Noen kommuner har etablert arenaer for radikal samskaping på kommunedelsnivå, mens andre lager arenaer basert på saksinnhold. Blant de siste finner vi ulike varianter av «oppgaveutvalg», som flere norske kommuner for tiden eksperimenterer med. Ideen med oppgaveutvalg er å lage tidsavgrensede komiteer som består av valgte politikere og vanlige borgere, og som får i oppgave å fremme forslag til politikk på et gitt område. Analytisk sett kan slike forsøk med fordel tolkes som eksempler på radikal samskaping.

Begrepet samskaping gir dermed opphav til spennende innovasjoner og eksperimenter, men disse endringene byr også, i normativ forstand, på en del bekymringer som samfunnsvitere bør interessere seg for (Montin 2006). Samskaping i form av samproduksjon med klienter og brukere reiser for eksempel spørsmål om likebehandling, og om det oppstår forskjeller i velferdsytelser fordi brukere har ulike forutsetninger for å bidra. I så fall bidrar samskaping til mer forskjell i et velferdssystem hvor likhetsverdien tradisjonelt har stått sterkt. I mange tilfeller kan det også være viktig å kontrastere samskaping med andre former for medvirkning, og stille spørsmål ved hva samskaping gjør med ulike gruppers muligheter for reell medvirkning.

Tilsvarende kan vi stille kritiske spørsmål ved såkalt radikal samskaping, dels fordi denne styringsformen utfordrer det representative demokratiet og rollen som representativt folkevalgt, og dels fordi samskaping utfordrer den rollen administrativ ekspertise har i norske kommuner. I tillegg utfordrer radikal samskaping partienes rolle, både som lokale arenaer for diskusjon og politikkutvikling, og som bindemiddel i et avansert flernivå-system som det norske. Viktige spørsmål er i slike sammenhenger hva som skjer med etablerte styrings- og maktrelasjoner, og hvilke aktører som inkluderes og ekskluderes, der hvor nye former for radikal samskaping innføres.

Slike normative innvendinger er viktige, men de burde først og fremst tilsi at norske samfunnsforskere blir enda mer, ikke mindre, interessert i dette begrepet og fenomenet. Selv om det innholdsmessige ved begrepet samskaping knapt kan sies å representere noe nytt i norsk sammenheng, så vil vi likevel argumentere for at begrepet analytisk sett representerer en nyttig innfallsvinkel for både forskere og praktikere. Begrepet hjelper oss til å stille gode spørsmål, til å utfordre det etablerte, og til å undersøke nærmere på hvilken måte en slik reform-agenda utfordrer det etablerte norske styrings- og velferdssystemet. Det finnes ingen enkle svar på hvordan kollektive samfunnsprosesser skal organiseres, men å utfordre noen av de underliggende forestillingene gjennom et begrep som samskaping, kan være et ikke ubetydelig bidrag til samfunnsutviklingen.

REFERANSER

- Alford, John (2002) «Why do public-sector clients coproduce? Toward a contingency theory.» *Administration & Society*, 34 (1).
- Andersen, Ole Johan og Asbjørn Røiseland (red) (2008) *Partnerskap, problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Aronsson, Peter (1997) «Local Politics – The Invisible Political Culture,» i Øystein Sørensen og Bo Stråth (eds.): *The Cultural Construction of Norden*. Pp.172-205. Oslo: Scandinavian University Press (Universitetsforlaget).
- Barnes, John A. (1954) «Class and Committees in a Norwegian Island Parish» in *Human Relations*, vol. 7(1):39-58.
- Klausen, Kurt K. og Per Selle (red) (1995) *Frivillig organisering i Norden*. Oslo/København: TANO/Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Laclau, Ernesto and Chantal Mouffe (1985) *Hegemoni and Socialist Strategi. Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.
- Montin, Stig (2006) Från servicedemokrati mot ett medskaparsamhälle? In L. Jonsson (red), *Kommunledning och samhällsutveckling*. Lund: Studentlitteratur.
- Park, George (1998) *The Mark Of Power. Helgeland and the Politics of Omnipotence*. Newfoundland: Institute of Social and Economic Research.
- Payne, Adrian F., Kaj Storbacka, and Pennie Frow (2008) «Managing the co-creation of value.» *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36:83-96.
- Prahl, Arne og Claus B. Olsen (1997) *Lokalsamfundet som samarbejdspartner – sammenhænge mellem decentralisering og lokalsamfundsutvikling i de nordiske lande*. København: Nordisk Ministerråd.
- Stenius, Henrik (2010) «Nordic associational life in a European and an inter-Nordic perspective,» in Risto Alapuro and Henrik Stenius (eds.): *Nordic Associations in a European Perspective*. Pp.29-86. Baden-Baden: Nomos.
- Torfing, Jacob, Eva Sørensen and Asbjørn Røiseland (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.
- Trägårdh, Lars (1997) «Statist Individualism: On the Culturality of the Nordic Welfare State,» in Øystein Sørensen and Bo Stråth (eds.): *The Cultural Construction of Norden*. Pp.253-285. Oslo: Scandinavian University Press (Universitetsforlaget).
- Vike, Halvard (2018) *Politics and Bureucracy in the Norwegian Welfare State. An Anthropological Approach*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Wollebæk, Dag; Per Selle og Håkon Lorentzen (2000) *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.