

Samhandling for byglød:

Samskaping, samarbeid, eller medvirkning?

Guri Mette Vestby



Gjennom en samtaleserie kalt Byglød satte DOGA søkelyset på hvordan forståelse for roller, sosial samhandling og relasjoner er avgjørende for å lykkes med sentrumsutvikling i både små- og mellomstore byer, og i nabolagsutvikling i storby. Godt byliv med «liv og røre» er et resultat av mange aktørers engasjement og innsatsvilje, og ikke minst relasjonell kompetanse og klokskap.

Vi som driver følgeforskning og evaluering av by- og stedsutviklingsprosjekter ser hvor *kritisk* denne faktoren er: her ligger suksessnøkler, men her ligger også barrierer! Dette var tydelig i DOGA sitt utviklingsprosjekt «Levende lokaler» (2016-2018). Her var ulike offentlige og private aktører sine evner til innovativ samhandling avgjørende for å skape nytt byliv gjennom nye arenaer for næring og kreative virksomheter i halvdøde sentrumsområder. Da DOGA senere utformet den digitale medvirkningsplattformen «Folketråkk», med informasjon og veiledning om medvirkningsmetoder i planprosesser, ble igjen utforming og forvaltning av roller og relasjoner et sentralt punkt.

Byglød-samtalene bygget videre på disse innsiktene. I de tre samtalene samlet DOGA aktører med ulike ståsteder og erfaringer for å utforske dette perspektivet videre. Politikere, eiendomsutviklere, byplanleggere, næringssjefer, arkitekter og urbanister var representert i Byglød-samtaler med disse overskriftene:

- «Medvirkning: investering eller sløseri?»
- «Hvordan samskape et urbant grendehus?»
- «Å bygge tillit og bygge by».

Felles for samtalene var at de berørte så *nytteverdien* i velfungerende sosial samhandling så vel som at det også medfører en del *utfordringer*, noe som ofte underkommuniseres. En type utfordring er knyttet til at aktørene har ulike posisjoner og derved ulike roller; de rår over forskjellige virkemidler og besitter ulik grad av makt og myndighet. Hvem har for eksempel definisjonsmakt til å avgjøre hva som er gyldig eller relevant kunnskap og interesser? Hvem styrer prosessen og inviterer andre inn til samarbeid eller medvirkning? En annen utfordring som synes å være underkommunisert er at forståelsen for forskjellene mellom ulike samhandlingsformer er lav. Hva innebærer det for eksempel å ha en rolle i samskapingsprosesser sammenlignet med ulike former for medvirkning? Hva betyr det at samarbeidsrelasjoner varierer ut fra hvem som har eierskap til prosjektet, om det er likeverdige roller eller om samarbeidspartnere også i en viss grad er konkurrenter?

I denne artikkelen rettes søkelyset mot nyanseforskjeller i *samarbeid*, *samskaping* og *medvirkning*. Hensikten er å styrke bevisstheten rundt dette og dermed bidra til å bedre mulighetene for gode prosesser og minske barrierer som ligger i feilaktige forventninger og rolleforståelser, noe som gjerne fører til frustrasjoner eller konflikter.

Usynlige snubletråder bør i større grad synliggjøres. På den annen side bør også nytteverdien og den sosiale bærekraften som følger av utvidet samhandling synliggjøres. Spørsmålet er om det er mulig å utvikle verktøy for å dokumentere eller måle slike effekter på

en (mer) systematisk måte, selv om dette ikke er eksakte størrelser eller forhold? Verktøy som samtidig ivaretar det verdifulle i kvalitative metoder, - metoder som avdekker og analyserer involverte eller berørte aktører sine erfaringer og opplevelser?

Avslutningsvis peker denne artikkelen også på noen utfordringer for kommunene som bør belyses grundigere. Norske kommuner står i dag overfor noen gjennomgående krav, der viktige stikkord er effektivitet og innovasjon, samt å oppfylle ulike bærekraftsmål og å bli en «samskapingkommune», såkalt «Kommune 3.0». I de gode bestrebelsene synes det å være en tendens til å *underkommunisere* det *krysspress* som faktisk eksisterer og som representerer utfordringer for kommunene, så vel administrasjonen som politikere. For eksempel vil effektivitetskrav kunne være til hinder for kravet om innovasjon. Innovasjon fordrer faktisk tid med prøving, feiling og evaluering, enten det er innovasjon i produkter, tjenester, arbeidsmåter eller samarbeidsmåter. Det er ikke en eksakt vitenskap og i innovasjonens natur ligger det at man ikke nødvendigvis vet hva resultatet skal være på forhånd.

Formelle og uformelle sosiale prosesser i by- og stedsutvikling

Byglød-samtalene avdekket hvordan by- og stedsutvikling er resultat av konkrete prosjekter, men også organiske prosesser der mange små byggesteiner etter hvert viser seg å være fysiske, sosiale eller kulturelle byggverk. Det er et resultat av bevisste og planlagte prosesser, men også de mer ubevisste; en kombinasjon av formelle og uformelle prosesser som det er viktig å sette søkelyset på.

By- og stedsutvikling er tett koblet til *formelle planprosesser* der faglige og politiske perspektiver gjennomsyrrer strategier, forslag og løsninger, dels regulert gjennom lovverk og plankrav som plan- og bygningsloven. Parallelt med dette foregår det mer *uformelle prosesser* som ikke får like stor oppmerksomhet, men som kan ha stor betydning for utfallet. Dels er de usynlig vevd inn i de formelle prosessene som meningsdanninger, tillitsbygging, subtile forhandlinger eller bytteforhold. Dels er de egne uformelle prosesser som vokser frem organisk uten en planmessig styring. Skogheim og Atkinson (1) påpeker at det er en tendens til å fokusere på formelle institusjoner og prosesser, og mindre på det Patsy Healey betegner som «soft infrastructure of governance»:

«...the relation-building through which sufficient consensus building and mutual learning can occur to develop *social, intellectual and political capital* to promote co-ordination and the flow of knowledge and competence among the various social relations co-existing within places».

I studier av sosiale relasjoner og samhandling brukes av og til teatermetaforer, som at en del foregår «onstage» (mer synlig) parallelt med det som foregår «backstage» (mer usynlig) (2). I denne sammenhengen kan dette være alt fra uformelle politiske samtaler og tverrfaglige drøftinger på kommunehuset til innbyggeraksjoner eller uformell samhandling i møter mellom offentlige og private aktører i næringsutviklingsseksjonen. Det vil være ulike normer og logikker som gjelder i formelle versus uformelle prosesser. Men felles for dem er at de ikke bare er faglige

og politiske, men *sosiale*. Sosial samhandling og rolleutøvelser er helt sentralt, selv om det definitivt er mindre konkret, ikke så etterprøvbart eller noe man kan «ta eksamen» i. Relasjonell kompetanse er langt på vei erfaringsbasert på samme måte som for eksempel politisk kompetanse er det.

Alle er enige om å skape «liv og røre», men så kommer konfliktene

Det kan kanskje virke som at alt vil gå som smurt bare ulike aktører kommer sammen og alle er enige i det felles målet om å skape «liv og røre», det være seg i sentrum i en liten eller mellomstor by eller i et nabolag eller strøk i en storby. «Liv og røre» gagnar både innbyggere, næringsliv, kulturliv og kommunen. Engasjementet og innsatsen hos både offentlige og private aktører er ofte rettet inn mot det å skape «liv og røre». Dette er imidlertid ikke noe som kan planlegges og vedtas, ei heller kan det gjøres av kommunen alene. Mange ulike aktører på hver sine måter kan og må bidra.

Først: hva ligger egentlig i det litt folkelige uttrykket «liv og røre» som går igjen både i skriftlige fagdokumenter, politiske ordskifter og i debatter i kommuner over hele landet? Det er antakelig et uttrykk som mange umiddelbart assosierer med levende sentrum eller byområder; at det er mange mennesker der og mange forskjellige aktiviteter, virksomheter, tilbud og ting som trekker folk til sentrum i arbeid og fritid. «Liv og røre» styrkes med et variert næringsliv, offentlige og private arbeidsplasser, og publikumsrettede virksomheter som butikker, servicetilbud og serveringssteder, - alt det som bidrar til at det er «folk i gatene». Dessuten at det er ulike og inkluderende sosiale møteplasser, arrangementer og opplevelser. «Liv og røre» kan slik relateres både til sosial og økonomisk bærekraft. Byglød-samtalene viste at det er nødvendig i større grad å koble disse to bærekraftperspektivene.

Kompleksiteten i tematikker, utfordringer og løsninger som gjemmer seg bak «liv og røre» er altså stor. Det innebærer samtidig at dette ikke er en konfliktfri arena. Det er en arena der det foregår *møter* mellom forskjellige typer fagkunnskap, bransjer og disipliner, mellom ulike ståsteder og roller, og ikke minst mellom ulike verdier og interesser. Skogheim og Atkinson (1) viser inkluderings- og ekskluderingsmekanismer i kunnskapsproduksjon og medvirkning i byutvikling; hvordan noen definerer hva som er relevant, legitim og autoritativ kunnskap om hva som skaper en attraktiv og levende by.

Selv om alle vil ha «liv og røre» kan det altså være at de involverte har forskjellige agendaer og ulike ting de vil oppnå. Dessuten vil muligheten for innflytelse på beslutninger være forskjellig avhengig av *posisjon*. Dette gjelder også beslutninger om hvem som skal delta og på hvilke måter. Noen er mer på «innsiden» og kan initiere og beslutte for eksempel hva slags medvirkningsprosesser hvem inviteres til, og når i prosessen. Makt og myndighet er knyttet til roller, posisjoner og relasjonelle prosesser når utbygging, utvikling, rivning, omforming eller transformasjon skal finne sted.

Hvordan hver og en utøver sin rolle, samt forstår andre deltakeres roller og samhandlingen dem imellom, gjør noe med hva slags *forståelse* og *forventninger* aktørene bringer med seg inn i møtene med hverandre. Dette blir avgjørende for om prosessen kjennetegnes av konflikt, mistillit og frustrasjoner (barrierer) eller av konstruktiv samarbeidsånd, tillit og gjensidig respekt for hverandres roller (drivere).

Samhandling som samarbeid, medvirkning eller samskaping?

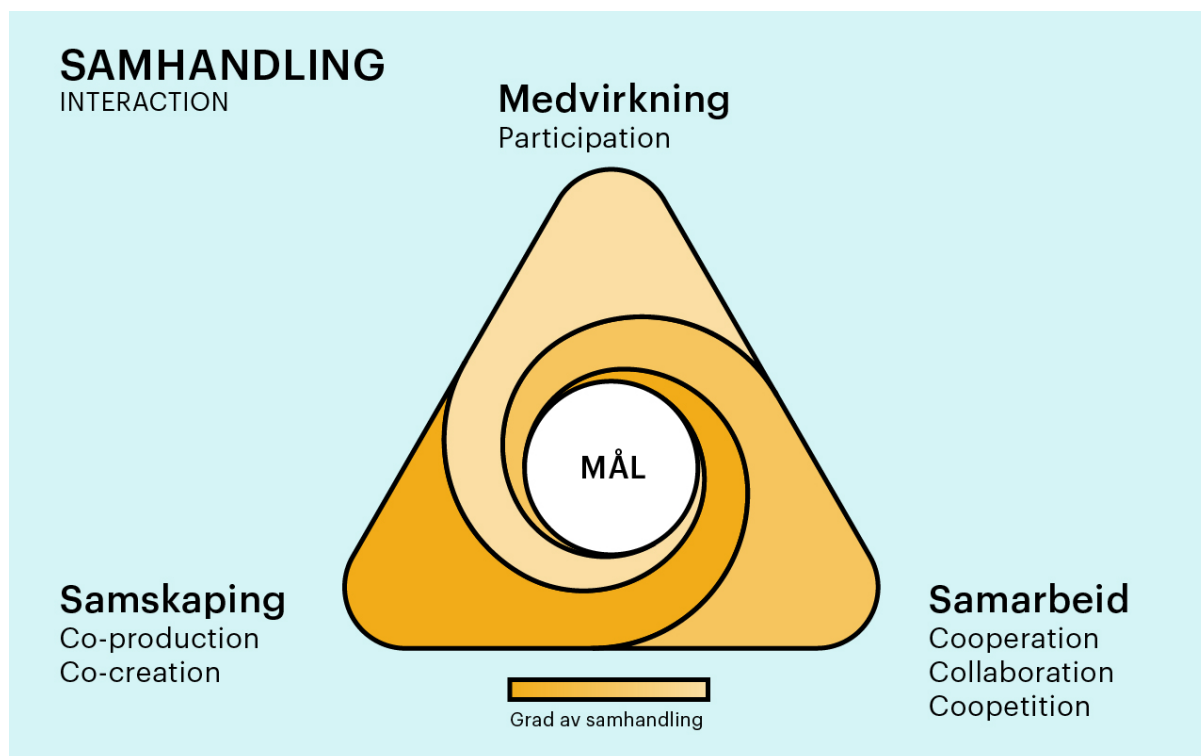
Samhandling er et vidt og overordnet begrep som kan romme svært ulike typer sosiale interaksjoner og prosesser; som samarbeid, samskaping og medvirkning. Disse begrepene synes å bli brukt litt om hverandre. Ikke så rart, ettersom de i praksis kan romme elementer av hverandre. Det kan likevel være behov for noen begrepsavklaringer.

Begrepsavklaringer vil være nyttig fordi det bidrar til økt *forståelse* for kjennetegn og ulikheter i egne og andres roller og relasjonene de inngår i, og ikke minst: til avklaring av *forventninger* til hvordan samhandlingen (derfor) skal eller bør forløpe. Forventninger man bringer med seg inn i (høyst ulike) sosiale settinger vil alltid prege hvordan man selv oppfører seg og hvordan man reagerer og responderer på de man møter, - noe som jo får betydning for prosessen og utfallet.

En måte å nærme seg begrepsforståelse på er å se på de engelske begrepene. Variasjonene blir tydeligere, blant annet gjennom ulike assosiasjoner:

- Samhandling: Interaction
- Samarbeid: Collaboration, Cooperation eller Coopetition
- Medvirkning: Participation
- Samskaping: Co-creation eller Co-production

Hva er kjennetegn, likheter og ulikheter mellom disse begrepene, sett i lys av by- og stedsutvikling?



Samhandling (Interaction)

Samhandling mellom mennesker og aktører (institusjoner, organer, bedrifter, myndigheter med mere) er et overordnet begrep som rommer de øvrige. Det vil si at i enhver situasjon eller prosess der det aktivt foregår utveksling, bytteforhold, dialog eller samarbeid er det snakk om en sosial interaksjon. Det betyr at de som er involvert på en eller annen måte forholder seg til hverandre og påvirker hverandre, i positive eller negative forløp, i konsensus eller konflikt. Da preges også deres handlinger og handlingsvalg: Hvilke løsninger får oppslutning i utbyggingen av offentlige byrom? Hvilke planer for transformasjon av gamle industriområder til nye områder for bolig, næring og kultur representerer interessekonflikter? Hvilke miljø- og klimavennlige tiltak blir det konsensus eller strid om? Hvilke sosiale profiler skal boligbygging i knutepunkter og sentrumsområder ha?

Samarbeid (Collaboration, Cooperation eller Coopetition)

Samarbeid er et begrep som er nesten like vidt som samhandling. Samarbeid kan ha form av alt fra å realisere nye definerte målsettinger i kommuneplanen eller å initiere innovative prosesser for å finne nye løsninger som fremmer attraktivt byliv, til å forvalte etablerte rutiner for faste tiltak som teknisk infrastruktur og vann/avløp/søppel i bykjernen eller drift av etablerte kulturhus. Men det finnes vesentlige nyanser som blir tydeligere ved å se nærmere på engelske begreper for samarbeid: collaboration, cooperation og coopetition. De brukes ofte om hverandre, men det finnes noen forskjeller som jeg kort vil beskrive her.

Collaboration er samarbeid som kjennetegnes av at alle deltakerne har eierskap til prosjektet, at alles bidrag er viktige som del av helheten og at de jobber for samme formål eller mål. Statusen til de involvertes roller er relativt likeverdige. Denne

formen for samarbeid bygger på felles interesser i å nå et spesifikt resultat eller mål, - at ens egne mål inngår som del av fellesmål.

Byglød-samtalen som hadde overskriften «Å bygge by og bygge tillit» viste hvordan denne formen for samarbeid mellom offentlige og private aktører foregår i byer som Moss, Hamar og Fredrikstad. Tillit bygges blant annet gjennom gjensidig respekt for hverandres kunnskaper, roller og virkemidler. Tillit bygges gjennom etablerte partnerskap eller praksiser der de enkeltes bidrag medvirker til felles mål om levende bysentrum. Studier av realisering av handlingsprogrammer for levende sentrumsområder, for eksempel i Skien og Moss, viser nettopp at samarbeid som har preg av 'collaboration' fremmes gjennom at private aktører (næringsliv, kulturliv, innbyggere) jevnlig møter ulike offentlige aktører, deler informasjon, utveksler erfaringer, drøfter samarbeidspotensial og identifiserer hvordan komplementære kompetanser og ferdigheter er ressurser inn i felles mål. Slik dannes grunnlag for partnerskap (3).

Cooperation er til sammenligning et samarbeid der deltakere bidrar inn i andres/hverandres prosjekter, men der det er én aktør som er ansvarlig. Rollene til de involverte i denne type samarbeid er mer forskjellige enn i 'collaboration'. Den sentrale forskjellen er eierskapet: om det ligger hos én aktør eller hos flere. Men begge formene kan være effektive og nyttige. Noen ganger bidrar offentlige aktører til private utbyggers prosjekt, andre ganger er det motsatt. Det kan også være at deltakerne ikke nødvendigvis har et felles mål, men at de hjelper en annen i dennes prosjekt og derfor anerkjenner dennes mål.

Coopetition betegner samarbeid som bygger på nytten av komplementaritet, samtidig som samarbeidspartnere i mer eller mindre grad er konkurrenter, og at samarbeid derfor kan inneholde spesifikke eller diffuse spenninger. Begrepet er sammensatt av 'cooperate' og 'compete', og har særlig vært studert innen kommersielle bransjer og markedsføring. Vi finner det også ofte i studier av stedsutvikling i et sentrumsområde eller et nabolag, som når det er spenninger i samarbeid som rommer aktører som på en eller annen måte konkurrerer. Et eksempel kan være gårdeiere i samme strøk eller næringsdrivende i samme bransje. Å samarbeide med (potensielle) konkurrenter kan være en krevende øvelse med balansering av to forskjellige roller; som samarbeidspartner og konkurrent. Selv om konkurransen ikke er eksplisitt kan den eksistere «backstage» mens samarbeidsprosessen foregår «onstage». Dette skaper en spenning og fordrer en bevissthet om roller og relasjoner og at det er litt ulike samhandlingslogikker som er gyldige: «... to simultaneously play different and conflicting roles or act in accordance with different logics of interaction» (4).

Medvirkning (Participation)

Medvirkning, eller deltakelse, forekommer i mange versjoner. Ulike varianter av «medvirkningstrappa» synliggjør *graden av innflytelse*: fra det å kun bli informert om noe til det å ha mulighet til å bestemme eller delta i beslutninger (5).

Medvirkning er en rettighet som berørte parter har ifølge plan- og bygningsloven og ifølge FNs menneskerettigheter: å bli hørt i saker som angår en. Medvirkning settes ofte inn i et demokratiperspektiv: Innbyggere i et område i byen skal høres i planer og utviklingstiltak der de bor, det samme kan være for handelsdrivende i sentrum. Men påvirkningsmuligheten for de som er «på utsiden av prosessen» er høyst forskjellig avhengig av hvor i medvirkningstrappa prosessen kan plasseres. Desto høyere opp i trappa man er, jo mer nærmer man seg samarbeid i form av 'cooperation' eller samskaping, det vil si at man gis en rolle som involvert aktør.

DOGA sin veileder om medvirkning i planprosesser; «Folketråkk-veilederen», angir at det er flere nivåer for medvirkning i planlegging: 1. Tilgjengeliggjøring av informasjon, 2. Innhenting av informasjon, 3. Dialog og 4. Samarbeid. De viser hva slags ulike metoder og verktøy som kan brukes i de ulike fasene (6). I planlegging er det kommunen, andre offentlige myndigheter eller utbyggere som har hovedansvaret og som inviterer andre inn til dialog og samarbeid. Disse aktørene har andre roller enn innbyggere når det gjelder eierskap, myndighet til beslutninger og reelt ansvar for løsninger.

I en av Byglød-samtalene var hovedspørsmålet om medvirkning er sløseri eller en investering for de involverte. Samtalepartnerne var enige om at medvirkning er en investering ved at det kan gi bedre kunnskapsgrunnlag for eiendomsutviklere og politikere som sitter med ansvar og at de slik kan lage mer treffsikre, varige og gode løsninger. Dessuten at det er verdifullt å få frem alternativer, at man kan få aksept for ulike løsninger og kanskje senke konfliktnivået eller forebygge fremtidige konflikter. Men erfaringene av nytteverdien synes å variere. Fra prosjekteiers side ble det pekt på at medvirkning er tidkrevende og at utbyttet av prosessen bør være god for at man skal synes det er nyttig. Fra deltakernes side er varierende nytteverdi knyttet til gjennomslagskraft for innspill, forslag eller krav. Dette kan blant annet ses i sammenheng med at by- og stedsutviklingsprosjekter ofte er svært komplekse og langdryge og at det krever fagkunnskap eller «oversettere» til lekfolkene som deltar. Dette gjelder ikke bare innbyggere, det ble også pekt på at lokalpolitikere kan føle seg som lekfolk i komplekse plansaker (hvor de har beslutningsmyndighet).

Studier av medvirkning viser at det er relativt sjelden at medvirkning innebærer stor grad av medbestemmelse eller at deltakerne får en rolle som beslutningstakere. Slik ligner dette på 'cooperation'; at det er en én aktør som har eierskap til prosjektet og autoritet til å beslutte løsninger. Mens andre bidrar inn i beslutningsgrunnlaget.

Rollene i medvirkningsprosesser er ulike *fordi makt og myndighet* er ulikt fordelt. Ikke sjelden oppstår frustrasjoner fordi medvirkende deltakere har hatt en forventning om at deres bidrag skulle ha større betydning. Det hviler et ansvar på prosjekteier å kommunisere i forkant hva det kan være mulig å påvirke og hvilke beslutninger som allerede ligger fast, dvs. hvilke *handlingsrom* eller *mulighetsrom* de medvirkende har. Frustrasjon kan også oppstå om det er ulike oppfatninger om hvor lang tid en prosess tar, der lekfolk kanskje ønsker raskere resultat enn det profesjonelle aktører ser for seg at prosessen krever. Dette kan også være del av forklaringen på såkalt medvirkningstretthet: at innbyggere igjen og igjen har deltatt i prosesser der de opplever at deres bidrag og forslag ikke i tilstrekkelig grad blir tatt hensyn til. På den

annen side viser forskning at mange synes at det som er avgjørende er *at* de får delta og *at* deres stemmer blir hørt, ikke at forslagene nødvendigvis vinner frem (7).

En nyere undersøkelse om medbestemmelse i befolkningen gjennomført av Opinion på oppdrag fra DOGA, med særlig fokus på unge såkalte millenials (personer 25-38 år), viser at kun 7 prosent opplever å ha stor grad av påvirkning på lokalsamfunnet. Den dominerende barrieren for å engasjere seg er oppfatningen av at det uansett ikke nytter, samt at man ikke vet hvordan det skal skje eller hvor man skal henvende seg. Like fullt tror millenials at de vil engasjere seg i større grad fremover (8).

Innbyggermedvirkning erstatter ikke det representative demokrati der folkevalgte har en klar myndighetsrolle. Men det er samtidig viktig å fremheve at medvirkning, som en form for nærdemokratisk praksis, bidrar til sosial bærekraft i form av mulig økt engasjement for stedets utvikling, stedsbasert tilhørighet i et sosialt fellesskap, samt følelsen av medborgerskap (9,10,11).

Samskaping (Co-creation eller Co-production)

Samskaping er i norsk sammenheng et relativt nytt begrep og anvendt på litt forskjellige måter i ulike sektorer. Det refererer ofte til at brukere eller forbrukere involveres i utvikling av nye produkter, løsninger, konsepter eller tjenester. Målene, sluttproduktet eller løsningene er ikke forhåndsdefinerte, men tvert imot et resultat av en samarbeidsprosess kjennetegnet av åpenhet. Det *innovative* aspektet er (derfor) vesentlig, enten det gjelder produktet (varen, konseptet, løsningene, tjenestene) eller prosessene (arbeids- og samarbeidsformene). Det betyr nye løsninger og det betyr en åpenhet for å prøve og feile underveis i prosessen.

Nye idéer deles og jobbes frem i fellesskap mellom bedrifter eller myndigheter på den ene siden, og forbrukere eller innbyggere på den andre. Opprinnelig synes samskappingsbegrepet å ha oppstått i kommersiell produktutvikling og markedsføring for å treffe forbrukerne bedre. Nå anvendes det i så forskjellige bransjer som varehandel og produksjon av velferdstjenester. Og altså i by- og stedsutvikling, der samskaping gjerne foregår når det er sammensatte eller komplekse utfordringer som det ikke er noen opplagte eller enkle svar på.

I Byglød-samtalen om samskaping i etableringen av nabolagshuset «Petersborghuset» på Ensjø i Oslo, ble det vist hvordan det er verdifullt å invitere til en åpen prosess om hva slags aktiviteter et slikt hus skal romme og hvem det skal være for. Den gamle praktvillaen til Tiedemanns Tobakksfabrikk ligger midt i et stort transformasjonsområde med mange nye leilighetsbygg. Eierne Ferd Eiendom initierte en prosess med innbyggere og sivilsamfunnsaktører, blant annet ble det gjennomført både en undersøkelse om behov og ønsker og en workshop der mange ulike aktører deltok i diskusjoner om hva som skaper et godt bomiljø. Barn og unge var involvert i prosessen. Dessuten kartla man hva slags ressurser som finnes i nabolaget for å mobilisere og koble dem.

Dette var en totrinnsprosess: først en form for medvirkning, som så dannet et verdifullt kunnskapsgrunnlag for videre samskappingsprosess mellom

eiendomsbesitteren og lokalsamfunnet. Tilbud og løsninger har vokst frem som resultat av ulike prosesser, initiativ og dialoger. Dette gir både mindre ad-hoc-preg, lengre tid til å utvikle noe sammen, og andre roller enn i tradisjonelle medvirkningsprosesser. Det er ikke løsningene som er forhåndsdefinert, men den felles utfordringen, nemlig «å forebygge før det begynner å brenne» og klare å skape et godt bomiljø gjennom en felles aktivitets- og møteplass. Spesielt skal de eldste barna og ungdommene samt eldre prioriteres (de som har få tilbud ellers), foran kommersielle aktører. Kirkens Bymisjon drifter nå huset på vegne av Ferd i samarbeid med beboere og lokal ungdom.

I samskaping er rollene mer likeverdige og løsningene jobbes frem i fellesskap. Likevel er det viktig å være oppmerksom på at også samskapingsprosesser kan være asymmetriske og ha innslag av makt og interessekonflikter. I tilfellet med nabolagshuset på Ensjø er det tross alt en stor og mektig eiendomsaktør som eier huset og har en viss overordnet styring på hvilken retning man skal gå i.

«Samskapingskommune»: roller og utfordringer

Når kommuner er involvert i samskapingsprosesser kan det være en utfordring at de må endre en tilvant dominerende rolle og gi fra seg litt av kontrollen når de inngår i prosesser med mer åpne utganger der løsninger arbeides frem i fellesskap. Mange har pekt på at samskaping utfordrer kommunenes samfunnsutviklerrolle (12). Samtidig er dette noe som mange kommuner er opptatt av og betegnelsen «Samskapingskommune» har begynt å feste seg. Blant annet kommer dette til uttrykk i en god del kommuneplaner og strategidokumenter (13). Dette dreier seg altså klart om kommunens rolle og forvaltning av relasjoner til andre aktører, og forteller at samhandlingen mellom kommune og borgere (innbyggere, næringsliv og sivilsamfunn) har endret seg.

I det som betegnes som «Kommune 1.0» og «Formynderkommunen» var det kommunen som myndighet som var det sentrale. Innbyggerne skulle styres. Med vår tids øyne plasseres den som «Old Public Management». «Kommune 2.0» vokste frem på 1970-tallet: her er det servicefunksjonen som er det sentrale og innbyggerne ses som brukere og kunder. «Servicekommunen» ble sett som del av «New Public Management», i hovedsak fordi offentlig virksomhet skulle styres etter bedriftsøkonomiske prinsipper og logikker.

Det siste tiåret har begrepet «Kommune 3.0» fått utvikle seg. Den kjennetegnes blant annet av involvering av private berørte parter og innbyggere som ses som ressurser, og kobles til fenomenet «New Public Governance». Fokus er på hva man kan få til i fellesskap ved å ta ut potensialet i private aktørers ressurser (14, 15). Samskaping i by- og stedsutvikling kjennetegnes av delingskultur der kunnskaper, idéer, erfaringer og innsikter ses som ressurser som utfyller hverandre. Relevante ressurser vil være både (i) økonomiske (offentlige og private), (ii) sosiale (nettverksressurser), (iii) praktiske (konkrete objekter, infrastruktur o.l.), og ikke minst (iv) fagkunnskap og (v) lokalkunnskap (3).

Kommunesektorens organisasjon, KS, sier samskaping er «Når to eller flere offentlige og private parter inngår i et likeverdig samarbeid, med hensikt å definere problemer og designe og implementere nye og bedre løsninger». Man åpner

prosessen i større grad, samtidig som brukere ofte involveres, ikke bare i en idé- og forslagsfase, men i en lengre prosess mot det ferdige produktet (i vårt tilfelle: byens sentrum eller et nabolag i byen). Det er interessant at KS også fremholder hva samskaping *ikke* er, nemlig når kommunen «...sender nesten ferdige løsninger på høring, involverer innbyggerne i forprogrammerte prosesser eller flytter oppgaver fra det offentlige til private aktører for å spare» (16).

KS viser blant annet til Jacob Torfing ved Roskilde Universitet, RUC (17). Han er en sentral forsker på feltet, og har også arbeidet med norske forskere og kommuner. Torfing har spesielt fremhevet at *samskaping er organiske prosesser der løsninger ikke er fastspikret på forhånd, men der man i fellesskap finner og implementer nye og uoppdagede løsninger*. Spesielt bør vi merke oss at han forankrer dette i ulike faser og ikke bare som ad hoc-forslag: å initiere, designe og implementere nye løsninger. Samskaping drives frem av erkjennelsen av at ingen aktører har tilstrekkelig kunnskap og ressurser alene til å løse de komplekse problemene. Derfor eksisterer det en *gjensidig avhengighet* der ulike aktører jobber sammen slik at ressursene utnyttes for å utvikle løsninger for fellesskapet på en definert utfordring. Torfing sier: «Giv hinanden opgaver fremfor opskrifter og lad opgaven sætte holdet!».

Nyttiggjøring av et mangfoldig ressursrepertoar

Når by- og stedsutvikling ses som en sosial og innovativ prosess blir ressursperspektivet tydelig: alle formene for samhandling åpner for å utnytte forskjellige aktørers ulike ressurser slik at de *sammensatte og komplekse utfordringene* kan løses med sammensatt ressursbruk. Den nylig gjennomførte studien «Sammen om sentrum» som analyserer offentlige og private aktører sine erfaringer fra sentrumsutvikling i byer og tettsteder, viste at selv om det var ulike samarbeidsmodeller hadde de relativt likeens erfaringer om effekten og nytteverdien i samarbeid:

- Det øker kunnskap om hverandres posisjoner, roller og interesser,
- Det øker kunnskap om hverandres kompetanser,
- Det bygger og befester relasjoner og nettverk,
- Det minsker skepsisen som har eksistert, og
- Det styrker gjensidig respekt og tillit (3).

Ulike studier av medvirkning og nærdemokratiske praksiser har løftet frem liknende nytteverdier: at dette bidrar til sosial bærekraft i form av mulig:

- økt engasjement for stedets utvikling,
- styrket stedsbasert tilhørighet,
- bedre sosiale fellesskap, og
- forsterket følelse av medborgerskap (9,10,11).

I Byglød-samtalen om medvirkning under Arendalsuka i 2019 var alle deltakerne enige om at innbyggermedvirkning kan være en investering fordi man

- sikrer et bedre kunnskapsgrunnlag,
- derved kan lage mer treffsikre og gode løsninger,

- få frem alternativer,
- få bedre aksept for ulike løsninger, og
- at dette kan forebygge fremtidige konflikter eller senke konfliktnivået i visse saker. Dette er hva de hadde erfart.

Torfinng sier om gevinster ved samskaping at selv om det er krevende så er det verdt innsatsen fordi det

- mobiliserer innbyggernes kunnskap, idéer og ressurser, hvilket
- øker effektiviteten i offentlige innsatser,
- bringer politikere, medarbeidere og innbyggere tettere sammen og øker sosialt samhold,
- bidrar til ny og bedre offentlig innovasjon, og
- fører til demokratisk fornyelse fra «motstandsdemokrati» til medspillsdemokrati» (17).

Disse eksemplene er i stor grad erfaringsbasert dokumentasjon om sosiale og innovative gevinster. Gevinstene representerer ressurser i det videre arbeidet med by- og stedsutvikling.

Underkommuniserte utfordringer?

Stigende forventninger til kommunene om å løse flere oppgaver på nye og innovative måter fører ofte til en opplevelse av knappe ressurser og dermed til effektivitetskrav for å utnytte ressursene bedre. Torfinng poengterer at vi etter tretti år med ensidig fokus på effektiv ressursutnyttelse bør fokusere mer på ressursmobilisering slik samskaping legger opp til. Ressurser som kan mobiliseres finnes både blant medarbeiderne, blant lokale virksomheter og organisasjoner og blant brukere, frivillige og sivilsamfunnsforeninger (17). Dette gjelder ikke bare i velferdsproduksjon og tjenestetilbud, men også i by- og stedsutvikling eller i det grønne skiftet.

Både små og store kommuner opplever i dag kravene til innovasjon og forventninger om nye løsninger, produkter, konsepter, arbeidsmåter eller samarbeidsformer. Siden innovasjon nødvendigvis fordrer tid og rom for å prøve og feile, evaluere og justere, så vil mange antakelig føle et krysspress med effektiviseringskravene. Dette synes å være en underkommunisert utfordring. I innovative prosesser må det være tid til å involvere forskjellige aktører som kan bidra med ulike ressurser, slik som i samskaping. Dette er ingen «quick fix» og det krever modige politikere som gir så vel tid som handlingsrom til ansatte som skal gå inn i innovative prosesser uten klart forhåndsdefinerte løsninger på komplekse problemer eller utfordringer.

En annen utfordring, spesielt i samskaping som skjer mellom kommune og innbyggere/næringsliv, er at kommunen må revidere sin tilvante myndighetsrolle og forvalte denne på nye måter. Å utvikle (den nye) balansen mellom rollen som myndighetsutøver og rollen som samfunnsutvikler med klare islett av samskaping, fordrer innovative grep og en kultur for nytenkning om interaksjonen med aktører utenfor kommuneorganisasjonen.

Kommunens rolleforståelse og praksis henger nøye sammen. Rolleendringer er ikke «gjort over natten», og spesielt vil det måtte gå seg til når mer likeverdige roller er idealet, og

rolleavklaringer mellom ulike deltakere er nødvendig. Selv i mer likeverdige samarbeidsprosjekter eller samskapende prosesser kan det lett oppstå uklarheter og misoppfatninger om makt, myndighet og beslutningsprosesser.

Hvem har for eksempel definisjonsmakten i spørsmålet om hva som er gyldig eller relevant kunnskapsgrunnlag for en avgjørelse, for eksempel om fysisk utforming og fornyelse av et sentrumsområde? Hvem har myndighet i medvirkningsprosesser til å inkludere eller ekskludere grupper av aktører som har kryssende interesser og holdninger, for eksempel om både miljøaktivister og klimafornekttere melder seg på prosessen? Det problematiseres sjelden at det kan være utfordringer knyttet til interessekonflikter og motstridende verdisyn i prosessene med å fremskaffe et mer mangfoldig eller sammensatt beslutningsgrunnlag. Det kommer først til syne i endelige beslutninger i politiske fora dersom det er kommunen som har ansvaret. Er det for eksempel en utbygger i et transformasjonsområde som har invitert til medvirkning er denne aktøren i posisjon til langt på vei å bestemme hvem som skal delta. Når det i litteraturen og veiledningsmateriale om medvirkning reises spørsmål om hvem som skal delta så er det ofte fokus på at også «de stille stemmene» må med. Dette blir gjort til et demokratisk spørsmål. Er det også et demokratisk spørsmål når visse verdisyn ikke kommer frem i prosessen og beslutningsgrunnlaget?

Lokalpolitikerne har en sentral rolle med å tematisere og løfte frem *underkommuniserte utfordringer knyttet til samarbeid, medvirkning og samskaping*; de er medansvarlige for forventninger til oppgaveløsning, ressursmobilisering, effektivisering og innovasjon. Derved er de også ansvarlig for krysspress som måtte oppstå. De har også et overordnet ansvar for demokratiske prosesser og kommunens rolleutøvelse i samhandlinger med private aktører. Dette gjelder ikke bare i de formelle prosessene knyttet til faglig og politisk innholdsproduksjon, men bevissthet om at by- og stedsutvikling også er sosiale og innovative prosesser som de selv deltar i eller legger til rette for.

Litteraturhenvisninger

1. Skogheim, R. and Atkinson, R.: Urban Re-generation and the Use of «Urban Knowledge» in English and Norwegian Cities: Knowledge Producers, Interests and Inclusion/Exclusion of Knowledge. In Andersen, H.T. and Atkinson, R. (eds.): *Production and Use of Urban Knowledge. European Experiences*. Springer 2013. Dortmund
2. Goffman, E. (1959): *The Presentation of Self in Everyday Life*. Garden City. New York. Doubleday Anchor
3. Vestby, G.M., Ruud, M.E. og Skogheim, R. (2019): *Sammen om sentrum. Offentlig-privat partnerskap og samarbeid om forvaltning og utvikling av by- og tettstedssentra* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sammen-om-sentrum/id2680842/>
4. Bengtson, M. og Kock, S. (2003): Tension in Co-opetition. Paper. In: H.E.Spotts (ed.): *Creating and Delivering Value in Marketing*. Proceedings of the 2003 Academy of Marketing Science. (AMS). Annual Conferende. Springer
5. Arnstein, S. (1969): *The ladder of Citizen Participation*. Journal of t-he American Planning Association
6. DOGA (2020): *Folkeetråkk. Veileder for medvirkning i planlegging* <https://doga.no/verktoy/folkeetrakk/>
7. Klausen, J.E. m. fl. (2013) *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Samarbeidsrapport NIBR/Uni Rokkansenteret
8. Opinion (2019): *Medbestemmelse Millenials*. Befolkningsundersøkelse på oppdrag fra DOGA
9. Ruud, M. E. (2010): *Indikatorer for sosial bærekraft til bruk i planlegging og utvikling av boligområder*. NIBR-notat 2010:110. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
10. Vestby, G.M., Gundersen, F. og Skogheim R. (2014): *Ildsjeler og lokalt utviklingsarbeid. Gløden, rollen og arbeidsvilkårene*. NIBR-rapport 2014:2. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
11. Hofstad, H. og H. Bergsli (2017): *Folkehelse og sosial bærekraft. En sammenligning og diskusjon om begrepsinnhold*. NIBR-rapport 2017:15
12. Vestby, G.M. (2018): *Fra sentrumsdød til sentrumsglød. Følgforskning av pilotprosjektet «Levende lokaler»*. NIBR-rapport 2018:6 (OsloMet)
13. KS FoU/Asplan Viak (2019): *Prioriterte mål i kommunalt og fylkeskommunalt planarbeid*
14. Heimberg, D.H. og H. Hofstad (2019): *Samskaping som samarbeids- og styringsform for kommunenes folkehelsearbeid: Hva vet vi? Hva er utfordrende? Og hvor går vi videre?* NIBR-rapport 2019:11
15. Vestby, G.M. (2018): *Fugleperspektiv på tre tiår med stedsutvikling*. Distriktssenteret/ Kompetansesenter for distriktsutvikling (www.kdu.no)
16. KS Kommunenes Sentralforbund (2017): *Hvordan samskaper smarte kommuner med innbyggerne?* Nordic Edge Expo <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/framtidas-kommune/samskapende-sosial-innovasjon/>
17. Torfing, J. (2017): *Samskabelse: Hvad er det, hvorfor skal vi gøre det og hvordan leder vi det?* Roskilde Universitet & Nord Universitet. 26.september 2017 (<https://www.ks.no/contentassets/74f45daca1e34db7bb63a334ab2cb448/jacob-torfing.pdf>)