

Det representative demokratiet – en barriere for samskaping?

- *En studie av delprogram nærmiljø i
Groruddalssatsingen*

Ananda Magnussen



Masteroppgave i Statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap
UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2019

Antall ord: 34 907

Det representative demokratiet – en barriere for samskaping?

*En studie av delprogram nærmiljø i
Groruddalssatsingen*

© Ananda Michael Magnussen

2019

Det representative demokratiet – en barriere for samskaping?

Ananda Michael Magnussen

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: CopyCat Nydalen

Sammendrag

Samskaping blir i økende grad sett på som et ideal for hvordan kommuner og bydeler kan involvere innbyggere i tradisjonelt offentlige prosesser. Konseptet bærer lovnader om potensiale for bedre offentlige tjenester, blir sett på som en velegnet måte å adressere komplekse samfunnsutfordringer på og blir ansett å styrke lokaldemokratiet. Det normative idealet innen samskapinglitteraturen er å involvere innbyggere, administrativt ansatte og politikere i likeverdige partnerskap i offentlige beslutningsprosesser. Samtidig har den akademiske debatten rettet oppmerksomhet rundt de demokratiske utfordringene ved å skulle involvere innbyggere som likeverdig partner i kommunale beslutningsprosesser. Når innbyggerinvolveringen blir omfattende og involverer det politiske nivået oppstår det en konflikt mellom samskaping og verdier i det representative demokratiet. Prinsippene om likebehandling og representasjon blir utfordret når innbyggere involveres direkte i politiske beslutningsprosesser.

I denne oppgaven utforskes samskappingspraksis og -ambisjoner i delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen, samt i hvilken grad opplevd konflikt mellom samskaping og verdier i det representative demokratiet kan bidra til å forklare samskappingspraksisen og -ambisjonene. Dette gjøres gjennom en kvalitativ analyse av delprogram nærmiljø i de to bydelene Bjerke og Grorud. Det teoretiske rammeverket som tas i bruk omhandler teori om ulike typer samskaping og om spenningsforholdet mellom samskaping og det representative demokratiet.

Kartleggingen av samskappingspraksis og -ambisjoner viser at de fleste samskappingsinitiativer som er igangsatt befinner seg på et tjenesteorientert og til dels administrativt samskappingsnivå. Det er i liten grad igangsatt politiske samskappingsinitiativer. Bydelene har mange ambisjoner for omfattende involvering av innbyggere på tjenesteorientert og administrativt samskappingsnivå, men i mindre grad ambisjoner for å iverksette politiske samskappingsprosesser. Analysen viser at dette til dels kan forklares av en opplevd konflikt mellom verdier i det representative demokratiet og samskaping blant noen av de ansatte i nærmiljøetsatsingene, men at flertallet ikke oppfatter denne konflikten som en barriere for å igangsette samskappingsinitiativer. Samtidig kom det frem av analysen at en manglende klarhet rundt bruk av samskappingsbegrepet og ambisjoner for i hvilken grad man ønsker å ta i bruk denne strategien innad i bydelen, antageligvis også kan bidra til å forklare samskappingspraksis og -ambisjoner i delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen.

Forord

En lang studietid er ved veis ende. Arbeidet med masteroppgaven har vært krevende, men lærerikt. En stor takk skal rettes til min veileder Signy Irene Vabo, for stødige veiledninger gjennom hele prosessen. Dine faglige innspill og evne til å se struktur i det som for meg til tider har fremstått som et virvar av løse tråder har vært helt uvurderlig. Takk også til kommunegruppe 2 og Jan Erling Klausen for gode råd og oppmuntringer underveis. Å ha en faglig gruppe å diskutere oppgaven med gjennom hele prosessen har gjort et ellers ensformig masterarbeid litt mindre ensomt.

En stor takk skal også rettes til informantene mine i bydel Bjerke, bydel Grorud, Bjerke BU og Byrådsavdelingen for byutvikling. Uten dere hadde det ikke blitt noen oppgave.

Tusen takk til min fantastiske familie for uvurderlig støtte og korrekturlesing gjennom alle årene som student, og i en til tider krevende masterprosess. Sammen har vi vært et bra team! Den siste som fortjener en stor takk er Håvard, uten din tålmodighet og støtte i innspurten hadde prosessen vært mye tyngre. Tusen takk.

Eventuelle feil og mangler er mitt ansvar alene.

Blindern, 20.mai 2019

Ananda Michael Magnussen

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	1
1.1	Innledning	1
1.2	Tidligere forskning	3
2	Groruddalssatsingen	5
2.1	Bakgrunn for satsingen	5
2.2	Organisering av satsingen	6
3	Teori	9
3.1	Samskaping: begrepsavklaring og definisjon	9
3.1.1	Deltagende styring	9
3.1.2	Samskaping definert	12
3.2	Typer av samskaping	14
3.3	En barriere for institusjonalisert samskaping	17
3.3.1	Spenningsforholdet mellom institusjonalisering av samskaping og det representative demokratiet	17
3.4	Analyseramme, forventninger og operasjonalisering	21
3.4.1	Analyseramme og forventninger	21
3.4.2	Operasjonalisering avhengig variabel: typer av samskaping	23
3.4.3	Operasjonalisering uavhengig variabel: Multi-dimensjonal verdikonflikt	25
4	Metode	26
4.1	Forskningsdesign	26
4.1.1	Case-studie	27
4.1.2	Utvalgsstrategi	28
4.1.3	Avgrensning av case	29
4.2	Datamateriale	31
4.2.1	Semistrukturerte intervjuer	31
4.2.2	Dokumenter	34
4.3	Datakvalitet og forskningsetiske hensyn	34

4.3.1	Validitet	35
4.3.2	Reliabilitet	36
4.3.3	Forskningsetiske hensyn	37
5	Empiri	38
5.1	Delprogram nærmiljø	38
5.1.1	Områdeløftmetodikken	38
5.1.2	Organisering av delprogrammet	39
5.2	Nærmiljøsatsingen bydel Bjerke	39
5.2.1	Utfordringsbilde for innsatsområdene	39
5.2.2	Organisering, mål og strategier for innbyggerinvolvering	40
5.2.3	Innbyggerinvolverings- og samskapingsinitiativer	43
5.2.4	Ambisjoner for samskaping	52
5.3	Nærmiljøsatsingen bydel Grorud	54
5.3.1	Utfordringsbildet for innsatsområdene	54
5.3.2	Organisering, mål og strategier for innbyggerinvolvering	55
5.3.3	Innbyggerinvolverings- og samskapingsinitiativer	58
5.3.4	Ambisjoner for samskaping	69
5.4	Samskaping og det representative demokratiet	71
5.5	Andre forhold	79
5.5.1	Samskaping som begrep	79
6	Analyse	81
6.1	Hva slags type samskapingsinitiativer?	82
6.1.1	Etablerte samskapingsinitiativer	82
6.1.2	Ambisjoner for samskaping	87
6.2	Det representative demokratiet – en barriere for samskaping?	90
6.2.1	Demokratiske verdier	90
6.2.2	I hvilken grad forklarer opplevd konflikt med demokratiske verdier samskapingspraksis og ambisjoner i Groruddalssatsingen?	91
6.2.3	Samlet vurdering	93
6.2.4	Andre forhold: Samskaping som begrep og enhetlig strategi	95
7	Konklusjon	97
7.1	Hva var problemstillingene?	97
7.2	Hva ble svarene?	98

7.3	Implikasjoner og veien videre	99
	Litteraturliste	100
	Vedlegg 1: Dokumenter brukt som datagrunnlag i oppgaven	106
	Vedlegg 2: Informasjonsskriv og samtykkeskjema	107
	Vedlegg 3: intervjuguide bydelene	109
	Vedlegg 4: intervjuguide bydelsutvalget bydel Bjerke	111
	Vedlegg 5: intervjuguide byrådsavdelingen for byutvikling	113

Tabelliste

<i>Tabell 1: Typer av samskaping.....</i>	<i>16</i>
<i>Tabell 3: typer av samskaping, operasjonalisert.....</i>	<i>24</i>
<i>Tabell 4: Forklaringsvariabel, operasjonalisert.....</i>	<i>25</i>
<i>Tabell 5: Samskapingsinitiativer kategorisert.....</i>	<i>82</i>

Forkortelser

BU	Bydelsutvalget
BYU	Byrådsavdelingen for byutvikling
GDS	Groruddalssatsingen
FoU	Forsknings og utviklingsarbeid
FAU	Foreldrerådets arbeidsutvalg

1 Introduksjon

1.1 Innledning

Ordet samskaping har i løpet av de siste årene dukket opp som et begrep som i økende grad blir brukt i offentlig sektor. Begrepet har økt i utredelse både nasjonalt og internasjonalt.

En økende interesse for innovasjon og innbyggerdeltagelse i kombinasjon med endringer i kommunens funksjon og rolle i samfunnet, gjør at nye former for samarbeid mellom ulike aktører for økt oppmerksomhet. Innenfor kommunal sektor er KS- kommunesektorens organisasjon en pådriver for samskaping under paraplyen «Framtidas kommune» (KS, 2019). På statlig side er store satsinger som Groruddalssatsingen samt prosjekter som «Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner» (Regjeringen, 2018), eksempler på interessen for nye former for organisering, samhandling og innbyggerinvolvering.

Samskaping blir i denne sammenheng av mange sett på som en ny og bedre måte å involvere innbyggere på, hvor kombinasjonen av innovasjon og innbyggerinvolvering bærer lovnader om å føre til bedre og mer effektive tjenester og et styrket lokaldemokrati (Jacob Torfing, Eva Sørensen & Asbjørn Røiseland, 2016b). Samskaping blir også sett på som en velegnet måte å adressere komplekse samfunnsutfordringer på, som kjennetegnes av å gå på tvers av ansvarsområder og involvere flere sektorer (Difi, 2014).

Litteraturen om samskaping oppfatter styring gjennom et nettverk av aktører som en måte å utvide demokratiet på. Involvering av innbyggere i samskapingsprosesser anses å ville styrke den demokratiske deltagelsen og øke den politiske tilliten. Det anses også å ville styrke offentlig sektors demokratiske legitimitet (Torfing et al., 2016b).

Den akademiske debatten rundt samskaping og deltagende styring har, ettersom som dette har blitt et vanligere innslag på lokalt nivå, begynt å flytte seg fra hva slike initiativer er over til hvordan slike initiativer kan *institusjonaliseres* slik at samfunnseffekten av initiativene blir tydeligere. I institusjonaliseringsbegrepet ligger fokuset på at samskapingsprosessene er regelmessige, har en kobling til eksisterende demokratiske institusjoner og omhandler politikktutvikling.

Når innbyggerinvolveringen blir omfattende og involverer det politiske nivået oppstår det en teoretisk konflikt mellom de to logikkene for styring gjennom nettverk og representativ hierarkisk styring. Prinsippene om likebehandling og representasjon blir utfordret når innbyggere involveres direkte i politiske beslutningsprosesser, og denne konflikten blir satt på spissen hvis samskaping institusjonaliseres.

Det som skal undersøkes i denne oppgaven er hvordan denne verdikonflikten utspiller seg på lokalt nivå og hvordan den påvirker bruken av og ambisjoner for samskaping i praksis. Hva tenker lokale tjenesteutviklere om deltagelse og demokrati i forhold til det etablerte representative demokratiet? Og hvordan håndterer de en prinsipiell verdikonflikt i praksis? Hvilke demokratiske verdier tillegger de størst betydning?

For å undersøke dette tar jeg utgangspunkt i en områdesatsing hvor stat og kommune sammen skal finne måter å bedre miljø, boforhold og levekår i et geografisk avgrenset område. Jeg har valgt dette feltet da områdesatsinger har relativt lange tradisjoner for involvering av innbyggere. I norsk sammenheng er Groruddalssatsingen en av de største og lengst varende områdesatsingene, hvor det over lengre tid har vært jobbet systematisk med involvering av innbyggere.

Groruddalssatsingen består av tre delprogram. Jeg har vurdert delprogram nærmiljø å være det programmet som i størst grad legger vekt på innbyggerinvolvering. Delprogrammet utgjør dermed en velegnet case for å studere i hvilken grad samskaping tas i bruk i en lokal kontekst, samt hvordan koblingen mellom samskaping og det representative demokratiet påvirker samskappingspraksis og ambisjoner i Groruddalssatsingen.

Opgaven tar sikte på å besvare følgende problemstillinger:

Hvilke typer samskappingsinitiativer er satt i gang i områdeløftene i Groruddalssatsingen?

Her undersøkes i hvilken grad innbyggerne involveres i prosjektene og prosessene i nærmiljøsatsingen, hva slags ambisjoner bydelene har for involvering av innbyggere, hva slags funksjon de ser for seg at samskaping skal ha i bydelen generelt og i hvilken grad politikere involveres i samskappingsinitiativer med innbyggerne.

I hvilken grad forklarer opplevd konflikt med representative demokratiske verdier samskappingspraksis og ambisjoner i delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen?

Her undersøkes det hvordan de involverte aktørene i nærmiljøsatsingen oppfatter koblingen mellom samskaping og demokrati og i hvilken grad de oppfatter at en konflikt mellom samskaping og verdier i det representative demokratiet er en barriere for samskaping.

1.2 Tidligere forskning

Som beskrevet tidligere er samskaping et relativt nytt begrep. I løpet av kort tid har begrepet oppnådd stor popularitet innenfor offentlig sektor. Dette gjenspeiles i den norske forskningen på samskappingsfeltet, som da naturlig nok også er av nyere dato.

Røiseland og Lo (2019, s. 52) skriver at et google-søk på norske nettsider i 2014 ga ca. 50 treff på ordene «samskaping» og «samskapelse», hvorav flere av disse omhandlet helt andre ting enn den typen samskaping det her er snakk om. Et tilsvarende søk i dag, skriver Røiseland og Lo (2019, s. 52), gir omtrent 30.000 treff i norske nettsider, og det kommer frem at begrepet er hyppig brukt av organer som KS, departementer og forskningsråd. Dette indikerer at bruken av begrepet har økt kraftig de siste fem årene.

Et litteratursøk i den norske forskningsdatabasen idunn.no gir 24 treff på ordet «samskaping» innen kategorien samfunnsvitenskap, og den eldste relevante artikkelen i dette søket er publisert i 2016 (<https://www.idunn.no>, søk gjennomført 18.05.2019). Dette indikerer at den norske vitenskapslitteraturen om samskaping fortsatt er relativt liten og ung.

KS har som nevnt vært en foregangsorganisasjon i å fremme samskappingsbegrepet i en norsk kommunal kontekst. For å gjøre det enklere for norske kommune å skulle ta i bruk samskaping igangsatte KS et forsknings og utviklingsprosjekt (FoU) med mål om å øke den praktiske kunnskapen om samskaping, og utvikle praktiske verktøy for samskaping som kommuner kan ta i bruk. Prosjektet resulterte i forskningsrapporten «Demokratisk innovasjon: Teorier og modeller for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner» (Andersen et al., 2018), en håndbok for samskaping til bruk i kommuner, samt et prosessverktøy og et effektverktøy (Samson og SoImpact). FoU-prosjektet var hovedsakelig rettet mot samskaping med «samfunnsentreprenører og frivillige» og ikke på samskaping med innbyggere.

I nordisk sammenheng er det Danmark som har kommet lengst i å publisere vitenskapelige artikler om samskaping, og ofte brukes den danske forskningen på feltet som utgangspunkt i norsk omtale av samskaping. Jacob Torfing og Eva Sørensen er blant de mest publiserte forskerne på dette feltet i Danmark, og deres forskning har vært definerende for bruken av samskapingsbegrepet, både i Danmark og Norge. Ofte publiserer de også artikler i samarbeid med sin norske kollega Asbjørn Røiseland (Jacob Torfing, Eva Sørensen & Asbjørn Røiseland, 2016a; Torfing et al., 2016b).

Brandsen, Steen og Verschuere (2018, s. 4-5) sporer begynnelsen på den internasjonale samskapingslitteraturen tilbake til 1970 tallet, og Elinor Ostroms betydningsfulle forskning på samproduksjon av offentlige tjenester. Likevel, mener de, er det bare de i de senere år at forskningen på dette feltet har blitt mer systematisk, og at man har beveget seg fra en empirisk utforskning av konseptet til å se på mer spesifikke elementer som motiver til å delta i samskapingsprosesser og effekter av slike prosesser, samt de kritiske elementene ved dette.

Ett av temaene som har vekt økende interesse er hvordan samskapingsinitiativer kan skape varige effekter. For mange forskere har oppmerksomheten derfor flyttet seg fra å utforske konseptet, og over til å se på hvordan samskapingsinitiativer kan institusjonaliseres inn i eksisterende demokratiske institusjoner (Hertting & Kugelberg, 2018; Røiseland & Vabo, 2016; Skelcher & Torfing, 2010). Dette har ført til en rekke publikasjoner som omtaler hvordan institusjonalisert samskaping står i et spenningsforhold med det representative demokratiet. Denne litteraturen stiller seg mer kritisk til kompatibiliteten mellom de to styringsformene. Hvordan dette spenningsforholdet utspiller seg i praksis er det imidlertid skrevet lite om i en norsk kontekst, så vidt jeg har greid å finne ut av. Røiseland og Lo (2019) peker også på at disse utfordringene er noe samfunnsvitere burde interessere seg for og rette fokus mot. Denne studien er derfor et bidrag til å studere hvordan en teoretisk konflikt mellom samskaping og verdier i det representative demokratiet utspiller seg i praksis på lokalt nivå og i en norsk kontekst.

2 Groruddalssatsingen

2.1 Bakgrunn for satsingen

Groruddalssatsingen er Oslo kommunes og Statens samarbeid om en ekstraordinær innsats for å skape varige forbedringer av utvalgte tjenester og nærmiljøer i Groruddalen. Den ekstraordinære innstasen er organisert som en områdesatsing som strekker seg over 10 år (2017-2026), og det geografiske området for satsingen er de fire bydelene i Groruddalen: Bjerke, Grorud, Alna og Stovner. Den pågående områdesatsingen er en videreføring av den første Groruddalssatsingen som ble gjennomført fra 2007-2016.

Hovedmålet for den nåværende satsingen er «å bidra til varige forbedringer av tjenester og nærmiljøkvaliteter i områder i Groruddalen der behovene er størst, slik at flere beboere i disse områdene blir økonomisk selvstendige og aktivt deltagende i lokalsamfunn og storsamfunn» (Groruddalssatsingen, 2016c, s. 6).

Groruddalssatsingen er innrettet mot å bidra til å løse komplekse utfordringer som kan oppstå i byområder i rask vekst. Oslo er en av de raskest voksende byene i Europa og har de siste årene vokst med mer enn 10.000 innbyggere årlig (Groruddalssatsingen, 2016c, s. 4). Dette har ført til storstilte byutviklingsprosjekter, men også til at forskjellene innad i byen har økt. Noen boligområder har opplevd en gradvis forverring av nærmiljøkvaliteter, og økende prisforskjeller i boligmarkedet har ført til en konsentrasjon av lavinntektshushold i de mest utsatte områdene.

Områdene i Oslo med særlige levekårsutfordringer kjennetegnes også av en høy andel beboere med innvandrerbakgrunn, noe som henger sammen med at denne gruppen i snitt har lavere inntekt og kommer dårligere ut på levekårsstatistikken enn gjennomsnittet i befolkningen (Groruddalssatsingen, 2016c, s. 4). Levekårsutfordringer kan også sees som et utslag av ulike former for utenforskap, både økonomisk, sosialt og kulturelt. En ambisjon for satsingen er derfor at innsatsen skal bidra til at Oslo blir en inkluderende storby hvor alle forsteder oppfattes som gode og trygge å vokse opp og leve i.

Levekårsutfordringene beskrevet over preger flere av områdene i Groruddalen, men det er samtidig store variasjoner mellom de ulike områdene i dalen. Bydelene har derfor identifisert

hvilke områder innad i bydelen hvor det er størst behov for å sette inn en ekstra innsats, og i disse områdene gjennomføres det områdeløft organisert gjennom delprogram nærmiljø.

Områdesatsing er en generell betegnelse av tidsavgrensede og helhetlige ekstrainsatser i geografisk avgrensede områder, mens *områdeløft* betegner innsats i et mindre område på størrele med en delbydel ("Områdepolitikk for Oslo," 2018). Groruddalssatsingen består derfor av flere områdeløft, som gjennomføres innad i hver bydel. Fokuset på *område* fremfor kun områdets *innbyggere*, som er vektlagt i Groruddalssatsingen begrunnes med målet om å sikre langsiktige virkninger for lokalområdene i Groruddalen og deres evne til å være gode lokalsamfunn, uavhengig av hvem som flytter inn og ut av området over tid (Groruddalssatsingen, 2016c, s. 4).

2.2 Organisering av satsingen

Organiseringen av Groruddalssatsingen skal ifølge programbeskrivelsen ta hensyn til utfordringer med kompleksitet, styring, utvikling og samordning (Groruddalssatsingen, 2016c, s. 7). Det fremheves at problemstillingene som skal løses er så komplekse at de ikke kan adresseres av én sektor eller aktør alene. Dette har implikasjoner for organiseringen og medfører at satsingen har et komplekst aktørbilde som går på tvers av sektorer og administrative nivåer.

Organiseringen skal legge til rette for effektiv styring på tvers av de vertikale nivåene i satsingen. Det vektlegges at i en bred satsing som Groruddalssatsingen der tversektorielt samarbeid og utviklingsarbeid er viktig, kreves det et større rom for fleksibilitet og utprøving enn det som er vanlig for ordinær sektorstyring.

I vektleggingen av utvikling ligger en ambisjon om at satsingen skal bidra til å utvikle nye metoder, virkemidler og samarbeidsformer. Dette innebærer i følge programbeskrivelsen at nivået som får ansvar for å utvikle og gjennomføre prosjekter skal gis et reelt handlingsrom. Organiseringen skal bidra til å skape arenaer der ulike aktører møtes for å samhandle. Dette oppgis å være av stor betydning for å kunne realisere potensialet for innovasjon som ligger i satsingen (Groruddalssatsingen, 2016c, s. 7).

Sluttevalueringen av den forrige Groruddalssatsingen karakteriserer de utfordringer som satsingen forsøker å adressere som samfunnsfloker (også kalt «wicked problems»). Slike problemer kjennetegnes av å involvere flere sektorer og ansvarsområder, ulike problemforståelser og ukjente og uklare årsaksforhold (Agenda Kaupang, Proba samfunnsanalyse & Civitas, 2016, s. 17). «En hensiktsmessig samordning av et bredt spekter av involverte aktører» presenteres derfor som den viktigste utfordringen for organiseringen av Groruddalssatsingen (Groruddalssatsingen, 2016c, s. 8).

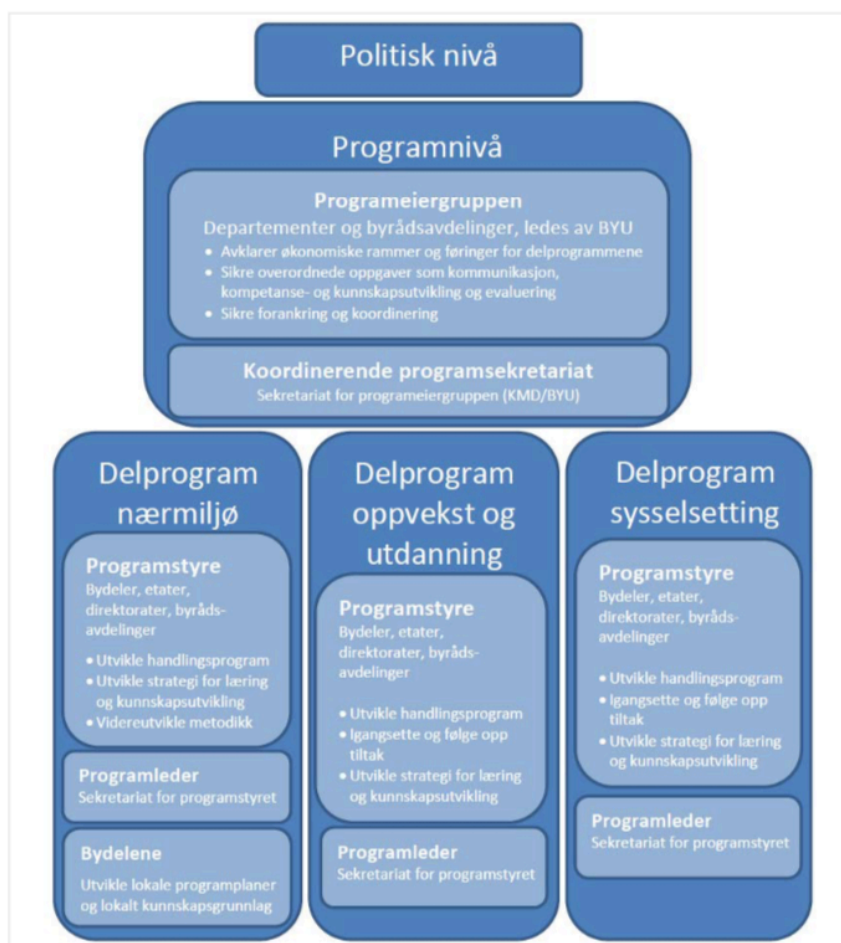
Samtidig som det legges opp til at hvert nivå skal gis handlingsrom og autonomi og at samhandling på tvers av nivåer og sektorer anses som sentralt, ligger det føringer i satsingen gjennom en vertikal delegeringskjede. Politiske ledelse i både stat og kommune er programeiere av Groruddalssatsingen. Eieransvaret forvaltes av departementer og byrådsavdelinger gjennom en programeiergruppe. Denne gruppen har ansvar for å forvalte resultatene fra satsingen, gi rammer og styringssignaler til delprogrammene og sikre en helhet i programmet. De er også ansvarlige for å identifisere koordinerings- og samarbeidsbehov på tvers av sektorer, og tilrettelegge for prosesser som møter disse behovene.

Groruddalssatsingens arbeid er organisert i tre delprogrammer. Disse fokuserer på tre ulike innsatsområder, henholdsvis delprogram oppvekst og utdanning, delprogram sysselsetting og delprogram nærmiljø. Fokuset i denne oppgaven vil være på arbeidet innen delprogram nærmiljø. Hvert delprogram har et programstyre hvor bydeler, byrådsavdelinger, samt statlige og kommunale etater er representert. Her utvikles strategier og tiltak for å nå delprogrammets mål innenfor rammene som er definert av programeiergruppen. Disse strategiene presenteres i det årlige handlingsprogrammet som programstyret har ansvar for å utvikle.

Arbeidet i delprogram nærmiljø er organisert innad bydelene, med en programleder og prosjektledere som driver nærmiljøsatsingen i hver bydel. Hver bydel utarbeider en årlig programplan basert på lokale behov som beskriver bydelens mål og strategier for å nå målsettingene innen delprogram nærmiljø. Disse fungerer som søknader om finansiering av den lokale prosjektporteføljen. Handlingsprogrammet og den lokale programplanen utgjør således de viktigste styringsdokumentene for arbeidet innen delprogram nærmiljø i hver bydel.

Programplanen må først behandles av programstyret, som innstiller den overfor programeiergruppen. Programeiergruppen foretar så en vurdering og fordeling av de

økonomiske midlene mellom de tre delprogrammene og innstiller så denne vurderingen overfor byrådet som til slutt vedtar fordelingen av de økonomiske midlene. Det er dermed byrådet som sitter med den endelige beslutningsmakten. Selv om de ulike nivåenes autonomi vektlegges ligger det føringer for bydelens handlingsrom gjennom en klar, hierarkisk beslutningsstruktur (Goruddalssatsingen, 2016c, s. 9). Organiseringen av Goruddalssatsingen visualiseres i organisasjonskartet under.



Figur 1: Organisering av Goruddalssatsingen, (Goruddalssatsingen, 2016c, s. 10)

3 Teori

Dette kapitlet presenterer det teoretiske rammeverket for oppgaven. Først blir samskappingskonseptet plassert i en større kontekst av teorier for deltagende styring, før samskappingsbegrepet blir definert og distingvert fra det klassiske medvirkningsbegrepet. Deretter følger en presentasjon av Bentzen, Sørensen og Torfing (Kommende) samt Torfing et al. (2016b) sine inndelinger av ulike former for samskaping, som bidrar til et mer nyansert bilde av samskappingsbegrepet. Så følger en redegjørelse av en multi-dimensjonal verdikonflikt mellom styringslogikkene i samskaping og i det representative demokratiet, med utgangspunkt i Hertting og Kugelberg (2018) og Danielsson, Hertting og Klijn (2018). Til slutt sammenstilles de teoretiske bidragene i en analyseramme, hvor forventinger til funn presenteres og de sentrale konseptene operasjonaliseres slik at de på hensiktsmessig vis kan benyttes i analysen.

3.1 Samskaping: begrepsavklaring og definisjon

Den største utfordringen ved å definere samskaping (co-creation på engelsk) er at begrepet kan sies å være på vei til å bli et såkalt «buzzword» som brukes av mange i omtale av svært mange ulike former for samarbeid og kontakt mellom innbyggere og kommune, samt mellom det private og offentlige myndigheter generelt og mellom ulike offentlige instanser (Røiseland & Lo, 2019).

I Norge er samskaping blitt et av de foretrukne begrepene for slike typer samarbeid på lokalt nivå. For å oppnå større konseptuell klarhet er det nødvendig å plassere samskaping i landskapet av lignende begreper og definere hvordan det skiller seg fra disse.

3.1.1 Deltagende styring

Innenfor litteraturen på styring, demokrati og deltagelse finnes det et stort omfang av ulike teoretiske begreper som omhandler hvordan myndighetene kan involvere innbyggere og andre aktører i tradisjonelle offentlige ansvarsområder (Hertting & Kugelberg, 2018, s. 1). Disse omfatter blant annet begrepene co-production (samproduksjon), governance (samstyring), collaborative governance, local participatory governance, interactive governance, network governance, med flere. Begrepene har til dels ulike definisjoner og bygger på ulike teoretiske perspektiver. Noen legger vekt på interaksjon mellom sivilsamfunnsorganisasjoner eller

organiserte interesser, andre fokuserer på samarbeid med uorganiserte innbyggere, mens andre igjen ikke gjør denne distinksjonen (Bassoli, 2010, s. 489). Det finnes likevel klare likhetstrekk mellom mange av disse begrepene. Det er derfor forståelig at Bovaird og Löffler (2003, s. 316) beskriver forsøket på å lage et målbart rammeverk for governance-begrepet som et forsøk på å «nail a pudding on the wall».

Felles for «sam»- og «governance» begrepene er et fokus på styring gjennom nettverk bestående av både offentlig og private aktører, og på involvering av innbyggere og sivilsamfunn som aktive og deltagende aktører i den politiske beslutningsprosessen (Bouckaert & Pollitt, 2011, s. 21). Mange av konseptene bygger på teorier om deliberativt- og deltagende demokrati (Røiseland & Vabo, 2016, s. 121).

Danielsson et al. (2018) skiller mellom mylderet av ulike tilnærminger ved å kategorisere de utfra hvilke utfordringer ved demokratisk styring de adresserer. De skiller mellom tilnærminger som tar utgangspunkt i en grunnleggende bekymring for at det eksisterer et demokratisk underskudd, og tilnærminger rettet mot styrings- og implementeringsutfordringer som hovedsakelig ser på kapasiteten til å løse komplekse utfordringer. I følge Torfing et al. (2016b, s. 15) vil samskaping adressere begge omtalte aspekter. Den teoretiske forventningen er at samskaping skal lede til at innbyggernes demokratiske deltagelse øker, noe som både vil føre til et høyere nivå av politisk tillit, og til bedre og mer effektive løsninger som møter innbyggernes behov på en mer adekvat måte.

I denne oppgaven vil lokal deltagende styring bli brukt som en generell betegnelse av initiativer som innebærer deltagelse mellom uorganiserte innbyggere og lokale myndigheter, etter inspirasjon fra Hertting og Kugelberg (2018) (og flere) sin bruk av begrepet. Samskaping vil være ett av begrepene som denne generelle merkelappen dekker, samtidig som samskaping også har noen særtrekk ved seg som ikke vil gjelde andre former for deltagende styring. Det lokale nivået vil i denne oppgaven betegne både kommunalt- og bydelsnivå.

Noe av styrken ved de deltagende styringsbegrepene er at de hevder å representere et bredere og mer inkluderende styringsideal enn det tradisjonelle representative styringsapparatet. De demokratiske godene disse styringsformene skal lede til inkluderer blant annet økt politisk interesse og kunnskap blant innbyggerne, økt inkludering av marginaliserte grupper i politiske prosesser, politikere og administrativt ansatte som er mer lydhøre overfor innbyggerne, en

sterkere forankring av politiske prosesser, samt en økt kapasitet og ekspertise til å løse komplekse utfordringer (Danielsson et al., 2018; Sørensen & Torfing, 2005, s. 198-199).

På den annen side er utfordringene at slike styringsnettverk må være velfungerende for at det skal være mulig å realisere de potensielle godene. Hvor godt slike nettverk fungerer kan påvirkes av mange faktorer, som blant annet endringer i sammensetning av medlemmer, uløste konflikter, og svakt lederskap (Sørensen & Torfing, 2005, s. 199). Potensielt kan ineffektive og defekte styringsnettverk lede til de motsatte effekter av det som forsøkes å oppnå. For eksempel kan en opplevelse av at styringsnettverkene ikke fører til reelle endringer svekke tiltroen til demokratiske institusjoner heller enn å styrke den.

Målet med å introdusere lokal deltagende styring er ikke å erstatte de tradisjonelle representative institusjonene, men å utvide disse slik at det tradisjonelle representative styringsapparatet kun blir en av flere viktige institusjoner (Bouckaert & Pollitt, 2011, s. 21). Sørensen og Torfing (2005, s. 195) mener at politikktutviklingen i dag i økende grad foregår gjennom interaktive former for styring, hvor staten fortsatt spiller en viktig rolle, men ikke fungerer som den eneste og eksklusive aktøren. Forskerne viser til at denne formen for styring ikke er ny i seg selv. Det som er nytt er at sentrale beslutningstakere i økende grad ser på dette som en legitim og effektiv styringsmekanisme.

I følge Bassoli (2010, s. 489) er det på det lokale nivået at denne utviklingen har vært mest prominent, mens det nasjonale nivået i større grad fortsatt er preget av den klassiske tredelingen mellom lovgivende, utøvende og dømmende makt.

Fra et administrativt trendperspektiv kan utviklingen og populariteten til deltagelsesbegrepene sees på som en respons til utfordringer lokale myndigheter har møtt etter over 20 år med New Public Management som det dominerende styringsidealet (Stephen P. Osborne, 2006). Økende økonomisk press som et resultat av et sterkt effektiviseringsfokus, i kombinasjon med økte forventninger fra innbyggerne til det offentliges rolle, har gjort at mange kommuner har havnet i et krysspress. Dette har dyrket frem en interesse for hvordan innbyggere og andre private aktører kan bidra til å løse felles utfordringer på nye og mer effektive måter (Torfing et al., 2016b, s. 5). Dette har ført til utviklingen av et alternativt styringsparadigme til New Public Management, ofte omtalt som New Public Governance, hvor målet er å endre bildet av den

offentlige sektoren som en serviceleverandør til å være en arena for samskaping (Torfing et al., 2016b, s. 6). Innenfor denne konteksten har samskapingslitteraturen vokst frem.

3.1.2 Samskaping definert

Samskaping som konsept har sin opprinnelse i privat sektor, hvor fokuset var hvordan kundene selv kunne bidra til å skape den tjenesten de betalte for, slik at produktet eller tjenesten ble bedre og markedsverdien steg (Torfing et al., 2016b, s. 7). I offentlig sektor er ikke målet å øke markedsverdien, men tjenesteproduksjon og verdiskaping i form av samfunnsverdi er sentrale oppgaver, og innbyggernes rolle er sentral i form av å være mottaker av de offentlige tjenestene. Stephen P Osborne, Radnor og Nasi (2013) argumenterer derfor for at offentlig sektor utgjør den perfekte arenaen for samskaping.

Torfing et al. (2016b, s. 7) definerer samskaping i offentlig sektor som:

en prosess hvor to eller flere offentlige og private aktører forsøker å løse et felles problem, utfordring, eller oppgave, gjennom en konstruktiv utveksling av ulike typer kunnskap, ressurser, kompetanse og ideer som forbedrer produksjonen av offentlig verdi i form av visjoner, planer, policyer, strategier, rammeverk, eller tjenester, enten gjennom en kontinuerlig forbedring av output eller outcome, eller gjennom innovative omfattende endringer som endrer forståelsen av problemet eller oppgaven man har foran seg, og som leder til nye måter å løse dette på.

I begrepet private aktører inkluderer de innbyggere både med og uten tilknytning til en organisert gruppe, og i offentlige aktører inngår både administrative og politiske aktører.

En annen definisjon av samskaping, fra Brandsen et al. (2018, s. 3), legger vekt på samskaping (og samproduksjon) som en felles innsats mellom innbyggere og profesjonelle tjenestefolk i offentlig sektor, i alle fasene av policyprosessen (initierings-, planleggings-, design- og implementeringsfasen). De to definisjonene fra Torfing et al. (2016b) og Brandsen et al. (2018) belyser tilsammen kjernen av samskapingskonseptet; det likeverdige partnerskapet mellom innbyggere og det offentlige i hele policy-prosessen.

I følge Torfing et al. (2016b, s. 9) ligger noe av styrken til samskapingsbegrepet i at det både viser omfanget av ulike offentlige og private aktører som forsøker å løse felles utfordringer og

oppgaver, samt potensialet for innovasjon som oppstår når ulike aktører involverer seg i nye samarbeidsprosesser som ofte innebærer å utfordre komfortsonen. Muligheten for og oppmerksomheten på det innovative aspektet er med på å skille samskapingsbegrepet fra andre lignende konsepter som ble omtalt innledningsvis.

Den økende oppmerksomheten på involvering av uorganiserte innbyggere i samskapingsprosesser med det offentlige, både fra det offentliges side og gjennom et økende forskningsfokus, er med på å endre den tradisjonelle måten å tenke innbyggerdeltagelse på (Torfing et al., 2016b, s. 10). Den tradisjonelle forståelsen av innbyggerdeltagelsesbegrepet har tidligere vært dominert av Arnstein (1969) sin berømte deltagelsesstige, som beskriver ulike grader av innbyggerinvolvering.

Hovedforskjellen mellom Arnstein (1969) sin klassiske medvirkningsteori og Torfing et al. (2016b) sin definisjon av samskapingsbegrepet ligger i hva det ultimale normative målet for medvirkningen eller samskapingen er. Mens normen i Arnstein (1969) sin teori er at innbyggerne skal styre selvstendig uten involvering av staten, er det ultimate målet innenfor normativ samskapingsteori systematisk involvering av relevante aktører, herunder offentlige ansatte, politikere og innbyggere, i et likeverdig partnerskap gjennom hele beslutningsprosessen fra initiering til implementering. I tillegg kombinerer samskapingsbegrepet fokuset på demokratisk innflytelse med målet om effektive løsninger på felles utfordringer, mens medvirkningsteorien primært tar for seg det demokratiske aspektet (Torfing et al., 2016b, s. 6).

Voorberg, Bekkers og Tummers (2014, s. 1335) peker i tråd med dette på at samskaping er et mer spesifikt og avgrenset begrep enn det generelle begrepet deltagelse. Samskaping refererer spesifikt til *aktiv involvering* av innbyggere i beslutningsprosessen, mens *deltagelse* like så godt kan referere til passive former for deltagelse hvor innbyggerne ikke spiller en aktiv rolle (Brandsen et al., 2018, s. 4).

I denne oppgaven vil fokuset være på samskapingsprosesser mellom innbyggere, administrativt ansatte- og politiske aktører på bydelsnivå.

3.2 Typer av samskaping

Ettersom den akademiske interessen for samskapingsbegrepet innenfor samfunnsvitenskapen har økt, har også antallet av ulike differensieringer av konseptet økt (Bentzen et al., Kommende). Å differensiere mellom ulike typer samskaping vil bidra til å skape større konseptuell klarhet og være hensiktsmessig når teorien skal benyttes i et analytisk rammeverk.

En av ambisjonene i oppgaven er å se på hva slags samskapingsinitiativer som er satt i gang i delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen, samt hva slags ambisjoner de har for å implementere samskaping som arbeidsmetode i nye prosjekter. For å undersøke dette vil jeg ta utgangspunkt i to normative rammeverk som klassifiserer ulike typer samskaping, fra henholdsvis Bentzen et al. (Kommende) og Torfing et al. (2016b). Normen i disse rammeverkene er institusjonalisert samskaping i alle ledd av den politiske policyprosessen. Sagt med andre ord er idealet en størst mulig grad av samskaping av politikk. Potensielle utfordringer med samskaping diskuteres også i disse bidragene, men begge artiklene argumenterer for at gevinstene ved å institusjonalisere samskaping vil være større enn utfordringene.

Bentzen et al. (Kommende) differensierer mellom tre ulike former for samskaping i en kommunal kontekst basert på om de innebærer samskaping av tjenester, samskaping av administrativ problemløsning eller om det er snakk om samskaping av politikktutvikling.

Samskaping av (offentlige) tjenester innebærer at administrativt ansatte i førstelinjen og innbyggere som ofte, men ikke nødvendigvis, vil være brukere av den aktuelle tjenesten, samskaper nye tjenester sammen. Dette kan innebære innovative nye tjenester eller hele tjenestesystemer, men samskapingsprosessen er orientert rundt en konkret tjeneste.

Samskaping på det administrative problemløsningsnivået vil innebære at innbyggere og offentlige ansatte er involvert i samskapingsprosesser av ansvarsoppgaver som tradisjonelt har tilhørt den administrative delen av kommunen eller bydelen. Samskaping på dette nivået vil ikke være sentrert rundt utvikling av en spesifikk tjeneste, men vil innebære en mer generell problemløsning av samfunnsproblemer som kommunen eller bydelen har ansvar for å adressere.

Samskaping av politikk innebærer at folkevalgte politikere er aktivt involvert i samskappingsprosessen sammen med innbyggere og administrativt ansatte, og at den regelmessige dialogen stimulerer til utvikling av nye policyer. For at et tiltak skal kunne klassifiseres som samskaping på det politiske nivå må altså prosessen ha innflytelse over politikktutviklingen og folkevalgte politikere må være en av aktørene som inngår i den regelmessige og vedvarende samskappingsprosessen.

I følge Bentzen et al. (Kommende) har det vanligste fokuset innen samskappingslitteraturen tradisjonelt vært samskaping av tjenester, men den akademiske interessen for samskaping av politikktutvikling er økende.

Torfinn et al. (2016b) sin klassifisering av ulike grader av samskaping er inspirert av Sherry Arnstein (1969, s. 217) sin medvirkningsstige, som klassifiserer ulike grader av medvirkning fra ikke deltagelse/manipulasjon (trinn en) til folkets selvstyre (trinn åtte). Samskappingsstigen er bygget opp rundt den samme normen som hos Bentzen et al. (Kommende) om at for å realisere potensialet som ligger i samskaping, er idealet samskaping på det politiske nivå. De nyanserer imidlertid gradene av samskaping ytterligere, ved å definere fem grader av samskaping, fra at det offentlige oppfordrer innbyggerne til å samskape de offentlige tjenestene de mottar selv (trinn en) til at innbyggere inngår i institusjonelle, likeverdige partnerskap med administrative og politiske representanter som bidrar inn i hele policyprosessen (trinn fem). De fem trinnene beskrives i tabellen under.

Grovt sett kan trinn en og to i samskappingsstigen sies å korresponderer med Bentzen et al. (Kommende) sin betegnelse av samskaping av tjenester. Trinn tre overlapper til dels med samskaping på det administrative problemløsningsnivået, mens trinn fire befinner seg et sted mellom samskaping på administrativt nivå og samskaping på politisk nivå hos Bentzen et al. (Kommende). Trinn fem hos Torfinn et al. (2016b) korresponderer med samskaping av politikk hos Bentzen et al. (Kommende). Bentzen et al. (Kommende) sin inndeling utgjør et klarere skille mellom ulike typer av samskaping, men ved å kombinere det med Torfinn et al. (2016b) sin stige blir typene mer utfyllende.

Trinn fem	Relevante og berørte aktører fra offentlig- og privat sektor deltar i institusjonelle arenaer som tilrettelegger for samarbeidende innovasjon gjennom likeverdige partnerskap i agenda-settingen og problemdefinisjon, i testingen av nye løsninger, og i den koordinerte implementering som drar på både offentlige og private løsninger	Samskaping av politikk
Trinn fire	Offentlige og private aktører inngår en likeverdig dialog gjennom ad hoc møter, med mål om å designe nye og bedre løsninger samt koordinere implementering	
Trinn tre	Individuelle eller organiserte innbyggere bidrar med innputt til design av nye løsninger og oppgaver, gjennom forumer med mulighet for en begrenset dialog.	Samskaping på det administrative problemløsningsnivå
Trinn to	Innbyggerne er involvert i andre innbyggers velferdsproduksjon, gjennom frivillig arbeid utført i tett samarbeid med representanter fra den offentlige virksomheten	Samskaping av tjenester
Trinn en	Offentlige virksomheter legger til rette for at innbyggerne skal samskape de tjenestene de selv mottar, med mål om at dette vil øke sjansen for å mestre eget liv	

Tabell 1: Typer av samskaping

Ambisjonen om samskaping på det politiske nivå blir forankret i et demokratisk argument som går ut på at det er viktig å forankre samskapingsprosessene i de folkevalgte politikerne for å kunne oppnå de demokratiske godene samskaping antas å skulle lede til, og som er beskrevet i delkapittel 3.1.1 og 3.1.2.

Torfing et al. (2016b, s. 11) sin empiriske forventning er at de fleste lokale myndigheter i Skandinavia har satt i gang initiativer som kan klassifiseres som nivå en og to, og at en del er i ferd med å få til initiativer på nivå tre. De forventer imidlertid at svært få har fått til initiativer

på nivå fire og fem. De gir ingen eksplisitt begrunnelse for denne empiriske forventingen, men indikerer at tidligere forskning har vist at dette kan være en utfordring.

Det neste delkapittelet presenterer en potensiell barriere som kan være medvirkende til at politisk samskaping kan være krevende å få til.

3.3 En barriere for institusjonalisert samskaping

3.3.1 Spenningsforholdet mellom institusjonalisering av samskaping og det representative demokratiet

For å kunne realisere de demokratiske fordelene deltagende styring skal bringe med seg argumenterer flere for at slike initiativer må foregå på regelmessig basis og over lengre tid (Hertting & Kugelberg, 2018; Skelcher & Torfing, 2010). Hva slags kobling initiativene har til eksisterende demokratiske institusjoner blir også ansett som sentralt (Røiseland & Vabo, 2016). Initiativer som bare fører til engangstilfeller av deltagelse vil i følge Skelcher og Torfing (2010, s. 79) ikke greie å produsere positive demokratiske effekter, men i verste fall lede til svekket politisk tillit fordi innbyggerne som blir invitert til å delta sitter igjen med en følelse av at deres deltagelse ikke har noen reell verdi og at deres meninger ikke blir tatt på alvor (Hertting & Kugelberg, 2018, s. 7).

Det er dermed de *institusjonelle* formene for deltagende styring Skelcher og Torfing (2010) med flere, hevder har potensialet for å kunne lede til positive demokratiske effekter. Hertting og Kugelberg (2018, s. 1) omtaler dette som «forsøk på å etablere prosesser, strukturer, og normer for slike nye former for lokal deltagende styring og samarbeid mellom innbyggere, embetsmenn og politikere om å utforme og implementere offentlige policyer på lokalt nivå». Denne forståelsen av institusjonaliseringsbegrepet reflekterer Bentzen et al. (Kommende) og Torfing et al. (2016b) sin klassifisering av samskaping på det politiske nivå, og vil bli lagt til grunn i denne oppgaven.

Til tross for at det er de institusjonelle formene for deltagende styring som kan føre til de største positive demokratiske effektene argumenterer mange for at det finnes et grunnleggende spenningsforhold mellom deltagende styring og tradisjonelle styringsinstitusjoner i det representative demokratiet (Hertting & Kugelberg, 2018; Klijn & Skelcher, 2007; Røiseland &

Vabo, 2016). Det er derfor gode grunner til at det er krevende å få til institusjonalisering av deltagende styring i praksis, mener Hertting og Kugelberg (2018).

Hertting og Kugelberg (2018) samt Danielsson et al. (2018) sitt hovedargument går ut på at dette vil være svært krevende å få til fordi normene, rolleforståelsene og verdiene som legges til grunn i deltagende styringsformer, inkludert samskaping, er ulike fra de som legges til grunn i det representative demokratiet. I tillegg peker Danielsson et al. (2018) på at å institusjonalisere deltagende styring innebærer et forsøk på å endre spillereglene i det lokale styringssystemet, noe de argumenterer for er krevende å oppnå i praksis.

Denne konflikten mener Hertting og Kugelberg (2018, s. 2) er helt sentral å adressere hvis det skal være mulig å realisere potensialet som ligger i institusjonelle former for deltagende styring. De retter også kritikk mot det de mener ofte er en naiv og forenklet fremstilling av kompatibiliteten mellom deltagende styring og representative strukturer. Konflikten mellom verdier i de to styringslogikkene kan omtales som en multi-dimensjonal verdikonflikt (Danielsson et al., 2018), og dette begrepet vil bli tatt i bruk videre i oppgaven.

Normer og verdier i det representative demokratiet

For å kunne belyse dette spenningsforholdet er det nødvendig å gjøre eksplisitt hvilke demokratiske normer og verdier som legges til grunn i et representativt demokratisk styringssystem. Det representative demokratiet er bygget på en hierarkisk styringslogikk, hvor politikerne opptre som representanter for folkets generelle vilje gjennom den parlamentariske styringskjeden, og byråkratiet implementerer de folkevalgte politikernes politikk (Danielsson et al., 2018). Dette bygger på en grunnforståelse av demokrati som *indirekte demokrati*. Vanlige innbyggers innflytelse over beslutningsprosessen foregår hovedsakelig indirekte, gjennom å velge de politiske representantene og eventuelt påvirke hvilke av ulike beslutningsalternativer de velger (Rose, 2014, s. 27). Robert A. Dahl (1989) er et mye brukt referanseverk innen representativ demokratiteori, og for han står betydningen av politisk likhet svært høyt.

I følge Dahl (1989) er den viktigste målestokken for hvor demokratisk et system er i hvilken grad det ivaretar prinsippet om likebehandling av alle interesser i hele den demokratiske prosessen. Ivaretagelse av dette prinsippet bør i følge Dahl (1989) være avgjørende for valg av styresett. Denne forståelsen av politisk likhet og passende styringslogikk gjør at mulighetene

for innbyggerdeltagelse i det politiske systemet eller i byråkratiet utenom valg i utgangspunktet blir lite innenfor det representative demokratiet.

Multi-dimensjonal verdikonflikt

Fokuset på hierarkisk implementering av beslutninger og vertikal ansvarlighet i det representative styringssystemet står i kontrast til fokuset på horisontal styring og deliberasjon gjennom nettverk, som vektlegges innenfor samskaping og andre deltagende styringsidealer (Danielsson et al., 2018, s. 24). Innen samskapingsteori er det nettopp involvering av innbyggere og andre aktører i hele prosessen med å komme frem til hva som er folkets generelle interesse og det felles beste som sees som idealet. Dermed blir forståelsen av demokratisk legitimitet og -lighet en annen enn i det representative demokratiet, og en potensiell konflikt mellom verdier i det representative demokratiet og institusjonalisert samskaping blir synlig (Danielsson et al., 2018; Røiseland & Vabo, 2016).

For å adressere utfordringene med å institusjonalisere former for deltagende styring i et representativt demokratisk system, mener Danielsson et al. (2018, s. 43) man må rette oppmerksomhet mot å koordinere forventinger, og introdusere stabilitet og forutsigbarhet. Inspirert av begreper som «loose couplings» og «strategic ambiguity», som beskriver hvordan policyaktører finner løsninger når det oppstår konflikter mellom verdier som virker uforenelige, introduserer Danielsson et al. (2018, s. 43) begrepet begrenset institusjonalisering. De viser til litteraturbidrag fra blant annet Thacher og Rein (2004) som hevder at policyaktører ikke nødvendigvis behandler verdier som er i konflikt med hverandre som uforenelige, men at de isteden utvikler strategier for å håndtere denne konflikten i policyutviklingen.

På samme måte mener Danielsson et al. (2018) at en begrenset institusjonalisering kan være en måte å håndtere det som i prinsippet fremstår som uforenelige logikker som komplementære korrektiver til det representative demokratiet i praksis. Dette leder til at Danielsson et al. (2018) forventer bruk av en strategi som innebærer en pragmatisk og case-for-case tolkning av rollen til deltagende styring, og ikke en institusjonalisert bruk av metoden. Disse antakelsene reflekterer Torfing et al. (2016b) sin antakelse om at samskapingsprosjekter initiert av kommunen hovedsakelig vil være orientert rundt tjenesteproduksjon og administrativ problemløsning, fordi disse typene samskaping i mindre grad utfordrer den hierarkiske styringslogikken i det representative demokratiet enn det samskaping på det politiske nivået gjør.

Skepsisen hos Hertting og Kugelberg (2018) og Danielsson et al. (2018) bygger dermed opp under Torfing et al. (2016b) og Bentzen et al. (Kommende) sin empiriske antakelse om at svært få lokale myndigheter foreløpig har involvert innbyggere i samskaping av politikk.

Den multi-dimensjonale verdikonflikten i praksis

Klijn og Skelcher (2007) tar utgangspunkt i spenningsforholdet beskrevet over og utleder fire hypoteser om relasjonen mellom representativt demokrati og styringsnettverk (governance networks). Som redegjort for i kapittel 3.1 er det mange likhetstrekk mellom styringsnettverksteori og samskapingsteori, og disse relasjonshypotesene kan derfor benyttes til å se på hvordan den multi-dimensjonale verdikonflikten kan utspille seg i praksis. Klijn og Skelcher (2007, s. 589) har gitt de fire relasjonshypotesene navnene: «uforenelig», «komplementær», «overgang» og «instrumentell».

Uforenelig-hypotesen ser på styringsnettverk som en trussel mot det representative styringssystemet ved at det utfordrer den demokratiske legitimiteten og svekker representative demokratiske institusjoner. Komplementær-hypotesen ser på styringsnettverk som et virkemiddel for å oppnå større deltagelse i politiske prosesser, samt en større lydhørhet i implementeringen av prosjekter. Overgangs-hypotesen anser styringsnettverk som en del av en overgang fra statsentrert sentralisert styring til et system bestående av mindre desentraliserte maktsentre med andre former for beslutningstaking som reflekterer et større mangfold av verdier enn det representative demokratiet. Instrumentell-hypotesen ser på styringsnettverk som et virkemiddel for representative demokratiske institusjoner til å øke sin autoritet i møte med komplekse utfordringer i samfunnet (Klijn & Skelcher, 2007, s. 591-592). Disse relasjonshypotesene kan, sammen med bidragene fra Hertting og Kugelberg (2018) og Danielsson et al. (2018) bidra til å belyse årsakene som ligger bak Torfing et al. (2016b) og Bentzen et al. (Kommende) sin empiriske antakelse om at få lokale myndigheter har involvert innbyggere i samskaping av politikk.

3.4 Analyseramme, forventninger og operasjonalisering

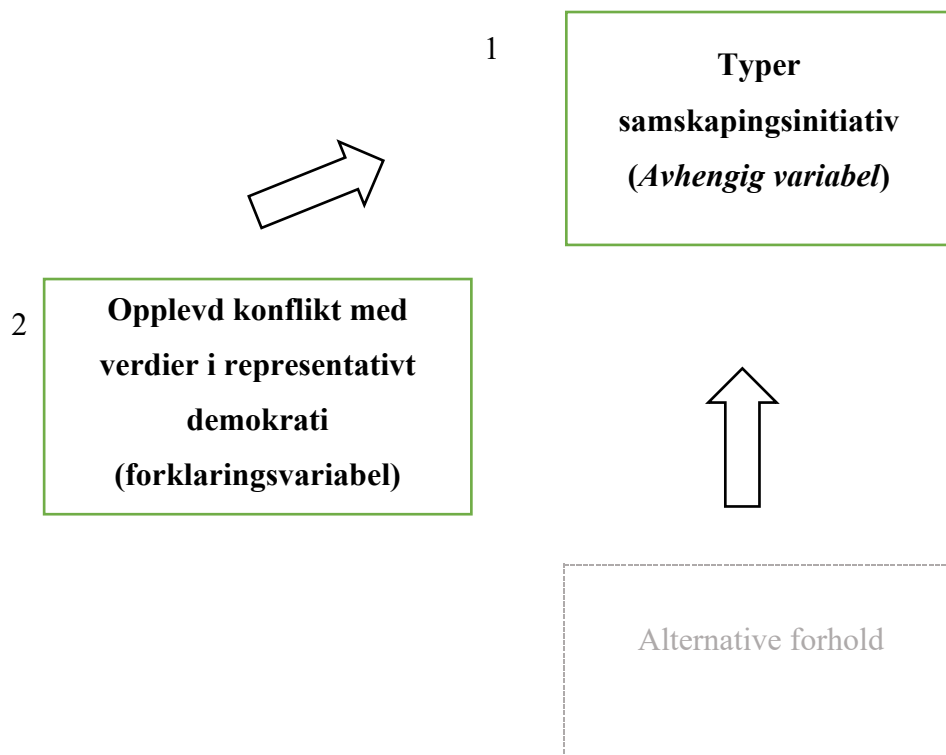
Basert på teoribidragene presentert over fremstilles først oppgavens analyseramme i dette delkapittelet. Formålet med dette er å danne et klart bilde av analysens struktur, og hvordan denne er koblet til teoriene presentert i kapitelet. Deretter utledes noen forventninger til hvordan den multi-dimensjonale verdikonflikten vil utspille seg i praksis. Til slutt operasjonaliseres den avhengige variabelen og forklaringsvariabelen slik at disse blir forskbare og kan undersøkes ved hjelp av den kvalitative datainnsamlingen.

3.4.1 Analyseramme og forventninger

De teoretiske bidragene som er presentert i dette kapitelet viser et sammensatt bilde av samskapingskonseptet. Teoretikerne som skriver med utgangspunkt i samskapingslitteraturen, ledet an av Jacob Torfing og Eva Sørensen, og her presentert gjennom bidragene til Torfing et al. (2016b) og Bentzen et al. (Kommende), tar utgangspunkt i å utforske ulike former for samskaping. Den normative ambisjonen i disse bidragene er bruk av samskaping på høyest mulig nivå og i størst mulig grad. Potensielle utfordringer med å få til dette i praksis diskuteres, men hovedfokuset er på de demokratiske- og administrative godene institusjonalisering av samskaping vil kunne føre til.

Hertting og Kugelberg (2018) samt Danielsson et al. (2018) utforsker hva omfattende samskaping vil innebære og hvordan dette kan institusjonaliseres i et representativt styringssystem. De inntar en mer kritisk posisjon til mulighetene for å få til dette i praksis. Hovedargumentet deres går ut på at det er et grunnleggende konfliktfylt forhold mellom verdiene i de to styringslogikkene, som vil begrense mulighetene for institusjonalisert samskaping. På bakgrunn av dette forventer de at samskaping ikke vil forekomme på et institusjonelt nivå i en kommunal setting, men isteden bære preg av å variere fra case til case i metodikk og bruk. Klijn og Skelcher (2007) sine fire hypoteser bidrar til å ytterligere belyse hvordan denne verdikonflikten kan utspille seg i praksis.

Disse teoribidragene danner rammen for oppgavens analyse, som forenklet er fremstilt i figuren under.



Figur 2: Analyseramme

Som figuren indikerer har den første delen av analysen som formål å kartlegge hva slag type samskapingsinitiativer det er satt i gang i nærmiljøetsatsingene i bydelen Bjerke og Grorud, samt hva slags ambisjoner de har for samskaping med innbyggerne. Dette gjøres med utgangspunkt i Bentzen et al. (Kommende) samt Torfing et al. (2016b) sine samskapingskategoriseringer, som operasjonaliseres i kapittel 3.4.2. Dette utgjør oppgavens avhengige variabel.

Deretter undersøkes det i hvilken grad en opplevd konflikt med verdier i det representative demokratiet forklarer verdien på den avhengige variabelen. Forklaringsvariabelen er utledet på bakgrunn av teoribidragene fra Hertting og Kugelberg (2018) og Danielsson et al. (2018). Analysen åpner også for å se på alternative forhold som kan bidra til å forklare typen samskapingsinitiativer og -ambisjoner, som kom frem gjennom datainnsamlingen til oppgaven.

Teorien presentert i dette kapitlet viser at det finnes en grunnleggende norm- og verdikonflikt mellom de to styringslogikkene for samskapende og representativ styring. Med bakgrunn i dette kan vi forvente at samskapingsinitiativene som er satt i gang i delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen hovedsakelig vil befinne seg på tjenesteutviklings- og administrativt problemløsningsnivå, og i mindre grad innebære samskaping av politikk. Når det gjelder

ambisjoner for å involvere innbyggere i samskapingsprosesser utleder teoribidragene litt ulike forventninger. Følger vi Torfing et al. (2016b) og Bentzen et al. (Kommende) sin logikk kan vi utlede en forventning om at de involverte aktørene ser på bruk av samskaping i størst mulig grad og på høyest mulig nivå som et mål. Dette samsvarer med Klijn og Skelcher (2007) sine komplementær- og overgangshypoteser om at den teoretiske konflikten mellom de to styringslogikkene ikke vil oppfattes å begrense typen samskaping i praksis.

Følger vi Hertting og Kugelberg (2018) og Danielsson et al. (2018) sin logikk, samt Klijn og Skelcher (2007) sine uforenelig- og instrumentellhypoteser, kan vi imidlertid forvente at den multi-dimensjonale verdikonflikten vil begrense bydelens ønske om å samskape med innbyggere på det politiske nivå.

3.4.2 Operasjonalisering avhengig variabel: typer av samskaping

Formålet med analysens første del er å undersøke hvilke typer samskapingsinitiativer som er satt i gang i områdeløftene, samt hva slags ambisjoner de har for å involvere innbyggeren i samskapingsprosesser. For å gjøre dette er det nyttig å undersøke i hvilken grad innbyggerne involveres i samskapingsinitiativer i dag, hva slags ambisjoner bydelene som studeres har for å involvere innbyggerne i samskapingsprosesser, hva slags funksjon de ser for seg at samskaping skal ha i bydelen generelt, samt i hvilken grad politikere involveres i samskapingsinitiativer med innbyggerne.

Dataene vil så plasseres inn i rammeverket for typer av samskaping, som er basert på Torfing et al. (2016b) og Bentzen et al. (Kommende). For å kunne benytte denne klassifiseringen til å analysere dataene fra områdeløftene er det imidlertid behov for å operasjonalisere rammeverket ytterligere. Med utgangspunkt i Bentzen et al. (Kommende) deles typer av samskaping inn i tre nivåer: (1) tjenesteorientert samskaping, (2) administrativ samskaping og (3) politisk samskaping. Da casene som skal studeres i denne oppgaven er tidsbegrenset og av prosjektpreget art vil samskaping på administrativt- og politisk utviklingsnivå også til en viss grad kunne omhandle utvikling av tjenester. Forskjellen på de tre nivåene ligger imidlertid i på hvilke måter innbyggerne involveres som en partner i samskapingsinitiativene eller hva slags rolle de er tiltenkt i fremtidige samskapingsinitiativer, på hvilket tidspunkt de involveres, samt initiativenes karakter. Tabellen under oppsummerer de tre nivåene av samskaping og indikatorene som vil bli benyttet for å plassere samskapingspraksis- og ambisjoner i Groruddalssatsingen inn i dette rammeverket.

<i>Samskapingsnivå</i>	<i>Beskrivelse</i>	<i>Indikatorer</i>
3) Politisk samskaping	Innbyggere, administrativt ansatte i bydelen og lokalpolitikere inngår i partnerskap for å utvikle nye policyer	<ul style="list-style-type: none"> - Innbyggere, administrativt ansatte og folkevalgte politikere er aktivt involvert som likeverdige partnere i samskapingsprosessen - Samskapingsprosessen må ha innflytelse over politikkutviklingen - Samskapingsprosessen må være regelmessig og foregå over tid - Innbyggere involveres som likeverdig partner gjennom hele prosessen med agendasetting, problemdefinisjon og implementering
2) Administrativ samskaping	Innbyggere og administrativt ansatte i bydelen inngår i partnerskap for å adressere generelle samfunnsproblemer eller den strategiske utviklingen av et område	<ul style="list-style-type: none"> - Innbyggere involveres aktivt som likeverdig partner i samskapingsprosesser med administrativt ansatte - Samskapingen er rettet mot generell problemløsning av samfunnsutfordringer som bydelen eller kommunen er ansvarlig for å adressere - Innbyggere involveres i problemdefinisjons- og utformingsfasen, samt i implementeringen
1) Tjenesteorientert samskaping	Innbyggere og administrativt ansatte i bydelen inngår i partnerskap for å samskape en konkret tjeneste	<ul style="list-style-type: none"> - Innbyggere involveres aktivt for å gi innputt til utviklingen av en konkret tjeneste eller et konkret prosjekt - Innbyggerne er sentrale i å definere problemet <p>Generelt orientert</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tjenesten er rettet mot innbyggerne generelt, ikke bare mot de involverte i samskapingsprosessen <hr style="border-top: 1px dashed #ccc;"/> <p>Personlig orientert</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tjenesten er hovedsakelig rettet mot innbyggerne som er involvert i samskapingsprosessen

Tabell 2: typer av samskaping, operasjonalisert

3.4.3 Operasjonalisering uavhengig variabel: Multi-dimensjonal verdikonflikt

Formålet med analysens andre del er å undersøke i hvilken grad en opplevd konflikt med verdier i det representative demokratiet kan bidra til å forklare hva slags type samskapingsinitiativer som er satt i gang i delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen, samt hva slags ambisjoner de har for involvering av innbyggere i samskapingsprosesser. For å gjøre dette må forklaringsvariabelen operasjonaliseres, slik at det ved hjelp av noen indikatorer er mulig å identifisere om denne variabelen i praksis bidrar til å forklare utfallet på avhengig variabel.

For å operasjonalisere forklaringsvariabelen, opplevd konflikt med verdier i representativt demokrati, tar jeg utgangspunkt i teoribidragene fra Hertting og Kugelberg (2018) og Danielsson et al. (2018), samt Klijn og Skelcher (2007) sine relasjonshypoteser.

Indikatorer for opplevd konflikt med verdier i representativt demokrati

- Utfordringer med å sikre en jevn representasjon fra befolkningen oppgis som en utfordring ved å samskape med innbyggere. Dette oppfattes å utfordre den demokratiske likheten
- Overføring av beslutningsmakt til innbyggere oppleves som problematisk
- Involvering av innbyggere og folkevalgte politikere i samme samskapingsarena, hvor innbyggerne får innflytelse over politikkutviklingen oppgis ikke som aktuelt eller ønskelig.

Tabell 3: Forklaringsvariabel, operasjonalisert

4 Metode

I dette kapitlet blir det metodiske opplegget for studien presentert og drøftet. I den første delen redegjør jeg for valg av forskningsdesign. Deretter presenteres datamaterialet som oppgaven bygger på, og metoden som er brukt for innsamling av data drøftes. Til slutt drøftes implikasjonene av de metodiske valgene som er gjort for oppgavens reliabilitet og validitet.

4.1 Forskningsdesign

John Gerring (2017, s. xvii) beskriver det mest grunnleggende skillet i valg av metode slik: «There are two ways to learn about a subject. One may study many examples at once, focusing on a few selected dimensions of the phenomena. Or, one may study a particular example, or several examples, in greater depth». Disse to fremgangsmåtene beskriver henholdsvis den kvantitative og kvalitative tilnærmingen. Forskningsdesign og metode bør alltid velges på bakgrunn av hva slags informasjon man søker å innhente og hvilke problemstillinger man ønsker å besvare.

Denne studien er bygget opp som en kvalitativ case-studie. Den kvalitative metoden er valgt på bakgrunn av oppgavens problemstillinger, som legger opp til et forskningsdesign hvor formålet er å utforske *oppfatninger* om og *holdninger* til samskaping med innbyggere i en kommunal kontekst. For å kunne få svar på disse problemstillingene og undersøke hvordan en normativ verdikonflikt utspiller seg blant de involverte aktørene i praksis, er det nødvendig å benytte en metode hvor det er rom for å forfølge temaer som selv blir tatt opp av informantene i en intervjusituasjon, og hvor man kan oppnå en dypere innsikt i mekanismene og tankeprosessene til aktørene som er involvert (Gerring, 2017; Tjora, 2012, s. 22). Samtidig er studien bygget opp som en deduktiv analyse, hvor det teoretiske rammeverket utarbeides først og avgjør hvilke temaer man er interessert i å undersøke empirisk (Johannessen, Rafoss & Rasmussen, 2018, s. 37). Den kvalitative case-studien er tilpasset denne typen behov og muliggjør et intensivt undersøkelsesopplegg av en enkelt enhet.

4.1.1 Case-studie

En case defineres som «et fenomen av teoretisk betydning som er avgrenset i tid og rom», mens en *case-studie* defineres som «en intensiv studie av en enkelt case eller et lite antall caser, som baserer seg på observasjonsdata og som lover å kaste lys over en større populasjon av caser» (Gerring, 2017, s. 28). Fokuset i den kvalitative case-studien er å kunne si mye om få enheter ved å studere de inngående, heller enn å kunne si litt om mange enheter ved å studere færre aspekter ved enhetene.

En styrke ved å benytte case-studie som forskningsdesign er nettopp denne muligheten til å studere et avgrenset antall enheter inngående, å kunne gå i dybden på flere elementer ved enhetene, utforske årsakssammenhenger og inkorporere uventede funn i analysen. En svakhet ved dette designet er at muligheten for å sammenligne funn på tvers av enheter reduseres fordi antallet enheter som studeres er få. Dermed blir grunnlaget for å kunne generalisere funnene fra case-studien til en større populasjon svakere enn ved en kvantitativ analyse. Dette betyr imidlertid ikke at det er umulig å generalisere funn fra en case-studie. Ofte er målet ved denne typen studier å kunne generalisere funnene til en større populasjon av caser (Gerring, 2017, s. 28). Dette innebærer imidlertid en annen type generalisering enn den statistiske generalisering man sikter mot i en kvantitativ analyse. Målet om å generalisere fra en case til en større populasjon av caser gjør, som definisjonen av en case viser til, at det mest grunnleggende kriteriet for valg av case er at casen må bestå av det fenomenet man søker å forklare.

I denne analysen utgjør delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen oppgavens case. Denne casen er en case av kommunale aktørers innsats for å involvere innbyggere i samskapingsprosesser. Kommunale aktører som involverer innbyggere i samskapingsprosesser utgjør dermed populasjonen for studien. Etersom Groruddalssatsingen utgjør den eneste casen, er studien å betrakte som en såkalt *single case-studie* (Gerring, 2017).

Formålet ved å studere delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen er å få en forståelse for involvering av innbyggere i samskapingsprosesser, samt teste oppgavens sentrale hypotese i casen. Samtidig er det en ambisjon ved hjelp av case-studien å kunne kaste lys over aspekter ved involvering av innbyggere i samskapingsprosesser med det offentlige, som kan være relevante for bydeler og kommuner generelt.

4.1.2 Utvalgsstrategi

For at det skal være mulig å generalisere funnene i case-studien til en større populasjon av caser er det imidlertid sentralt at man benytter en utvalgsstrategi for valg av case. Det finnes et bredt utvalg av ulike caseutvalgsstrategier man kan benytte, avhengig av hva slags type studie det er man skal gjennomføre og hva man ønsker å oppnå med studien.

I denne oppgaven har jeg valgt å benytte det Gerring (2017) omtaler som et *extreme-case* design. Dette case-designet kjennetegnes av at man velger å studere noe som er av særlig betydning for fenomenet man er interessert i. Hensikten med dette er tanken om at dette vil være mer fruktbart enn å studere noe som vurderes å være av mer gjennomsnittlig art for fenomenet man er interessert i. Som Gerring (2017, s. 70) påpeker vil for eksempel de som risikerer livet sitt for å redde andre kunne bidra med mer verdifull informasjon om altruisme enn de som bare gir små pengedonasjoner.

Den metodiske verdien av å benytte dette designet ligger i at å studere en «ekstrem»-variant av et fenomen vil gi større variasjon i enten avhengig eller uavhengig variabel enn å studere noe som er gjennomsnittlig for fenomenet (Gerring, 2017, s. 68-70).

Jeg har valgt å benytte dette case-designet fordi samskaping er et relativt nytt fenomen i Norge som det kun de siste årene er blitt vanligere å ta i bruk som begrep. I Groruddalssatsingen, som er den største og lengst varende områdesatsingen i Oslo, er det lagt stor vekt på involvering av innbyggere gjennom både den forrige satsingsperioden (2007-2016) og i den nåværende satsingsperioden (2017-2026). Det er jobbet systematisk med innbyggerinvolvering som en viktig strategi for områderettet arbeid, og det ligger som et premiss for arbeidet i satsingen at man skal forsøke å nå målene gjennom å utvikle nye virkemidler, metoder og samarbeidsformer (Groruddalssatsingen, 2016c, s. 6).

Områdesatsninger trekkes også frem i litteraturen som et felt som egner seg godt for å studere samskappingsprosesser (Hertting & Kugelberg, 2018, s. 11). Tradisjonene for å involvere innbyggere i prosesser og å eksperimentere med nye former for innbyggerdeltagelse er relativt lange innenfor dette feltet. Dette taler for at prosessene og strukturene for innbyggerinvolvering er relativt velutviklet her sammenlignet med andre felt. Groruddalssatsingen kan dermed sies å passe inn i beskrivelsen av hva en *extreme-case* er da forekomsten av samskaping kan antas å være større her enn i andre kommunale prosesser knyttet til innbyggerinvolvering. Da

delprogram nærmiljø blir ansett å ha det mest eksplisitte fokuset på innbyggerinvolvering kan det med andre ord antas at delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen har en uvanlig verdi på avhengig variabel.

Med utgangspunkt i denne case-logikken er antagelsen at å studere samskaping i delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen vil generere mer fruktbar kunnskap enn å skulle studere en gjennomsnittlig eller tilfeldig valgt case, hvor det ikke er grunnlag for å anta at forekomsten av samskaping med innbyggere vil være spesielt høy.

En potensiell utfordring ved å velge en case med en uvanlig verdi på den avhengige variabelen er at denne casen har en lavere sannsynlighet for å være representativ for en større populasjon. Gerring (2017, s. 73) argumenterer likevel for at hvis målet med studien er å utforske et fenomen, og dette er mer sannsynlig å kunne gjøre ved å studere en «ekstrem»-variant av et fenomen, så kan risikoen ved en lavere representativitet være verd å ta. Dette er tilfellet i denne oppgaven hvor det som undersøkes, involvering av innbyggere i samskapingsprosesser, er et relativt nytt fenomen. Det kan dermed antas at å velge en tilfeldig eller gjennomsnittlig case ikke ville ha vært særlig fruktbart.

4.1.3 Avgrensning av case

Groruddalssatsingen er en omfattende områdesatsing som foregår i de fire bydelene i Groruddalen: Bjerke, Alna, Grorud og Stovner, og som er delt inn i tre delprogrammer med hvert sitt satsingsfelt. Å skulle studere alle tre delprogrammer i alle fire bydeler inngående, ligger utenfor omfanget av en kvalitativ masteroppgave.

Behovet for inngående kunnskap om bruk av samskaping i Groruddalssatsingen forklarer valget om å begrense case-studien til delprogram nærmiljø, og til å studere dette i de to bydelene Bjerke og Grorud. Dette gjør at muligheten for å generalisere funnene fra studien til å gjelde hele Groruddalssatsingen vil være lavere enn om flere delprogrammer hadde vært studert. Til gjengjeld vil oppgaven bidra med inngående kunnskap om hvordan de to bydelene involverer innbyggere i samskaping av sine nærmiljøer og hva slags ambisjoner de har for å bruke samskaping som metode. Å studere to ulike «caser» innad i én case for så å studere variasjonen dem i mellom, kan bidra til å øke sannsynligheten for å fange opp ny kunnskap som ofte befinner seg på et lavere analysenivå, i følge Gerring (2017, s. 43). Dette blir ofte omtalt som *within-case variation*, og anses å bidra til å styrke casestudien.

Delprogram nærmiljø har ansvar for å videreutvikle en egen metodikk for områderettet arbeid, som først ble utviklet under den første Groruddalssatsingen. Aktiv involvering av innbyggere er en sentral del av denne metoden og anses dermed som særlig viktig innen dette delprogrammet. Dette inntrykket ble også forsterket etter en samtale med programlederen for delprogram sysselsetting i en tidlig fase av prosessen. Vedkommende sin oppfatning var at delprogram nærmiljø var kommet lengst i arbeidet med å involvere innbyggere i bydelens arbeid. På bakgrunn av disse forhold anså jeg det som hensiktsmessig å velge å studere delprogram nærmiljø, fremfor de andre delprogrammene. Delprogrammet blir i oppgaven vekselvis omtalt som delprogram nærmiljø og nærmiljøetsatsingen.

Innenfor delprogram nærmiljø står *områdeløft* sentralt. Områdeløft betegnes som en ekstraordinær innsats i et område på størrelse med en delbydel og gjennomføres innenfor den større paraplyen av en områdesatsing. Innenfor Groruddalssatsingen foregår det flere parallelle områdeløft, innad i hver bydel. Valget av hvilke bydeler som skulle studeres ble gjort på bakgrunn av tilgjengelig offentlig informasjon om de pågående områdeløftene, på Oslo kommune sin hjemmeside (Oslo kommune). På hjemmesiden ble det på tidspunktet for utvelgelsen (mars 2019) informert om at bydel Grorud og bydel Alna hadde pågående områdeløft i sine bydeler. Disse to bydelene ble derfor kontaktet først.

Informantene fra bydel Alna hadde imidlertid ikke mulighet for å delta på intervjuer i den tidsperioden som var avsatt til dette. Jeg tok derfor kontakt med bydel Bjerke, på bakgrunn av informasjon de la ut på sin egen facebookside, som tilsa at de hadde et pågående områdeløft. Da denne bydelen takket ja ble bydel Stovner ikke kontaktet, på bakgrunn av ønsket om å studere to bydeler inngående.

På bakgrunn av utvalgsstrategien som er beskrevet og de forhold som er nevnt valgte jeg derfor å gjennomføre intervjuer med informanter fra nærmiljøetsatsingen i de to bydelene Bjerke og Grorud. Datamaterialet fra disse intervjuene utgjør det viktigste grunnlaget for oppgaven.

4.2 Datamateriale

Datamateriale i denne oppgaven består av kvalitative intervjuer med sentrale personer som arbeider med nærmiljøetsatsingen i henholdsvis bydel Grorud og bydel Bjerke, en politisk representant for bydelsutvalget (BU) i bydel Bjerke, samt en spesialrådgiver i byrådsavdelingen for byutvikling (BYU). Intervjuene med administrativt ansatte i de to bydelene utgjør det viktigste datagrunnlaget for analysen.

I tillegg til primærdataene som er samlet inn gjennom intervjuene er ulike dokumenter brukt som datagrunnlag for å støtte opp under og komplementere primærdataene. De er særlig brukt for å sikre faktabasert kunnskap om nærmiljøetsatsingene og Groruddalssatsingen. Bruken av dokumenter beskrives nærmere i kapittel 4.2.2.

4.2.1 Semistrukturerte intervjuer

Intervju er en av de mest brukte metodene innenfor kvalitativ forskning (Bryman, 2012, s. 469; Tjora, 2012, s. 104). De to vanligste variantene av kvalitative intervjuer er semistrukturerte og ustrukturerte intervjuer. Disse formene skiller seg fra et strukturert intervju, som er vanligst å benytte innen kvantitativ forskning, ved at de er fleksible og i større grad vektlegger intervjupersonens perspektiv (Bryman, 2012, s. 470).

Valget av intervjustil bør avgjøres av hva slags informasjon man søker å innhente og hvordan man skal behandle dataene. Hvis målet er å kunne sammenligne informasjonen man innhenter i de ulike intervjuene taler dette for et strukturert intervju, fordi man er sikret å innhente den samme informasjonen fra alle intervjuene. I andre situasjoner vil det imidlertid være hensiktsmessig å benytte en ustrukturert intervjustil hvor informantens perspektiv kommer tydelig frem og man har mulighet til å utforske de temaer intervjupersonen selv oppgir som viktige.

Det semistrukturerte intervjuet befinner seg i spennet mellom de to motpolene strukturert og ustrukturert intervju, og varierer i hvor tett opp til en av polene det ligger. Det er vanlig å benytte et sett med forhåndsutformede spørsmål som man ønsker svar på, men i tillegg la informantene få utbrodere det de anser som viktig og stille oppfølgingsspørsmål der det er naturlig (Bryman, 2012, s. 471).

I denne oppgaven har jeg gjennomført semistrukturerte intervjuer med alle informantene. En fordel ved å benytte semistrukturerte intervjuer er at man har mulighet til å tilpasse hver intervjusituasjon ved å stille oppfølgingsspørsmål basert på informantens svar (Bryman, 2012, s. 470). Det har vært hensiktsmessig å benytte denne intervjustilen fordi jeg har ønsket å få frem informantenes perspektiver på involvering av innbyggere i samskapingsprosesser, samt deres oppfattelse av et teoretisk argument. For å få frem denne informasjonen har det vært helt nødvendig å tilpasse hver intervjusituasjon. Ved å følge opp det informantene selv har snakket om og deretter tilpasse spørsmålene, har dataene blitt mer omfattende og dekkende enn om jeg kun hadde benyttet de forhåndsdefinerte spørsmålene i intervjuguiden. Dette har vært særlig viktig fordi det forelå lite offentlig tilgjengelig informasjon om hva det jobbes med internt i områdeløftene, som kunne benyttes som et grunnlag for å utforme intervjuguiden. Det var derfor viktig å begynne intervjuene med å få informantene til å fortelle så mye som mulig om områdeløftene og hva de jobbet med nå, for så å kunne bygge resten av intervjuet basert på denne informasjonen. Samtidig er en av oppgavens to hovedproblemstillinger å utforske hvordan en teoretisk konflikt utspiller seg i praksis. Det var derfor viktig å også stille et sett med forhåndsdefinerte spørsmål, slik at jeg var sikker på at jeg fikk utforsket den teoretiske antagelsen i hvert intervju, og at denne ble fremstilt på omtrent samme måte i hver intervjusituasjon.

Gjennomføring av intervjuer

Totalt ble 11 intervjuer gjennomført i forbindelse med denne oppgaven. Intervjuene utgjør det viktigste grunnlaget for oppgavens analyse. I bydel Grorud ble det gjennomført fem intervjuer med administrativt ansatte som jobber med delprogram nærmiljø. I bydel Bjerke ble fire administrativt ansatte fra nærmiljøetsatsingen intervjuet, samt en politisk representant fra bydelsutvalget i bydelen. At utvalget i bydel Grorud består av fem administrativt ansatte mens det i bydel Bjerke kun består av fire administrativt ansatte kan bidra til at sammenligningsgrunnlaget mellom de to bydelene svekkes. Samtidig er det også intervjuet en politisk representant fra bydel Bjerke som bidrar til å styrke denne bydelens datagrunnlag. Sammenligning mellom bydelene er heller ikke et hovedformål i analysen, og dette anses derfor ikke å være avgjørende for oppgavens datakvalitet.

Formålet med å intervjuer en politisk representant var å få et innblikk i den politiske siden av bydelens perspektiv på involvering av innbyggere i samskapingsprosesser. To representanter fra BU i bydel Grorud ble også forespurt om å delta på intervju. Det lyktes meg imidlertid ikke

å få svar fra noen av disse, og derfor er ingen politiske representanter fra bydel Grorud intervjuet.

Intervjuet med en spesialrådgiver i byrådsavdelingen for byutvikling (BYU) bidro med et interessant overordnet perspektiv på temaet, og til å tydeliggjøre organiseringen av Groruddalssatsingen. BYU har ansvaret for alle pågående områdesatsinger i Oslo (Groruddalssatsingen, Oslo Indre Øst-satsingen og Oslo Sør-satsingen) og fungerer som sekretariat for Groruddalssatsingen, på vegne av programeierne i staten og Oslo kommune.

For å komme i kontakt med de administrativt ansatte informantene i bydelene tok jeg direkte kontakt med en ansvarlig for delprogram nærmiljø i hver bydel med forespørsel om å delta på intervju. Samtidig spurte jeg om vedkommende kunne henvise meg videre til andre relevante informanter som arbeidet med nærmiljøsatsingen i bydelen. I begge bydelene valgte så denne ansvarlige ut hvilke andre ansatte jeg burde snakke med og videreformidlet kontakt. Informantene er dermed strategisk valgt, på bakgrunn av sin stilling i bydelen. At den informanten som først ble kontaktet anbefalte de andre informantene, indikerer bruk av den såkalte snøballmetoden. Metoden egner seg når det er sentralt for studien å velge informanter strategisk, som det er i denne oppgaven (Bryman, 2012, s. 202).

Da antallet ansatte i nærmiljøsatsingen i hver bydel er relativt lite, og hver ansatt har ansvar for ulike prosjekter, var det hensiktsmessig å intervju alle ansatte, på bakgrunn av ønsket om en dyp innsikt i bydelens arbeid med samskaping i nærmiljøsatsingen. Tilfeldig valg av informanter hadde derfor ikke vært hensiktsmessig i dette tilfelle. Det fantes heller ikke offentlig tilgjengelig kontaktinformasjon til alle som jobbet i nærmiljøsatsingen. Å kontakte en med overordnet ansvar ble derfor ansett å være den enkleste metoden.

Alle intervjuene med de administrativt ansatte i bydelene og intervjuet med spesialrådgiveren i BYU ble gjennomført ansikt til ansikt. Intervjuene i bydel Grorud ble gjennomført i bydelsadministrasjonens lokaler, mens intervjuene i bydel Bjerke ble gjennomført på nærmiljøkontoret som bydelen har opprettet på Linderud senter. Intervjuet med representanten fra BU ble gjennomført over FaceTime. Lyd- eller videosamtaler kan påvirke dynamikken i intervjuet fordi det blir vanskeligere å fange opp detaljer som ikke blir sagt høyt og kroppsspråk, men bruk av FaceTime fremfor ordinær telefon bidrar til å redusere denne utfordringen.

4.2.2 Dokumenter

Rapporter og dokumenter fra Groruddalssatsingen har også vært brukt som datagrunnlag. En oversikt over de mest sentrale dokumentene finnes som vedlegg. Å analysere den offisielle programbeskrivelsen av Groruddalssatsingen (Groruddalssatsingen, 2016c) har bidratt til å klargjøre hva de overordnede målene og strategiene for satsingen er. Programbeskrivelsen gir en gjennomgang av den overordnede organiseringen av satsingen og av de tre delprogrammene. Dette bidro til å danne grunnlaget for å velge ut hvilke deler av satsingen det var mest hensiktsmessig å konsentrere oppgaven om.

Hver bydel har innenfor delprogram nærmiljø ansvar for å utvikle en årlig programplan hvor nærmiljøarbeidet i bydelen beskrives. Her beskrives utfordringsbilde for innsatsområdene, strategier for innbyggerinvolvering, beskrivelse av større prosjekter og budsjett for det kommende året. Hverken for bydel Grorud eller bydel Bjerke lå disse dokumentene tilgjengelige på bydelens nettsider før intervjuene til oppgaven ble gjennomført (mars 2019), og de kunne dermed ikke brukes som grunnlag for å utarbeide en intervjuguide. Jeg fikk imidlertid tilgang på disse dokumentene da jeg gjennomførte intervjuene, og de er med på å utgjøre grunnlaget for empirien og analysen i oppgaven.

I tillegg er det skrevet flere eksterne rapporter om Groruddalssatsingen som er brukt som bakgrunnsinformasjon for å få en bredere forståelse av Groruddalssatsingen. Disse er imidlertid i liten grad brukt direkte i oppgaven. Dette inkluderer blant annet P.-Ø. Lund (2014) Agenda Kaupang (2018) og Ruud et al. (2018).

4.3 Datakvalitet og forskningsetiske hensyn

For at oppgavens resultater skal være holdbare og gyldige er det viktig å sikre kvaliteten på datamaterialet. De vanligste parameterne å måle datakvaliteten etter er validitet og reliabilitet. Validitet omhandler kort sagt i hvilken grad datamaterialet er egnet for å besvare oppgavens problemstillinger (Bryman, 2012, s. 47). Reliabilitet er knyttet til hvorvidt datainnsamlingen og databehandlingen er gjort så nøyaktig at en annen forsker kunne kommet fram til de samme funnene om vedkommende repliserte studien (Bryman, 2012, s. 46).

Jeg vil i dette delkapittelet redegjøre for implikasjonene av de metodiske valgene som er gjort for oppgavens validitet og reliabilitet.

4.3.1 Validitet

Oppgavens validitet drøftes med utgangspunkt i Cook og Campbells generelle validitetssystem, som er et mye brukt rammeverk for kausale undersøkelser (T. Lund, 2002). Rammeverket omfatter fire former for validitet: statistisk validitet, indre validitet, begrepsvaliditet og ytre validitet. Etersom statistisk validitet ikke er relevant for en kvalitativ casestudie drøftes oppgavens validitet med utgangspunkt i de tre andre kategoriene.

Indre validitet omhandler i hvilken grad sammenhengen mellom uavhengig og avhengig variabel kan tolkes kausalt. Det vil si, kan vi være sikre på at den kausale sammenhengen går fra uavhengig variabel til avhengig variabel, og ikke motsatt vei? En god indre validitet oppnås således ved at man kan trekke en holdbar slutning om at sammenhengen mellom uavhengig og avhengig variabel skyldes de forhold som er operasjonalisert, og ikke andre systematiske forhold. *Retningsproblemet* fremheves som en trussel for den indre validiteten, og omhandler utfordringene med å avgjøre hva som er årsak og hva som er virkning. Går den kausale sammenhengen riktig vei? (T. Lund, 2002, s. 116-117). Denne trusselen imøtekommes i oppgaven ved å benytte intervju som datainnsamlingsmetode. Dette gir mulighet til å gå i dybden på temaene og å spørre informantene direkte om årsakssammenhengene.

Begrepsvaliditet omhandler i hvilken grad operasjonaliseringen av avhengig og uavhengig variabel måler de relevante begrepene for undersøkelsen (T. Lund, 2002, s. 120). Dette vil i denne studien si i hvilken grad det teoretiske rammeverket er operasjonalisert på en tilfredsstillende måte, samt om intervjuguiden er utformet på tilfredsstillende vis. Ved gjennomføring av intervjuer er det sentralt å sørge for at spørsmålene blir formulert på en nøytral måte som ikke leder informantens svar. Denne faren for lav begrepsvaliditet er høyere ved bruk av en semi-strukturert intervjustil enn ved bruk av en strukturert intervjustil, fordi friheten til å tilpasse hvert enkelt spørsmål er større. Samtidig rettfærdiggjør andre hensyn som behovet for å følge opp informantens svar med nye spørsmål valget om å benytte denne intervjustilen. En annen trussel mot en god begrepsvaliditet, som kan ha vært aktuell i denne oppgaven er *evalueringsforståelse*, det vil si om informanten med vilje spiller mer samarbeidsvillig. Da samskaping er et normativt fenomen som vanligvis blir fremstilt i positive ordelag må det antas at det kan være en viss risiko for at informantene ønsker å fremstille samskappingspraksis i egen bydel i et positivt lys. Dette kan potensielt påvirke datamaterialet.

Ytre validitet handler om i hvilken grad det er mulig å foreta ikke-statistiske generaliseringer *til* eller *over* relevante individer, situasjoner og tider med en rimelig sikkerhet (T. Lund, 2002, s. 121). Når det gjelder *til*-generalisering kan funnene fra denne studien med rimelig sikkerhet generaliseres til nærmiljøsatsingene i de andre bydelene som er med i Groruddalssatsingen. Da de fire nærmiljøsatsingene er organisert under det samme programstyret, som utarbeider den årlige handlingsplanen med overordnede strategier og mål for nærmiljøsatsingene må resultatene fra de to bydelene kunne antas å være gjeldende for delprogram nærmiljø i alle fire bydeler. At kun en politisk representant for den ene bydelen er intervjuet svekker oppgavens validitet noe, men ettersom det ikke er en sentral del av oppgaven å sammenligne de to bydelene anses dette ikke som en alvorlig svekkelse av validiteten. Når det gjelder *over*-generalisering, med andre ord hvor «bredt» man kan generalisere, er dette generelt en svakhet ved kvalitative case-studier. Behovet for å gå i dybden på de to satsingene gjør at muligheten for å generalisere til andre kontekster begrenses. Da denne studien omhandler forholdet mellom innbyggere, politikk og administrasjon på lokalt nivå og da samskaping er en metode som i økende grad blir prøvd ut i lokale kontekster er det muligheter for at aspekter ved studien som ikke er case-spesifikk kan være gjeldende i andre lokale kontekster.

4.3.2 Reliabilitet

Reliabilitet omhandler i hvilken grad studien er mulig å gjenta, og om fremgangsmetoden som er benyttet er konsistent (Bryman, 2012, s. 46).

I denne oppgaven er det tatt flere grep for å øke oppgavens reliabilitet. Bruk av intervjuer som datagrunnlag kan utgjøre en potensiell utfordring for studiens reliabilitet, fordi aspekter som kontekst, personen som gjennomfører intervjuet og misforståelser kan påvirke datamaterialet. For å unngå misforståelser og feiltolkninger tok jeg opp alle intervjuene på diktafon og sørget for å transkribere de så kort tid etter intervjuet som mulig, for på denne måten å redusere faren for feiltolkning av datamaterialet. Alle informantene fikk også tilbud om sitatsjekk for å hindre at det skulle oppstå misforståelser.

En utfordring med å benytte semistrukturerte intervjuer er at muligheten for å gjenta studien reduseres ettersom spørsmålene tilpasses i hver intervjusituasjon. For å øke oppgavens reliabilitet brukte jeg derfor den samme intervjuguiden som utgangspunkt for alle intervjuene med ansatte i bydelene, og sørget for å stille de samme sentrale spørsmålene for oppgavens

problemstillinger i hvert intervju. Likevel vil det ved bruk av semistrukturerte intervjuer alltid være en større fare for svakere reliabilitet enn det vil være ved bruk av strukturerte intervjuer.

For å styrke reliabiliteten ved studiens funn benyttet jeg meg av dokumenter i tillegg til intervjumaterialet. Disse dokumentene er offentlig tilgjengelige, noe som bidrar til å gjøre dataene etterprøvbare. Det er imidlertid viktig å være bevisst at alle dokumenter er utformet i en kontekst, slik at dette datamaterialet ikke benyttes ukritisk uten dette i bakhodet (Bryman, 2012, s. 566).

4.3.3 Forskningsetiske hensyn

Alle personene som ble intervjuet til oppgaven har gitt skriftlig informert samtykke til å delta i undersøkelsen (Bryman, 2012, s. 138). Samtykkeskjema inneholdt informasjon om oppgavens formål, om lagring av data og om retten til å trekke tilbake samtykket når som helst i prosessen (se vedlegg).

Informasjonsskrivet ble sendt til informantene i forkant av intervjuene, etter at de hadde godtatt å delta på intervjuet. Slik hadde de mulighet til å sette seg inn i hva deltagelse i prosjektet innebar og mulighet til å trekke seg ved ønske om dette.

All data er behandlet og oppbevart i tråd med Norsk senter for forskningsdata (NSD) sine retningslinjer for behandling og oppbevaring av data. Samtlige informanter er anonymiserte, og all kontaktinformasjon om informantene er oppbevart separat fra intervjudataene, på en PC beskyttet med passord.

Informantenes arbeidssted er imidlertid ikke anonymisert da denne informasjonen er relevant for oppgavens analyse. Dette innebærer en viss risiko for identifisering av informantene, da det er relativt få som arbeider med nærmiljøsatsingen i hver bydel. Dette ble det imidlertid opplyst om, både i den første e-posten som ble sent til intervjupersonene med forespørsel om intervju, og i informasjonsskrivet. Ingen intervjupersoner valgte å trekke seg av den grunn. Dette er også opplyst om til NSD, hvor prosjektet er meldt og godkjent. Alle informanter har fått tilbud om sitatsjekk.

5 Empiri

I dette kapitlet blir oppgavens datamateriale og funn presentert. Dette baserer seg både på offentlige dokumenter fra bydelene og Groruddalssatsingen, og på intervjudata samlet inn gjennom intervjuer med informantene i bydel Bjerke og bydel Grorud, samt med informantene i Bjerke BU og i BYU.

Innledningsvis presenteres områdeløftmetodikken som ligger til grunn for arbeidet i delprogram nærmiljø, samt organiseringen av delprogrammet. Deretter presenteres nærmiljøsatsingen i bydel Bjerke og bydel Grorud hver for seg. Gjennomgangen tar for seg organisering av nærmiljøarbeidet og strategier for innbyggerinvolvering i bydelene. Deretter presenteres og vurderes innbyggerinvolverings- og samskapingsinitiativene identifisert i hver bydel. Alle initiativene som omtales er igangsatt av nærmiljøsatsingen, med mindre det motsatte er spesifisert. Empirikapitlets tredje del tar for seg informantenes syn på forholdet mellom samskaping og demokrati og de ulike aspektene knyttet til dette som er relevant for oppgavens problemstilling. Den siste delen av empirikapitlet tar for seg alternative forhold som kanskje kan bidra til å belyse oppgavens problemstillinger.

5.1 Delprogram nærmiljø

5.1.1 Områdeløftmetodikken

Arbeidet innenfor delprogram nærmiljø bygger på metoden for områderettet arbeid som ble utviklet under den forrige Groruddalssatsingen (2007-2016) og områdepolitikken som er vedtatt for Oslo kommune (Oslo kommune, 2017). Områdepolitikken er utformet på bakgrunn av erfaringene fra den første Groruddalssatsingen og andre områdeløft som har vært gjennomført i kommunen. Delprogram nærmiljø har ansvar for å videreutvikle denne metodikken under den pågående satsingen. Metoden er innrettet både mot utbedring av fysiske omgivelser og mot forbedring av tjenester og sosiale miljøer (Groruddalssatsingen, 2016b, s. 8).

Involvering av innbyggere er sentralt i metoden. Tre håndbøker er utviklet om metoden, og samarbeid med og involvering av innbyggere omtales gjennomgående som sentralt. I håndbok 2 er innbyggerinvolvering det eksplisitte temaet. Det er en eksplisitt og tydelig forventning om at innbyggerne skal involveres i størst mulig grad i nærmiljøarbeidet i bydelen, og at

innbyggernes stemme skal ligge til grunn for de beslutninger som tas (Groruddalssatsingen, 2016a).

5.1.2 Organisering av delprogrammet

Arbeidet innenfor delprogram nærmiljø er organisert innad i hver bydel i Groruddalen (Bjerke, Grorud, Alna og Stovner). Områdepolitikken legger opp til at den lokale innsatsen innenfor delprogram nærmiljø skal gjennomføres som områdeløft. Områdeløft skal som hovedregel gjennomføres i områder på størrelse med en delbydel, som vil si ett avgrenset område innenfor bydelen. Fokuset er rettet mot de delbydelene med størst utfordringer.

Hovedmålet for delprogram nærmiljø er at «Nærmiljøkvaliteter skal styrkes og innsatsen skal bidra til inkluderende lokalsamfunn der flere er aktivt deltakende» (Groruddalssatsingen, 2019, s. 11). I 2018 ble i tillegg følgende delmål vedtatt: (1) sosialt liv og frivillighet, (2) medborgerskap, (3) bomiljø, (4) fysiske nærmiljøkvaliteter, (5) byutvikling og (6) ny kommunal praksis. For å nå disse målene har delprogrammet to hovedstrategier: (1) lokale områdeinnsatser i regi av bydelene og (2) videreutvikling av områdeløftmetodikken (Groruddalssatsingen, 2019, s. 11). Disse målene og strategiene skal reflekteres i alle prosjektene som gjennomføres innenfor delprogrammet, og programstyret vedtar bydelens årlige programplaner på bakgrunn av om de er i tråd med nevnte målsettinger.

5.2 Nærmiljøsatsingen bydel Bjerke

5.2.1 Utfordringsbilde for innsatsområdene

Områdeløftet i bydel Bjerke er avgrenset til delbydelene Linderud og Veitvet, hvor det innad i delbydel Veitvet også er et særlig fokus på området Sletteløkka. Programplanen beskriver bydelen som en delt bydel med tydelige sosioøkonomiske skiller mellom delbydelene. Områder som Årvoll, Tonsenhagen og Risløkka scorer høyt på sosioøkonomiske parametere sammenlignet med områdene Veitvet, Sletteløkka og Linderud. Bydelen peker selv på at dette skillet mellom delbydelene potensielt kan bidra til å skape større tendenser til utenforskap og konflikter i deler av befolkningen, enn om de sosioøkonomiske parameterne hadde vært jevnt over lave (Bydel Bjerke, 2018, s. 5)

I de tre innsatsområdene beskrives det utfordringer knyttet til folkehelse, sysselsetting, støyproblematikk fra Trondheimsveien, mangel på møteplasser og høy andel utleieleiligheter

som fører til en ustabil boligmasse, samt utfordringer knyttet til norskkunnskaper i deler av befolkningen. Det er imidlertid også stor forskjell på de tre områdene. På Sletteløkka er sysselsettingsgraden 64 prosent, mens gjennomsnittet for bydelen er på ca. 71 prosent (gjennomsnittet for Oslo er 72 prosent) (Bydel Bjerke, 2018; SSB, 2019).

Det oppgis videre å være et svakt beboerengasjement og sosialt nettverk i området, med få møteplasser og lite organisert aktivitet, noe som gir svak stedstilhørighet. På Veitvet har det imidlertid vært en positiv utvikling etter forrige områdeløft, og det er et rikt forenings- og organisasjonsliv, med mange aktiviteter for ulike befolkningsgrupper i området. En interessant utvikling er imidlertid at både beboere og bydelens tjenestesteder beskriver en tendens til utvikling av et to-sjikt-samfunn på Veitvet «der samfunnsdeltakelsen og nærmiljøengasjementet følger sosiodemografiske skillelinjer» (Bydel Bjerke, 2018, s. 9).

5.2.2 Organisering, mål og strategier for innbyggerinvolvering

Bydel Bjerkes strategiske plan for 2017-2020 legger opp til at bydelen skal ha en aktiv rolle som lokalsamfunnsutvikler.

Bydelen skal sammen med innbyggere, borettslag og sameier, lokalt næringsliv og frivillige organisasjoner utvikle fysiske og sosiale møteplasser, løfte fram nærmiljøkvaliteter og sikre lokalbefolkningens interesser i byutviklingen. Bydelen skal innhente kunnskap om befolkningens behov gjennom dialog, brukermedvirkning og statistikk, og skal prioritere innsatsen i levekårsutsatte områder. (Bydel Bjerke, 2018, s. 4)

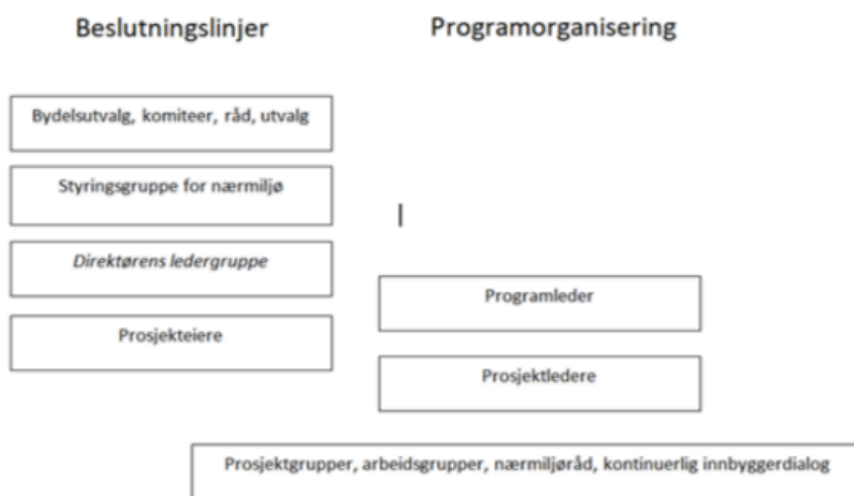
Innenfor delprogram nærmiljø har bydel Bjerke tre strategier: (1) styrke bydelens tjenester og kommunikasjon med befolkningen i innsatsområdene, (2) bidra til at lokalmiljøet selv er i stand til å løse lokale utfordringer og (3) bidra til at overordnede prosesser og planer er i tråd med lokalmiljøets interesser. Alle tre strategier omhandler samhandling med bydelens innbyggere. I tillegg beskrives en rekke områdespesifikke mål og strategier for hvert innsatsområde. Medborgerskap oppgis som et delmål det jobbes mot i flere av disse strategiene.

Det legges gjennomgående vekt på å styrke innbyggernes evne til å skape sitt eget lokalmiljø og selv løse lokale utfordringer i programplanen. Dette reflekteres også i det strategiske fokuset for områdeløftet i hvert av innsatsområdene. Spesielt reflekteres dette i målene om å «styrke beboerdemokrati gjennom samarbeid med Leieboerforeningen» (Linderud), «forankre

utfordringene i boligselskapene, Sletteløkka Arrangementer og øvrige beboere» (Sletteløkka) og «engasjere beboere i å løse utfordringene og etablere aktiviteter» (Sletteløkka).

Av de leveranser bydelen oppgir for å nå de strategiske målene for hvert innsatsområde er følgende særlig interessante i lys av oppgavens problemstilling: «tiltak for å styrke beboerdemokrati og deltakelse i styrer og beboerorganisasjoner» (Linderud), «samarbeidstiltak, midlertidig aktivering, bygge videre på lokale initiativer (à la Linderud Fargelab)» (Linderud) og «etablering av lokale arbeidsgrupper for diverse bomiljøforbedringer» (Bydel Bjerke, 2018, s. 12-13). Disse målene viser at det legges stor vekt på samspill med innbyggere og lokale lag og foreninger.

Programplanen definerer eksplisitt at bydelen vil samarbeide med eksterne aktører i alle prosjekter og i alle områdeløft, og «befolkningen forøvrig» oppgis som en lokal samarbeidsaktør (Bydel Bjerke, 2018, s. 13).



Figur 3: Beslutningsstruktur for delprogram nærmiljø, bydel Bjerke

(Bydel Bjerke, 2018, s. 15)

Som beslutningsstrukturen for nærmiljø-satsingen viser er satsingen forankret i bydelsutvalget (BU). Under BU er det opprettet en styringsgruppe med representanter fra politikere, ungdomsrådet, barnas representant i plansaker, rektorene på skolene i innsatsområdene og med nærmiljørepresentanter fra hvert innsatsområde. Nærmiljørepresentantene var ennå ikke oppnevnt da programplanen for 2019 ble skrevet, og det beskrives ikke ytterligere hvem disse nærmiljørepresentantene skal være (Bydel Bjerke, 2018, s. 14).

Bydelsdirektørens ledergruppe har programplanen oppe til diskusjon i flere faser, før den oversendes til styringsgruppen, og den legges også frem for ungdomsrådet før den ferdigstilles. Styringsgruppen innstiller så til politisk behandling i BU, før BU godkjenner den og innstiller planen til programstyret for delprogram nærmiljø. På det laveste nivået i beslutningsstrukturen inngår kontinuerlig innbyggerdialog, nærmiljøråd og arbeidsgrupper. Dette er organisert under prosjektlederne i nærmiljøsatsingen. I følge programplanen vurderer bydelen løpende hvordan beslutningsstrukturen skal innrettes og er åpne for å endre denne om det skulle vise seg hensiktsmessig (Bydel Bjerke, 2018, s. 14).

Begrepet *samskaping* nevnes to steder i programplanen. Det første stedet begrepet nevnes er i omtalen av etablering av nærmiljøråd, hvor det står at gjennomføringen av disse prosjektene vil skje i form av *samskaping* med lokale aktører. Det andre stedet begrepet nevnes står det skrevet at «en sentral del av programarbeidet dreier seg om å styrke bydelens dialog og samskaping med lokalbefolkning og lokale aktører» (Bydel Bjerke, 2018, s. 15). Ingen av stedene er det beskrevet hva som legges i samskapingsbegrepet, og det er på bakgrunn av den skriftlige programplanen dermed vanskelig å si hvilken forståelse av begrepet bydelen legger til grunn.

Av andre konkrete tiltak som presenteres i programplanen kan det fremheves at det er ansatt en kommunikasjonsmedarbeider med formål om å styrke dialogen med befolkningen i innsatsområdene. En av hensiktene med dette er å prøve å nå de deler av befolkningen som bydelen oppfatter er vanskelige å nå gjennom tradisjonelle kanaler.

I kapittelet om videreutvikling av prosjektporteføljen i programplanen gjøres det flere bemerkninger på bakgrunn av stedsanalysen som er gjennomført, som er interessant for denne oppgaven. Blant annet bemerker bydelen at de gjennom arbeidet med stedsanalysen har oppdaget «et uutnyttet potensiale i enkeltpersoner og grupper i lokalbefolkningen» (Bydel Bjerke, 2018, s. 17). I tillegg kommer bydelen med bemerkninger knyttet til delmålene for delprogrammet. Angående delmål 1 - *sosialt liv og frivillighet*, har det ifølge bydelen blitt avdekket at det er behov for flere engasjerte voksne i innsatsområdene. På bakgrunn av dette har bydelen kommet i kontakt med flere innbyggere som ønsker å delta, og bydelen vil prioritere å ha ressurser og kapasitet til å kunne følge opp lokale initiativer. En annen bemerkning bydelen gjør seg er knyttet til delmål 2 for delprogram nærmiljø - *medborgerskap*, og følgende bemerkning gjøres:

Bydelen er oppmerksom på at representative strukturer som nærmiljøråd kan innebære en terskel for mange av de «stille stemmene», og vi ønsker å utvikle måter å nå enkelte grupper på som baserer seg mer på fokusgruppe-metodikk, men med utgangspunkt i løst organiserte grupper i nærmiljøet. (Bydel Bjerke, 2018, s. 17)

Bemerkningen indikerer at bydelen er bevisst på at strukturer for innbyggerinvolvering på strategisk nivå kan gå utover den demokratiske representativiteten. Måten de ønsker å motvirke dette på er i følge programplanen ved å operere med løsere organiserte former for involvering (Bydel Bjerke, 2018, s. 17).

5.2.3 Innbyggerinvolverings- og samskapingsinitiativer

Folkemøter: Bomiljø Linderud og Sletteløkka

Utfordringer med nærmiljøet på Linderud og Sletteløkka er bakgrunnen for at nærmiljøsatsingen har satt i gang folkemøter i disse områdene.

På Linderud bidrar en høy uteleieandel og påfølgende høy flyttefrekvens til at de sosiale nettverkene mellom beboerne er svake, og at det er en relativt lav deltagelse i lokalsamfunnet. Et mål innen områdeløftet er derfor å forbedre bomiljøet på Linderud.

På Sletteløkka peker manglende vedlikehold og lite samhandling mellom naboer seg ut som en utfordring. Å skape «et robust nabolag der folk kjenner hverandre og løser felles utfordringer», er derfor en målsetting for å forbedre bomiljøet på Sletteløkka. Dette skal gjøres ved å styrke sosiale nettverk og sosial kapital gjennom beboerinitierte aktiviteter og engasjement.

Folkemøtene har ikke et fastsatt formål utover å jobbe med ulike temaer som befolkningen er opptatt av. Foreløpig er prosessene i en startfase, hvor tre møter er gjennomført i hver bydel. Planen for gjennomføring er å begynne med en bred tilnærming for så å smalne det inn etterhvert, ved å etablere arbeidsgrupper og jobbe med utvalgte temaer. En forhåpning fra bydelens side er at disse folkemøtene vil føre til at det etableres lokale organisasjoner, arbeidsgrupper og ressurspersoner i områdene, som vil ta tak i og arbeide videre med utfordringene som blir identifisert gjennom folkemøtene (informant 1, bydel Bjerke).

Innbyggerne er med på å bestemme temaene på møtet samt hva som skal videreføres til neste møte. Noen innbyggere er også med på å forberede møtene. Ifølge en informant fra nærmiljøsatsingen har det også vært holdt oppfølgingsmøter mellom hvert av folkemøtene, for på den måten å ha en hyppigere møtefrekvens. Slik legges det opp til at innbyggerne er ansvarlige for at de temaene som kommer opp følges opp og videreføres (informant 4, bydel Bjerke). En informant i nærmiljøsatsingen beskriver prosessen slik:

der jobber vi veldig organisk; det som kommer ut av det ene møtet bringes videre. Så hvis det er noen som er veldig opptatt av hundepark, ja så blir det det, men hvis de som er opptatt av hundepark ikke kommer på neste møte så lar man den ligge, da jobber ikke bydelen med å lage en hundepark. Så det er jo viktig at vi greier å jobbe på en måte som ikke gir folk en forståelse av at de kan komme med en bestilling til kommunen, men at vi klarer å spille det tilbake og si; «ja, hvordan skal vi løse det, hvordan vil du løse det, kjenner du noen som kan være med på å løse det?» (Informant 1, bydel Bjerke)

Det er dermed en forventning fra bydelen om at innbyggerne skal være medansvarlige for utviklingen av sitt eget nærmiljø, og om at de må være involvert for å få til de endringene de selv ønsker. En av informantene fremhevet at måten man presenterte utfordringene i nærmiljøet på under disse møtene var svært viktig. Istedenfor kun å si «dette er problemene», poengterte vedkommende det er mye mer konstruktivt om man først presenterer det bydelen selv har funnet ut, så spør innbyggerne om dette stemmer, for deretter å spørre om hvordan de kan være med på å løse det utfordringen. «Da begynner på en måte samskapingsprosessen», la informanten til (informant 4, bydel Bjerke).

Utviklingen i deltagelsen på folkemøtene hadde ifølge informantene vært veldig god. De har bevisst brukt en strategi hvor de oppfordret alle som kom på møtet til å ta med seg minst en ny person til det neste møtet. Dette hadde bidratt til en positiv utvikling i antall deltagere over de tre møtene som var blitt avholdt. En av informantene fra bydelen påpekte at vedkommende trodde det å gjøre møtene relevante for de som kom dit, samt å vise at bydelen faktisk fulgte opp det som ble snakket om på møtet var viktig for å få folk engasjerte. Videre forklarte vedkommende at en god disposisjon av møtet, hvor bydelen først presenterte hva de hadde gjort med innspillene som kom på det forrige møtet, hadde bidratt til å gjøre møtet vellykket. Informanten forklarte responsen fra innbyggerne slik:

da fikk man en veldig feedback blant de som var der bare «oh yes, dere jobber med det vi kommer med!». De følte at bydelen gjør en innsats for dem, og da tror jeg de også fikk en større sånn «okei, men da er det viktig det vi gjør i disse møtene». (Informant 3, bydel Bjerke)

Formålet med folkemøtene er å få innbyggerne engasjert i sine respektive lokalområder, og skape en arena hvor innbyggerne kan ha innflytelse over utviklingen av eget nærmiljø. På bakgrunn av ambisjonene for folkemøtene som kom frem under intervjuene, fremstår det som om bydelen ønsker å benytte seg av denne arenaer for å involvere innbyggerne som en aktiv partner i den strategiske utviklingen av nærmiljøet. Det kom ikke frem at de folkevalgte politikerne i bydelen har vært involvert i folkemøtene.

Innbyggerne er foreløpig involvert i problemdefinisjons- og agendasettingsfasen. Hva slags rolle partnerskapet mellom bydelens ansatte og beboerne på Sletteløkka og Linderud vil få i utformingsfasen og implementeringen av forslagene som blir jobbet frem er ikke mulig å si på nåværende tidspunkt, da kun tre møter i hvert område er gjennomført.

Med utgangspunkt i prosessen slik den er nå og ambisjonene for prosjektet videre kan folkemøtene sies å kvalifisere som administrativ samskaping, hvor både innbyggere og bydelen er involvert som aktive partnere i strategisk utvikling av et område, men hvor bydelspolitikere ikke er aktivt involvert.

Nærmiljøråd

Med utspring i folkemøtene som er avholdt på Sletteløkka er det etablert en arbeidsgruppe på initiativ fra nærmiljøsatsingen. Denne gruppen har oppfølgingsmøter mellom hvert folkemøte og de ansatte i nærmiljøsatsingen har en forventning til at denne gruppen skal påta seg noe arbeid og lede mindre enkeltgrupper. Det er også en forhåpning om at gruppen skal danne utgangspunkt for å etablere mer varige strukturer for beboeraktivitet og organisasjoner på Sletteløkka, da det ifølge en informant er lite av dette per dags dato (informant 4, bydel Bjerke). Ambisjonen for hvordan arbeidsgruppen skal utvikle seg og innrettes fremover er imidlertid ikke helt klart.

I programplanen står det beskrevet at en hovedleveranse for «Bo godt på Sletteløkka» prosjektet, som innebærer forbedring av fysisk og sosialt bomiljø på Sletteløkka, er å opprette

et nærmiljøråd eller programgruppe som skal ha reel medbestemmelse over hvilke tiltak som skal gjennomføres i programperioden (Bydel Bjerke, 2018, s. 26). Programplanen beskriver videre at gjennomføringen av disse prosjektene i nærmiljørådet skal skje i form av *samskaping* med lokale aktører, og med tversektorielle prosjektgrupper for en stor andel av prosjektene (Bydel Bjerke, 2018, s. 14).

Ifølge en informant i nærmiljøsatsingen har de imidlertid med vilje valgt å ikke formalisere arbeidsgruppen i et fast organ, som for eksempel et nærmiljøråd eller programgruppe ennå, fordi prosjektet fortsatt er relativt nytt. Før arbeidsgruppen etableres som et formelt organ ønsker de å komme i kontakt med det de kaller «de stille stemmene». Bydelen ønsker å sikre at deres stemme kommer frem i et slikt organ, slik at gruppen blir mest mulig representativt for befolkningen. «(...) vi må jobbe med å få styrket beboernes mulighet til å tale inn i en sann samskappingsmodell» påpekte den ene informanten (4, bydel Bjerke).

En annen informant i nærmiljøsatsingen reflekterte rundt temaet slik:

vi har jo diskutert om vi skal etablere et nærmiljøråd (...) og få en veldig representativ sammensetning av lokalmiljøet og så etablere en programgruppe for eksempel. (...) men så tenker jeg at det kan være med på å reprodusere en maktstruktur som er for de som typisk sitter i styrer og er representativt organ-personer, og at det ikke er så viktig at det skal være så forbaska representativt (ler), men at det er enda viktigere at man følger energien. (Informant 1, bydel Bjerke)

To av informantene trekker dermed frem representasjon i sine resonnementer rundt å etablere et nærmiljøråd. Mens den ene trekker frem at representativitet er viktig for å sikre de stille stemmene, er imidlertid den andre bekymret for at et representativt organ vil reprodusere maktstrukturer og gjøre at de stille stemmene ikke får slippe til. Informant 1 virker også usikker på om å etablere et slikt råd er ønskelig, mens det fremstår som om informant 4 mener at et slikt råd vil være viktig, så lenge man sørger for en representativ sammensetning av organet, hvor også «de stille stemmene» er representert.

Flere av informantene fra bydelen trakk frem dette prosjektet som et eksempel på samskaping, eller på noe som kan bli til samskaping hvis det videreutvikles. Den ene informanten mente at

«Det ser veldig ut som om det er noe på gang da, som er samskaping» (informant 2, bydel Bjerke).

På spørsmål om politiske aktører var involvert i dette prosjektet oppga alle informantene at programplanene bydelen lager behandles politisk i BU, og at den politiske siden av bydelen på den måten er involvert i det som skjer, men at de ikke er involvert som en aktiv part.

På bakgrunn av den informasjon som er kommet frem av dokumenter og gjennom intervjuer kan et nærmiljøråd eller en lignende styringsgruppe dermed ikke betegnes som politisk samskaping. Prosessen med å etablere et nærmiljøråd er fortsatt i en tidlig fase, men om dette organet etableres og blir en partner for bydelsadministrasjonen i å adressere generelle samfunnsutfordringer, er det potensiale for at initiativet vil kunne kvalifisere som administrativ samskaping.

Beboerledet forvaltning av tilskuddsordning til småprosjekter

Et annet initiativ som er gjennomført på Sletteløkka er at bydelen har valgt å tildele 50.000 kroner til foreningen Sletteløkka Arrangementer. Mandatet for tildelingen er at Sletteløkka Arrangementer skal forvalte pengene gjennom en tilskuddsordning til beboer-initierte prosjekter. Bydelen har satt en ramme for tildelingene ved at midlene skal gå til små og nye prosjekter eller tiltak, og støtten som kan gis til hvert enkeltprosjekt er mellom 1.000 – 5.000 kroner. Utenom dette forvalter organisasjonen tilskuddsordningen selv. En informant påpekte at dette er en måte å «gi myndigheten rett ut» (informant 4, bydel Bjerke).

I dette initiativet er bydelen involvert i form av å initiere prosjektet, inngå partnerskapet med Sletteløkka Arrangementer, tildele de økonomiske midlene og sette rammene for tildelingene. Et begrenset utvalg av innbyggere, som er med i styre for foreningen, er aktivt involvert i initiativet og blir gitt myndighet til å forvalte midlene. Slik det kom frem av intervjuene har ikke innbyggerne vært involvert i utformingen av initiativet, og deres rolle er hovedsakelig som en utfører og implementerer. Det fremkom ikke at representanter fra BU er involvert i prosjektet. Initiativet kan dermed sies å delvis være et initiativ av administrativ samskaping.

Utvikling av Veitvetparken

Veitvetparken ligger mellom bomiljøene på Linderud og Veitvet, og ble anlagt under den forrige Groruddalssatsingen (Bydel Bjerke, 2018). Innbyggerne har imidlertid lenge uttrykt et

behov for at det mangler lys i parken og bydelen skal derfor nå utvikle en belyningsplan for parken. To av informantene trakk frem dette prosjektet som et potensielt samskappingsprosjekt. Den ene informanten trakk frem dette prosjektet som et eksempel på viktigheten av å kunne vise til noen konkrete og raske resultater når man skal jobbe med innbyggere, for å øke innbyggernes motivasjon for å delta (informant 1, bydel Bjerke). Dette er også en uttalt metode som fremheves i områdeløftmetodikken (Groruddalssatsingen, 2016a).

Utviklingen av belyningsplanen skal skje gjennom workshops med ulike befolkningsgrupper. Den første delen av prosessen var en lysfest bydelen arrangerte for å skape oppmerksomhet rundt prosjektet og for å fortelle folk at de har muligheten til å påvirke (informant 3, bydel Bjerke).

Etter dette gjennomførte bydelen en workshop med ungdom, hvor de var på en befaring i parken og markerte hvor i parken folk var mest aktive. Ifølge en av informantene var det dårlig oppmøte på workshopen, og bydelen skal derfor arrangere en ny workshop med ungdommene på Veitvet ungdomsskole, hvor de ansatte i delprogram nærmiljø kommer til skolen og gjennomfører workshopen i elevrådstimen. Det er også planlagt en workshop for barnefamilier og naboer til parken.

Planen er videre at en lysdesigner skal lage et forslag basert på innspillene, som de involverte innbyggerne så skal gi tilbakemelding på. «Sånn at det da ikke bare blir ferdig når han har satt den siste streken, men at da kan innbyggerne komme med tilbakemelding på om det er riktig, om det har truffet» forklarer informant 3 (bydel Bjerke).

Innbyggerne involveres her for å gi input til utviklingen av et konkret prosjekt, og de kan til en viss grad sies å være en aktivt involvert partner, da bydelen ønsker å holde kontakt med de gjennom en lengre prosess og ikke bare gjennom en enkelt workshop. Utfordringsbildet ble definert av innbyggerne gjennom tilbakemeldinger gitt til bydelen, og bydelen initierte så iverksetting av prosjektet. Innbyggerne er både involvert i planleggingsfasen og får komme med tilbakemeldinger på utformingen av prosjektet. Basert på den tilgjengelige informasjonen om prosjektet kan prosessen vurderes å være et initiativ av generell, tjenesteorientert samskaping. Samskappingsinitiativet er generelt orientert i den forstand at prosjektet også er rettet mot andre innbyggere enn kun de som deltar i samskappingsprosessen.

Stedsanalyse

I den innledende fasen av den pågående satsingsperioden har det vært lagt stor vekt på utvikling av en stedsanalyse for innsatsområdene i bydel Bjerke. Stedsanalysen skal gi både de lokale innbyggerne, Oslo kommune og andre aktører nyansert kunnskap om utfordringer og muligheter i innsatsområdene (Bydel Bjerke, 2018). Samtidig er det et formål at stedsanalysen skal bidra til et bedre samarbeid mellom bydelen og lokalbefolkningen. Kunnskapen som kommer frem i stedsanalysen skal benyttes i bydelens strategiske arbeid og til videre porteføljeutvikling. Arbeidet med stedsanalysen ferdigstilles i juni 2019.

På bakgrunn av målet om at stedsanalysen skal bidra til bedre samarbeid mellom bydelen og lokalbefolkningen har bydelen valgt å selv ta ansvaret for gjennomføring av stedsanalysen, istedenfor å sette oppdraget bort til et eksternt forskningsmiljø. En informant påpekte at arbeidet med å samle inn data til stedsanalysen har gitt nærmiljøteamet og bydelen en helt annen kunnskap om lokalbefolkningen enn de hadde tidligere. Informanten poengterte videre at «vi har prøvd å jobbe med kunnskapsarbeidet på en måte som ikke skal bare gi oss en rapport og ren kunnskap, men (...) at når man har gjort det kunnskapsgrunlaget så er folk også heftet på, da er man med i Groruddalssatsingen» (informant 1, bydel Bjerke).

En metode som ble brukt for datainnhenting var å rekruttere lokale ungdommer til å gjennomføre en intervjuundersøkelse med sin egen omgangskrets. Ungdommene ble rekruttert etter at et profesjonelt firma som gjennomførte telefonintervjuer til husstandene i området ikke lyktes med å nå mange av innbyggerne. Særlig hadde de vanskeligheter med å få tak i delen av befolkningen med innvandrerbakgrunn, som er høyt representert i bydelen, samt den delen av lokalbefolkningen bydelen omtaler som «de stille stemmene».

Gjennom å rekruttere ungdommer til å intervju folk i sin omgangskrets fikk de økt representasjonen fra den delen av befolkningen man ikke nådde gjennom telefonintervjuer. Dette omtales som en stor suksess av de ansatte i nærmiljøsatsingen, og antallet som deltok i intervjukorpset var nesten dobbelt så høyt som det bydelen i utgangspunktet hadde tenkt til å engasjere (informant 1, bydel Bjerke).

Relasjonsbyggingen med innbyggerne, som bydelen ønsker å oppnå gjennom arbeidet med stedsanalysen, trekkes av flere informanter frem som svært viktig for å kunne jobbe sammen med innbyggerne og samskape med dem.

Bydelen har også tatt i bruk en rekke andre metoder i arbeidet med stedsanalysen. De har blant annet engasjert en forsker for å få et mer objektivt syn på bydelens rolle, involvert antropologer til å samle inn data og gjennomført ulike prosesser som fysisk kartlegging, statistiske analyser og boligososiale studier (Bydel Bjerke, 2018, s. 19). Ingen av informantene fra bydelen hevdet at utforming av stedsanalysen har vært gjort som en samskapingsprosess. Informant 1 fra bydelen gjorde seg følgende refleksjon under intervjuet:

(...) når du stilte spørsmålet i stedet med hvordan har innbyggerne vært involvert i kunnskapsarbeidet så ble jeg egentlig bevisst på at vi ikke har greid å involvere innbyggerne fra et nullpunkt i en problemdefinisjon egentlig. (...) så vi har gjort en stor del av kunnskapsarbeidet uten at folk kanskje har vært helt eksplisitt med å si at det her og det her og det her er problemet

Samtidig trekker tre av fire informanter fra bydelen dette arbeidet fram, og særlig intervjukorpset med ungdommer, som et arbeid som både har vært viktig og vellykket når det gjelder å mobilisere innbyggerne, og da særlig ungdom.

I programplanen beskrives det at kunnskapen fra stedsanalysen skal benyttes i bydelens strategiske arbeid. På den måten er det mulig å si at innbyggerne indirekte har en viss innflytelse over den strategiske utviklingen i bydelen, gjennom å fungere som informanter i stedsanalysen. I prosjektet med datainnsamling for ungdom var deltakerne med som en aktiv partner, men selve utforming av stedsanalysen kan ikke sies å være et samskapingsprosjekt i seg selv. Dette arbeidet utgjør likevel, som informantene påpeker, et viktig grunnlag for bydelen i arbeidet med å etablere andre samskapingsinitiativer.

Områdekontor Linderud

For å komme tettere på befolkningen har bydelen etablert et lokalkontor på Linderud senter. Her kan innbyggerne få svar på spørsmål de har om bydelens tjenester, og bydelen bruker kontoret som et virkemiddel for å komme i dialog med de ulike gruppene av innbyggere. Slik kan de innhente lokalkunnskap og bli kjent med beboerne i nærområdet. Dette legger grunnlaget for å kunne involvere innbyggerne i utvikling av prosjekter, tjenester og planer. Lokalkontoret bemannes av ulike personer i bydelen og er åpent på dagtid, en kveld i uken og

en lørdag i måneden (Bydel Bjerke, 2018, s. 20). Dette fremheves av flere informanter i nærmiljøsatsingen som et grep som gjør at de nå kommer i kontakt med mange ulike grupper.

Områdekontoret kan ikke sies å være et samskapingsinitiativ i seg selv da innbyggerne ikke er aktivt involvert på noe vis. Likevel blir det av bydelens nærmiljøteam ansett som et viktig virkemiddel for å komme tettere på og bli bedre kjent med befolkningen, som er et grunnlag for å kunne få til samskaping.

Tidligere initiativ: programgruppe

Under den forrige Groruddalssatsingen ble det innført en programgruppe som bestod av beboere, representanter for boligselskaper og to politikere (informant 4, bydel Bjerke). Programgruppen møttes regelmessig gjennom hele perioden for områdeløftet på Veitvet-Sletteløkka, og gjorde ifølge en informant at områdeløftet hadde en god forankring i den politiske prosessen.

Sjølander (2014, s. 52) skrev sin masteroppgave om denne programgruppen og beskriver at temaene på de månedlige møtene for programgruppen kunne være fremdriften i arbeidet med områdeløftet, hvordan effektivisere arbeidet og hvordan engasjere flere beboere, samt mer konkrete prosjekter. Programgruppen var også ansvarlig for å utarbeide den årlige programplanen for områdeløftet i samarbeid med koordinatorene fra Groruddalssatsingen.

Ifølge Sjølander (2014, s. 52) hadde programgruppen ikke bestemmelsesrett, men var av rådgivende karakter og ble sett på som et viktig korrektiv av de ansatte i områdeløftet. Dette støttes av en informant til denne oppgaven. Vedkommende poengterte at selv om den formelle myndigheten lå utenfor programgruppen var det der eierskapet og visjonen for områdeløftet var forankret. Arbeidet med å utforme programplanen var ifølge denne personen så godt utført i programgruppen at det aldri ble endret noe i BU, som måtte godkjenne programplanen (informant 4, bydel Bjerke). Ifølge Sjølander (2014, s. 53) ville programgruppens mulighet til å få gjennomslag for sine innspill være avhengig av bydelens og kommunens evne og vilje til samarbeid, men hun anså også gruppens sjanser for innflytelse som gode.

Ifølge denne informanten var programgruppen en måte å sette samskaping i system på (informant 4, bydel Bjerke). Beskrivelsene av programgruppens oppgaver tyder på at de var involvert i diskusjoner om utviklingen av lokalområdet på et strategisk nivå. I tillegg var

politiske representanter fra BU en del av programgruppen. Dette tyder på at programgruppen kan omtales som et initiativ av politisk samskaping. Dette vil naturligvis avhenge av den reelle innflytelsen til beboerrepresentantene innad i programgruppen. I hvilken grad forholdet mellom beboerrepresentanter, politiske representanter og bydelens representanter var likeverdige er vanskelig å si noe om. På bakgrunn av både egne data og Sjølander (2014) sine funn kan det tyde på at innbyggernes innflytelse var betydelig.

Bruken av programgruppe er ikke videreført til den nåværende Groruddalssatsingen. I den nåværende satsingen er det programleder i bydelens nærmiljøsatsing som er ansvarlig for å utforme programplanen.

5.2.4 Ambisjoner for samskaping

Da den nåværende Groruddalssatsingen fortsatt er i en tidlig fase var det et poeng å spørre informantene om hva slags ambisjoner de hadde for bruk av samskaping, og hva de ønsket å oppnå med å ta i bruk denne samarbeidsmetoden.

Den ene informanten svarte slik på dette: «Jeg tenker at det er være eller ikke være for en vellykket Groruddalssatsing om man får med seg innbyggerne» (informant 1, bydel Bjerke). Informanten utdypet videre at en vellykket involvering av innbyggere i arbeidet med Groruddalssatsingen ikke bare kunne foregå gjennom små medvirkningsprosesser i enkeltprosjekter, men at dette måtte bli en integrert måte å jobbe på. Informanten håpet at dette også kunne få ringvirkninger for hvordan Oslo kommune og bydelen, også utover Groruddalssatsingen samarbeidet med innbyggerne sine. «Så det er det jeg kanskje håper at blir et resultat av Groruddalssatsing. At bydelen og kommunen blir kommune på en annen måte» forklarte informanten (informant 1, bydel Bjerke).

Alle informantene brakte opp at de anså det som helt sentralt at man systematisk tok utgangspunkt i lokale behov og utfordringer i arbeidet innenfor Groruddalssatsingen og i utforming av bydelens tjenester opp mot lokalbefolkningen. Det ble under intervjuet spurt om det var noen ansvarsområder i bydelen de mente man ikke burde involvere innbyggerne. Informantene fra bydel Bjerke svarte at de lovpålagte tjenestene bydelen forvaltet, områder som barnevern og ansvarsområder hvor det var viktig å sikre objektivitet i prosessen, burde være rene kommunale oppgaver som ikke egnet seg for å involvere innbyggere i. Samtidig påpekte informant 1 fra bydelen at i arbeidet med å forebygge for ulike problemer var det viktig å

involvere innbyggere, og at et godt forebyggingsarbeid også ville bidra til å redusere behovet for de lovpålagte tjenestene.

Samskapingens funksjon i bydelen generelt

Det ble under intervjuene spurt om hva slags funksjon informantene fra bydel Bjerke så for seg at samskappingsprosesser kunne ha i bydelen. Informantene trakk frem at samskaping kan føre til bedre tjenester og redusert tjenestebehov, at innbyggerne får et nytt syn på kommunens rolle og et bedre grunnlag for å forstå bydelsapparatet, og bidra til å løfte frem andre stemmer på den politiske dagsorden enn de som vanligvis blir hørt i det tradisjonelle politiske systemet. Informant 3 utdypet slik:

(...) i bydel Bjerke er det veldig viktig for ledelsen og administrasjonen at innbyggernes stemmer er veldig levende i hva som skal skje, og at ulike typer stemmer blir hørt. Ikke bare de som allerede vet hvordan man ferdes i det politiske og administrative i en bydel.

Mens informant 1 forklarte det slik:

Jeg håper at det kan bidra med at kommunen gir fra seg makt og at innbyggerne får et nytt syn på kommunen som en partner. Ikke bare som en myndighet og som en forvalter, men også som noen man kan trekke kunnskap fra, få støtte fra, men ikke noen som nødvendigvis kommer og løser alt.

Involvering av politikere i innbyggerinvolverings- og samskappingsinitiativer

Det fremkom ikke av noen av intervjuene at det hadde vært noen politiske aktører involvert i prosesser for innbyggerinvolvering. Dette ble også bekreftet av informanten fra BU. I følge informanten var det nå ingen prosjekter i regi av nærmiljøsatsingen hvor både representanter fra BU og innbyggerne var med.

Flere av de administrativt ansatte informantene pekte på at BU har en formell rolle og vedtar de ulike beslutningene, og at de sånn sett er involvert i prosessene, men at de ikke er involverte som en aktiv partner. To av informantene påpekte, på spørsmål om det hadde vært noen politiske aktører involvert i samskappingsprosessene, at de anså det som viktig at disse prosjektene ble utformet i befolkningen før de ble presentert for politiske beslutningstakere (informant 1 og 4, bydel Bjerke). Dette mente de begge var viktig fordi nærmiljøsatsingen er

innrettet mot områder hvor befolkningen «ikke har vært vant til å fremme sin egen røst» (informant 4) og at en viktig del av nærmiljøarbeidet er å «korrigere en politisk maktubalanse» (informant 1). Informant 1 fremhevet at BU er et eksempel på denne skjeve representasjonen, slik at hvis alt skulle vært et produkt av representasjonen i BU så ville sannsynligvis ikke disse innsatsområdene blitt prioritert. Informant 3 påpekte at h*n opplevde at BU hadde vært veldig positive og støttende til prosjektene, men at dette hovedsakelig har vært fra sidelinjen.

Informanten fra BU reflekterte over at bydelsutvalget var mindre involvert i den nåværende Groruddalssatsingen enn de hadde vært under den forrige satsingsperioden. Dette koblet vedkommende sammen med at regjeringen har en sterkere styring av satsingen i denne perioden, fordi de skal se om erfaringene har overføringsverdi til andre steder i Norge.

Informant 1 (bydel Bjerke) bragte opp at bydelen har en politisk oppnevnt styringsgruppe, som også beskrives i programplanen. Informanten mente imidlertid at denne gruppen ikke fungerte så godt på nåværende tidspunkt fordi den ble «for langt fra og for topptung». Derfor hadde de nå satt denne styringsgruppen «på vent for å se på hvordan man skal styrke innbyggerinvolveringen mer» (informant 1, bydel Bjerke).

5.3 Nærmiljøsatsingen bydel Grorud

5.3.1 Utfordringsbildet for innsatsområdene

Nærmiljøsatsingen i bydel Grorud er i 2019 hovedsakelig orientert rundt områdeløftet i delbydel Romsås som gjennomføres i tidsperioden 2017-2026. I tillegg videreføres ett bomiljøprosjekt i Ammerudlia borettslag, som inngikk i områdeløft Ammerud 2011-2016. Bydelen planlegger også for oppstart av områdeløft i delbydel Grorud fra 2020 (Bydel Grorud, 2018, s. 8).

Romsås er den delbydelen i bydel Grorud som kommer dårligst ut på levekårsindikatorer. Lav sysselsettingsgrad, en stor andel med lav utdannelse, høyt frafall i videregående skole og en stor andel med redusert funksjonsevne er utfordrende trekk som beskrives i programplanen. Bydelen påpeker at dette gir utfordringer som går på tvers av de tre programområdene i Groruddalssatsingen (nærmiljø, sysselsetting og oppvekst og utdanning) (Bydel Grorud, 2018, s. 9).

En nærmiljøutfordring som vies mye oppmerksomhet, både i programplan og av informanter, er situasjonen på og rundt Romsås senter. Her er de aller fleste av Romsås sine kommunale boliger lokalisert, mange av de i selve senterbygningen. En betydelig andel av boligene er også handicap-boliger. Mange innbyggere oppgir at de føler seg utrygge på og rundt senteret, som en følge av levekårsproblematikk i de kommunale boligene. Samtidig går skoleveien for barna på Tiurleiken barneskole gjennom senteret og t-banen er lokalisert i senteret, noe som gjør at mange må ferdes der hver dag.

På Ammerud er det særlige utfordringer knyttet til Ammerudlia borettslag, som består av en rekke høyblokker hvor kommunale boliger utgjør en betydelig del av boligmassen. Innbyggerne her oppgir at rusede og psykisk ustabile naboer fører til utrygghet i bomiljøet (Bydel Grorud, 2018, s. 12).

5.3.2 Organisering, mål og strategier for innbyggerinvolvering

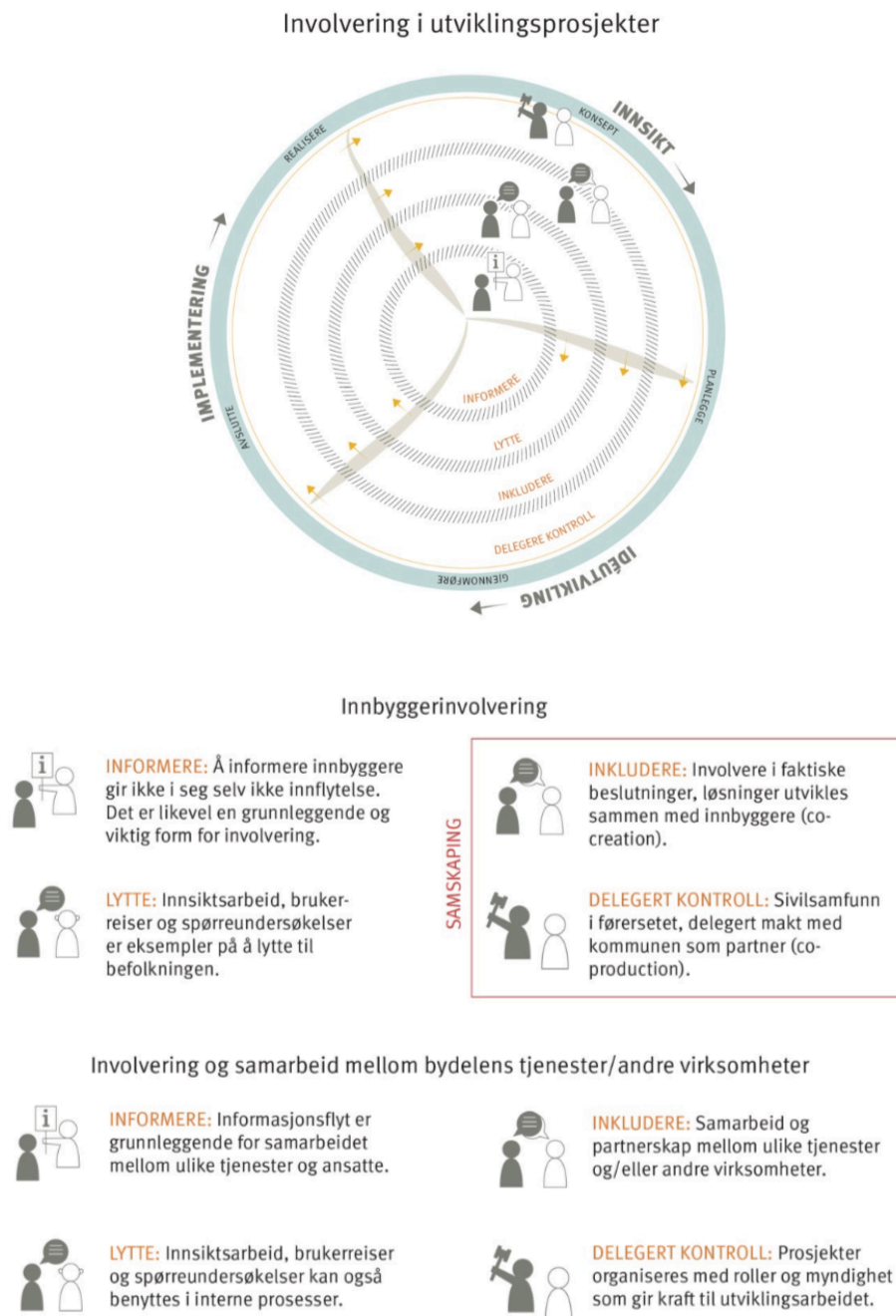
Utover målene og delmålene for nærmiljøsatsingen som er satt av programstyret har ikke bydel Grorud utarbeidet egne målsetninger for nærmiljøarbeidet. I 2019 legger de inn et særlig arbeid mot delmål 1-3 og 6 (sosialt liv og frivillighet, medborgerskap, bomiljø og ny kommunal praksis). I tillegg er bydel Groruds strategiske grep: «nyskapende, med kompetanse, med innsikt, for deltagelse og mestring, og i samspill» førende for nærmiljøarbeidet i bydelen (Bydel Grorud, 2018, s. 13-14).

I forbindelse med oppstart av områdeløft på Romsås og Grorud utførte By- og regionforskningsinstituttet NIBR en oppstartsanalyse av mulighetsrom og utfordringer for områdene, på vegne av bydelen. Der foreslo de bruk av samskaping som basisstrategi for det videre arbeidet, samt fire delstrategier. I 2019 skal bydelen på bakgrunn av disse forslagene vurdere om det skal legges flere lokale strategier til grunn for arbeidet (Bydel Grorud, 2018, s. 14).

Bydel Grorud har utviklet en lokal strategi for den områderettede innsatsen de kaller *aktiv involvering*. Denne strategien gjelder både for involvering av innbyggere og for økt samarbeid internt i bydelen og eksternt med andre virksomheter. Den aktive innbyggerinvolveringen beskriver de som et samlebegrep for de ulike måtene de involverer folk i utviklingsarbeidet i bydelen på. De veksler mellom å bruke begrepene innbyggerinvolvering og medvirkning, og omtaler dette som å handle om «å gi innbyggere mulighet og makt til å påvirke utviklingen».

De begrunner også viktigheten av at innbyggere skal medvirke, med at det gir «mer bærekraftige nærmiljøer, bedre livskvalitet og levekår, og mer treffsikre løsninger og tjenester» (Bydel Grorud, 2018, s. 16).

Programplanen beskriver også involvering som en måte å gi makt over utviklingen til borgerne, «... der ulike grader av medvirkning strekker seg fra å få informasjon til å få delegert kontroll» (Bydel Grorud, 2018, s. 16). De to begrepene innbyggerinvolvering og medvirkning blir dermed brukt som synonyme begreper ment for å dekke det samme fenomenet i programplanen. Strategien for aktiv involvering illustreres i følgende figur:



Figur 4: Visualisering av bydel Groruds strategi for aktiv involvering

I visualiseringen av strategien beskrives de to mest omfattende formene for innbyggerinvolvering som samskaping. Det skilles også mellom de to engelske begrepene *co-creation* og *co-production*. Det finnes ikke en lignende språklig distinksjon som er veletablert på norsk, og samskaping benyttes derfor ofte om begge begreper. I følge modellen ser det ut til at det er i innsiktsfasen av et utviklingsprosjekt at innbyggerinvolvering er tiltenkt som en strategi, men i beskrivelsen av strategien omtales det ikke i hvilke faser av prosjektutviklingen innbyggerinvolvering er tiltenkt, utover at modellen kan gi «inspirasjon til å involvere innbyggere på ulike måter og i ulike faser av prosjekter» (Bydel Grorud, 2018, s. 16). Utover at samskaping står beskrevet som to av formene for innbyggerinvolvering i modellen beskrives ikke bruk av samskaping som en del av strategien videre.

Med utgangspunkt i beskrivelsen av strategien for aktiv involvering i programplanen er det mulig å si at bydel Grorud har en strategi for involvering av innbyggere der samskaping nevnes eksplisitt som en del av rammeverket for involvering, men at denne typen innbyggerinvolvering ikke vektlegges ytterligere i beskrivelsen av hvordan bydelen skal arbeide aktivt med strategien for aktiv involvering i nærmiljøsatsingen.

I programplanen beskrives det gjennomgående at bydelen ønsker å styrke innbyggernes mulighet for deltagelse i utviklingen av eget lokalsamfunn. Utvikling av indikatorer for å måle dette, samt innbyggernes egen opplevelse av muligheten for deltagelse, utgjør en del av bydelens leveranse for områdeløft Romsås i 2019. Det beskrives også at innbyggerinvolvering og samarbeid med lokalbefolkningen former enkeltprosjekter og påvirker den helhetlige tenkningen rundt programplanen.

En prosess som blir ofte omtalt, både i programplan og under intervjuene, er Barnetråkk- og Ungdomstråkk. Denne prosessen inkluderte i Ungdomstråkk sitt tilfelle alle ungdomsskoleelever i bydelen. Prosessen foregikk i to deler, hvor den første delen var en workshop (splotting) med diskusjon om sted og hva som gjør at ungdom har det bra og føler seg trygge. Del to var en «walkalong» i eget nabolag hvor ungdommene kunne registrere ulike områder de brukte og hva de brukte de til i en egen mobil-app, med muligheter for innlegging av tekst, video og bilde, samt geotagging (Bydel Grorud, 2018, s. 18).

5.3.3 Innbyggerinvolverings- og samskapingsinitiativer

Folkemøter

Det har ifølge en ansatt i nærmiljøetsatsingen i bydel Grorud vært avholdt åpne folkemøter på Romsås i omtrent ett års tid. Hensikten med disse møtene har vært å finne ut hva folk er opptatt av og hvordan de ønsker at Romsås skal utvikles (informant 2, bydel Grorud). Områdeløftet på Romsås er i en tidlig fase, og de fleste prosjektene er foreløpig på konseptnivå. Bydelen legger derfor stor vekt på behovet for å kartlegge innbyggernes ønsker og behov i denne fasen.

Gjennom folkemøtene ønsket bydelen at innbyggerne skulle komme frem til og bli enige om hvilke verdier nærmiljøet på Romsås skal preges av. En av informantene poengterte at dette er en beslutning som befolkningen selv må ta, og noe bydelen ikke kan bestemme (informant 2, bydel Grorud). En annen informant forklarte at det har vært et poeng at bydelen ikke skulle ha ansvar for å styre disse møtene, men at befolkningen selv skulle ha ansvar for å kalle inn til og lede møtene. I følge en av informantene gjenstod det å bli enige om tre til fire verdier for nærmiljøet i folkemøtene (informant 2, bydel Grorud). En annen informant uttrykte imidlertid skepsis til om det ville komme noen resultater ut av møtene, da dette foreløpig ikke hadde skjedd. Vedkommende reflekterte videre rundt dette slik:

(...) jeg ønsker jo at et hvert arbeid skal føre frem til noe. Og så er det jo litt med at når man gir bort oppdraget, hvor mye kan man styre det da? (...) hensikten her var jo at det var borettslagene selv som skulle holde i det arbeidet (...) og at det ikke var bydelen som skulle sitte i den rollen. Så i det tilfelle har jo ikke det funket egentlig. (Informant 3, bydel Grorud)

Mens noen av informantene omtalte formålet med folkemøtene som å bidra til å utforme verdiene områdeløftet på Romsås skal formes av, omtalte andre informanter de samme møtene som hovedsakelig en arena for befolkningen til å diskutere utfordringer og frustrasjoner.

sånn sett fungerte de folkemøtene veldig bra til å samle folk og diskutere utfordringer. Men folkemøte fungerer kanskje bedre til akkurat det (...) Det er kanskje ikke den beste arenaen til å komme med løsninger når man er samla 50 stykker, det blir mer sånn prateforum» uttalte den ene informant (informant 4, bydel Grorud).

Med bakgrunn i at det ikke var kommet noen visjoner eller resultater ut av folkemøtene kan man anta at de foreløpig ikke har hatt noen særlig betydning for den strategiske utviklingen av områdeløftet. Det finnes potensiale for at prosjektet kunne ledet til administrativ samskaping om planen om å utforme områdeløftets visjoner på bakgrunn av folkemøtene hadde blitt gjennomført, samt om møtene så ble videreført til å omhandle strategisk planlegging av områdeløftet. På nåværende tidspunkt kan folkemøtene i bydel Grorud imidlertid ikke betraktes som et samskapingsinitiativ.

Beboerledet forvaltning av friområde

Bydel Grorud har inngått et samarbeid med borettslagene i området rundt Groruddalen ungdomsskole om forvaltning av et friområde som bydelen har ansvar for. Ifølge en informant i nærmiljøsatsingen får bydelen lite penger til å vedlikeholde dette området, men borettslagene er veldig interessert i at området skal se ordentlig ut. Derfor har bydelen valgt å gi alle midlene de får til å vedlikeholde dette området videre til borettslagene, sammen med ansvaret for å holde området i orden (informant 2, bydel Grorud). Slik har de videreformidlet forvaltningsansvaret til innbyggerne, og ifølge informanten er resultatet at området er mye bedre vedlikeholdt nå enn om bydelen skulle gjort det selv. I informantens egne ord er dette «samskaping med et bedre resultat enn om vi skulle gjort det selv» (informant 2, bydel Grorud).

Gjennom å videreformidle bydelens budsjett for vedlikehold av området til borettslagene, som kan sees som representanter for befolkningen, gir bydelen ut myndighet til befolkningen. De legger også et ansvar på innbyggerne, i form av å sørge for ivaretagelse av området. Basert på informasjonen som kom frem under intervjuene kan samarbeidet mellom borettslagene og bydelen om forvaltning av dette området sies å være et partnerskap mellom bydelens administrativt ansatte og de lokale innbyggerne. Det er imidlertid mer usikkert hvor aktivt partnerskapet er. Bydelen videreformidler de økonomiske midlene, men inntar ikke ellers en aktiv rolle i prosjektet. Initiativet kan dermed sies å ha elementer av personlig tjenesteorientert samskaping. Skulle det ha vært et fullkomment samskapingsinitiativ måtte begge parter ha inngått i et mer aktivt partnerskap.

Samarbeidsprosjekter med Bjøråsen Skole

Bjøråsen skole fremkommer av intervjuene som en viktig samarbeidspartner for bydel Grorud, i utvikling av små og større initiativer. Særlig ble tre samarbeidsprosjekter løftet frem under intervjuene: videreutvikling av idrettslaget på Romsås (Romsås IL), skolefrokost og utvikling av en dyrkehage.

I utviklingen av Romsås IL inviterte bydelen og skolen til et stormøte med befolkningen på Romsås, for å diskutere hvordan innbyggerne ønsket at idrettsklubben skulle være. Slike stormøter kan fungere som en samskapingsarena, men dette vil være avhengig av hvor stor innflytelse de ulike aktørenes innspill får og hyppighetene på møtene. Ett enkelt møte for å få innspill fra befolkningen kan være nyttig for både bydelen, skolen og idrettsklubben, men bærer mer preg av å være et medvirkningsgrep heller enn et samskapingsgrep.

Når det gjelder skolefrokosten kan dette sies å ha elementer av samskaping ved seg. Her har Bjøråsen skole, foreldrerådets arbeidsutvalg (FAU), Grorud idrettslag og bydelen inngått et samarbeid om mer fysisk trening i skoletiden og skolefrokost. I følge en informant i nærmiljøetsatsingen har det vært et problem at mange elever kommer på skolen uten å ha spist frokost. På bakgrunn av dette har man begynt å servere frokost på skolen. Dette har hatt umiddelbar virkning, i følge informanten (informant 2, bydel Grorud). Det er FAU som på frivillig basis kjøper inn og lager maten. Informanten trakk frem dette samarbeidet som et uttrykk for hva vedkommende mener samskaping er, og beskrev det videre slik:

der har vi klart å skape noe sammen som har vært gjensidig. For det er ikke bare én part som sitter på løsninger, her må mange jobbe sammen for å ville det samme og bidra (...) For det handler om forpliktelse for alle som deltar. Det er ikke noe du kan melde deg av og på, enten så vil du det eller så vil du det ikke (Informant 2, bydel Grorud).

Dette samarbeidet kan betegnes som et initiativ av personlig, tjenesteorientert samskaping, da de ulike partene er aktivt involvert i utviklingen av en konkret tjeneste. Ingen uorganiserte innbyggere er direkte involvert i samskapingen av prosjektet, men FAU og idrettslaget kan sees som representanter for innbyggerne og ungdomsskoleelevene.

Det siste initiativet som ble bragt opp av informantene var en forespørsel fra elevrådet på Bjøråsen skole som ønsket å etablere en dyrkehage på skolen hvor beboerne i lokalmiljøet også

var involvert i prosjektet. De foreslo blant annet at beboerne i nærmiljøet kunne ha ansvar for å stelle og vanne hagen i sommerferien. Dette forslaget var akkurat kommet opp da intervjuene til denne oppgaven ble gjennomført, og en informant fra nærmiljøsatsingen skulle møte elevene uken etter intervjuet. Vedkommende vektla at dette var et prosjekt som var veldig på elevenes premisser (informant 3, bydel Grorud). Siden prosjektet fortsatt ikke var kommet i gang er det vanskelig å bedømme om det vil kunne betegnes som et samskapingsinitiativ når det er gjennomført. Ambisjonen for prosjektet tilsier imidlertid at det er potensiale for dette. Hvis både bydelen, elevene på skolen og innbyggerne i lokalmiljøet blir involvert i prosjektet i en tidlig fase og utformer det sammen, kan dette bli et initiativ av personlig, tjenesteorientert samskaping.

Bomiljøprosjekter- Romsås og Ammerud

På Ammerud og Romsås har bydelen satt inn ekstra innstas i to spesielt utsatte boområder. Bomiljøprosjektene har som formål å forbedre boforholdene i to områder hvor det er stor tetthet av kommunale boliger, og hvor det hvor det gjennom barnetråkk- og ungdomstråkk registreringen har kommet frem at barn og unge opplever områdene som utrygge.

Det er etablert et bomiljøkontor i hvert av områdene hvor bomiljøarbeidere fra bydelen holder åpent flere ganger i uken. Gjennom å være til stede i bomiljøene ønsker bydelen å få en mer direkte tilgang til beboernes ønsker og bekymringer. De ønsker også å benytte bomiljøkontorene som et utgangspunkt for å kunne sette i gang endringer og aktiviteter som er initiert av beboerne selv (Bydel Grorud, 2018).

Bomiljøprosjektet som helhet kan ikke omtales som et samskapingsinitiativ, da det består av mange ulike typer aktiviteter. Innad i prosjektet kan det likevel oppstå mindre prosjekter som innebærer samskaping mellom beboerne i de kommunale boligene og bydelens administrativt ansatte. Blant annet er det opprettet et beboerråd på Romsås bestående av beboere i de kommunale handicapboligene, som bomiljøarbeidet på Romsås er sentrert rundt. Formålet med dette har vært at beboernes stemme skal styrkes i møte med bydelen og andre etater, som for eksempel Boligbygg. En medarbeider i bydelen pekte på at mange av beboerne i disse handicapboligene har en høy terskel for å tørre å snakke om noe som er personlig og fremme sin egen sak i møte med offentlige etater. Å gjøre dette gjennom et beboerråd mente vedkommende derfor kunne bidra til å styrke beboernes egen stemme (informant 1, bydel Grorud).

Da intervjuet til denne oppgaven ble gjennomført var beboerrådet ganske nytt og informanten syntes ikke selv at rådet foreløpig fungerte så veldig bra. Å styrke denne beboergruppen skulle derfor være en prioritert oppgave resten av året, og informanten håpet at de fikk involvert Leieboerforeningen slik at de kunne følge opp rådet etter at bomiljøprosjektet var ferdig.

Om beboerrådet vil utvikle seg til et samskapingsprosjekt mellom beboerne, bydelen og andre etater som Boligbygg er foreløpig for tidlig å vurdere. Ambisjonen for prosjektet bærer foreløpig imidlertid mer preg av å øke beboernes evne til å fremme sine egne meninger og samhandle seg imellom, enn at det foreligger konkrete planer eller ambisjoner for at dette beboerrådet skal samskape med andre aktører.

Ung medvirkning - Grorud Ungdomskonferanse

Ung medvirkning (UngMed) er en medvirkningsprosess som ble utviklet under den forrige Groruddalssatsingen og som har blitt gjort til en varig ordning. Annethvert år gjennomføres det kursing av alle elevrådsrepresentantene i bydelen som så samler inn innspill fra elevene ved sine respektive skoler. Det holdes debatter i alle klasser og forslagene herfra går så videre til en elevrådskonferanse på hver skole. Forslagene som kommer ut av elevrådskonferansene blir tatt med videre til hovedkonferansen Grorud ungdomskonferanse, sammen med innspillene fra Fritidskonferansen som samler inn innspill fra fritidsklubber, organisasjonsliv og uorganisert eldre ungdom. Under Grorud ungdomskonferanse blir de innsendte forslagene debattert av delegatene fra skolene og fritidsklubbene før de ender de opp med fire prioriterte vedtaksforslag. De prioriterte forslagene sendes så til BU, som behandler forslagene. Ifølge flere informanter blir forslagene som regel vedtatt (informant 2 og 3, bydel Grorud).

Informant 2 fra bydelen trekker frem at mange av ungdommene tror at når forslagene fra konferansen er vedtatt så er jobben gjort og ting vil skje. «Da har vi lært dem at det er da jobben starter. For da skal man gjennomføre, og da må man bidra til at det blir gjennomført. Man må holde poteten varm og initiere ting selv. Og det er kjempespennende» (informant 2, bydel Grorud).

I samtale om UngMed prosessen trakk denne informanten også frem at det aldri tidligere har stått flere ungdommer på sikre plasser på nominasjonslistene til de lokale politiske partiene,

noe som indikerer at vedkommende antar at UngMed-prosessen har bidratt til at flere ungdommer engasjerer seg gjennom tradisjonelle politiske kanaler (informant 2, bydel Grorud).

Flere av informantene trakk frem denne prosessen som et eksempel på en involveringsprosess de mener fungerer veldig godt. Informant 3 sa blant annet at «UngMed og Grorud ungdomskonferanse mener jeg med hånden på hjertet har blitt en skikkelig bra arena der alle er involvert, og den er veldig styrt av ungdommen selv». Den samme informanten trakk frem denne prosessen som et eksempel på en arena hvor bydelspolitikere er involvert. Under den forrige ungdomskonferansen deltok representanter fra fem av partiene i BU. Ungdommene la frem de fire forslagene til vedtak for politikere, som deretter kommenterte forslagene. En programpost kalt «åpent gulv» gav ungdommene også mulighet til å stille åpne spørsmål til politikere (Brage, 2019).

Ung medvirkning - Grorud Ungdomskonferanse er en regelmessig prosess hvor både bydelsadministrasjon, innbyggere og politikere er involvert, og hvor ungdommen har mulighet til å påvirke den strategiske utviklingen av bydelens tilbud. Prosessen ble startet under den forrige Groruddalssatsingen, men har nå blitt en varig ordning som fungerer uavhengig av nærmiljøsatsingen. Formålet er å utvikle nye policyer, representert ved de fire vedtaksforslagene som sendes til BU. I følge flere av informantene blir forslagene som regel vedtatt av BU, noe som indikerer at innbyggerne har reell innflytelse over prosessen.

Partnerskapet mellom aktørene er aktivt og vedvarende, men da det er BU som alene sitter med den formelle beslutningsmyndigheten og dermed avgjør hva som til slutt blir vedtatt, er forholdet mellom partene ikke helt likeverdig. Selv om en informant påpekte at de jobber med ungdommene for å lære de at de må være aktivt involverte i gjennomføringen av vedtakene er det ikke kommet frem at det er noen formelle prosesser for dette, og ungdommene er dermed hovedsakelig involvert i problemdefinisjons- og agendasettingsfasen. Prosjektet kan imidlertid langt på vei sies å være et initiativ av politisk samskaping, og det anses som positivt at ungdommene tilsynelatende har stor gjennomslagskraft for sine vedtaksforslag hos de politiske beslutningstakerne. At prosessen nå eksisterer uavhengig av Groruddalssatsingen indikerer at prosessen er institusjonalisert.

Utvikling av Romsås senter

Utviklingen av Romsås senter står høyt på agendaen under områdeløftet på Romsås. I følge en informant i nærmiljøetsatsingen er situasjonen på senteret «en tilnærmet gordisk knute» (informant 2, bydel Grorud). Senteret har en komplisert eierstruktur og mange butikklokaler står tomme. I tillegg bidrar de kommunale handicapboligene lokalisert i selve senterbygningen til at miljøet rundt senteret oppleves som skremmende og utrivelig av innbyggerne (Bydel Grorud, 2018, s. 32).

Bydelen ønsker å jobbe mot en «sosialt bærekraftig og helhetlig utvikling av senteret», og flere informanter peker på utvikling av senteret som et potensielt samskapingsprosjekt (Bydel Grorud, 2018, s. 32). Det jobbes også med å ta i bruk senteret som en arena for midlertidige aktiviseringstiltak som skal få beboerne engasjert til å delta og involvere seg.

I mars 2019 ble blant annet arrangementet «Romsås Food Court» arrangert. Lokale matinteresserte kunne komme til senteret for å selge maten sin og lokalbefolkningen ble invitert til å komme og delta. En informant trakk frem dette initiativet under intervjuet og fortalte at dette var en måte å få snakket med folk på og involvert lokale matinteresserte. Initiativet kom i følge denne informanten frem på bakgrunn av at det gjennom mange beboerkartlegginger hadde blitt identifisert at mange beboere på Romsås er interessert i mat. Håpet var at dette etterhvert kunne utvikles til et samskapingsinitiativ. Samtidig reflekterte informanten rundt at «så er det jo det å klare å holde i de initiativene og diskutere sammen med innbyggerne hva vi kan gjøre i fremtiden» (informant 3, bydel Grorud).

På nåværende tidspunkt er prosjektet kun på konseptstadiet og det ikke mulig å vurdere i hvilken grad dette vil komme til å bli et samskapingsprosjekt eller ikke. Foreløpig bruker bydelsadministrasjonen senteret som en arena for å informere og komme i kontakt med innbyggeren, gjennom blant annet å stå på stand en gang i uken. Bydelen har også tatt i bruk senteret som en arena for midlertidig aktivisering gjennom Romsås Food Court.

Det kom imidlertid ikke frem at det foreløpig er gjennomført noen prosesser med direkte innbyggerinvolvering knyttet til senteret. Samtidig oppga flere av informantene at de har forventinger til at dette prosjektet kan utvikles som et samskapingsprosjekt. Kravet om å oppgradere senteret er også et tydelig krav fra innbyggerne, som er kommet frem både gjennom barne- og ungdomstråkk registrering og andre medvirkningsprosesser.

Nærmiljøhus på Romsås

Bydelen ønsker å skape et nærmiljøhus på Romsås, som skal være «en positiv, kreativ og nyskapende arena i skjæringspunktet mellom frivillighet, kommunale og kommersielle tjenester» (Bydel Grorud, 2018, s. 34). Bydelen ønsker å fylle huset med en rekke aktiviteter i både kommunal og frivillig regi. Det beskrives at huset kan fylles med innbyggerinvolvering, *samskaping* og sosialt entreprenørskap. Det utdypes ikke i programplanen hva slags samskapingsaktiviteter det er snakk om.

Prosjektet er foreløpig på konseptstadiet og i arbeidet med å jobbe frem konseptet ble det gjennomført en workshop hvor formålet var å hente inn informasjon og data om utforming av huset. På spørsmål om hvordan det ble gått frem for å invitere folk til workshopen forklarte en informant fra nærmiljøetsatsingen at vedkommende i utgangspunktet hadde tenkt å gå bredt ut og invitere mange ulike aktører til workshopen. Informanten valgte imidlertid å gå bort fra dette og isteden kun invitere de som allerede hadde en relasjon til nærmiljøhuset/frivillighetssentralen. 25-30 personer deltok i workshopen. Tankegangen som lå til grunn for dette valget var i følge informanten en flerstegsmodell hvor man som første steg involverte de som har en direkte interesse av prosjektet for å finne ut «hvor skoen trykker», for så på bakgrunn av dette vurdere om man skal hente inn flere innspill. Informanten var redd for at hvis man for tidlig inviterte for bredt, kunne møtet bli for omfattende og fort flyte ut til å ikke omhandle den gitte tematikken. Informanten valgte derfor å invitere en smalere gruppe for å legge rammen for prosjektet. Vedkommende var imidlertid opptatt av å påpeke at det etter hvert var svært viktig å involvere de som ikke hadde en tilknytning til huset (informant 5, bydel Bjerke).

Innbyggerne er blitt involvert på et tidlig stadium av prosjektet, men rammen er allerede utformet av de ansatte i nærmiljøetsatsingen i den forstand at det er definert at det skal utvikles et nærmiljøhus. I hvilken grad innbyggerne har vært med på å forme denne rammen er ukjent. Innbyggernes rolle har primært vært, gitt den informasjonen som er kommet frem, å gi innputt til rammen som var lagt, altså utforme hva nærmiljøhuset skal romme. Utvikling av nærmiljøhuset bærer derfor preg av å være et tjenesteorientert samskapingsprosjekt. Foreløpig kan det betegnes som personlig orientert, fordi innbyggerne som har vært involvert allerede har en direkte tilknytning til miljøet rundt nærmiljøhuset/frivillighetssentralen. Samme informant som omtalt ovenfor vektla imidlertid at det er en ambisjon å også involvere folk som ikke har denne tilknytningen fra før, og prosjektet kan derfor utvikle seg til å bli mer generelt orientert.

Helhetlig plan for uteområder på Romsås

Et annet omtalt initiativ er utviklingen av en helhetlig plan for uteområdene på Romsås. Denne planen skal i følge programplan og informanter utvikles i samarbeid med befolkningen. I følge programplanen skal den utvikles i samarbeid med befolkningen og på bakgrunn av barne- og ungdomstråkk undersøkelsene, og gjennomføres i samarbeid med Bymiljøetaten (Bydel Grorud, 2018, s. 33). I følge to informanter ønsker de også å raskt sette i gang med noen mindre prosjekter sammen med befolkningen, for å sørge for midlertidig aktivisering av områdene. En av informantene reflekterte rundt den midlertidige aktiveringen slik:

(...) Da blir det ikke veldig innflytelse over rammene for det, annet enn at det kan jo hende det blir helt åpent hvor skal vi gjøre noe og hva vi skal gjøre. Men det er jo innenfor en ramme (...) det dreier seg om uteområder og at det er ett eller annet budsjett for det. Men det kan også være at man kan samskape, jeg vet ikke om det betyr at det alltid må være helt åpent om hva man skal gjøre, det må jo være en slags... Det er ikke så lett å få med seg folk heller hvis det er helt abstrakt. (Informant 4, bydel Grorud)

I forbindelse med utvikling av denne planen ble det gjennomført en workshop med brukere av Løkta, et aktivitetssenter for folk med psykiske helseutfordringer med lokaler på Romsås senter. Formålet med denne workshopen var å finne ut hva som hadde gjort at disse innbyggerne hadde brukt uteområdene mer (informant 3, bydel Grorud).

Innbyggerne blir gjennomgående omtalt av informantene som viktige aktører i utviklingen av uteområdene, og det ligger en eksplisitt ambisjon om å involvere innbyggere som en partner i dette arbeidet (Bydel Grorud, 2018, s. 32-33). Bakgrunnen for at uteområdene skal utvikles er et krav fra innbyggerne som er kommet tydelig frem gjennom barne- og ungdomstråkkregistrering og andre medvirkningsprosesser. Kartleggingen viser at mange innbyggere oppfatter enkelte uteområder som utrygge.

Om bydelen lykkes med å involvere innbyggerne som en likeverdig partner i hele prosessen med å utvikle en områdeplan, kan dette prosjektet bli et administrativt samskappingsprosjekt. Det er orientert mot et mer generelt problemområde og innbyggerne er tiltenkt en rolle i både problemdefinisjonsfasen og planleggingsfasen. Det kom ikke frem at BU hadde vært aktivt involvert som en partner. Det er imidlertid for tidlig å si om dette vil bli et samskappingsprosjekt

da det på tidspunktet for intervjuet kun var gjennomført en workshop med en relativt liten innbyggergruppe.

Offentlig anskaffelse for bistand til samskaping

Bydel Grorud jobber for tiden med å utforme en offentlig anskaffelse for å tilknytte seg et fagmiljø som kan bistå bydelen med innbyggerinvolvering og samskaping frem til 2026. Bydelen ønsker at dette fagmiljøet skal ha en rådgiverfunksjon overfor bydelen i form av å navigere i samskapingslitteraturen og gi råd i forhold til prosessutforming. I tillegg ønsker bydelen å benytte miljøet til gjennomføring av konkrete prosjekter sammen med befolkningen (informant 2, bydel Grorud). De ønsker videre å bruke fagmiljøet til å måle om innbyggerinvolveringsprosessene gjør at folk i større grad er aktive beslutningstakere i sitt eget nærmiljø. Prosessen er på et tidlig stadium. Foreløpig er det blitt gjennomført en dialogkonferanse med aktuelle miljøer for å få innspill til hvordan anskaffelsen kan utformes.

En av informantene reflekterte rundt prosessen slik:

Faren ved det er at du mister fokus på hva som er viktig, nemlig hvordan folk faktisk opplever at de har det. Og at dette blir så akademisk at du nesten ikke selv skjønner hva du driver med. For da har du skapt deg et problem. For da flytter du fokuset vekk fra det som handler om folk. Vi må hele tiden ha befolkningens ønsker og behov i fokus. Og jobbe utfra det. (Informant 2, bydel Grorud)

En annen informant gjorde seg følgende refleksjon:

en ting er jo å involvere folk i hvert enkelt prosjekt. For det synes jeg vi er relativt gode på, og vi skal bli enda bedre. Men på det strategiske så tenker jeg at vi kanskje må finne innbyggere som er interessert i å tenke den helheten. (...) jeg har lyst til at vi skal jobbe med befolkningen på annet enn prosjektnivå. Og annet enn gjennom kartleggingene våre. (Informant 3, bydel Grorud)

5.3.4 Ambisjoner for samskaping

I likhet med i bydel Bjerke var det relevant å spørre informantene i bydel Grorud om deres ambisjoner for å benytte samskaping i bydelen, og hva de ønsket å oppnå med å ta i bruk denne arbeidsmetoden.

To av informantene fremhevet at å benytte samskaping som strategi ville gjøre at man utformet bedre og mer bærekraftige løsninger. Å ha en sterk forankring i lokalbefolkningen, med innbyggere som er involvert og som tror på å samskape med bydelen, understreket den ene informanten var helt essensielt for å lykkes med arbeidet i nærmiljøsatsingen (informant 5, bydel Grorud).

En informant fremhevet at vedkommende ønsket at man skulle komme dit at bydelens involvering av innbyggere foregikk gjennom samskaping. Likevel påpekte personen at for å komme dit måtte man først komme i kontakt med folkene man skal samskape med. Informanten reflekterte også over at «en ting er hvordan vi tenker og sier, men en annen tinger er hvordan vi faktisk gjør det da. Og hvordan vi skal greie å få det ut i praksis» (informant 3, bydel Grorud).

Samskapingens funksjon i bydelen generelt

Flere av informantene i bydel Grorud fremhevet at de så samskaping som en naturlig arbeidsmåte i nærmiljøarbeidet. Når det gjaldt i bydelen generelt var de også positive til at dette var en metode man burde bruke, men samtidig uttrykte de litt større usikkerhet rundt hvordan dette ville være mulig å få til i praksis. På spørsmål om hva slags funksjon vedkommende tenkte at samskaping skulle ha i bydelen generelt svarte den ene informanten slik:

Det er jeg veldig spent på. Det må vi jo diskutere med bydelen da, men da vi skrev planene så var bydelen veldig for at «jaja, vi skal samskape» sant, men så er det jo noe med ord og praksis. Så vi må finne ut av hvordan vi skal gjøre det i praksis og i hvilken grad rett og slett. (Informant 3, bydel Grorud)

En annen informant fra bydelen sa at h*n syntes man burde inkludere det som et mål i det meste bydelen drev med av utviklingsprosjekter. Det å sjekke ut om det fantes andre som hadde det samme målet som bydelen, og om man i så fall kunne gå sammen om å gjøre det, burde bli en fast del av planleggingen (informant 4).

Informantene fikk også spørsmål om det var noen ansvarsområder i bydelen hvor de tenkte det ikke var relevant å involvere innbyggerne. På dette svarte ingen av informantene at det var områder det ikke var relevant å involvere innbyggere, utenom en informant som la til at dette i så fall måtte være veldig spesifikke interne prosesser (informant 4, bydel Grorud). To informanter utdypet imidlertid svarene sine ved å legge til at de mente det var relevant innenfor alle områder, men at det ikke alltid likevel ville være aktuelt, enten på grunn av formelle lover og systemer man opererer innenfor eller på grunn av krav til kompetanse. En informant påpekte at:

Jeg tror det kan være relevant i alt. Men aktuelt er en annen side av saken. Også tror jeg det er områder der man er dønn nødt til å basere seg på kompetanse, gjerne spisskompetanse. Men det vil ikke dermed si at man ikke kan tenke at man kan lage involvering i et sånt ledd allikevel. (Informant 5, bydel Grorud)

Involvering av politikere i innbyggerinvolverings- og samskapingsinitiativene

Det eneste prosjektet for innbyggerinvolvering som informantene i bydel Grorud oppga at politikerne også var involvert i var UngMed-prosessen. Der deltar lokale bydelspolitikere både på selve ungdomskonferansen og de behandler vedtaksforslagene som ungdommene utformer i etterkant av konferansen. Utover dette kom det ikke frem av intervjuer eller programplan at bydelspolitikere var aktivt involvert i noen av innbyggerinvolveringsprosessene.

Samtlige av informantene fra bydel Grorud poengterte at BU er involvert i form av at de godkjenner programplanen for nærmiljøsatsingen. Flere av informantene var også opptatt av å få frem at de oppfattet at BU hadde en aktiv rolle i å sette agendaen, ved å godkjenne programplanen, og gjennom at de ble holdt løpende orientert om prosjektene og problemstillingene som stod på dagsorden. En av informantene fra bydelen gjorde seg følgende refleksjon rundt dette:

hvis vi skal jobb oss mer mot samskaping og kommune 3.0 så er jo det den jobben som de folkevalgte tradisjonelt sett er satt til å ha. Å være kommunens talerør inn til befolkningen. Så det er jo definitivt ting vi må diskutere der, at vi ikke bygger opp en hel crowd av masse sånne samskapende innbyggere uten at... de må jo jobbe i samme retning som de folkevalgte. Og finne en god enighet på hvordan det er da. (Informant 3, bydel Grorud)

5.4 Samskaping og det representative demokratiet

I dette delkapittelet kommer det frem hvordan de ansatte i nærmiljøsatsingen koblet sammen samskaping og demokrati. Intervjuene tok både for seg informantenes oppfattelse av de demokratiske aspektene ved samskaping, samt hva slags demokratiske utfordringer de oppfattet at samskaping kunne føre med seg.

Representativitet

På spørsmål om hvorfor vedkommende tenkte at det var viktig å bruke samskaping som en strategi svarte en av informantene følgende «(...) i bunn og grunn handler det hele om demokrati» (informant 1, bydel Bjerke). Dette utsagnet er beskrivende for flere av informantenes perspektiv på samskaping. Over halvparten av informantene brakte uoppfordret opp et demokratisk perspektiv på samskaping, i ulike sammenhenger. Flere brakte det opp på spørsmål om hva slags utfordringer de så med å involvere innbyggere i samskapingsprosesser.

Informant 1 fra bydel Bjerke forklarte videre at i de levekårsutsatte områdene som Groruddalssatsingen er innrettet mot er det et demokratiunderskudd som det ikke snakkes så mye om. Vedkommende pekte på at mange av innbyggerne i disse områdene føler at de ikke er med på å påvirke samfunnet, og at de ikke har noen medbestemmelse over hvordan hverken nærmiljøet, byen eller landet utvikler seg. «Så jeg tenker at samskaping er en måte å korrigere for en skjev maktfordeling i samfunnet» forklarte informanten, før vedkommende utdypet:

Da må man jobbe med samskaping for at de skal kunne komme til sin rett. Jeg tenker at demokrati er grunnsteinen for at man skal jobbe med samskaping. Dette er en kjepphest, altså dette er noe jeg er veldig opptatt av. Jeg har begynt å skjønne at det handler egentlig om demokratiet (informant 1, bydel Bjerke).

Dette poenget støttes av flere andre informanters utsagn. Blant informantene fra bydel Bjerke brukte to av informantene begrepet «de stille stemmene» om innbyggerne som sjeldent blir hørt i vanlige medvirkningsprosesser eller politiske prosesser og som dermed har hatt liten innflytelse over områdets utvikling. Å sikre at disse innbyggerne ble hørt i en samskapingsprosess fremhevet flere derfor ville være svært viktig. Flere poengterte at de var veldig oppmerksomme på hvilke innbyggere som deltok i involveringsprosessene som nå var

satt i gang. En informant illustrerte blant annet med følgende eksempel på spørsmål om utfordringer ved å skulle involvere innbyggere i samskapingsprosesser:

Men utfordringen er jo litt det med det demokratiske da, sånn som vi har jo Romsås Vel for eksempel som sier at de har 100 medlemmer eller sånn, men det er jo en liten klan på fire mennesker som sitter der og mener masse, og som ikke har legitimitet blant borettslagsstyrene for eksempel, som ikke er enige med dem. Som gjør at vi trenger flere meningsbærere inn da. Det er ikke sånn at Romsås Vel representerer romsåsbefolkningen.
(Informant 3, bydel Grorud)

En annen informant fremhevet den samme utfordringen i forhold til borettslagene:

Det er jo sånn på Romsås at det er de få som bestemmer over de mange. For eksempel med borettslagene. Der sitter det en gjeng med gamle gubber som har sittet i styre i 100 år. Det er ikke noe lokaldemokrati i den forstand, for det er noen få som representerer mange. Og det er veldig lite deltagelse blant de som bor i blokka. (Informant 2, bydel Grorud).

En tredje informant fremhevet den utfordrende balansegangen mellom å oppmuntre ildsjeler som er engasjert i eget nærmiljø til å fortsette å delta og ta ansvar, men samtidig sørge for at dette ikke fører til at en del av den lokale befolkningens meninger ikke blir representert:

det jeg alltid stiller meg spørsmål om er hvem det er jeg ikke snakker med. Så man må hele tiden være nysgjerrige på å få med flere. (...) det er ildsjeler og de skal få lov til å blomstre. Men de må blomstre på en måte som gjør de inkluderende, ikke ekskluderende.
(Informant 4, bydel Bjerke).

Denne utfordringen ble også adressert av informanten fra byrådsavdelingen for byutvikling. På spørsmål om vedkommende så noen utfordringer med å skulle involvere innbyggere i samskapingsprosesser svarte informanten at «dette reiser jo spørsmål om forholdet mellom det representative demokratiet for eksempel og disse medvirkningsprosessene som ikke er forankret i noen representativitet». På oppfølgingsspørsmål om hva implikasjonene av dette ville være svarte informanten at «jeg tenker det reiser spørsmål om vet de politiske nivåene hva de gjør når de sier at de for eksempel ønsker å fremme samskaping? Forstår de da at de gir fra seg makt?» Denne potensielle konflikten var i følge informanten i svært liten grad tematisert

når det ble laget overordnede strategier for innbyggerinvolvering i Groruddalssatsingen. På spørsmål om hvorfor vedkommende trodde dette ikke var tematisert svarte informanten at:

Jeg tror kanskje ikke man har sett det helt. Og jeg tror mange har tenkt innbyggerinvolvering (...) først og fremst på problem, altså for å forstå problemene riktigere og mere presist. (...) Men, dette med samskaping som co-production, eller at man faktisk avgir makt, det er jo noe annet. Og det tror jeg ikke man på en måte har tenkt. (Informant, Byrådsavdelingen for byutvikling)

På spørsmål om vedkommende trodde dette i større grad ville bli en aktuell problemstilling fremover svarte vedkommende bekreftende på dette, ettersom man prøver ut nye samarbeidsformer. Samtidig påpekte informanten at det er en eksplisitt ambisjon for Groruddalssatsingen å prøve ut nye samarbeidsformer, slik at det «er helt innafor» å prøve ut nye modeller og prøve og feile (informant, byrådsavdelingen for byutvikling).

Intervjudataen viser dermed at mange av informantene er bevisst den demokratiske utfordringen med å sikre en representativ deltagelse fra befolkningen i samskappingsprosesser. Informantene vektlegger også at dette er en særlig utfordring i områder hvor mange innbyggere ikke vanligvis involverer seg i den offentlige debatten eller er vant til å fremme sine synspunkter.

Samskaping som en mulighet

Utsagnet fra informant 1 (bydel Bjerke) over, om at demokrati er grunnsteinen for samskaping fremhever samskaping som et virkemiddel for å rette opp i en skjev maktbalanse som har oppstått på bakgrunn av at mange innbyggere i levekårsutsatte områder ikke føler de har mulighet til å delta gjennom tradisjonelle demokratiske kanaler. Denne oppfattelsen virker å være gjeldende for flere av informantene.

De informantene som nevnte at en ujevn representasjon kunne være et demokratisk aspekt ved samskaping ble i et oppfølgingsspørsmål spurt om de på bakgrunn av dette mente at samskaping ville bidra til å forbedre representativiteten av utvalget som deltok eller om de mente at samskaping utgjorde en utfordring for å sikre denne representativiteten. På dette svarte de aller fleste at de så på samskaping som en mulighet til å fremheve «de stille stemmene» og forbedre representasjonen og maktbalansen.

Samtidig la flere til at man måtte sørge for at alle stemmer ble hørt. En av informantene svarte slik på spørsmålet: «(...) jeg tror det har noen muligheter, absolutt. Jeg er egentlig veldig positiv til det, men så er det det å få disse folkene involvert og vise at det er nyttig for dem, de som vanligvis ikke engasjerer seg» (informant 3, bydel Bjerke). Flere av informantene kom med lignende svar. Et par av informantene var også uforbeholdent positive til samskaping, og anså ikke dette dilemmaet som problematisk. Den ene informanten sa blant annet følgende på spørsmål om vedkommende så på samskaping som hovedsakelig en utfordring eller mulighet: «jeg tenker at samskaping er mulighet. Samskaping er en mulighet for at vi kan løfte folks mulighet til å fremme sine synspunkter» (informant 4, bydel Bjerke).

To av informantene uttrykte også at selv om de så at koblingen til det representative demokratiet kunne bli en potensiell utfordring så var dette noe de anså sikkert kunne løses ved å prøve seg frem. Informant 4 fra bydel Grorud reflekterte rundt dette slik:

Jeg vet ikke helt, jeg tror kanskje heller at man da bare må prøve og se om vi fullstendig undergraver politikerne i bydelen. Jeg tror ikke at det er noe problem. Men jeg synes også at vi burde bli flinkere til å involvere politikerne på nye måter.

Informant 3 fra samme bydel kom med et lignende resonnement

Demokratiet er jo tuftet på de folkevalgte. Der velger jo vi som befolkning noen som skal representere oss. Og hvis vi driver med store samskapingsprosesser der andre enn de som er valgt skal få siste ordet i saken, så er det noe som helt sikkert kan løses i mitt hode, men som definitivt må opp til overflaten.

En informant uttrykte imidlertid større bekymring for om det ville være mulig å sikre en jevn representasjon av ulike grupper i samskapingsprosesser. På bakgrunn av dette var vedkommende skeptisk til hvorvidt det ville være riktig og hensiktsmessig å bruke samskaping til alle slags formål. Videre påpekte vedkommende at en viktig rolle det offentlige har, nettopp er å sikre at alle blir behandlet likt og at dette jo er formålet med det ordinære politiske systemet. På bakgrunn av dette gjorde informanten seg følgende refleksjon:

Jeg skjønner også kritikken mot det (samskaping i en beslutningsfase) i forhold til politiske prosesser. Altså at man har et representativt demokrati ikke sant og det undergraver jo på en måte hele valgsystemet (...) Man prøver å endre til samskaping for å komme nedenifra for at det skal bli likt, fordi det ovenfra ikke fungerer demokratisk. Men det er ikke sikkert at det blir så mye mer demokratisk hvis det kommer nedenifra, så det må jo være det offentliges rolle å påse at alles stemmer blir hørt (Informant 2, bydel Bjerke)

Intervjudataen viser dermed at samtidig som mange av informantene er bevisst den potensielt demokratiske utfordringen med å sikre en representativ deltagelse fra befolkningen i samskappingsprosesser, anser flere likevel samskaping som hovedsakelig en mulighet for å jevne ut maktubalansen, og ikke som en trussel mot den demokratiske likheten.

Samskaping i beslutningsfasen- involvering vs. faglighet og nøytralitet

Informanten som uttrykte størst skepsis til om samskaping alltid ville være en hensiktsmessig strategi å benytte, var også klar på at det ville være veldig saksavhengig om det var aktuelt å benytte samskaping som en strategi i en beslutningsfase eller ikke. Vedkommende sa at i konkrete saker, hvor det for eksempel var snakk om en beslutning på et lavere nivå rettet mot en spesifikk målgruppe, så var det helt naturlig og riktig at innbyggerne skulle være med å ta denne beslutningen. Samtidig påpekte vedkommende at det i slike tilfeller måtte være det offentliges rolle å påse at det ikke var noen grupper som ikke ble inkludert. I tilfeller hvor det dreide seg om å utvikle en strategisk plan for hele bydelen var vedkommende imidlertid mer skeptisk til om det ville være hensiktsmessig å gjøre dette gjennom en samskappingsprosess med innbyggere. Blant annet påpekte informanten viktigheten av at aktørene ansvarlig for å utforme slike strategiske planer hadde et objektivt syn på hva som burde prioriteres og at dette kunne bli utfordrende hvis man involverte innbyggere i beslutningsfasen. Det var imidlertid viktig, i følge denne informanten at slike planer ble utformet på bakgrunn av medvirkningsprosesser med innbyggerne, slik at man visste hva de ønsket, men at innbyggerne kanskje ikke burde sitte å ta beslutningene (informant 2, bydel Bjerke).

Denne oppfattelsen ble støttet av flere av de andre informantene, på spørsmål om de anså det som aktuelt og relevant å involvere innbyggere i beslutnings- eller vedtaksfasen, og i så fall hva slags rolle de mente innbyggerne burde ha. En informant vektla at h*n mente det var viktig at innbyggerne fulgte prosessen «fra A til Å» og at det derfor var viktig at innbyggerne hadde en rolle i beslutningsfasen (informant 2, Grorud). Samtidig påpekte denne informanten at når det

gjelder offentlige midler så ville det til syvende og sist være bydelen eller «et overordnet system» som tok beslutningene, og at innbyggernes rolle dermed ville være en innstillende myndighet mer enn en beslutningsmyndighet. På et oppfølgingsspørsmål om det ville være aktuelt å involvere innbyggere i beslutningsfasen i større prosjekter, for eksempel ved å la innbyggerne fordele en større sum med penger selv svarte denne informanten at h*n ikke var uvillig til å tenke dette, men poengterte samtidig at dette handlet om representativiteten i befolkningen og å forstå de ulike aspektene som må vektlegges i en beslutningsprosess. Informant 5 fra bydel Grorud uttrykte samme synspunkt og påpekte at h*n ideelt sett synes at innbyggerne skulle være involvert i en beslutningsfase, men at reelt sett var vedkommende usikker på om dette alltid ville gå eller være fornuftig.

Informant 1 fra bydel Bjerke gjorde seg følgende refleksjon rundt dette:

jeg tenker at samskaping handler mer om en måte å jobbe på, og en holdning i kommunen om at vi er ikke de eneste til å bestemme (...) og at det er det som må endre seg, men at kanskje må en del av de formelle beslutningene fortsatt skje i det etablerte systemet. Ja, jeg tror det er det jeg mener.

Administrativ samskaping

En stor andel av informantene stilte seg positive til å involvere innbyggerne i samskappingsprosesser på overordnet strategisk nivå i bydelen da de fikk presentert dette som et generelt scenario i form av spørsmålet: «Hva tenker du om at samskaping innebærer at noen innbyggere involveres i prosesser som tradisjonelt har vært bydelens ansvar, og at de slik får større innflytelse over utviklingen i bydelen enn andre innbyggere?¹»

Samtidig som informantene stilte seg positive påpekte flere at de trodde det ville være krevende for bydelen fordi dette ville innebære en omstilling av måten bydelen jobber på. Informant 5 i bydel Grorud utdypet slik: «Jeg har tro på den modellen, men det må tilrettelegges på en slik måte at de prosjektene og beslutningene henger sammen. At det blir en forankring i både lokalbefolkningen og i linja». Informant 1 fra samme bydel reflekterte rundt at man ved utvikling av nye stillinger og prosjekter alltid burde tenke gjennom om fagkompetansen i en

¹ Spørsmålet ble formulert på ulike måter i de ulike intervjuene på bakgrunn av hva informantene selv trakk frem. Spørsmålet ble heller ikke stilt til alle informantene. Dette er i tråd med bruk av semi-strukturert intervjustil

slik stilling var viktigst, eller om man kunne vært flinkere på å ha vært flinkere til å nyttiggjøre den lokale kunnskapen som finnes.

Informant 2 fra bydel Grorud var svært positivt innstilt til dette og påpekte at det ville skape ansvarliggjorte innbyggere, og at ansvarliggjorte innbyggere ønsker å levere. Videre utdypet informanten at:

Men det er lett å si, men nye verre å gjøre. Så der tenker jeg at områdeløftet er med på å bidra til å synliggjøre den type endringer da. For da blir vi som offentlige organer utfordret på vår tenking. Samtidig som vi får utfordret andre, altså lokalbefolkningen, til å skjønne at de er nødt til å ta ansvar selv.

Informant 1 fra bydel Bjerke gjorde seg samme type refleksjoner rundt dette temaet og påpekte at å involvere innbyggere i samskappingsprosesser på et slikt nivå, og dermed dele bydelens myndighet med innbyggere ville innebære en utfordrende omstilling og holdningsendring for bydelsadministrasjonen. Vedkommende påpekte at «man kan jo ikke gå hele veien over å lage et samskappingsbyråkrati. Det klarer man ikke», men å gjøre kontaktflaten mellom innbyggere og byråkratiet mer fleksibel enn i dag, mente informanten ville være riktig (informant 1, bydel Bjerke).

Den samme informanten (informant 1, bydel Bjerke) fortalte også at h*n var usikker på om å involvere innbyggerne i formelle prosesser med representativ involvering på et strategisk nivå ville være den beste måten å involvere på. Informanten påpekte at «det krever en viss organisatorisk kompetanse å involvere folk i et programarbeid på den her måten hvis man skal gjøre det etter de etablerte formelle strukturene». Vedkommende var bekymret for at dette kunne bidra til å forsterke den ujevne maktbalansen mellom ulike innbyggergrupper, og at man kunne «risikere å overse dem det egentlig handler om- dem som står utenfor samfunnet» (informant 1, bydel Bjerke). Videre utdypet vedkommende at de nok kom til å ha både en representativ formell involvering på styringsnivå og mer uformelle prosesser for involvering i bydelen fremover, men at «hvis man måtte velge tror jeg vi hadde kommet lenger med å følge energien og bli godt kjent med nærmiljøet» (informant 1, bydel Bjerke).

Halvparten av informantene pekte også på at «systemet i seg selv er en hindring for samskaping» (informant 2, bydel Bjerke). Vanskeligheter med å få med seg resten av bydelen

på samskappingsprosesser, utfordringer med å få bydelen til å gi fra seg makt og myndighet, og trange budsjetter var elementer som ble brakt opp. En av informantene la også til at «det gjør jo litt vondt, for det er jo litt styr (...) Og det er jo tidkrevende når man ikke er i et system, eller hvis du er i et system med fravær av det da» (informant 3, bydel Grorud).

Samskaping av politikk

I likhet med spørsmålet over ble informantene også spurt om deres syn på å involvere innbyggere i samskappingsprosesser med politiske beslutningstakere hvor reell beslutningsmakt ble overført til samskappingsarenaer. Alle informantene som fikk dette spørsmålet uttrykte at de var positivt innstilt til dette. Samtidig påpekte de på ulikt vis at dette kunne bli utfordrende i praksis, men at det likevel var viktig og riktig å forsøke å få det til. Informant 3 fra bydel Grorud svarte blant annet dette:

Nei, jeg synes jo det er kjempebra. Men jeg ser jo at det er den rollen BU egentlig skal ha. (...) Men hvis man virkelig skulle fått til dette så måtte man hatt virkelige samskapende folkevalgte også som kanskje visste i større grad hva som rørte seg ute i befolkningen, og kanskje hadde grupper sammen med de for å diskutere ulike ting som de kunne ta med seg inn i beslutningsprosesser i bydelsutvalget. Så det er jo en diskusjon vi må ta med BU egentlig.

Flere av informantene ble stilt oppfølgingsspørsmål om hvordan de trodde BU ville stille seg til å delta i slike samskappingsprosesser med innbyggerne, men det kom ikke frem noen klare svar på dette spørsmålet. Det må derfor antas at dette ikke er et tema som har vært diskutert mellom BU og de ansatte i nærmiljøsatsingen.

Inntrykket av at dette ikke hadde vært et tema oppe til diskusjon mellom de ansatte i nærmiljøsatsingen og BU ble forsterket av intervjuet med informanten fra Bjerke BU. Det fremstod ikke som om dette var en problemstilling vedkommende tidligere hadde tatt stilling til. Informanten ga ikke noe direkte svar på hva h*n tenkte om å skulle flytte politisk beslutningsmakt fra politikere til en samskappingsarena hvor både innbyggerne og politikere deltar. Isteden for å besvare spørsmålet valgte informanten heller å påpeke at innbyggerne var med i forberedelsen av politiske vedtak gjennom å definere problemer og komme med forslag til vedtak, samt at det ikke var noe i veien for at de kunne melde seg inn i et politisk parti og bli medlem av BU hvis de ønsket det.

5.5 Andre forhold

Av andre forhold som kom frem under intervjuene pekte et mønster seg særlig ut.

5.5.1 Samskaping som begrep

Alle informantene fikk spørsmål om de hadde hørt om samskappingsbegrepet, hva de la i begrepet og om dette var et begrep i de brukte i bydelen. Her kom det frem et mangfold av ulike svar, men det tydeligste mønsteret som dannet seg var at informantene selv mente de ikke hadde en enhetlig forståelse av begrepet innad i bydelen og at de brukte begrepet upresist. Nesten samtlige svarte at samskaping var et begrep de brukte. Kun en informant fra nærmiljøsatsingen og representanten fra BU i bydel Bjerke oppga at dette var et begrep de ikke kjente til betydningen av, utover hva de kunne tolke av ordet selv. En informant fra bydel Grorud forklarte bruken av begrepet slik:

Ja, vi bruker det, men vi bruker det upresist. Et annet ord er samarbeid, et nytt ord er interaksjon. Disse begrepene brukes i det dagligdagse språket veldig forskjellig. Så det er ikke sikkert at man skjønner hva man mener når man uttrykker seg skriftlig eller verbalt fordi man legger ulikt innhold i samskappingsbegrepet. (Informant 2, bydel Grorud)

Informant 1 fra bydel Bjerke forklarte det slik:

Begrepet er nok ganske godt innarbeidet, men samtidig kan du si at det er et sånn begrep, litt som bærekraft, altså det kan være alt og ingenting. Man skjønner at dette er en bra ting, men det kan brukes og misbrukes om veldig mye forskjellig.

Likevel var det de samme elementene som gikk igjen i informantenes definisjoner av hva de la i begrepet, både innad i og mellom de to bydelene. De fleste informantene tok utgangspunkt i det å «skape noe sammen» i forklaringen av begrepet. Fokuset på at samskaping innebærer at myndighetene må gi fra seg makt og myndighet gikk igjen hos flere, samt at det innebærer likeverdighet mellom partene. Alle informantene knyttet begrepet uoppfordret til å omhandle forholdet mellom innbyggere og kommunen, men flere la også vekt på samskaping mellom frivillige organisasjoner og kommunen. Det ble også lagt vekt på at samskaping innebærer en åpen prosess hvor «man ikke nødvendigvis har en klar formening om hvem som skal gjøre hva,

eller nøyaktig hvordan man skal gjøre det på forhånd, men at man går sammen om å teste ut og prøve nye ting» (informant 4, bydel Grorud).

Flere av informantene vektla at de var bekymret for at begrepet ikke fikk den kraften som egentlig ligger i begrepet fordi det blir brukt ukritisk. En del mente også at de ikke kunne si at bydelen i dag drev med en reell samskaping, og at de mente det dermed var viktig å ikke misbruke begrepet i sammenhenger hvor de ikke kunne si at de drev med reell samskaping. Informant 2 fra bydel Bjerke gjorde seg følgende refleksjoner rundt dette:

det handler ikke om at vi ikke ønsker å samskape, men det handler om hvilken myndighet vi har til å gjøre det. Eller at andre aktører eller virksomheter som skal være med ikke kan få det til, eller ikke vil legge til rette for det. Og da skal vi være forsiktig med å kalle det en samskappingsprosess hvis vi ser at det reelt ikke er det. Og jeg tenker jo at veldig lite av det bydelen eller kommunen klarer å gjøre er reell samskaping.

(...) jeg synes begrepet blir brukt for mye i så mange sammenhenger. Da blir begrepet utvannet og da har man på en måte ikke noe begrep som kan erstatte det når man faktisk får det til

Informant 1 fra bydel Bjerke svarte blant annet at det var innenfor områdeløftet og Groruddalssatsingen at vedkommende mente man kanskje var kommet lengst med å realisere samskappingsbegrepet, men at «der er vi heller ikke i mål. Det er jo fortsatt sånn at det er kommunen som eier og styrer og bestemmer og planlegger Groruddalssatsing i våre områder. Men vi jobber veldig systematisk med det og med en forståelse av at det tar lang tid».

Dette inntrykket ble forsterket gjennom intervjuet med informanten fra byrådsavdelingen for byutvikling, som blant annet sa at «jeg vil si at i den grad samskaping brukes som begrep på det man holder på med, så er det ikke en omforent klar forståelse av hva samskaping er». Vedkommende påpekte at det finnes svært få konkrete erfaringer fra samskaping på et høyt nivå, som h*n visste om, samtidig som det likevel er et begrep det ble snakket mye om. Vedkommende påpekte også at h*n ikke trodde at man foreløpig visste nok om hva samskaping egentlig ville kreve.

6 Analyse

Analysen tar sikte på å besvare oppgavens to problemstillinger. Dette gjøres ved å analysere oppgavens datamateriale presentert i empirikapitlet, med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket presentert i kapittel 3.

Den første delen av analysen tar sikte på å besvare oppgavens første problemstilling: *Hvilke typer samskapingsinitiativer er satt i gang i områdeløftene i Groruddalssatsingen?*

Denne problemstillingen besvares ved å analysere arbeidet i delprogram nærmiljø i bydel Bjerke og bydel Grorud, med utgangspunkt i kategoriseringen av ulike typer samskaping presentert i teorikapitlet. Spørsmål som står sentralt for denne delen av analysen er: i hvilken grad involveres innbyggerne i prosjektene og prosessene i nærmiljøsatsingen? Hva slags ambisjoner har bydelene for involvering av innbyggere? Hva slags funksjon ser de for seg at samskaping skal ha i bydelen generelt? I hvilken grad involveres politikere i samskapingsinitiativer med innbyggerne?

Den andre delen av analysen tar sikte på å besvare oppgavens andre problemstilling: *I hvilken grad forklarer opplevd konflikt med representative demokratiske verdier samskapingspraksis og ambisjoner i delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen?*

Denne delen av analysen tar utgangspunkt i informantenes oppfattelse av samskaping og demokrati, hvordan disse kobles sammen og i hvilken grad de oppfatter at en konflikt mellom samskaping og det representative demokratiet påvirker samskapingspraksis og ambisjoner. Dette analyseres med utgangspunkt i teorien om en multi-dimensjonal verdikonflikt presentert i teorikapitlet. Her diskuteres også en alternativ forklaringsfaktor som kom frem under intervjuene og i hvilken grad dette kan bidra til å forklare samskapingspraksis- og ambisjoner i delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen.

6.1 Hva slags type samskapingsinitiativer?

6.1.1 Etablerte samskapingsinitiativer

Tabellen under viser en sammenstilling av samskapingsinitiativene som ble identifisert gjennom datainnsamlingen og som ble vurdert initiativ for initiativ i empirikapitlet. Kun de prosjektene som ble vurdert til å samsvare med kategoriseringen for typer av samskaping, presentert i kapittel 3.4.2, er tatt med i tabellen.

Initiativ	Bydel	Samskapingstype
Programgruppe (ikke aktiv)	Bjerke	Politisk samskaping (ikke aktiv)
Folkemøter	Bjerke	Administrativ samskaping
Nærmiljøråd	Bjerke	(Potensiell) administrativ samskaping
Beboerledet forvaltning av tilskuddsordning	Bjerke	(Delvis) administrativ samskaping
Belysningsplan Veitvetparken	Bjerke	Tjenesteorientert generell samskaping
Ung Medvirkning	Grorud	Politisk samskaping
Helhetlig plan for uteområder på Romsås	Grorud	(Potensiell) administrativ samskaping
Svarttjernparken badeplass (ikke aktiv)	Grorud	Tjenesteorientert generell samskaping (ikke aktiv)
Nærmiljøhus	Grorud	Tjenesteorientert personlig samskaping
Forvaltning av friområde	Grorud	(Delvis) tjenesteorientert personlig samskaping
Samarbeid med Bjøråsen skole: skolefrokost	Grorud	Tjenesteorientert personlig samskaping
Samarbeid med Bjøråsen skole: dyrkehageprosjekt	Grorud	(Potensiell) tjenesteorientert personlig samskaping

Tabell 4: Samskapingsinitiativer kategorisert

Som tabellen viser befinner de fleste samskapingsinitiativene som er satt i gang i nærmiljøsatsingene i bydel Bjerke og bydel Grorud seg på tjenesteorientert- og administrativt nivå. I bydel Bjerke ble det identifisert fem samskapingsinitiativer hvorav fire er aktive i dag, mens i bydel Grorud ble det identifisert syv samskapingsinitiativer hvorav seks er aktive i dag. Initiativene markert som «ikke aktiv» kommer fra den forrige satsingsperioden, men ble trukket frem av informantene. Denne klassifiseringen er gjort med utgangspunkt i initiativene informantene selv bragte opp under intervjuene. I tillegg er bydelens programplaner konferert for å sikre en mer utfyllende gjennomgang av initiativene. Det må likevel tas forbehold om at det kan være pågående samskapingsprosesser som ikke er fanget opp gjennom datainnsamlingen til denne oppgaven.

Bydel Bjerke

I bydel Bjerke befinner hovedvekten av samskapingsinitiativene seg på et administrativt samskapingsnivå. Dette indikerer at de ansatte i nærmiljøsatsingen er opptatt av å involvere innbyggerne i utvikling av bydelen på et høyere nivå enn kun med utgangspunkt i konkrete prosjekter, hvor rammene allerede er lagt. Dette er i tråd med det som kom frem under intervjuene, hvor det av flere informanter gjennomgående ble lagt vekt på at det er viktig å ta utgangspunkt i innbyggernes behov og ønsker i gjennomføringen av områdeløftet og i utvikling av nærmiljøene.

Det er interessant at bydelen i den forrige Groruddalssatsingen hadde et initiativ pågående under store deler av satsingsperioden som kan betegnes som politisk samskaping, og at denne ordningen ikke er videreført til den nye satsingsperioden. I programgruppen var både innbyggere, folkevalgte og administrativt ansatte fra bydelen involvert og gruppen jobbet regelmessig sammen over flere år og fungerte som et korrektiv til arbeidet som de ansatte i områdeløftet utførte. Om valget om å ikke videreføre bruken av samme type programgruppe er gjort av bydelen selv eller om dette er et resultat av en annen organisering av Groruddalssatsingen som helhet fremstår som uklart. Hadde programgruppestrukturen blitt videreført i bydelen etter at den forrige perioden med Groruddalssatsing var over kunne initiativet vært betegnet som et institusjonalisert politisk samskapingsinitiativ. Da prosjektet likevel var avhengig av Groruddalssatsingen for å overleve kan initiativets kobling til bydelens systemer forøvrig anses å være relativt svak, og prosjektet kan ikke betegnes som et fullverdig institusjonalisert samskapingsinitiativ, på tross av initiativets politiske art.

Under intervjuene kom det frem at bydelen ønsker å avvente før de etablerer et nærmiljøråd eller lignende organ som en fast struktur i den nåværende satsingen, fordi de først ønsker å bli bedre kjent med beboerne på Sletteløkka. Dette behovet begrunnet informantene i ønsket om å sikre en god representativitet av befolkningen i et slikt råd. Ambisjonen for nærmiljørådet slik det blir beskrevet av den ene informanten fra bydelen har visse likhetstrekk med programgruppen i den forrige satsingen, men det er likevel en vesentlig forskjell da det ikke kom frem at folkevalgte politikere også kommer til å være involvert i nærmiljørådet. I stedet for fremstår det som at bydelen ønsker at innbyggerne i dette nærmiljørådet skal ha et større ansvar for å påta seg oppgaver og ansvar utover å sitte i rådet. Dette antyder at ambisjonen for samskappingsinitiativene befinner seg på et lavere samskappingsnivå i den nåværende satsingen enn under den forrige satsingsperioden, hvis man tar utgangspunkt i samskappingskategoriseringen.

Samtidig uttrykte den ene informanten fra bydelen at vedkommende var usikker på om det ville være hensiktsmessig å etablere nærmiljørådet som et fast organ, med utgangspunkt i at dette kunne lede til en ujevn representasjon fra ulike innbyggergrupper. At de ansatte i nærmiljøsatsingens ambisjoner for nærmiljørådet spriker mellom å skulle etablere et fast organ med ansvar for visse oppgaver og å ikke etablere et fast organ, men jobbe mer dynamisk i flere mindre prosesser tyder på at det foreløpig ikke er utviklet en klar strategi for hvordan innbyggerne skal involveres i samskappingsprosesser på et strategisk nivå.

Ansvar for å utvikle den årlige programplanen var også lagt til programgruppen i den forrige satsingsperioden, mens det i denne satsingen er lagt til programlederen i nærmiljøsatsingen. Dette indikerer at programgruppen hadde en sterkere forankring i innbyggerne under den forrige satsingsperioden. Samtidig vil dette avhenge av sammensetningen i programgruppen under forrige satsing, og hva slags forankring denne gruppen hadde i lokalbefolkningen som helhet. Styringsgruppen som er opprettet under denne satsingsperioden kan til en viss grad sies å fylle en lignende funksjon som programgruppen gjorde, da den består av et utvalg av ulike aktører fra nærmiljøet og må godkjenne programplanen før den behandles i BU. Den sentrale forskjellen er likevel at ingen innbyggere, i form av å kun være innbyggerrepresentanter, er involvert i styringsgruppen. En av de ansatte i nærmiljøsatsingen i bydel Bjerke betegnet selv denne gruppen som «for topptung». Dermed ser det ut til å være et større gap mellom innbyggere og politikere i denne satsingsperioden enn i den forrige.

Bydel Grorud

I bydel Grorud er det identifisert flere samskapingsinitiativer enn i bydel Bjerke, men hovedvekten av initiativene befinner seg på et tjenesteorientert nivå. Det framkom likevel av intervjuene at de ansatte i nærmiljøsatsingen i bydel Grorud ser det som sentralt å ta utgangspunkt i innbyggernes behov og ønsker i arbeidet med områdeløftet. Bydelens strategi for aktiv involvering viser også at involvering av innbyggere står sentralt for nærmiljøsatsingens arbeid.

Samtidig reflekterte den ene informanten fra bydelen selv over at det var på prosjektbasert nivå at de var best på å involvere innbyggere, men at de ønsket å også involvere innbyggerne på et mer strategisk nivå. Kategoriseringen av samskapingsinitiativene indikerer at denne ambisjonen foreløpig ikke er oppnådd, noe flere av informantene også påpekte selv. Initiativet som nærmiljøsatsingen har tatt til å utforme en offentlig anskaffelse for samskapingsveiledning bidrar til å forsterke inntrykket av at bydelen ønsker å involvere innbyggere i samskapingsprosesser på et mer strategisk nivå enn det som gjøres i dag.

Samtidig har bydel Grorud greid å få på plass et politisk samskapingsinitiativ, som har blitt til en varig ordning som eksisterer selvstendig fra Groruddalssatsingen. UngMed-prosessen og Grorud Ungdomskonferanse er et godt eksempel på et initiativ hvor både innbyggere, bydelens ansatte og folkevalgte politikere er involvert og hvor ungdommene i bydelen har mulighet til å påvirke politikkutviklingen i bydelen. Prosessen anses å ha en god kobling til de tradisjonelle demokratiske institusjonene, i form av BU. I tråd med det teoretiske rammeverket kan dette initiativet dermed sees som et eksempel på institusjonell samskaping. Med bakgrunn i teorien kan det også antas at dette prosjektet vil lede til positive demokratiske effekter. Denne antagelsen blir styrket av at en av informantene selv fortalte om at et historisk antall unge står på nominasjonslistene til de lokale politiske partiene i år. Dette presenterte informanten som en effekt av UngMed-prosessen. Den institusjonaliserte samskapingsprosessen på politisk nivå kan med bakgrunn i dette antas å ha ledet til en større deltagelse i representative demokratiske kanaler blant en gruppe som ikke så ofte deltar i denne arenaen.

Samlet sett kan det dermed sies at bydel Grorud involverer innbyggerne i ustrakt grad i de samskapingsprosessene som er satt i gang, men at prosessene hovedsakelig befinner seg på et tjenesteorientert nivå, med unntak av UngMed-prosessen som kan sies å være en politisk, institusjonalisert samskapingsprosess.

Samlet vurdering

Med utgangspunkt i oppgavens første problemstilling kan det dermed sies at hovedvekten av samskappingsinitiativer som er satt i gang i de to nærmiljøsatsingene befinner seg på tjenesteorientert nivå. Samtidig er det en nesten like stor andel av initiativer som befinner seg på administrativt samskappingsnivå, eller som potensielt kan bli til administrative samskappingsinitiativer. I begge bydeler har det enten vært eller er initiativer av politisk samskaping, men politisk samskaping kan kun sies å foregå i begrenset grad i bydel Grorud på nåværende tidspunkt.

Samskappingsinitiativenes kobling til eksisterende demokratiske institusjoner, som av Hertting og Kugelberg (2018) omtales som institusjonalisert samskaping, må dermed ansees som relativt svak da de politiske aktørene i bydelen ikke er aktivt involvert i prosessene. Unntaket er UngMed-prosessen hvor det er etablert en sterk kobling mellom samskappingsprosessen og det ordinære politiske og administrative systemet i bydelen.

Disse funnene er i tråd med oppgavens teoretiske forventning om at samskappingsinitiativene som er satt i gang hovedsakelig befinner seg på tjenesteorientert- og administrativt samskappingsnivå, og i mindre grad innebærer samskaping av politikk. Denne forventningen ble utledet på bakgrunn av Torfing et al. (2016b) og Bentzen et al. (Kommende) sine samskapingsteorier.

Det er imidlertid viktig å påpeke at områdeløftene fortsatt er i en tidlig fase av en lang prosess. I begge bydeler la informantene vekt på viktigheten av å bli godt kjent med innbyggerne i innsatsområdene for å kunne komme i en posisjon for å samskape med dem. De la også vekt på behovet for å innhente kunnskap i startfasen. Dette er i tråd med områdeløftmetodikken, hvor det spesifiseres at man skal jobbe kunnskapsbasert. Informantene la vekt på at dette var en tidkrevende prosess og at det var viktig å bruke nok tid i denne fasen. Et tredje punkt informantene fremhevet var at midlertidig aktivering er en måte å få engasjert innbyggerne på, som et grunnlag for å involvere de i lengre samskappingsprosesser. Slike midlertidige aktiveringstiltak vil ofte befinne seg mer i grenseland mellom tradisjonell medvirkning og tjenesteorientert samskaping. Disse faktorene vil sannsynligvis kunne være med på å påvirke hva slags type samskappingsinitiativer som foreløpig er satt i gang.

6.1.2 Ambisjoner for samskaping

På bakgrunn av de faktorer redegjort for over var det relevant å innhente data om hva slags ambisjoner bydelene har for å involvere innbyggere i samskappingsprosesser og hva slags funksjon informantene ser for seg at samskaping skal ha i bydelen generelt.

I begge bydelene fremhevet informantene at det var helt sentralt å systematisk ta utgangspunkt i innbyggernes behov for å få til en vellykket Groruddalssatsing. Spørsmålet om det var ansvarsområder i bydelen generelt hvor man ikke burde involvere innbyggere avdekket at informantene fra bydel Bjerke ikke anså det som aktuelt å involvere innbyggerne i bydelens rene lovpålagte ansvarsområder, som for eksempel barnevernsfeltet. Informantene fremhevet at i oppgaver hvor det var viktig å sikre en objektivitet ville det ikke være aktuelt å involvere innbyggerne direkte. Samtidig ble det påpekt at innbyggerne kan involveres indirekte innenfor disse ansvarsområdene, for å redusere tjenestebehovet. I lys av oppgavens andre problemstilling er det interessant at de ansatte i bydelen anser det som mindre aktuelt å involvere innbyggere i de deler av bydelens arbeid som de anser stiller strenge krav til objektivitet.

Dette var delvis den samme oppfattelsen i bydel Grorud. Her fremstod er flertall av informantene som positive til å involvere innbyggere i de fleste ansvarsområder i bydelen, men flere var usikre på hvordan dette skulle gjøres i praksis. Denne usikkerheten knyttet informantene både til krav om spesialkompetanse innenfor en del områder av bydelens arbeid, og til mer praktiske utfordringer som formelle lover og systemer bydelen må forholde seg til.

Når det gjelder ambisjonen for hva slags funksjons samskaping skal ha i bydelen generelt ble flere aspekter løftet frem. Bedre tjenester og redusert tjenestebehov, at innbyggerne fikk et nytt syn på kommunens rolle og et bedre grunnlag for å forstå bydelsapparatet og samskaping som et virkemiddel for å løfte frem «de stille stemmene» på den politiske dagsorden var noen av ambisjonene som ble fremhevet. Sentralt for flere av informantenes ambisjoner for å benytte samskaping i bydelen var det å gi innbyggere som vanligvis ikke deltar gjennom de tradisjonelle politiske kanalene en måte å komme til orde på. Aspektene som ble trukket frem tyder på at de ansatte i bydelen har mange ambisjoner for hva samskaping kan bidra med i bydelen.

Det er også en stor variasjon i hva slags *type* ambisjoner det er snakk om. Flere av informantene trakk frem bedre tjenester og reduserte tjenestebehov. Dette kan sies å være en ambisjon om å

benytte samskaping på et tjenesteorientert nivå. Et nytt syn på kommunens rolle og et bedre grunnlag for å forstå bydelsapparatet er imidlertid ambisjoner som korresponderer med et mer strategisk administrativt ambisjonsnivå for utvikling av bydelen.

Dette tyder på at de ansatte i bydelen både har en ambisjon om å bruke samskaping på tjenestenivå for å forbedre tjenestene, og på et mer strategisk nivå, blant annet for at innbyggerne skal få et nytt syn på kommunen som en partner.

Når det gjaldt involvering av politiske aktører fremstod det ikke som om det var en ambisjon om å involvere folkevalgte politikere fra BU som en aktiv partner i samskapingsprosesser i bydel Bjerke fremover. Derimot pekte flere av informantene på dette som en potensiell trussel mot å sikre en god representativitet fra «de stille stemmene» i samskapingsprosessene. Som den ene informanten påpekte anså vedkommende sammensetningen i BU som et resultat av den skjeve maktfordelingen og representasjonen fra bydelens innbyggere. Informanten fra BU i bydel Bjerke ga heller ingen indikasjoner på at dette var en ambisjon hverken fra BU eller bydelens side.

I bydel Grorud fremstod de delvis som mer positivt innstilt til at BU skal ha en aktiv rolle i nærmiljøsatsingen. Noen av informantene virket positive til dette, samtidig som andre poengterte at de var fornøyd med at BU var involvert i den forstand at de ble holdt løpende orientert om hva som stod på dagsorden og at de var med på å sette agendaen gjennom å behandle den årlige programplanen.

Den tydeligste trenden er dermed at det ikke kan sies å være noen enhetlig ambisjon for hvorvidt man skal involvere folkevalgte i bydelen i politiske samskapingsprosesser med innbyggere og administrativt ansatte. Informantenes svar på dette spørsmålet bærer mer preg av at dette er et tema som antageligvis ikke har vært diskutert i stor grad hverken innad i bydelene eller med BU.

Den klareste trenden er dermed at de aller fleste informantene la vekt på at samskaping vil gjøre at man utvikle bedre tjenester. Dette ble begrunnet med at når innbyggerne er involvert i å definere utfordringen og bidrar med kunnskap om utfordringsbildet og hvordan løsningene må utformes, får man tjenester som er bedre tilpasset innbyggernes behov og som har en sterkere

forankring i befolkningen. Ambisjonen om å benytte samskaping på tjenesteorientert nivå er dermed så og si entydig.

Når det gjelder ambisjonen om å involvere innbyggere i samskapingsprosesser på strategisk nivå fremstår dette som noe de fleste av informantene i bydelene er positive til, samtidig som flere påpeker utfordringer knytte til dette, både av praktisk art og av mer verdiorientert art. Informantenes svar på dette fremstår også som noe sprikende, både hver enkelt informants svar og hva de ulike informantene innad i hver bydel svarer. Dette indikerer at i hvilken grad innbyggerne skal involveres i samskapingsprosesser på et mer strategisk administrativt nivå sannsynligvis ikke er noe som bydelene har utformet klare strategier for, og som dermed bærer preg av den enkelte ansattes personlige tanker og meninger om dette temaet. Mange av informantene ytret imidlertid et ønske om å involvere innbyggerne i samskapingsprosesser på mer strategisk nivå enn det som gjøres i dag.

Når det gjelder den teoretiske ambisjonen om å involvere innbyggere i samskapingsprosesser på politisk nivå, kan denne ikke sies å reflekteres i ambisjonene for samskaping i de to bydelene fullt ut. Noen av informantene påpekte behovet for og et ønske om å involvere politikerne i BU i større grad hvis man skulle begynne å benytte seg av samskaping i utstrakt grad, men flertallet av informantene anså det ikke som av særlig relevans å skulle involvere BU som en aktiv partner i prosessene med innbyggere, utover den koblingen de hadde til BU i dag.

Med utgangspunkt i oppgavens første problemstilling ser det dermed ut til at ambisjonene for samskaping hovedsakelig befinner seg på et tjenesteorientert og administrativt nivå i de to bydelene. Dette er de samme nivåene som de fleste nåværende initiativene befinner seg på, men det kom tydelig frem gjennom intervjuene at de ansatte i nærmiljøsatsingene har mange ambisjoner for å involvere innbyggere i mer ustrakt grad på disse samskapingsnivåene. Særlig kom det frem at flere hadde en ambisjon om å involvere innbyggere i administrativ samskaping i større grad enn det som er tilfelle i dag. Å initiere politiske samskapingsprosesser kan ikke sies å være en ambisjon i noen av bydelene på nåværende tidspunkt. Med henblikk på problemstillingen kan dette indikere at samskapingsinitiativene fremover i større grad vil bære preg av å være administrativt orientert enn det de er i dag, men med utgangspunkt i datamaterialet er det ikke grunnlag for å si at bydelene har en ambisjon om å benytte seg av politisk samskaping og det kan dermed heller ikke forventes at man vil se en økning av slike initiativer fremover.

Det kan dermed ikke sies at det er samsvar mellom den teoretiske ambisjonen for samskaping hos Torfing et al. (2016b) og Bentzen et al. (Kommende) og den praktiske ambisjonen for å benytte samskaping blant de ansatte i nærmiljøsatsingen og den politiske representanten fra BU. Årsakene til dette utforskes i den neste delen av analysen.

6.2 Det representative demokratiet – en barriere for samskaping?

6.2.1 Demokratiske verdier

Denne delen av analysen tar utgangspunkt i informantenes oppfattelse av samskaping og demokrati og hvordan disse kobles sammen. For å se på i hvilken grad konflikten mellom demokratiske verdier kan bidra til å forklare samskappingspraksis og ambisjoner i delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen analyseres dataene med utgangspunkt i det operasjonaliserte rammeverket for en opplevd konflikt med verdier i det representative demokratiet.

Gjennom intervjuene kom det frem at nesten alle informantene bevisst koblet sammen samskaping og sentrale verdier i det representative demokratiet, slik det blir presentert i empirikapitelet. Ofte var det likhetsprinsippet og representasjon som ble trukket frem, men som det fremkom av empirikapitelet knyttet informantene dette til samskaping på ulike vis. Mange av informantene trakk frem utfordringen med et demokratiunderskudd i innsatsområdene og hvordan innbyggerne i disse områdene svært sjeldent fremmet sine standpunkter og meninger gjennom det tradisjonelle representative demokratiske systemet. Samskaping ble imidlertid ikke hovedsakelig sett på som en utfordring for å sikre en likeverdig representasjon fra denne gruppen, men heller som en mulighet til å forbedre denne representativiteten. Ved å benytte samskaping som et virkemiddel for å involvere innbyggere direkte i hele utviklingsprosessen heller enn indirekte gjennom BU trakk informantene frem at disse innbyggerne fikk mulighet til å delta gjennom andre kanaler enn via det tradisjonelle representative demokratiske systemet.

Samskaping ble dermed ansett som et virkemiddel for å jevne ut maktbalansen mellom de ulike innbyggergruppene i bydelene av mange informanter. Denne forståelsen av deltagelse og samskaping tilsier at informantenes forståelse av demokratisk legitimitet og likhet er mer i tråd med det deltagende styringsidealet enn med det representative styringsidealet.

Mange av informantene balanserte imidlertid svarene sine ved å påpeke at man også måtte være bevisst utfordringen med å sikre en jevn representasjon fra alle grupper i samskapingsprosesser. Dette indikerer at informantene er bevisst at samskaping utfordrer det representative demokratiske likhetsprinsippet, og at den manglende koblingen til etablerte demokratiske institusjoner kan svekke legitimiteten til initiativene. Sitatet fra den ene informanten om at de måtte passe på at de «ikke bygget opp en hel «crowd» av masse samskapende innbyggere» uten at disse jobbet i samme retning som de folkevalgte er illustrerende for dette. Samtidig fremstod bekymringen for at mange innbyggers stemmer ikke blir ivaretatt gjennom de tradisjonelle representative kanalene i dag mer fremtredende blant flertallet av informantene, enn at dette vil være et problem i samskapingsprosesser.

6.2.2 I hvilken grad forklarer opplevd konflikt med demokratiske verdier samskapingspraksis og ambisjoner i Groruddalssatsingen?

På bakgrunn av disse forhold kan det dermed sies at mange av informantene var bevisst at det finnes en potensiell konflikt mellom samskaping og verdier i det representative demokratiet, men at flertallet av informantene ikke opplevde dette som en konflikt i praksis.

Når det gjelder spørsmålet om i hvilken grad informantene selv oppfattet at den potensielle utfordringen med å sikre en jevn representasjon fra alle innbyggerne i samskapingsprosesser burde påvirke samskapingspraksis og ambisjoner var det variasjon i svarene.

For samskapingsinitiativer på tjenesteorientert nivå oppfattet få av informantene at denne potensielle utfordringen burde begrense bruken av tjenesteorientert samskaping. Å forankre bydelens tjenester i innbyggernes meninger, behov og ønsker anså alle informantene som sentralt. Mange av informantene var også positive til å tildele innbyggerne beslutningsmakt på et tjenesteorientert nivå, i hvert fall når det var snakk om prosjekter i mindre skala og på et lavere beslutningsnivå. Forsøket med beboerledet forvaltning av tilskuddsmidler i bydel Bjerke er et eksempel på dette. Dette er i tråd med oppgavens teoretiske rammeverk, hvor det påpekes at den potensielle konflikten blir synligst på et institusjonelt samskapingsnivå som innebærer samskaping av politikk (Skelcher & Torfing, 2010).

Når det gjelder samskaping på et administrativt nivå, som innebærer å involvere innbyggere i samskapingsprosesser på et mer strategisk nivå i bydelen var synet på dette mer varierende

blant informantene. Noen av informantene uttrykte bekymring for betydningen av å ikke sikre en jevn representasjon i samskapingsprosesser på et mer strategisk nivå og argumenterte derfor for at samskaping på et administrativt nivå burde begrenses. Noen av disse informantene pekte også på faglig kompetanse og objektivitet som argumenter for at man ikke burde involvere innbyggere direkte på et strategisk nivå i bydelen.

Likevel stilte en stor andel av informantene seg positive til å involvere innbyggere på dette nivået. Flere av informantene påpekte at selv om dette ville være krevende å få til, mente de fortsatt at det var riktig og at det ville føre til positive effekter. Flere av disse informantene uttrykte at de så den potensielle konflikten med prinsippene i det representative demokratiet, men at dette var noe de anså kunne løses i hvert enkelt tilfelle gjennom dialog med de ulike aktørene. Sitatet fra den ene informanten om at «hvis vi driver med store samskapingsprosesser der andre enn de som er valgt skal få siste ordet i saken, så er det noe som helt sikkert kan løses i mitt hode, men som definitivt må opp til overflaten» er et illustrerende eksempel på denne oppfatningen.

At holdningene til å involvere innbyggere i samskapingsprosesser på administrativt nivå spriker i flere retninger bidrar til å forsterke inntrykket av at det ikke er utarbeidet en enhetlig strategi eller oppfatning om i hvilken grad man skal involvere innbyggere i samskapingsprosesser, og at en del av informantene dermed ikke aktivt har tenkt igjennom eller tatt stilling til disse dilemmaene enda. Samlet sett kan det dermed sies at mens noen av informantene argumenterte for at utfordringer med samskaping, som kan begrunnes i representative demokratiske verdier, burde begrense samskaping på et administrativt strategisk nivå anså ikke hovedvekten av informantene dette som innvirkende på valget om å involvere innbyggere på administrativt nivå.

Når det gjelder samskaping av politikk kom det frem at dette ikke var en eksplisitt ambisjon i noen av bydelene, og tilsynelatende ikke et tema som hadde vært noe særlig oppe til diskusjon. Noen av informantene påpekte at de gjerne skulle involvert bydelspolitikere i større grad for å sikre en bedre kobling mellom innbyggerne involvert i samskapingsprosesser og de representative demokratiske institusjonene. Det fremkom likevel ikke som om flertallet av informantene hadde ansett dette som en aktuell problemstilling. Når informantene fikk presentert involvering av innbyggere og politikere i felles samskapingsprosesser som et potensielt scenario og så fikk spørsmål om hva de tenkte om dette var imidlertid de fleste

informantene positivt innstilt til dette. Samtidig poengterte flere likevel at dette kunne bli utfordrende å få til i praksis.

6.2.3 Samlet vurdering

Samlet sett danner det seg et bilde av hvordan informantene opplever at en konflikt med representative demokratiske verdier påvirker samskapingspraksis og ambisjoner.

Når det gjelder samskaping på tjenesteorientert nivå kan det ikke sies at informantene opplever at denne konflikten påvirker samskapingspraksis. Dette er i tråd med teoribidragene fra Hertting og Kugelberg (2018) og Danielsson et al. (2018) som påpeker at det er de mer institusjonelle formene for deltagende styring som kommer i konflikt med verdiene i det representative demokratiet.

Når det gjelder samskaping på det administrative og politiske nivået er det mindre entydig hvordan informantene opplever at konflikten med representative demokratiske verdier påvirker samskapingspraksis og ambisjoner. Noen av informantene uttrykte en bekymring for hvordan samskaping på disse nivåene vil utfordre representative demokratiske verdier som representativitet og objektivitet. De opplevde overføring av beslutningsmakt til innbyggere på disse nivåene som potensielt problematisk og de ga ikke uttrykk for en ambisjon om å involvere innbyggere og folkevalgte politikere i samme samskapingsarenaer. For disse informantene kan konflikten med representative demokratiske verdier sies å påvirke samskapingspraksis og ambisjoner i den forstand at de mener både administrativ og politisk samskaping bør begrenses for at prinsippene om representativitet og objektivitet ikke skal brytes. Andelen av informantene som var av denne oppfatningen var imidlertid i mindretall.

Flertallet av informantene virker å være bevisst den omtalte konflikten, men anser den likevel ikke som et hinder for å sette i gang samskapingsinitiativer på et strategisk administrativt nivå. Denne tankegangen er i tråd med den teoretiske forventingen om begrenset institusjonalisering hos Danielsson et al. (2018) om at de involverte aktørene ikke nødvendigvis vil behandle verdier som er i konflikt med hverandre som uforenelige, men at de heller vil utvikle strategier for å håndtere denne konflikten i praksis. Dette vil, som omtalt i teorien, gjøre at initiativene får en svakere kobling til de etablerte representative demokratiske institusjonene og derav kun oppnår en begrenset institusjonalisering. Disse informantenes syn på denne potensielle konflikten er også i tråd med den teoretiske forventingen til Klijn og Skelcher (2007) sin

komplementær-hypotese. I tråd med denne forventningen blir samskaping sett på som et virkemiddel for å oppnå deltagelse i politiske prosesser og større lydhørhet i implementeringen av prosjekter. Flertallet av informantene oppfatter dermed hovedsakelig representativt demokrati og administrativ samskaping som komplementært heller enn som konfliktfylt i praksis.

Heller ikke når det gjelder politisk samskaping kommer det frem at flertallet av informantene anser denne konflikten som et hinder for å sette i gang denne typen samskaping. Flertallet av informantene fremstod som positive til politisk samskaping når de fikk presentert dette som et potensielt scenario. Samtidig kom det ikke frem at politisk samskaping er en eksplisitt ambisjon i noen av bydelene, eller at dette er et tema som har vært noe særlig oppe til diskusjon. Kun et mindretall av informantene ga indikasjoner på at de anså politisk samskaping som aktuelt. I hvilken grad den manglende ambisjonen for politisk samskaping hos flertallet av informantene kan forklares av en underliggende konflikt med verdier i det representative demokratiet, som informantene selv ikke er bevisst, er krevende å vurdere og vil kreve videre undersøkelser. Med bakgrunn i problemstillingen om en *opplevd* konflikt med verdier i det representative demokratiet kan det likevel sies at flertallet av informantene ikke oppfatter konflikten med representative demokratiske verdier som en barriere for politisk samskaping. Da flertallet av informantene fremstod som positive til det potensielle scenarioet med politisk samskaping kan det også antas at flertallets syn på denne potensielle konflikten er i tråd med den teoretiske forventningen til Klijn og Skelcher (2007) sin komplementær-hypotese.

På bakgrunn av disse betraktningene kan det oppsummert være grunn til å anta at en opplevd konflikt mellom verdier i det representative demokratiet og samskaping delvis bidrar til å forklare samskappingspraksis og ambisjoner blant noen av informantene, men ikke flertallet.

Analysen tar for seg hvordan den *opplevde* konflikten mellom samskaping og verdier i det representative demokratiet påvirker samskappingspraksis- og ambisjoner. Det kan derfor ikke utelukkes at det også er andre underliggende årsaker knyttet til det representative demokratiet som påvirker samskappingspraksis og ambisjoner i delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen, som ikke er kommet frem i denne analysen.

Et annet aspekt som bør nevnes er at det er mulig å anta at motstanden mot politisk samskaping er lavere blant de ansatte i nærmiljøsatsingen enn det den vil være blant de ansatte i bydelens

mer ordinære tjenestelinjer, fordi nærmiljøsatsingen hovedsakelig innebærer prosjekter og mer midlertidige ordninger. Slike midlertidige prosjekter vil, i tråd med teorien, være mindre truende for det eksisterende representative systemet enn faste, institusjonaliserte ordninger. Det kan dermed antas at ansatte som jobber i bydelens ordinære tjenestelinjer kanskje vil oppfatte konflikten med representative demokratiske verdier som mer prekær og avgjørende for samskappingspraksis og ambisjoner, enn det de ansatte i nærmiljøsatsingen gjør.

6.2.4 Andre forhold: Samskaping som begrep og enhetlig strategi

Et gjennomgående tema blant informantene var at de selv oppfattet at bruken av samskappingsbegrepet ikke var enhetlig, men ble brukt upresist innad i bydelen. Samtidig oppga de aller fleste informantene at dette var et begrep de brukte, og det ble også brukt som begrep av mange av informantene under intervjuet til å forklare ulike ting. Dette kan naturligvis være påvirket av at temaet for intervjuet var samskaping og at de dermed brukte begrepet i mer utstrakt grad enn de ellers ville gjort. Informantenes beskrivelser av hva de la i begrepet indikerte imidlertid at dette var et begrep de kjente til. Selv om mange av informantene mente at begrepet ble brukt upresist i bydelen la de fleste informantene den samme betydningen i begrepet. Mange av informantene hadde en klar definisjon av begrepet som ligger relativt nært den teoretiske definisjonen av samskaping. Flere la særlig vekt på at samskaping innebærer å gi makt og myndighet ut til befolkningen samt at partene må være likeverdige. Programplanen til bydel Grorud sin omtale av strategien for aktiv involvering gir også inntrykk av at den teoretiske litteraturen på samskappingsfeltet er tatt i bruk, hvor de skiller mellom de to begrepene *co-production* og *co-creation* som det vanligvis ikke skilles mellom på norsk. Dette antyder at de programansvarlige i bydelen har satt seg inn i litteraturen om innbyggerinvolvering og samskaping.

Likevel skrives det lite om hvordan bydel Grorud skal ta i bruk samskaping i programplanen, utover at det betegnes i modellen for aktiv involvering. Det varierte også hvor detaljerte definisjoner av samskappingsbegrepet informantene ga. Dette antyder at mange av informantene til en viss grad har satt seg inn i hva begrepet innebærer, samtidig som det fremstår som om ønsket om å ta i bruk begrepet noen ganger gjør at begrepet blir brukt i mer utstrakt grad enn det som dekkes av definisjonene de selv gir. Denne antagelsen blir også støttet av noen av informantenes egne refleksjoner. Utsagnet om at «begrepet er nok ganske godt innarbeidet, men samtidig kan du si at det er et sånn begrep, litt som bærekraft, altså det kan være alt og ingenting. Man skjønner at dette er en bra ting, men det kan brukes og misbrukes om veldig mye

forskjellig» er illustrerende for dette. At samskaping, slik som bærekraftbegrepet, er på vei til å bli et såkalt «buzzword» eller moteord kan dermed antas å påvirke bruken av begrepet.

Dette bidrar til å forsterke inntrykket av at det ikke er utarbeidet en helhetlig strategi for samskaping i bydelene for i hvilken grad de skal benytte samskaping som strategi, hva de skal legge i begrepet og til hvilke formål de skal og ikke skal benytte det. Det poengteres i det teoretiske rammeverket, av Danielsson et al. (2018), viktigheten av å koordinere forventinger og sikre stabilitet og forutsigbarhet for å få til en institusjonalisering av former for deltagende styring i et representativt styringssystem. Videre vektlegger de også viktigheten av en åpen kommunikasjon om hva slags endring man ønsker å oppnå. Den tilsynelatende foreløpige mangelen på dette i bydelene kan dermed tenkes å påvirke hva slags type samskapingsinitiativ som foreløpig er satt i gang i delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen. En mangel på en enhetlig koordinert forventning om i hvilken grad man skal benytte samskaping kan også antas å ha en innvirkning på ambisjonene for å benytte samskaping.

7 Konklusjon

7.1 Hva var problemstillingene?

Samskaping har de siste årene blitt et populært begrep i offentlig sektor. En attraktiv kombinasjon av innovasjon, nye måter å involvere innbyggere på, lovnader om bedre og mer effektive tjenester og et styrket lokaldemokrati har bidratt til at samskaping har fått stor oppmerksomhet. Mange lokale aktører har i økende grad begynt å betrakte samskaping som et ideal for hvordan innbyggerne kan involveres og for hvordan kommunen kan adressere komplekse samfunnsproblemer.

Samtidig retter den akademiske litteraturen oppmerksomhet mot de demokratiske utfordringene med samskaping. Hva skjer når innbyggere skal involveres i den politiske utviklingen i et representativt demokrati? Her ligger det en latent konflikt mellom to ulike styringslogikker med hvert sitt sett av verdier. Kan det tenkes at verdiene i det representative demokratiet dermed oppleves som en barriere for samskaping, når dette skal implementeres i praksis? Hvordan utspiller denne verdikonflikten seg i praksis, og i hvilken grad påvirker den samskapingspraksis og -ambisjoner?

Dette er temaene som er utforsket i denne masteroppgaven. Mer spesifikt har målet vært å besvare følgende problemstillinger:

- *Hvilke typer samskapingsinitiativer er satt i gang i områdeløftene i Groruddalssatsingen?*
- *I hvilken grad forklarer opplevd konflikt med representative demokratiske verdier samskapingspraksis og ambisjoner i delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen?*

For å besvare disse problemstillingene har jeg studert arbeidet innen delprogram nærmiljø i bydel Bjerke og bydel Grorud. Gjennom dokumenter og intervjuer med administrative og politiske aktører i bydelene har jeg utforsket hva slags type samskapingsinitiativer de har satt i gang, hva slags ambisjoner de har for å involvere innbyggere i samskapingsprosesser, hva slags funksjon de ser for seg at samskaping skal ha i bydelen generelt og i hvilken grad politikere involveres i samskapingsprosesser med innbyggere. Jeg har også utforsket hvordan de involverte aktørene oppfatter koblingen mellom samskaping og demokrati og i hvilken grad de oppfatter at en multi-dimensjonal verdikonflikt mellom samskaping og det representative demokratiet påvirker samskapingspraksis og ambisjoner. Dette har jeg videre analysert med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket, og de forventningene til funn som dannet seg.

7.2 Hva ble svarene?

Hvilke typer samskapingsinitiativer er satt i gang i områdeløftene i Groruddalssatsingen?

Kartleggingen av samskapingsinitiativene som er igangsatt i bydelene Bjerke og Grorud viser at de fleste initiativene befinner seg på et tjenesteorientert samskapingsnivå. Samtidig var det et nesten like høyt antall av initiativer som befinner seg på et administrativt samskapingsnivå. Når det gjelder initiativer på politisk samskapingsnivå var det også eksempler på dette, men i en svært begrenset grad, og kun ett aktivt samskapingsinitiativ ble identifisert. Samlet sett ble initiativenes kobling til eksisterende demokratiske institusjoner dermed ansett å være svak. Når det gjelder ambisjoner for samskaping viste analysen at det i begge bydeler var utstrakte ambisjoner om å involvere innbyggere i prosesser på tjenesteorientert og administrativt nivå. Informantene vektla i noe større grad utfordringer med samskaping på administrativt nivå, men flertallet stilte seg positive til å involvere innbyggerne i samskapingsprosesser på et mer strategisk nivå enn det som gjøres i dag. Det ble ikke funnet grunnlag for å si at bydelene har en ambisjon om politisk samskaping.

I hvilken grad forklarer opplevd konflikt med representative demokratiske verdier samskapingspraksis og ambisjoner i delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen?

Når det gjelder oppgavens andre problemstilling fremkom det av analysen at en opplevd konflikt med representative demokratiske verdier ikke kan sies å påvirke hverken samskapingspraksis eller ambisjoner på tjenesteorientert nivå, noe som heller ikke var forventet gitt den svake koblingen mellom tjenesteorientert samskaping og etablerte representative demokratiske institusjoner.

Når det gjelder samskapingspraksis og ambisjoner på administrativt og politisk nivå viser analysen at en opplevd konflikt mellom verdier i det representative demokratiet og samskaping delvis bidrar til å forklare samskapingspraksis og ambisjoner blant noen av informantene, men at flertallet ikke oppfatter denne konflikten som et hinder for å igangsette samskapingsinitiativer.

Samtidig fremkom det av analysen at en manglende klarhet rundt bruk av samskapingsbegrepet og ambisjoner for i hvilken grad man ønsker å ta i bruk denne strategien innad i bydelen, antageligvis også kan bidra til å forklare samskapingspraksis og ambisjoner i delprogram nærmiljø i Groruddalssatsingen.

7.3 Implikasjoner og veien videre

Funnene indikerer at selv om samskaping er blitt et populært begrep som i økende grad tas i bruk innen delprogram nærmiljø er praksisen fortsatt på et relativt lavt modenhetsnivå. Det finnes mange og til dels høye ambisjoner blant de ansatte i nærmiljøetsatsingene for hvordan de ønsker å involvere innbyggerne i samskapingsprosesser, men disse er foreløpig hovedsakelig realisert på tjenesteorientert nivå.

Som analysen viser kan dette til dels skyldes en konflikt med representative demokratiske verdier, men det må antas at også andre underliggende årsaker kan bidra til å forklare dette. En av disse kan som omtalt antas å være en manglende enhetlig forståelse rundt begrepet og i hvilken grad man skal ta i bruk samskaping som strategi i bydelen. Dette kan antagelig ses i sammenheng med at begrepet fortsatt er relativt nytt i offentlig sektor. En annen forklaringsfaktor kan tenkes å være forholdet mellom politikk og administrasjon på bydelsnivå i Oslo. Bydelsadministrasjonen har en sterk posisjon i styringen av bydelen, og politikernes funksjon er mer formell, da de kun er politikere på deltid (Heinelt, Hlepas, Kuhlmann & Swianiewicz, 2018, s. 27-28; Monkerud, Indset, Stokstad & Klausen, 2016). Dette kan tenkes å spille inn på mulighetene for å involvere politikere i aktive samskapingsprosesser. For å si noe om i hvilken grad disse faktorene kan bidra til å forklare samskapingspraksis og ambisjoner kreves det imidlertid videre forskning på feltet.

Gitt valget av metode kan disse funnene ikke uten videre generaliseres til andre kontekster hvor lokale myndigheter forsøker å samskape med sine innbyggere. Likevel er det mulig å anta at noen av elementene som er belyst kan være eller kommer til å bli av relevans for andre bydeler og kommuner, såfremt populariteten til samskapingsbegrepet og innholdet som følger med kommer til å vedvare i årene fremover.

Da den nåværende Groruddalssatsingen er på et tidlig stadium kan denne studien bidra med innsikt og bevisstgjøring for de involverte i nærmiljøetsatsingen rundt hvordan bydelene foreløpig har forholdt seg til samskaping som begrep og strategi, og hvilke dilemmaer de kan komme til å møte på hvis dette skal institusjonaliseres i større grad enn i dag. Studien kan også bidra med innsikt i hvordan nye trender kan opptre i møte med det kommunale systemet, og hvordan dette blir påvirket av de tradisjonelle demokratiske institusjonene.

Litteraturliste

- Agenda Kaupang. (2018). *Utredning om organisering og styring av Groruddalssatsingen 2017-2026 og integrering av nye satsinger* (1020437-1). Stabekk. Hentet fra https://www.agendakaupang.no/wp-content/uploads/2018/06/Rapport_KMD_Utredning-om-organisering-og-styring-av-Groruddalssatsingen-2017-2026-..._Agenda-Kaupang_.pdf
- Agenda Kaupang, Proba samfunnsanalyse & Civitas. (2016). *Sluttevaluering av Groruddalssatsingen, Hovedrapport* (R8997). Oslo. Hentet fra https://evalueringsportalen.no/evaluering/sluttevaluering-av-groruddalssatsingen-hovedrapport/Rapport_Sluttevaluering%20av%20Groruddalssatsingen.pdf/@@inline
- Andersen, L. L., Espersen, H. H., Kobro, L. U., Kristensen, K., Skar, C. & Iversen, H. (2018). *Demokratisk innovasjon: Teorier og modeller for samskapende sosial innovasjon i norske kommuner* (2464-3505). Porsgrunn: Høgskolen i Sørøst-Norge.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bassoli, M. (2010). Local Governance Arrangements and Democratic Outcomes (with Some Evidence from the Italian Case) *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 23(3), 485-508.
- Bentzen, T. Ø., Sørensen, E. & Torfing, J. (Kommende). Strengthening public service production, administrative problemsolving, and political leadership through co-creation? , *Refert til med godkjennelse fra forfatterne*
- Bouckaert, G. & Pollitt, C. (2011). Ch.1: Comparative public management reform: an introduction to the key debates. I G. Bouckaert & C. Pollitt (Red.), *Public Management Reform. A Comparative Analysis* (3. utg.). Oxford; New York: Oxford University Press.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies, 69(3), 313-328. <https://doi.org/10.1177/0020852303693002>

- Brage, Ø. (2019). Ungdomskonferansen 2019: Når ungdommen setter dagsorden. *Akers Avis Groruddalen*. Hentet fra <https://goruddalen.no/nyheter/nar-ungdommen-setter-dagsorden/19.24999>
- Brandsen, T., Steen, T. & Verschuere, B. (2018). Co-Creation and Co-Production in Public Services: Urgent Issues in Practice and Research. I T. S. Brandsen, Trui; Verschuere, Bram (Red.), *Co-Production and Co-creation: Engaging citizens in public services*. New York: Routledge.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Bydel Bjerke. (2018). *Programplan 2019 for områdeløft i Bydel Bjerke* (Groruddalssatsingen- Delprogram nærmiljø).
- Bydel Grorud. (2018). *Programplan for områdeløft i Bydel Grorud- Delbydel Romsås, Ammerud og Grorud* (Groruddalssatsingen - Delprogram nærmiljø).
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven og London: Yale University Press.
- Danielsson, M., Hertting, N. & Klijn, E.-H. (2018). Tricky for good reasons: Institutionalizing local participatory governance in representative democracy. I N. Hertting & C. Kugelberg (Red.), *Local Participatory Governance and Representative Democracy: Institutional Dilemmas in European Cities* (1. utg., s. 18-48). New York: Routledge.
- Difi. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* (07). Direktoratet for forvaltning og IKT. Hentet fra https://www.difi.no/sites/difino/files/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf
- Gerring, J. (2017). *Case study research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Groruddalssatsingen. (2016a). *Alle på banen! Innbyggerinvolvering, tverrfaglig samarbeid og offentlig-privat samspill i områderettet arbeid* (Håndbok fra Groruddalssatsingen 2007-2016). Oslo. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/slik-bygger-vi-oslo/groruddalssatsingen-2017-2026/>

- Groruddalssatsingen. (2016b). *Gode nærmiljøer- Innføring i metode for områderettet arbeid* (Håndbok fra Groruddalssatsingen 2007-2016). Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/slik-bygger-vi-oslo/groruddalssatsingen-2017-2026/>
- Groruddalssatsingen. (2016c). *Programbeskrivelse for Groruddalssatsingen 2017-2026*. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/slik-bygger-vi-oslo/groruddalssatsingen-2017-2026/#gref>
- Groruddalssatsingen. (2019). *Handlingsprogram 2019* (Områdesatsingene i Oslo - Delprogram Nærmiljø). Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/slik-bygger-vi-oslo/groruddalssatsingen-2017-2026/delprogram-narmiljo/>
- Heinelt, H., Hlepas, N., Kuhlmann, S. & Swianiewicz, P. (2018). Local government systems: Grasping the institutional environment of mayors IH. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria & H. Reynaert (Red.), *Political leaders and changing local democracy. The local mayor*. Palgrave macmillian.
- Hertting, N. & Kugelberg, C. (2018). Representative democracy and the problem of institutionalizing local participatory governance. I N. Hertting & C. Kugelberg (Red.), *Local Participatory Governance and Representative Democracy: Institutional Dilemmas in European Cities* (bd. 1). New York: Routledge.
- Klijn, E.-H. & Skelcher, C. (2007). Democracy and Governance Networks: Compatible or not? *Public Administration*, 85(3), 587-608. <https://doi.org/doi:10.1111/j.1467-9299.2007.00662.x>
- KS. (2019). Framtidas kommune. Hentet 14.05 2019 fra <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/framtidas-kommune/>
- Lund, P.-Ø. (2014). *Innsatser i utsatte byområder- erfaringer fra Groruddalssatsingen Oslo*. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/slik-bygger-vi-oslo/groruddalssatsingen-2017-2026/#gref>

- Lund, T. (2002). Kap. 3: Metodologiske prinsipper og referanserammer IT. Lund (Red.), *Innføring i forskningsmetodologi* (s. 79-123). Oslo: Unipub.
- Monkerud, L. C., Indset, M., Stokstad, S. & Klausen, J. E. (2016). *Kommunal organisering. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase*. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
- Områdepolitikk for Oslo. (2018). Hentet 21.09.2018 fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/byutvikling/omradepolitikk/>
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, S. P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach, 43(2), 135-158. <https://doi.org/10.1177/0275074012466935>
- Oslo kommune. Slik bygger vi Oslo. Hentet 16.05 2019 fra https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/slik-bygger-vi-oslo/#!c|f_topic_area_priorities/m|list
- Oslo kommune. (2017). *Byrådssak 176/17: Områdepolitikk*. Oslo kommune, byrådet Hentet fra https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13269749-1518610074/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Byutvikling/Områdesatsingen%20i%20Oslo/Byrådssak_omradepolitikk.pdf
- Regjeringen. (2018). Fremtidens lokaldemokrati i nye kommuner. Hentet 14.05 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/lokaldemokrati/fornyelse-og-utvikling-av-lokaldemokratiet/id2547775/>
- Rose, L. E. (2014). Kapittel 2 Demokratiteori- forventninger og virkelighet. I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

- Ruud, M. E., Andersen, B., Brattbakk, I., Breistrand, H., Nygaard, M. & Vestby, G. M. (2018). *Utfordringer og mulighetsrom. Oppstartsanalyse for områdeløft på Romsås og Grorud*. Oslo: By- og Regionforskningsinstituttet NIBR.
- Røiseland, A. & Lo, C. (2019). Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(01), 51-58. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03> E
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). Interactive - or counteractive - governance? Lessons learned about citizen participation and political leadership IJ. V. M. Edelenbos, Ingmar (Red.), *Critical Reflections on Interactive Governance* (s. 120-145). Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Sjølander, I. (2014). *Beboeres innflytelse i planlegging på lokalt nivå. En studie av programgruppen i områdeløftet på Veitvet-Sletteløkka* (Masteroppgave). Universitetet i Oslo, Oslo.
- Skelcher, C. & Torfing, J. (2010). Improving democratic governance through institutional design: Civic participation and democratic ownership in Europe, 4(1), 71-91. <https://doi.org/doi:10.1111/j.1748-5991.2010.01072.x>
- SSB. (2019). Arbeidskraftundersøkelsen: Sysselsatte, etter bostedsfylke, kjønn, statistikkvariabel og år. Hentet 13.04 2019 fra <http://www.ssb.no/statbank/sq/10021693/>
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks, 28(3), 195-218. <https://doi.org/doi:10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x>
- Thacher, D. & Rein, M. (2004). Managing Value Conflict in Public Policy, 17(4), 457-486. <https://doi.org/doi:10.1111/j.0952-1895.2004.00254.x>
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Torfing, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2016a). Samskapelse er bedre og billigere. *Stat og Styring*, 1 (2016), 10-14.

- Torring, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2016b). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, L. G. (2014). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>

Vedlegg 1: Dokumenter brukt som datagrunnlag i oppgaven

Programplan bydel Bjerke 2019

Programplan bydel Grorud 2019

Handlingsplan delprogram nærmiljø 2019

Programbeskrivelse for Groruddalssatsingen 2017-2026

Innsatser i utsatte byområder: erfaringer fra Groruddalssatsingen

Vedlegg 2: Informasjonsskriv og samtykkeskjema

Forskningsprosjektet

«Samskaping i Groruddalssatsningen»

Dette skrivet gir informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med dette mastergradsprosjektet er å få en dypere innsikt i erfaringer fra og syn på involvering av innbyggere i samskappingsprosesser i Groruddalssatsningen. Valget om å studere Groruddalssatsningen ligger i områdesatsningens status som referansemodell for områdeløftmetodikk i Oslo, og på bakgrunn av det eksplisitte fokuset på medvirkning i satsningen. Tre områdeløft som på nåværende tidspunkt er aktive (mars 2019) er invitert til å delta som caser.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Hva innebærer det for deg å delta?

Deltakelse i prosjektet innebærer det å delta i et intervju. Intervjuet er estimert til å vare mellom 30 og 60 min. Jeg vil ta lydopptak og notater fra intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn for dette. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan opplysningene du gir blir oppbevart og brukt

Jeg vil kun bruke opplysningene om deg til formålet beskrevet over. Ditt navn vil bli anonymisert, men studiens formål gjør at stillingstittel/rolle og arbeidssted ikke kan anonymiseres. Dersom det er aktuelt å gjengi sitater som kan identifiseres, tar jeg kontakt for å få din godkjenning. Opplysningene blir behandlet konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 1. september 2019. Alle personopplysninger og opptak vil bli slettet ved prosjektslutt.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,

- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Institutt for statsvitenskap har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Institutt for statsvitenskap ved Ananda Magnussen: anandamm.student.sv.uio.no
- Veileder Signy Irene Vabo kan kontaktes på: s.i.vabo@stv.uio.no
- Vårt personvernombud: Maren Magnus Vold kan kontaktes på: personvernombud@uio.no eller m.m.voll@admin.uio.no
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost personvernombudet@nsd.no eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Student
Ananda Michael Magnussen

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Samskaping i Groruddalssatsningen* og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 1. september 2019

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3: intervjuguide bydelene

1. Kan du begynne med å fortelle litt om din rolle i områdeløftet og prosjektene du har ansvar for innenfor nærmiljøsatsningen?
2. Har du hørt om samskapingsbegrepet?
3. Er dette et begrep dere bruker?

Hvis JA:

4. kan du fortelle meg litt om hva du legger i dette begrepet?
 - *Hvis de ikke bruker samskaping som begrep om innbyggerinvolvering:*
hvilke begrep bruker dere for interaksjon med/involvering av innbyggere?
 - **bytt ut samskapingsbegrepet med det begrepet de bruker og bruk de samme spørsmålene*
5. Hvorfor har dere valgt å bruke samskaping som begrep og som metode/strategi? (EV: Hvorfor har dere valgt det begrepet dere bruker fremfor andre begreper?)
6. Har dere noen pågående prosjekter eller prosesser som du vil si er samskapingsprosjekter innenfor ditt ansvarsområde? (EV: i hvilke pågående prosjekter involverer dere innbyggere, og på hvilke måter involverer dere de? (Da kan spm 7 droppes)
7. Kan du fortelle litt om på hvilke måter dere jobber med å involverer innbyggere i samskapingsprosesser innenfor ditt ansvarsområde?
8. Hva er innbyggernes rolle i disse prosessene?
 - I hvilke faser/stadier av prosjektet er innbyggerne involvert i?
 - Hvilke innbyggere er det som er involvert?
 - i. *er det de som er direkte berørt av prosjektet eller også andre i området?*
9. Hvilke andre aktører er involvert i samskapingsprosessene?
 - Kan du fortelle om deres rolle?
 - i. *Probe om politiske aktørers rolle*
10. Kan du fortelle litt om samspillet mellom aktørene som er involvert
11. Hva ønsker dere å oppnå med å involvere innbyggerne i de (samskapings)prosessene dere nå har?
12. Hva slags funksjon tenker du at samskapingsprosessene skal ha innenfor ditt ansvarsområde og i bydelen generelt?
 - Er samskapingsprosessene kun knyttet til områdeløftet eller er det en måte dere jobber på i bydelen generelt?
 - i. Om det kun er knyttet til områdeløftet; har dere noen ambisjoner om å innføre samskapingsprosesser i bydelen generelt? *Utdyp*

- I hvilke faser av policyprosessen er det aktuelt å involvere innbyggere, og hva slags rolle/funksjon fyller innbyggerne i hver av fasene?
 1. *problemdefinisjon/agendasetting*,
 2. *(policy)utforming*,
 3. *Beslutningsfase/vedtaksfas*)
 4. *implementering*

13. Hva slags positive sider/effekter ser du ved å involvere innbyggere i samskapingsprosesser?

14. Er det visse ansvarsområder i bydelen hvor du tenker det er mindre relevant å involvere innbyggere i samskapingsprosesser i enn innenfor andre områder?

15. Ser du noen utfordringer med å involvere innbyggere i samskapingsprosesser? Isåfall hvilke?

- Er det noe du oppfatter som problematisk ved å involvere innbyggere i samskapingsprosesser?

16. Har dere opplevd/oplever dere noen hindringer for å få til de samskapingsprosessene som dere har ambisjon for nå? / er det noe som gjør det vanskelig å gjennomføre de samskapingsprosessene dere har hatt/har nå?

- Opplever du at mangel på tid blant alle eller noen de involverte aktørene gjør det utfordrende å få til samskapingsprosesser?

17. Opplever du det som utfordrende å finne gode rammeverk/veiledere eller strukturer for hvordan man skal gjennomføre samskapingsprosesser i bydelen, eller opplever du at det finnes gode strukturer for dette?

18. Har du noen tanker rundt de demokratiske aspektene ved å involvere innbyggere i samskapingsprosesser?

19. Hva tenker du om at samskaping innebærer at noen innbyggere involveres i prosesser som tradisjonelt har vært bydelens ansvar, og at de slik får større innflytelse over utviklingen i bydelen enn andre innbyggere?

20. Og hva tenker du om at samskaping kan innebære at noen innbyggere blir involvert i samskapingsprosesser med politiske beslutningstakere? F. eks gjennom å flytte tradisjonell politisk beslutningsmakt fra politikere til samskapingsarenaer hvor både politikere og innbyggere er involverte parter.

- *Er dette aktuelt å gjøre hos dere?*
- *Er dette en demokratisk utfordring?*

21. Har dere noen konkrete planer for involvering av innbyggere i fremtidige samskapingsprosesser?

- Fortell om innbyggerens tiltenkte rolle i de fremtidige prosjektene
- Hva ønsker dere å oppnå her?

22. Har du noe mer du vil si/noen spørsmål?

23. Kan jeg få tilsendt rapporter og/eller andre dokumenter om de prosjektene dere holder på med?

Tusen takk for at du tok deg tid til å prate med meg!

Vedlegg 4: intervjuguide bydelsutvalget bydel Bjerke

1. Introsjospørsmål: nå har du jo lest et par setninger om hva det er jeg skriver oppgave om. Har du noen umiddelbare tanker om dette temaet, sett fra bydelsutvalgets perspektiv?
2. Kan du fortelle litt om BUs rolle i nærmiljøetsatsningen?
3. Har du hørt om samskapingsbegrepet?
 - Hva legger du i dette begrepet?
4. Er det noen prosjekter i regi av områdeløftet nå, hvor både BU og innbyggerne er involvert som aktive parter?
 - Hva er isåfall deres (BUs) rolle og hva er innbyggernes rolle?
 - Hvordan opplever du at samspillet mellom dere, innbyggerne og de administrative aktørene i bydelen fungerer?
5. Hvilke positive effekter ser du av å involvere innbyggere i samskapingsprosesser i bydelen?
6. Hvilke utfordringer ser du ved å involvere innbyggere i samskapingsprosesser i bydelen?
7. Hva slags funksjon tenker du at samskaping skal ha i Bjerke bydel generelt?
 - Bør samskaping kun benyttes i forbindelse med områdeløftet eller bør det også benyttes i bydelen forøvrig?
 - Er det noen ansvarsområder i bydelen hvor du tenker det er særlig relevant å involvere innbyggere i samskapingsprosesser?
 - Er det noen ansvarsområder i bydelen hvor du tenker man ikke skal involvere innbyggere i samskapingsprosesser?
 - I hvilke faser av policyprosessen er det aktuelt å involvere innbyggere, og hva slags rolle tenker du at de skal fylle i hver av fasene?
 - 1. *problemdefinisjon/agendasetting*, 2. *(policy)utforming*, 3. *Beslutningsfase(vedtaksfase)* 3. *implementering*
8. Opplever dere, fra BUs perspektiv, noen hindringer for å få til de samskapingsprosessene som det er ambisjoner for å gjennomføre nå?
 - Opplever du at mangel på tid blant alle eller noen de involverte aktørene gjør det utfordrende å få til samskapingsprosesser?
 - *Få info om politikernes, admin og innbyggernes opplevelse av dette*

- Opplever du det som utfordrende å finne gode rammeverk/veiledere eller strukturer for hvordan man skal gjennomføre samskapingsprosesser i bydelen, eller opplever du at det finnes gode strukturer for dette?
- 9.** Har du noen tanker rundt de demokratiske aspektene ved å involvere innbyggere i samskapingsprosesser?
- 10.** Hva tenker du om at samskaping innebærer at noen innbyggere involveres i prosesser som tradisjonelt har vært bydelens ansvar, og slik får større innflytelse over utviklingen i bydelen enn andre innbyggere gjennom samskapingsprosesser?
- 11.** Og hva tenker du om at samskaping kan innebære at noen innbyggere blir involvert i lukkede samskapingsprosesser med administrative aktører og politiske beslutningstakere? F.eks gjennom å flytte tradisjonell politisk beslutningsmakt fra politikere til samskapingsarenaer hvor både politikere og innbyggere er involverte parter.
- *Er dette en demokratisk utfordring?*
 - *Vil dette f.eks kunne skape større politisk tillit i befolkningen?*
 - *Eller vil det være problematisk for verdien om demokratisk likhet?*
- 12.** Har du noe mer du vil si/noen spørsmål?

Tusen takk for at du tok deg tid til å prate med meg!

Vedlegg 5: intervjuguide byrådsavdelingen for byutvikling

1. Kan du fortelle litt om hvordan du jobber med Groruddalssatsningen, og spesielt delprogram nærmiljø? Hva er din rolle og dine ansvarsoppgaver i forhold til dette?
2. I programbeskrivelsen for Groruddalssatsningen står det at en «viktig ambisjon for Groruddalssatsningen er at programmet skal bidra til å utvikle nye metoder, virkemidler og samarbeidsformer innenfor satsingens innsatsområder», kan du utdype hva slags samarbeidsformer dere tenker på og hvorfor dere mener det er en viktig ambisjon i satsingen?
3. Er det en eksplisitt ambisjon om å bruke samskaping som samarbeidsform innenfor satsningen, fra byrådets side?
 - Hvis ikke: snakkes det om samskaping og isåfall i hvilke sammenhenger?
 - Hva legger du i begrepet samskaping?
4. Kan du fortelle litt om hva slags ambisjoner dere har for involvering av innbyggere (i samskappingsprosesser) i Groruddalssatsningen generelt, og i delprogram nærmiljø spesielt?
 - Hva slags rolle tenker du at innbyggerne skal ha for å nå målene i satsingen generelt og innenfor delprogram nærmiljø spesielt?
 - er innbyggerinvolveringen først og fremst sentrert rundt utvikling av nye prosjekter og tjenester, eller oppfatter du at det også benyttes på et strategisk utviklingsnivå? Benyttes det på politisk nivå?
5. Oppfatter du at bydelene har et bevisst forhold til hvordan de ønsker å involvere innbyggerne og hva de ønsker å oppnå med det?
 - Oppfatter du at de har et bevisst forhold til hvilken grad av samskaping (innbyggerinvolvering) de ønsker å benytte?
6. I hvilke faser av policyprosessen tenker du at det er aktuelt å involvere innbyggere, og hva slags rolle/funksjon fyller innbyggerne i hver av fasene? (*spør om hver av fasene!!*)
 - 1. *problemedefinisjon/agendasetting*, 2. *(policy)utforming*, 3. *Beslutningsfase(vedtakfase)* 4. *implementering*
7. Ser du noen utfordringer med å involvere innbyggere i samskappingsprosesser? Isåfall hvilke?
8. Har du noen tanker rundt de demokratiske aspektene ved å involvere innbyggere i samskappingsprosesser?
 - Da de overordnede målene for satsingen ble bestemt, og det ble bestemt at å utvikle nye former for samarbeid skulle være en overordnet ambisjon, og da tenker jeg

spesielt på samarbeid med innbyggere eller innbyggerinvolvering, ble det diskutert om dette kunne føre til en potensiell konflikt med verdier/prinsipper i det representative demokratiet?

- Hvordan var isåfall diskusjonen rundt dette?
- Ble det oppfattet som problematisk?
- Fikk diskusjonen noen konsekvenser for utforming av målsettingene for satsningen?

9. Hva tenker du om å involvere innbyggere som en aktør på et politisk beslutningsnivå sammen med politikere og administrativt ansatte? Tenker du at dette er aktuelt å gjøre i Oslo kommune, og isåfall på hvilket nivå? (bydel eller kommunalt nivå)?
- Hva tenker du om de demokratiske implikasjonene av dette?

10. Har du noe mer du vil si eller noen spørsmål til meg?

Takk for at du tok deg tid til å møte meg!