



Masteroppgave

ADM755 Samfunnsendring, organisasjon og ledelse

Hvordan beskrives offentlig-privat samarbeid innen bærekraftig by- og regionsutvikling i Norge i den tilgjengelige grå litteraturen og annen litteratur om temaet?

Marton Bjørdal Leine og Malin Natland Førde

Totalt antall sider inkludert forsiden: 81

Molde, 18.05.2022



Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§16 og 36.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert, jf. høgskolens regler og konsekvenser for fusk og plagiat	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider	<input checked="" type="checkbox"/>

Personvern

Personopplysningsloven

Forskningsprosjekt som innebærer behandling av personopplysninger iht.

Personopplysningsloven skal meldes til Norsk senter for forskningsdata, NSD, for vurdering.

Har oppgaven vært vurdert av NSD?

ja nei

- Hvis ja:

Referansenummer:

- Hvis nei:

Jeg/vi erklærer at oppgaven ikke omfattes av Personopplysningsloven:

Helseforskningsloven

Dersom prosjektet faller inn under Helseforskningsloven, skal det også søkes om forhåndsgodkjenning fra Regionale komiteer for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk, REK, i din region.

Har oppgaven vært til behandling hos REK?

ja nei

- Hvis ja:

Referansenummer:

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 30

Veileder: Ralf Kirchhoff

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven. §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjennelse.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Dato:

Førord

Denne masteroppgaven utgjør siste delen av fem år med høyere utdanning. Vi hadde begge tidligere i studieløpet utplassering hos forskjellige sektorer, en i privat bedrift og en i kommune. Dette ga oss et godt innblikk i hvordan næringslivet og kommunen samarbeidet, noe som pirret vår nysgjerrighet og engasjement til å forske videre på dette i en masteroppgave. I tillegg har mye av mastergraden vår inneholdt fag om bærekraft, byutvikling, organisering og ledelse, som sammen har vært med å øke interessen for dette feltet.

Det å skrive en masteroppgave har vært spennende og tidkrevende, men mest av alt en lærerik prosess. Å ha litteraturstudie som metode var nytt for oss, men nødvendig for å svare på vår problemstilling, noe som gjorde det ekstra interessant å skrive denne oppgaven.

Vi vil rette en stor takk til familie, venner og kollegaer som har heiet på oss gjennom prosessen, og til arbeidsplassene våre som har tilrettelagt for oppgaveskrivingen. En særlig stor takk går til våre foreldre som har gitt mye av tiden sin til korrekturlesing, og ikke minst til vår veileder Ralf Kirchhoff som har veiledet og holdt oss på riktig kurs gjennom denne våren.

Malin Natland Førde

Marton Bjørdal Leine

Skodje, 18.05.2022

Sammendrag

Det finnes mange nasjonale retningslinjer og veiledninger som omhandler viktigheten av at kommuner og fylkeskommuner bør samarbeide mer og tettere med andre sektorer. Denne masteroppgaven forsøker derfor å belyse hvordan slike typer samarbeid har fungert i praksis innen bærekraftig by- og regionsutvikling i Norge.

Masteroppgaven ser nærmere på hvordan betydningen av samarbeid innen offentlig sektor har formet seg og hvordan ulike faktorer kan påvirke et slikt samarbeid. Den tar også for seg nyere begreper som samskaping, samstyring og nye samhandlingsarenaer; begreper som går igjen i ulike nasjonale retningslinjer.

Bærekraftig by- og regionsutvikling er et vidt felt. For å få bredest mulig oversikt over hvordan samarbeid har fungert i praksis, har denne oppgaven litteraturstudie som metode. For å få mest mulig innsikt, har vi også inkludert rapporter, evalueringer og annen litteratur som ikke er vitenskapelige. Dette kalles *grå litteratur*, og vi vil bruke det begrepet videre i oppgaven.

Avgjørende for et godt samarbeid er involvering av alle aktører *fra begynnelsen*, noe som fører til positive effekter som god dialog, tettere bånd og økt eierskap. Åpenhet og tillit regnes også som viktige faktorer for å forstå de ulike rollene hver sektor har, og som i tillegg er med på å skape et bedre samarbeidsklima. Forholdet mellom fag og politikk i en kommune ser også ut til å være en viktig faktor før et samarbeid med næringsaktører begynner.

Resultatene viser også at ulike samarbeid i svært liten grad inkluderer sektorer som akademia og sivilsamfunnet. I flertallet av kommunenes strategier og mål kommer det frem at slik form for samarbeid *skal* eller *bør* gjøres, og at dette er et prioritert område for å nå bærekraftsmålene. Det kommer dog ikke fram i denne litteraturen at en slik inkludering er til stede i majoriteten av prosjektene i denne litteraturen.

Innhold

1.0	Introduksjon	1
1.1	Innledning	1
1.2	Problemstilling og forskningsspørsmål	2
2.0	Teori	5
2.1	Fra New Public Management til New Public Governance.....	5
2.2	Bærekraftsmål og samarbeid for å nå målene	7
2.3	Samarbeidsbegrepet i lys av reformbølgene.....	9
2.3.1	Tidligere erfaring med OPS	11
2.4	Samskaping	13
2.4.1	Drivere og barriere innen samskaping	15
2.5	Samstyring i nettverk.....	16
2.6	Institusjonelle logikker	18
2.7	Nye samarbeidsarenaer.....	19
3.0	Metode	21
3.1	Litteraturstudie som metode	21
3.1.1	Virkelighetsforståelse.....	21
3.1.2	Fordeler og ulemper med litteraturstudie.....	22
3.2	Scoping review som metode.....	23
3.2.1	Fordel og ulempe med scoping review	24
3.2.2	Grå litteratur	25
3.3	Oppgavens metodiske opplegg.....	26
3.3.1	Begrepsavklaringer	26
3.3.2	Inkludering- og ekskluderingskriterier.....	27
3.3.3	Søkestrategi	29
3.3.4	Søkeresultater og kartlegging av data	30
3.4	Presentasjon av data	31
3.5	Datakvalitet	33
4.0	Sammendrag av litteratur	36
4.1	Angell, E., & Grimsrud, G. M. (2017): Attraktiv og bærekraftig? Småbyers erfaring med nasjonale retningslinjer for by- og tettstedsutvikling 2017	36
4.2	Arbeids- og sosialdepartementet (2018): Samarbeid om sosialt entreprenørskap	37
4.3	Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021). Veier til samarbeid.....	37
4.4	Kubat, S. (2016) Sentrumsløftet - et offentlig/privat samarbeid	38

4.5	Leivestad, M. H. (2020): Bærekraftig utvikling i Bømlo kommune: En casestudie om utfordringer kommunen har i planleggingsprosessen	39
4.6	Nenseth, V. (2008): Kreativ byutvikling - Stedsans og sentrumssatsing i Porsgrunn	40
4.7	NOU 2020:12. (2019) Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn	40
4.8	NOU 2020:15. (2019). Det handler om Norge - Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene	41
4.9	Onsager, K., et. al (2021): Mindre byer og regionsentre - roller og funksjoner i regioner og regional utvikling.....	42
4.10	Stene, M., & Mørkved, B. P. (2019): Kommunen sin framtidige næringsutviklingsrolle.....	42
4.11	Toftdahl, H., et al (2021): «Byen som regional motor» – Innfrir prosjektet forventningene?.....	43
4.12	Vedeld, T. (2022) Samskapingsparadokset: Mindre byer, klimastyring og bærekraftig byutvikling. Plan, (1), 50-55.....	43
4.13	Vestby, G. M., et.al (2016): Byene i Nordland som innovasjonssentra	44
4.14	Vestby, G. M. (2018): Fra sentrumsdød til sentrumsglød	45
4.15	Vestby, Ruud, Skogheim (2019). Sammen om sentrum	46
5.0	Analyse og drøfting	47
5.1	Kommunens aktørrolle i samskaping	47
5.2	Nettverksstyring	49
5.3	Innbyggere og akademia	51
5.4	Bærekraftsmålene	52
5.5	Interne faktorer for vellykket samarbeid	53
5.6	Institusjonelle logikker og likheter	54
5.7	Videre forskning	57
6.0	Oppsummering og avslutning	58
7.0	Litteraturliste.....	61

1.0 Introduksjon

1.1 Innledning

Det grønne skiftet representerer en endring i måten organisasjoner, stater og virksomheter handler og fungerer på. Det fører med seg nye måter å produsere produkter på, grønn omstilling i verdikjeden, bærekraftige løsninger og ikke minst innovasjon. Men det er ikke bare produkter, tjenester og teknologi som er i en omstilling. Det grønne skiftet vil, og har allerede, påvirket handlemønsteret vårt og ført til en overgang til handel med produkter som gir mindre belastning på miljøet rundt oss.

FN har laget 17 bærekraftsmål med den hensikt å fremme bærekraftig økonomi, bærekraftige sosiale forhold, samt å forbedre klima og miljø. For å nå disse målene, kreves det samarbeid. Dette er et viktig tema som har fått mer og mer oppmerksomhet det siste tiåret, særlig på grunn av komplekse utfordringer som ikke er mulig for én aktør eller sektor å løse alene. «*Det er behov for å se utfordringer i sammenheng og å finne nye samhandlingsarenaer for å finne helhetlige løsninger på tvers av sektorer og aktører*» (Hvitsand, 2017:7).

Samarbeid i seg selv er også et vidt begrep som kan brukes i mange forskjellige sammenhenger. Det kan være samarbeid mellom personer, bedrifter og stater, gjelde to eller hundrevis av parter, og samarbeidet kan ha ulike former for strukturering og formalisering. Likhetstrekket deres derimot, er at alle parter jobber mot et felles mål.

Parallelt med det grønne skiftet og det økte fokuset på samarbeid, fører også til endringer i kommunal sektor. Der en tidligere var en servicekommune, ser en nå tendenser til at kommuner samarbeider med andre sektorer for å finne løsninger sammen, som gjerne kalles *samskaping*.

Et viktig kjennetegn på samskaping er at aktører som næringsliv og academia involveres mer i sosiale, demografiske og velferdsmessige utfordringer, utfordringer som tradisjonelt hører til det offentlige. I tillegg får medborgerskap og innbyggerinkludering en annen betydning når man i større grad, eller på helt nye måter, inkluderer innbyggere i samfunnsutviklingen.

Samskaping har blitt et aktuelt samfunnsvitenskapelig begrep som beskriver et paradigmeskifte i offentlig styring. Det at begrepet er vidt, kan føre til en politisering som videre gjør det vanskeligere å definere. Blir samskaping derfor bare et begrep på et «bedre» samarbeid, eller gir det uttrykk for helt nye metoder å utvikle produkter og tjenester på?

Bærekraftig by- og regionsutvikling er også et aktuelt tema der det skjer store endringer. Det stilles flere krav til arealutnyttelse, grønne områder og lokaler, bærekraftige og innovative løsninger med mål om å fremme kultur og trivsel.

Temaene samskaping og bærekraftig by- og regionsutvikling er spennende, utfordrende og vil bli mer og mer viktig fremover. Samarbeid mellom ulike aktører i regionsutvikling går igjen i store deler av strategier og retningslinjer fra nasjonale myndigheter, men hvordan dette foregår og fungerer i praksis, finner vi derimot lite litteratur om. Dette vekket derfor vår interesse, og vi hadde derfor et ønske om å finne ut hva slags litteratur som finnes og hva den forteller om dette. For å kunne studere og kartlegge tilgjengelig litteratur, ville derfor en litteraturstudie være den riktige metoden for oss. Formålet med denne masteroppgaven er derfor å få mer kunnskap om denne formen for offentlig-privat samarbeid.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Et av FNs bærekraftsmål er mål nr. 17 – samarbeid for å nå målene. Dette målet har flere delmål, og et av dem er 17.17 og blir beskrevet slik: “*Encourage and promote effective public, public-private and civil society partnerships, building on the experience and resourcing strategies of partnerships*” (De Forente Nasjoner, u. å.).

Dette delmålet henger tett sammen med samskaping, hvor man sammen med flere aktører jobber for å løse *wicked problems* - altså komplekse problemer som en ikke klarer å identifisere, er uforutsigbare, og uten lineære løsningsmetoder (Hodgkinson, 2022). Sammen med andre aktører finner man nye, innovative og bærekraftige løsninger som hadde vært langt mer utfordrende, om ikke umulig, å gjøre alene.

I Norge er både sentralisering og fraflytting fra distrikter eksempler på slike “wicked problems”. Sentralisering kan føre til flere negative konsekvenser for miljøet; blant annet gir økt trafikk økt forurensning, og økt boligbygging ødelegger ofte grøntområder.

(Statistisk Sentralbyrå, 2007). Fraflytting kan blant annet føre til ubenyttet infrastruktur, redusert etterspørsel og verditap, og lengre reisevei til jobb, skole og andre tilbud (Statistisk Sentralbyrå, 2007).

Slike komplekse utfordringer bør løses med nyere former for samarbeid, samtidig som dette bør skje i tråd med bærekraftig utvikling. Men samarbeid i seg selv kan medføre utfordringer. I tillegg blir tenkemåten om samarbeid også mer kompleks; det bør være åpent, uformelt, ha langt mer involvering fra flere aktører og ha synergier.

Offentlig og privat sektor har ulike funksjoner, mål og struktur, lover og regler, fremgangsmåter og styringsprinsipper. Hvordan kan offentlig og privat sektor samarbeide optimalt når de tilsynelatende er så forskjellige? Med utgangspunkt i de komplekse utfordringene og nasjonale forventningene til samarbeid, har vi valgt å belyse hva forskjellig litteratur forteller om samarbeid mellom privat og offentlig sektor innen bærekraftig by- og regionsutvikling. For å kunne belyse dette, forsøker vi å finne bredden i litteraturen ettersom dette er store temaer. Dette gjør at vi også inkluderer grå litteratur, som vil si rapporter, evalueringer og andre dokumenter som ikke er vitenskapelige.

Vi har med utgangspunkt i dette valgt følgende problemstilling for masteroppgaven:

Hvordan beskrives offentlig-privat samarbeid innen bærekraftig by- og regionsutvikling i Norge i den tilgjengelige grå litteraturen og annen litteratur om temaet?

I denne masteroppgaven vil offentlig sektor avgrenses til å gjelde kommunal og fylkeskommunal sektor. Dette er fordi kommuner kommer tettere på regionale næringslivsaktører, og også fordi kommunal sektor gjerne får mål og retningslinjer fra Stortinget og departementer om å skape bærekraftig by- og regionsutvikling. Samarbeidsaktørene kommer derfor tettere på selve bærekraftprosjektet. Dette blir også forklart gjennom Stortingsmeldingen Bærekraftige byar og sterke distrikt (Meld. St. 18, 2016–2017, s. 5): «Gjennom nærleiken til innbyggjarane og næringslivet har kommunane lokalkunnskap som gjev gode føresetnader for å vere ein pådrivar i samfunns- og næringsutviklinga.»

Privat sektor vil i denne oppgaven være regionale bedrifter og næringslivsaktører for det aktuelle prosjektet. Det at bedriftene i denne oppgaven vil være regionale er med den antakelse om at aktører i næringslivet ønsker å delta i by- og regionsutviklingen for sin

gjeldende kommune, samt at dette er denne gruppen i privat sektor som blir nevnt som «næringslivet» i ulike prosjekter.

Samskaping og bærekraftig by- og regionsutvikling er relativt nye ord og begreper som fylkes- og kommunal sektor får retningslinjer og forventninger til å jobbe mot. Av tidligere forskning finner en flere evalueringer av offentlig-privat samarbeid som en kontraktsform, og en finner i mindre grad evalueringer av det som går direkte på samskaping mellom privat og offentlig sektor. Dersom samskaping skal være nåtidens og fremtidens løsning både på klimaendringer, samfunnsutvikling og bærekraft, vil det være nødvendig å belyse samarbeidsevne, utfordringer og nøkkelfaktorer for slike typer samarbeid.

For å besvare problemstillingen vår benytter vi følgende forskningsspørsmål:

- a) *Hva må til for at offentlig-privat samarbeid fungerer optimalt, gitt det vi finner om det i den grå litteraturen?*
- b) *I hvilken grad blir bærekraftsmålene styrende for ulike prosjekter, gitt det vi finner om det i den grå litteraturen?*
- c) *I hvilken grad kan vi identifisere institusjonelle logikker i prosjekter der det har vært offentlig-privat samarbeid innen by- og regionsutvikling?*
- d) *Hvem står bak den grå litteraturen om offentlig-privat samarbeid innen by- og regionsutvikling? Er det offentlig eller privat sektor?*

2.0 Teori

I dette kapitlet gis først en innføring i reform-modeller som er med på å gjøre rede for hvordan offentlig-privat samarbeid får ny form etterfulgt av bakgrunnen for bærekraftsmålene. Videre omhandler kapitlet offentlig-privat samarbeid og tidligere erfaringer med dette, for at det så tar for seg samskaping og samstyring. Avslutningsvis vil institusjonelle logikker og nye samarbeidsarenaer bli redegjort for.

2.1 Fra New Public Management til New Public Governance

New public management (NPM) er en reformbølge som begynte på 1980-tallet som følge av en økende liberalisme med utspring fra Storbritannia. Kjennetegn for denne reformen var å i større grad adoptere organisasjonsmodeller og styringsformer fra privat sektor, med hensikt å effektivisere og avbyråkratisere gjennom mer kvantitative måleindikatorer som mål- og resultatstyring. Målet var å nedtone forskjellene mellom offentlig og privat sektor, og NPM har sådan blitt en banebryter for flere ulike reformer.

Pollitt (2017) gjør rede for fire hovedretninger innen reformer; å bevare, modernisere, markedsføre og minimere. Å bevare vil si å jobbe for å beholde de strukturer og prosesser som eksisterer i størst mulig grad. I endringsprosesser vil en med denne modellen kun gjennomføre inkrementelle endringer for å ta hånd om nye utfordringer og trender.

Å modernisere står i kontrast til å bevare, og denne retningen har en mer positiv holdning til endringer. Modernisering innebærer å se nye muligheter og ta inn nye endringer der man ser et forbedringspotensial, som for eksempel forbedring av tjenester eller bedre regulering.

Å markedsføre er en type markeds mekanisme som innebærer at offentlig sektor benytter virkemidler og logikk fra privat sektor, med mål om å skape mer effektivitet og brukervennlig offentlig administrasjon. Dette innebærer mer resultatorientert styring, konkurranseutsetting og målstyring, med den hensikt å øke ytelsen i offentlig sektor.

Siste hovedretning er å minimere. Det vil si at man jobber for å minimere statens innflytelse mest mulig; privatisere det meste av tjenestetilbudene offentlig sektor har, samt kutte ned reguleringer til det absolutt nødvendige.

Ut ifra disse fire hovedretningene er både modernisering og markedsføring typiske trender som offentlig sektor har rettet seg etter siden NPM-bølgen på 1980-tallet.

I NPM-reformer har man gjerne et sterkt hierarki hvor prosesser helst koordineres top-down, altså styres arbeidet ovenfra og ned. Beslutninger og ordrer kommer fra ledelsen på toppen og forplanter seg nedover i organisasjonen i henhold til strategiene organisasjonen følger. Forslagene som kommer nedenfra kontrolleres gjerne av mellomledelsen og tilpasses organisasjonens mål før de presenteres videre opp i hierarkiet.

Fra 2000-tallet ser man tendenser til en ny reformbølge som kommer særlig til uttrykk gjennom måten man endrer tradisjonelle styre- og koordineringsprinsipper på.

Denne nye reformbølgen koordinerer heller prosessene i en organisasjon gjennom samarbeid i uformelle nettverk, mer down-up(ovenfra-opp)-hierarki. Pollitt (2017) gjør rede for dette som en mer egnet måte å koordinere prosesser på siden dette skaper bedre kommunikasjon og en mer tillitsbasert kultur - noe som fører til solidaritet blant medlemmene i organisasjonen. De fire hovedretningene innen reformer passer delvis også disse inn i den nye reformbølgen. Pollitt (2017) nevner dog en femte retning som i større grad passer denne bølgen bedre, nemlig *mobilisering*; «*The notion that it is government's job core job to mobilize lots of other stakeholders in ways that encourage them to pursue public goals*» (2017:120). Dette er noe av kjennetegnene på den nye reformbølgen som kalles *New Public Governance* (NPG).

Governance er et vidt begrep som brukes innen alt fra små styringsenheter til internasjonalt samarbeid om politikk, teknologi, kunstig intelligens og forvaltning. Sett fra et samfunnsvitenskapelig perspektiv gjør Røiseland & Vabo (2008) rede for begrepet governance som en endring i måten offentlig politikk kan koordineres på, fra autoritative styringsvirkemidler til flatere samhandlingsformer. Samtidig representerer governance pluralisme og en mer samfunnsbasert styrings- og beslutningsmodell enn en hierarkisk og statlig dominert styringsmodell. Videre oversettes begrepet governance som samstyring, og defineres som «*den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening*» (2008:90).

2.2 Bærekraftsmål og samarbeid for å nå målene

Økt fokus på samarbeid har også en sammenheng med bærekraftsmålene. De Forente Nasjoner (FN) ble opprettet i 1945 med mål om å sikre fred i verden gjennom FN-pakten. Pakten består av en rekke prinsipper og rettigheter, og samtidig med at FN har vokst, har flere avtaler blitt ratifisert i mange land. Særlig er FN-avtalene ment for å beskytte menneskerettigheter og minoriteter, nedruste ulike typer våpen og sikre miljø og klima.

Klimaforskningen fikk internasjonal satsing i etterkrigstiden, og forskere begynte å se nærmere på sammenhengen mellom klima og mennesker. Historikere ble nå kritisert av forskere for å ikke inkludere natur som en faktor i den historiske utviklingen (Pedersen, 2016). Mens interessen for klimaproblematikk var sterkt stigende etter krigen internasjonalt, var det først i begynnelsen av 1970-årene at temaet fikk økt oppmerksomhet i Norge (Pedersen, 2016).

Med store fremskritt og betydelige resultater innen klimaforskning ble FN etter hvert også en viktig aktør i bekjempelsen av klimaendringene og med å hjelpe stater i forhandlinger om klimaavtaler (Knudsen & Ravndal, 2020). Blant annet har vi hatt Kyotoavtalen og Parisavtalen, og kanskje mest kjent, FNs bærekraftsmål. Bærekraftsmålene bygger videre på tusenårsmålene fra 2000-2015 og er en arbeidsplan som består av 17 hovedmål og 169 delmål som ble vedtatt av Generalforsamlingen i 2015. Målene har tre dimensjoner; klima og miljø, økonomi og sosiale forhold. «*Målene skal fungere som en felles global retning for land, næringsliv og sivilsamfunn*» (De Forente Nasjoner, 2022).

Av disse 17 hovedmålene og 169 delmålene gjør vi nedenfor rede for *to* av hovedpunktene som er relevante for et offentlig og privat samarbeid innen bærekraftig byutvikling. Det første målet er nummer 11 - bærekraftige byer og lokalsamfunn - som innebærer å få på plass gode infrastrukturer, redusere klimagassutslipp og skape inkluderende samfunn. Bakgrunnen for dette målet er særlig den økende trenden med urbanisering og byers svært store klimagassutslipp. I dag bor over 50% av verdens befolkning i byer, og det er anslått at nærmere 7 av 10 vil bo i byer innen 2050 (Verdensbanken, 2020). Når det gjelder spesielt bærekraftig byutvikling, er delmål 11.3 aktuelt å se på i denne oppgaven. Dette delmålet går ut på å styrke bærekraftig urbanisering og deltakende samfunnsplanlegging.

Det andre målet er nummer 17 - samarbeid for å nå målene. Dette målet understreker nødvendigheten av å jobbe sammen globalt for å klare å oppnå bærekraftsmålene. Særlig blir finansielt samarbeid gjennom bistand og handel for å løfte utviklingsland trukket frem. Av hovedmålet er delmål 17.17 relevant, som går ut på at en må stimulere til gode partnerskap mellom flere interessenter. Dette går ut på å skape velfungerende samarbeid mellom det offentlige, private og i sivilsamfunnet.

Meldt. St. 40 (2020-2021) gjør rede for hvordan alle bærekraftsmålene implementeres i et norsk perspektiv. I Norge bor 82% av nordmenn i byer eller tettsteder (Statistisk sentralbyrå, 2019), og på lik linje med verden er urbanisering en økende trend. Mange distrikter og bygder opplever nedgang i befolkningsvekst, noe som fører til lavere innbyggertall og en eldre befolkning. Når det gjelder bærekraftsmål 11.3, trekker Regjeringen frem at det finnes gode systemer for samfunns- og arealplanlegging som skal fremme bærekraftig utvikling (Meld. St. 40, 2020-2021). Det trekkes også frem at planprosesser skjer på en åpen måte, og at plan- og bygningsloven fungerer tilfredsstillende. Allikevel nevnes det at det er et behov for nye virkemidler for å ivareta mål knyttet til klimaendringer, sosiale utfordringer og naturmangfold, og at det trengs plankompetanse som kan løse stadig mer komplekse samfunnsutfordringer (ibid.).

Regjeringen betegner bærekraftsmål 17 som en *bred mobilisering*, en mobilisering som inkluderer alt innen offentlig sektor, privat sektor, forsknings- og utdanningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner. Delmål 17.17 blir betegnet som *samstemthet*, der Regjeringen trekker frem at det skal sikres samstemthet i norsk utviklingspolitikk, og at norsk politikk skal bidra til en bærekraftig utvikling i samsvar med bærekraftsmålene (Meld. St. 40, 2020:175). Her blir det også trukket frem noen norske målepunkter, blant annet antall innovasjonsprosjekter gjennom et offentlig og privat partnerskap.

Gjennom FNs bærekraftsmål 17 - "*samarbeid*" - ser vi nå en økende trend der vi beveger oss fra den tradisjonelle NPM-modellen til en mer NPG-orientert tankegang. Fra styring går man mot "samstyring", noe som vil innebære større involvering fra privat næringsliv, frivillige organisasjoner og økt innbyggermedvirkning. Det opprettes møtepunkter mellom offentlige og private aktører, der man sammen kan jobbe frem gode løsninger. Et poeng er at begge skal dra nytte av samarbeidet. Ikke bare økonomisk, men også for fremdrift og utvikling av samfunn og prosjekter.

Det å finne bærekraftige løsninger henger også tett sammen med innovasjon. Regjeringen arbeider med å styrke arbeidet med innovasjon i offentlig sektor, og i Meld. St. 30 (2019-2020) «*En innovativ offentlig sektor*» legges det frem tre hovedprinsipper; 1) politikere og offentlige myndigheter må gi handlingsrom og insentiver til å innovere, 2) ledere må utvikle kultur og kompetanse for innovasjon, der man har mot til å tenke nytt og lære av feil og suksesser, og 3) offentlige virksomheter må søke nye former for samarbeid.

«*Nyskapning, oppfinningar og entreprenørskap er samfunnsmessig viktig berre når det får spreiding*», forklarer Ringholm et. al (2013) i sin forskning om innovative kommuner. Her trekkes frem nødvendigheten av et privat og offentlig samarbeid for offentlig innovasjonsevne. I privat sektor spres innovasjon gjennom markedsmekanismer (særlig konkurranse), mens dette ikke er tilfellet i offentlig sektor. Samarbeid som spredningsmekanisme blir derfor viktig for å kunne spre innovasjon til andre kommuner (ibid.:13).

2.3 Samarbeidsbegrepet i lys av reformbølgene

Både behovet for samarbeid og samarbeidsmåter har endret seg med årene. I privat sektor ser man en økende trend med samarbeid mellom bedrifter. Det har vært, og delvis er, en skepsis blant bedrifter å samarbeide på grunn av frykten for at samarbeidspartner(e) bruker dette for å få tilgang til informasjon, teknologi og andre ressurser til egen vinning og konkurransefortrinn. Samtidig kan også samarbeid svekke konkurranse mellom virksomheter i den grad man allierer seg om for eksempel pris eller salg. I Norge er det derfor nedfelt en konkurranselovgivning – Konkurranseloven – som skal sørge for at samarbeid skjer innenfor de riktige rammene (Konkurransetilsynet, u.å.)

I offentlig sektor har man ulike samarbeidsformer mellom andre offentlige institusjoner. Særlig godt kjent og brukt er interkommunalt samarbeid (IKS), som har som formål å dele på kommunale oppgaver som blant annet avfallshåndtering, helsetjenester og kulturtilbud.

Når det gjelder samarbeid mellom offentlig og privat sektor, kaller man gjerne dette et offentlig-privat samarbeid (OPS). Det er et vidt begrep som har forandret seg med årene. Begrepet er vidt i den forstand at det kan romme store prosjekter, som veiutbygging og bygningsprosjekter, til mindre samarbeidsprosjekter som tjenesteutvikling og

kvalitetsheving. OPS har også ulike former og kan brukes på alle forvaltningsnivå (Hodge, 2013:2-3).

En streng definisjon av OPS, som gjerne tilhører NPM-bølgen, blir gitt i St. meld. nr. 15 (2004-2005) *Om konkurransepolitikken*. Her blir det beskrevet at OPS er en kontraktsform, og den blir sett på som et alternativ for den tradisjonelle formen for anbudskonkurranse. Her er det også satt opp punkter for et typisk OPS-konsept;

- Kontrakten om oppdraget tildeles etter anbudskonkurranse. I hovedsak regulerer kontrakten forholdet mellom offentlig myndighet og tilbyder, men det legges også opp til et samarbeid (partnerskap) mellom de to.
- Tilbyderen som vinner konkurransen får i oppdrag både å gjennomføre et bygge- eller utviklingsprosjekt og å drive og vedlikeholde anlegget gjennom en forholdsvis lang periode.
- Inntektene i prosjektet vil stamme fra brukerbetaling, offentlige rammetilskudd eller offentlige tilskudd pr. bruker, alternativt en kombinasjon.
- Gjennom kontraktsperioden står tilbyderen vanligvis som eier. Eierskapet tilfaller offentlig myndigheter etter endt kontrakt.

Én av hovedgrunnene for å innføre denne formen for samarbeid, var først og fremst den økonomiske. OPS gir rom for at private aktører står for både bygging og vedlikehold av prosjektet, og mye av den økonomiske risikoen legges på dem. Dermed vil ikke kommunen stå dårligere økonomisk stilt ved for eksempel økonomiske overskridelser av prosjektet eller stor gjeld (ibid.)

I et slikt offentlig-privat samarbeid har også den offentlige part og den private part klart definerte samarbeidsområder, roller og ressurser. Når kontrakt først er inngått, har offentlig sektor svært lite handlingsrom ettersom endringer gjerne krever politiske forhandlinger eller høringer som både forsinker prosjektet og fører til økte kostnader (ibid.)

En langt bredere definisjon av OPS, og som også i større grad representerer NPG-bølgen, blir ifølge Greve & Hodge (2007:180) forklart som «enhver form for samarbeid mellom offentlige og private aktører». En mer analytisk definisjon på offentlig-privat samarbeid

derimot, blir redegjort av Donahue & Zeckhauser (2006). De definerer samarbeidet (public-private collaboration) som «collaborative governance». De definerer begrepet slik: “*The pursuit of authoritatively chosen public goals by means that include engaging the efforts of, and sharing discretion with, producers outside of government.*” (2006:496).

Det å ha en så bred definisjon av OPS gjør begrepet vidt og tvetydig. Dette har ført til en politisering av begrepet og desto mer utfordrende å definere. Andersen og Røiseland (2008:12), referert i Folkestad & Lindén (2014:6), gjør rede for at OPS-begrepet og partnerskapsbegrepet brukes som politisk slagord og strategi, og at den politiske og analytiske definisjonen derfor ikke nødvendigvis sammenfaller. Samtidig kan den også oppfattes utfordrende for politikere som i et representativt demokrati skal representere innbyggerne. Ved å samhandle med private aktører eller frivillige organisasjoner, overfører de makt til andre som ikke er valgt som representanter for demokratiet. Dette kan da skape et visst ubehag for politikere som har en valgperiode på fire år. (Christensen, 2017:139)

Offentlig sektor moderniseres stadig, også nye måter å samarbeide på. En moderniseringsbølge av offentlig sektor redegjør Pollitt (2017) som «open government», en voksende trend der stater blir mer transparente. Dette gjelder også for de nyere samarbeidsformene, hvor idealet er å ha *horisontale nettverk* med likeverdige aktører, fri utveksling av informasjon, åpenhet og informering til alle aktører (ibid.). Dette henger tett sammen med begrepet *samskaping*, som gjerne er offentlig sektors betegnelse for denne formen for samarbeid med andre aktører. Disse begrepene vil bli redegjort senere i teorikapittelet.

2.3.1 Tidligere erfaring med OPS

Tidligere forskning på offentlig-privat samarbeid viser mest til eksempler fra OPS som kontraktsform, der det har blitt forsket på erfaringer, resultater, og fordeler og ulemper.

Revisjonsfirmaet KPMG utarbeidet i 2003 en erfaringsrapport på oppdrag for Nærings- og handelsdepartementet. Denne viser til flere grunner til at OPS er gunstig for offentlige prosjekter. Ett perspektiv er det økonomiske. Det blir gjort rede for at OPS gir en effektivisering med lavere kostnader og bedre estimering av økonomiske konsekvenser. Det blir også nevnt at finansieringen er tryggere ettersom OPS-avtaler varer over lengre

tidsperioder på flere tiår. Ved kontraktsinngåelse kan heller ikke politisk skifte overkjøre forpliktelsene.

Et annet perspektiv er livssyklusen for samarbeidet. Store offentlige engangsinvesteringer er ikke nødvendig, noe som fører til en tidligere oppstart for prosjektene. I tillegg tvinges utbygger i et OPS å se helhetlig på prosjektet, fra bygging til drift og vedlikehold. På denne måten blir det argumentert for at man unngår vedlikeholdsetterslep.

Et tredje perspektiv er mindre offentlig byråkrati og stimulering av innovasjon. Fokus på kvalitet, kostnader og sterkt press på effektivisering stimulerer til kreativitet og innovasjon for private aktører. Samtidig argumenteres det for at OPS unngår offentlig detaljstyring ved å la private aktører stå for prosjektet, der offentlige instanser heller forholder seg til hovedmålsettingene. Dette blir også understreket i digitaliseringsstrategien *Én digital offentlig sektor* av Kommunal- og distriktsdepartementet (2019:43): «Erfaringene viser at offentlig oppdragsgivere i stor grad detaljspesifiserer løsninger når de lyser ut oppdrag istedenfor å beskrive behovet».

I samme utredning vises det også til ulemper med OPS. Det blir også vist til økonomiske konsekvenser som blant annet høyere renter og risikoen for konkurs hos private aktører. Det tidligere direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI), trekker også frem ulemper som store krav til bestiller-kompetanse og kostnader knyttet til planleggings- og tilbudsfasen (Folkestad & Lindén, 2014).

Folkestad og Lindén (2014) har hatt to casestudier som viser til erfaringer om OPS fra kommunene Hamarøy og Kristiansand. I Hamarøy kommune beskrev alle parter OPS-modellen som en suksess. Suksessen kom av nært samarbeid og en økonomisk fordeling av risiko. I Kristiansand kommune ble det gjennomført et OPS-prosjekt ved byggingen av Aquarama Bad. Her hadde både kommunen og private aktører liten erfaring med samarbeid fra før, noe som førte til merkostnader og større ressursbruk for kommunen. I tillegg kommer det i rapporten frem to lærdommer som i mindre grad omtales i faglitteraturen. Den ene er at det er vanskelig for kommunen å gjøre endringer i driftsfasen fordi dette krever nye forhandlinger med privat aktør, og den andre er at OPS er svært politisert (Folkestad & Lindén, 2014:35). Det blir her belyst at det kan oppstå spenning mellom fag og politikk, og en av informantene mener derfor det er viktig å avpolitiserer spørsmålet om valg av modell og i stedet være mer pragmatiske.

2.4 Samskaping

Samskaping er et vidt begrep med mange definisjoner som blant annet sosialt entreprenørskap, kommune 3.0, medborgerskap/medborgerdeltakelse, nettverksledelse, samhandling og samstyring. Samskaping blir av Jens Ulrich (2016) forklart som en typologi med flere forståelser, og definerer samskaping som «*en proces, hvor forskellige aktører udvikler ny velfærd sammen*» (ibid.:2). Samskaping kan også sees gjennom flere perspektiver ut ifra hvilken sektor man tilhører. Man kan være kommuneansatt, foreningsmedlem, alminnelig borger eller representere en bedrift (ibid). Røiseland et. al (2019) beskriver at begrepet samskaping blir sett på som et nytt paradigme innen offentlig administrasjon. Dette paradigmet representerer et skifte i den tradisjonelle tanken om at offentlig sektor skal være en helhetlig forsørger av kommunale tjenester; den bør heller være en aktør i et flerpart-samarbeid.

Jens Ulrich (2016) gjør videre rede for samskaping sett fra et kommunalt perspektiv. Her blir typologien forklart ved to dimensjoner, hvor den første handler om kommunens behov for å definere innholdet i samskapingen. I den ene enden har man forutsigbarhet, der styrer kommunen hele samskapingen og kan forutsi resultatet av prosessen. I den andre enden skaper man plass for uforutsigbarhet, der er man åpen for at samskappingsprosessen kan utvikle nye løsninger som ikke er designet på forhånd.

I den andre dimensjonen er det de ulike aktørene som skaper to ulike ender. I den ene enden spiller kommunene en sentral rolle i selve samskapingen, mens det i den andre enden er eksterne aktører. Dette kan være private aktører, alminnelige borgere og/eller frivillige organisasjoner.

Med disse dimensjonene som grunnlag, får man fire forskjellige typologier; styrt samskaping, ansvarliggjørende samskaping, likeverdig samskaping og fasiliterende samskaping. Den første typologien, styrt samskaping, går ut på at kommunen har sterk styring og er også sentral aktør i prosessen. Kommunen står selv for fagprofesjonen med beslutningsmyndighet, hvor kommunale medarbeidere får legalitet på politisk eller rettslig grunnlag. I tillegg får den en definerende rolle når det gjelder hva den enkelte borger har

bruk for. Borgerne blir derfor betraktet som mottakere av offentlige tjenester, og man har en typisk kunde – servicekommune – relasjon (ibid.).

Ansvarliggjørende samskaping vil si at kommunale aktører har en ambisjon om å styre samskapingsprosessen, men at kommunen har en mindre rolle i prosessen og overlater ansvaret til eksterne aktører. Her vil kommunen ha en samskapingsforestilling som de «gir» til de eksterne aktørene for å gjøre dem mer selvhjulpne. Dette blir en form for empowermentstrategi der kommunen setter målene som de eksterne aktørene kan oppnå, som for eksempel i rehabilitering for pasienter. Her er det også et element av frivillighet, der frivillige borgere er med på samskapingen som kommunen definerer og styrer (ibid.).

Den tredje typologien, likeverdig samskaping, går ut på at kommunen ikke har ambisjon om å styre samskapingsprosessen, men heller å være en sentral aktør. Kommunen har i denne typologien et problem den ønsker løst gjennom en samskapingsprosess. Resultatet blir derfor uforutsigbart, men har likevel en stor rolle i prosessen. Det kan være at kommunen identifiserer et problem og inviterer borgere eller andre eksterne aktører til en prosess, for eksempel en diskusjon, for å komme frem til en løsning. Her er gjerne kommunen representert med egne fagprofesjoner, men dens faglighet eller stemme vektlegges ikke tyngre enn andre aktørers faglighet eller stemme (ibid.).

Den siste typologien, fasiliterende samskaping, er når resultatet av samskapingen både er uforutsigbart og kommunen har en tilbaketrakket rolle der hovedansvaret ligger hos de eksterne aktørene (ibid.). Denne skiller seg ut fra likeverdig samskaping i den grad det ikke lenger er kommunen som setter rammene og problemstillingen, men heller borgere, virksomheter eller frivillige organisasjoner som tar et initiativ de ønsker at kommunen kan engasjere seg i. Kommunen har ikke eierskap i denne type samskaping, men er heller fasiliterende. Det er derfor ikke lenger en kunde – servicekommune-relasjon, men heller medborger - kommune-relasjon. Her kan eksterne aktører komme med løsninger, og både realisere og drifte dem, mens kommunen trekker seg tilbake og heller får en prosessfaglig rolle enn fagprofesjonell (ibid.).

2.4.1 Drivere og barriere innen samskaping

Røiseland et. al (2019) tar opp potensielle risikoer, fordeler, drivere og barrierer med samskaping. En av risikoene er at om man er partisk og favoriserer deler av befolkningen som kan bidra med ressurser og kunnskap, vil disse få innflytelse på felles beslutninger som skal gjelde hele eller større deler av befolkningen. En annen risiko som blir drøftet er hvorvidt den demokratiske ansvarligheten blir ivaretatt dersom ikke-valgte representanter får beslutningsmyndighet i samskapingen med offentlig sektor.

På den andre siden finner en flere fordeler med samskaping. Ved å involvere innbyggere i større grad kan graden av demokratisk deltakelse øke, dette vil i sin tur øke den demokratiske legitimiteten og tilliten til myndighetene. En annen fordel med samskaping er at en får mer effektive løsninger eller innovasjon ved å oppnå synergier, tenke helhetlig og tilpasse løsningene sammen med lokale behov. En tredje fordel er at samskaping også styrker sosial samhörighet, bygger robuste samfunn og øker sosial kapital (ibid.:809).

Med både fordeler og risiko til grunn, hva er drivere og barrierene innen samskaping? Én barriere er hvorvidt en kan involvere innbyggere og private aktører i sikkerhetspolitiske spørsmål og krisesituasjoner som krever hemmelighold. (Torfing et. al, 2019:810)

En annen og mer sentral barriere er rollefordelingen og -oppfatningen blant private og offentlige aktører i samskapingsprosesser. Offentlig sektor har flere ulike roller som for eksempel en serviceleverandør, en juridisk myndighet og en samskaper. Dette kan føre til at offentlig sektor svikter på det å velge den "rette" rollen til samskapingsprosessen, som igjen kan føre til flere forskjellige rolleoppfatninger blant andre aktører. I tillegg har privat og offentlig sektor klare og forskjellige roller og identiteter, som igjen gjør det utfordrende å skulle endre dette og få det til å fungere i nye miljøer (ibid., 2019).

Det er allikevel viktige og sterke drivere for samskaping. Én viktig driver er den politiske ledelsen. Ved å ha tett dialog med næringsliv, innbyggere og andre aktører, kan man lettere få forståelse og kunnskap om sosiale problemer, muligheter og finne nye løsninger. En annen viktig driver er innbyggere. Innbyggere søker i større grad etter følelsen av samfunn og vil ha større innflytelse utover det tradisjonelle liberale demokratiet (Røiseland et. al, 2019). Private aktører er også en driver i seg selv i den grad en trenger strategiske partnerskap og tette bånd for å overleve i markedet og som kan dele kunnskap og skape nye muligheter.

2.5 Samstyring i nettverk

Innen styringsteori finner man typisk to dimensjoner; ovenfra-ned-styring (top down) og nedenfra-opp-styring (down top). Som det er blitt redegjort for tidligere, inneholder NPM-trenden tydelige top-down-elementer som mål- og resultatstyring, effektivisering og en markedslogikk innen konkurranseutsetting. Haldor Byrkjeflot (1997) gjør rede for ulike tendenser som viser at man i offentlig sektor går over fra styring til ledelse, hvorav økt desentralisering og fristilling fører til en autoritetsforvitring. Offentlige ledere bør derfor i stedet for å instruere og lede - som er typisk ovenfra-ned-styring - , heller styre nedenfra og opp og med det støtte og motivere aktører på lavere nivå.

En slik trend finner man også innen privat sektor. Wiig (2018) gjør rede for fremveksten av nyere organisasjonsformer, hvor man tradisjonelt sett har befunnet seg innen det som blir beskrevet som organisasjon 3.0; produktivitet og kvalitet, masseproduksjon og innovasjon. Styringsformen har en klar ovenfra-ned-form, som for eksempel taylorisme. Her blir det også trukket frem at NPM befinner seg innenfor organisasjonsformen 3.0. Wiig (2018) gjør videre rede for at med økt kompleksitet i samfunnsutviklingen, særlig innen teknologi, endrer organisasjoner seg og går over til å bli organisasjon 4.0. Dette kjennetegnes med at man går fra styrende til lærende systemer, der læring og kontinuerlig forbedring i organisasjoner får langt større fokus. Medarbeidere får større autonomi og involvering i organisasjonen der man har tydeligere nedenfra-opp-styring.

Fagerberg et. al (2004) har utviklet et analytisk verktøy av momenter som sier noe om hvordan ulike nettverk fungerer ved å analysere nettverkets sterke og svake bånd, og om nettverket er dannet organisk eller med hensikt.

Sterke og svake bånd handler om relasjonen mellom de ulike aktørene. Et sterkt bånd vil si at man har felles interesser, noe som er viktig for å få støtte. En fordel med dette er også at aktørene har den samme kunnskapen, noe som gjør det mulig å utveksle større mengder av detaljert og innsiktsfull informasjon. Svake bånd vil si det motsatte; der er relasjonen mer et bekjentskap. Fordelen med svake bånd er at aktørene har ulik kunnskap og ulike interesser, dette er gjerne en kilde til både innovasjon og utvikling. I tillegg har svakere bånd en lengre «rekkevidde» slik at man ikke er avhengig av tett oppfølging.

Om nettverkene er dannet organisk eller med hensikt forteller også noe om målet til nettverket og relasjonene innad i nettverket. Likevel understreker Fagerberg et. al (2004) at selv om noe er dannet organisk uten formaliseringer, vil nettverket likevel kunne utvikle seg og bli formalisert til en senere tid. Det samme gjelder for nettverk som er dannet med hensikt, hvor hensikten kan forandre seg eller føre til større og tettere samarbeid med andre mål. «[...] in the fluid world of networks, the point of origin does not fix the evolution of a relationship” (2004:62).

Med grunnlag i disse verktøyene gjør Fagerberg et. al (2004) videre rede for to dimensjoner som karakteriserer ulike typologier av nettverk. Den ene dimensjonen er *formalisering*, som går fra å ha en uformell form til å bli en kontraktsform. Den andre dimensjonen er grad av åpenhet, som går fra å være et helt åpent nettverk til å bli et lukket nettverk. Av disse dimensjonene får man fire ulike nettverkstypologier; den kontinuerlige, «verdikjeden», den strategiske og den uformelle.

Den uformelle nettverkstypen går ut på at nettverk oppstår gjennom delte erfaringer eller interesser fra forskjellige aktører. Disse dannes gjerne i startfasen og er ofte kortvarige med løse forbindelser mellom ulike sektorer som akademisk, privat og offentlig. Funksjonen i et slikt nettverk er rask tilgang til nye ideer. Når eller hvis det nyoppstartede nettverket formaliseres eller lukkes, forandres strukturen på nettverket (ibid.)

Dersom nettverket lukkes, beveger man seg over til den andre typologien som er den kontinuerlige. Her forandres strukturen, den får tettere bånd mellom aktørene, og funksjonen blir mer prosjektbasert gjennom samarbeidet. Dersom nettverket heller formaliseres, havner man over i den strategiske nettverkstypologien. Det innebærer å gjøre nettverket mer målrettet med et klart formål der man aktivt jobber for å skape forbindelser og en klar arbeidsdeling (ibid.)

En kontrast til det uformelle nettverket derimot, er det som blir kalt «supply chain», altså en typisk verdikjede. Denne nettverkstypologien er både formalisert og lukket. Her er gjerne aktørene ulike både innen kompetanse, interesser og en klar arbeidsdeling, men en felles arbeidsidentitet forbinder aktørene sammen i lukkede nettverk.

Røiseland & Vabo (2008) gjør også rede for tre viktige momenter som avgjør samstyringsformen i nettverk. Det første og avgjørende er avhengighetsforholdet mellom aktører, det andre er felles mål og mening, og det tredje er en diskurs eller forhandling

mellom aktørene. En hierarkisk (top-down) styring blir mer brukt i et typisk avhengighetsforhold enn der hvor aktørene er uavhengige hverandre. Der man derimot har et *gjensidig* avhengighetsforhold, altså et *nettverk* av aktører, får man bruk for samstyring (2008:91).

For å skape felles mål og mening, koordinerer en aktører og ressurser gjennom planlagte og målorienterte aktiviteter slik at man treffer kollektive beslutninger. Men ettersom samstyring også krever gjensidig avhengighet, trenger samarbeidet en viss grad av autonomi hos hver av aktørene. Dette får betydning når man vil forsøke å oppnå konsensus og/eller inngå forhandlinger. I stedet for å bruke styringsvirkemidler basert på hierarki og makt, legger man til rette for koordineringsprosesser mellom involverte aktører og deler på ressursinnsatsen (2008:92).

2.6 Institusjonelle logikker

Et samarbeid krever en viss form for konsensus mellom partene. En helhetlig forståelse for hva man gjør, et felles mål og ressurser for å nå målet, og ikke minst et samarbeidsklima som fungerer optimalt. Offentlig og privat sektor har hver sine perspektiver, metoder og ressursbruk, og kan av den grunn være svært forskjellige. Dette kalles gjerne for institusjonelle logikker, og blir av Alford & Friedland (1985), referert i Thorton (2008:101), beskrevet som «the contradictory practices and beliefs inherent in the institutions of modern western societies». Dette vil si at holdninger, verdier og atferd skaper et mønster som rotfestes i kulturen, og man skaper dermed en institusjonell «orden» (ibid.). Slike “ordener” fungerer som retningslinjer for en organisasjon og blir videre forklart med at «each of the institutional orders has a central logic that guides its organizing principles and provides social actors with vocabularies of motive and a sense of self” (ibid.:101).

Innen offentlig sektor har man institusjonelle logikker som skiller seg fra privat sektor. Først og fremst har offentlig sektor en mer byråkratisk logikk. Den er designet for å sikre forutsigbarhet, redelighet og ansvarlighet. Det skal tas hensyn til et bredere sett av mål og verdier, i tillegg til demokratiske hensyn, rettsstatlige verdier og hensynet til fellesskapet. Disse faktorene får en annen betydning i offentlig sektor enn i privat sektor (Christensen, 2015:15). I dette ligger altså hensynet til innbyggerne, fordi offentlig sektor skal sikre åpenhet og likebehandling. Innen privat sektor har man både kommersielle og ikke-

kommersielle virksomheter. I virksomheter som har kommersialisering som sitt hovedvirke, har man en markedslogikk som kommer av moderne kapitalisme. Denne logikken baserer seg på en sosial mekanisme der kjøper og selger forhandler priser gjennom balansering av tilbud og etterspørsel (Olsen et al., 2017:397). Private virksomheter eies av aksjonærer, noe som gjør at de hele tiden må arbeide for å utvide virksomheten sin både i størrelse og i inntjening. (Thornton, 1999). For å sikre inntjening er de avhengig av å ha betalende kunder. Dette er en av hovedforskjellene mellom privat og offentlig sektor.

I ikke-kommersielle virksomheter, som for eksempel non-profit-organisasjoner, har man gjerne mer en hybrid form som kombinerer logikker både fra offentlig og privat sektor. Non-profit-organisasjonene eies av medlemmer, og inntektene kommer vanligvis av medlemsavgifter, donasjoner og innsamlinger. Målet i slike organisasjoner er ikke å skape økonomisk profitt, men heller skape aktivitet som svarer til deres sosiale mål (Mikołajczak, 2020:475).

Disse to logikkene kan potensielt skape et spenningsforhold i et samarbeid mellom privat og offentlig sektor. Det er både på grunn av at institusjonelle logikker påvirker måten man vurderer ytelse på og at logikkene former atferden til både individer og organisasjoner (Olsen et al., 2017:393). I tillegg er også sektorene fundamentalt forskjellige når det gjelder transparens og hos hvem og hvor beslutningsmyndigheten befinner seg. Der hvor offentlig sektor skal være et åpent demokrati med innsyn i hva offentlige aktører gjør, er gjerne privat sektor mer lukket av hensyn til konkurranse og forretningskonfidensialitet. *Beslutningsmyndigheten* ligger vanligvis hos få personer i den private sektor, noe som fører til at avgjørelser kan tas raskt. I offentlig sektor derimot, kan avgjørelser ofte måtte tas opp til politisk høring eller overprøves av politiske organer før man fatter et vedtak.

2.7 Nye samarbeidsarenaer

I dag er det vanlig at interessenter får mulighet til å uttale seg og komme med innspill gjennom høringsprosesser, og de blir på denne måten inkludert i byutviklingen og planleggingen. Hvitsand (2017) gjør rede for at det er behov for samarbeidsarenaer *i tillegg til de formelle planprosessene* i byutvikling (2017:12). Hun begrunner dette med at slike samarbeidsarenaer bedre fanger opp lokale behov hos næringsliv, innbyggere og

organisasjoner. Hvitsand (2017) presenterer dermed en metode for å organisere kunnskapsutveksling og en arena der ulike aktører sitter sammen og jobber med utvikling, nemlig en «Urban Living Lab».

I slike laber, eller knutepunkter, skapes det en tverrsektoriell sammensetning av forskjellige aktører (i denne forstand, *helikser*) som akademia, innbyggere, privat og offentlig sektor. Den vanligste formen for en slik sammensetning er en *trippel heliks* med offentlig sektor, privat sektor og akademia eller innbyggere. Man ser også mer og mer tendenser, mål og strategier om å involvere flere ulike aktører i større grad, noe som skaper en *kvadrupel heliks*.

Denne tette koblingen mellom aktørene har som hensikt at man samskaper gjennom hele prosessen. Fordelen med denne metoden er nettopp det at man enklere får inkludert både privat sektor, offentlig sektor og innbyggerne i byutviklingen. Denne metoden krever dog at kommunen, innenfor gitte rammer, må gi slipp på noe av kontrollen (ibid., s. 62).

Det å bygge tillit blir videre nevnt som en viktig moment for å sikre et godt samarbeid. Tillit er ofte et grunnleggende moment som trenger både tid og ressurser å bygge opp. Hvitsand (2017) gjør rede for at tillit skaper eierskap til prosjektet og en bedre involvering ettersom man over tid åpner mer opp. Dette bidrar igjen til mer kunnskapsdeling og økt forståelse for de ulike aktørene.

3.0 Metode

Til denne oppgaven har vi valgt en litteraturstudie. Dette metodekapittelet tar for seg litteraturstudie og scoping review som metode, vårt metodiske opplegg, søkeprosessen og presentasjon av data.

3.1 Litteraturstudie som metode

En litteraturstudie går i hovedsak ut på å benytte seg av publisert litteratur og studier for deretter å analysere innholdet i dem og sette det i kontekst. Ved å analysere tidligere publisert litteratur kan vi skaffe oss informasjon som er skrevet på bestemte tider og med ulike formål (Tjora, 2010). Tjora (2010) skriver videre at man gjennom en *oversiktsstudie* gjør en *studie av en studie*, altså at man studerer relevant tilgjengelig litteratur. For vår oppgave blir det dette som er mest hensiktsmessig siden vi forsøker å belyse hvilken litteratur som finnes i temaet samarbeid offentlig-privat sektor i bærekraftig by- og regionsutvikling.

En litteraturstudie er altså en datainnsamlingsmetode der den empiriske dataen genereres uten deltakere i studien. Vi kan gjennom å analysere eksisterende dokumenter tilegne oss informasjon som er nedtegnet på bestemte tider og steder, og med ulike formål (Tjora, 2010).

I en litteraturstudie kan man benytte både en kvantitativ og kvalitativ tilnærming gjennom sekundære kilder. Den kvantitative forskningen ser gjerne på tall og variabler og er en fin måte å bruke statistikk for å belyse en problemstilling. En kvalitativ metode derimot, undersøker gjerne litt dypere gjennom intervjuer eller observasjoner. Den kvalitative tilnærmingen passer når man ønsker å undersøke interaksjonen innenfor en sosial verden (Denney, 2013). I denne masteroppgaven kombinerer vi begge datainnsamlingsmetodene.

3.1.1 Virkelighetsforståelse

Det finnes ulike forståelser av verden. Som forskere vil man få ulike forståelser av virkelighetsbildet avhengig av hvilken informasjon man tilegner seg, og fra hvilke kilder man får informasjonen. I samfunnsvitenskapelige studier er man ofte opptatt av å undersøke konstruerte fenomener, altså fenomener der det finnes ulike virkelighetsforståelser. Mennesket som individ har egne tanker og meninger, og deres

virkelighetsforståelse kan gjenspeile tekster som blir benyttet i oppgaven. Det er derfor et poeng at vi tar høyde for dette når vi skal analysere rapportene. I vitenskapsteori er det en bred enighet om at vi bare kan få en delvis og subjektiv forståelse av sosiale fenomener (Jacobsen, 2015).

En forståelse av at mennesker jobber mot samme mål er et abstrakt fenomen (Jacobsen, 2015). En induktiv tilnærming benyttes der man vil forstå det dynamiske og det unike, altså der man først starter med empirien og deretter systematiserer og skaper teoriene. Forskeren får altså her en rolle som krever et åpent sinn og egenskapen til å systematisere dataene som samles inn (Jacobsen, 2015). En deduktiv tilnærming benyttes der man vil se på etablerte teorier og forståelser mot innsamlet data.

I vår undersøkelse befinner vi oss altså mellom en forstått virkelighet og en mer abstrakt tilnærming. Litteraturen baserer seg både på kvantitative rapporter og kvalitativ forskning. Det blir derfor en mer induktiv tilnærming da vi gjennom eksisterende empiri vil fortolke og analysere funnene. Funnene i litteraturstudiet og analysen av funnene er belyst gjennom det teoretiske rammeverket vi har valgt, og fortolkningen av litteraturen.

3.1.2 Fordeler og ulemper med litteraturstudie

Det er flere grunner til at vi har valgt å ha en litteraturstudie og ikke kvalitativ eller kvantitativ datainnsamlingsmetode. Det finnes flere fordeler og ulemper ved de forskjellige datainnsamlingsmetodene som veier for grunnen til at vi har valgt å skrive en litteraturstudie. Å ha en kvalitativ datainnsamlingsmetode til temaet vi ønsker å belyse, ville kunne gi oss mer dybdeforståelse for hvordan selve samarbeidet fungerer blant menneskene. Siden kvalitativ forskning vil gi empiri gjennom personers holdninger, meninger, verdier og fortolkninger, blir den mindre generaliserbar enn om en hadde hatt en kvantitativ datainnsamlingsmetode. I tillegg har kvalitativ forskning også begrenset med respondenter, som også gjør den mindre generaliserbar.

Å ha en kvantitativ datainnsamlingsmetode krever at man som forsker har spørsmål og svaralternativer som skal passe med det man trenger empiri om. I dette tilfellet ville det blitt utfordrende å bruke en slik metode ettersom vi både forsøker å se etter sammenhenger og uoverensstemmelser fra tidligere datamateriale gjennom flere år. Å skulle gjennomføre en spørreundersøkelse ville gitt oss et øyeblikksbilde på hvordan samarbeidet hadde vært, og lite av prosessen med utvikling av samarbeidet. Det kan det være flere grunner til, blant

annet utfordringen med å få mange respondenter som har drevet med dette sammenhengende i flere år.

I denne litteraturstudien vil hovedtemaet være å se på hvilke metoder og hvordan samarbeidet mellom privat og offentlig sektor har utviklet seg i takt med NPG-bølgen, med særlig vekt på bærekraftsprosjekter i byer og regioner. Det vil derfor gi mest validitet og reliabilitet å gjennomføre en litteraturstudie. Dette vil redegjøres senere i kapittelet.

3.2 Scoping review som metode

Det neste spørsmålet er hva slags type litteraturstudie som blir mest hensiktsmessig å gjennomføre i denne masteroppgaven. Det finnes flere forskjellige typer litteraturstudier, og man skiller gjerne mellom systematisk og tradisjonell litteraturstudie. En systematisk litteraturstudie har gjerne en smal avgrensning, omfattende søk og strengere krav til inklusjon- og eksklusjonskriterier. En tradisjonell litteraturstudie derimot, er gjerne mer liberal og inkluderer flere typer artikler enn kun vitenskapelige som man gjerne ser i en systematisk litteraturstudie.

En tradisjonell litteraturstudie har flere ulike typer, og i denne masteroppgaven skal vi ha en *scoping review*. Dette er en “omfangsstudie” som tar for seg ulike datakilder. Det kan defineres slik; ”A *scoping review or scoping study is a form of knowledge synthesis that addresses an exploratory research*” (Colquhouna, 2014). Altså vil vi basere studien på data og kunnskap som vi tilegner oss fra ulike kilder. En slik studie beskrives av Arksey & O. Malley (2005) som en metode der man finner nøkkelbegreper brukt i forskningen og er en måte å se de store sammenhengene på. Man får gjort en breddeundersøkelse og på en mer effektiv måte funnet empirien som er relevant for undersøkelsen. Arksey & O. Malley (2005) beskriver forskjellen på en systematisk review og en *scoping review* med at man gjerne har bredere temaer med ulike forskningsdesign i en *scoping review* enn systematisk review. Systematisk review bruker også studier av høy kvalitet med tydelig forskningsfokus, mens *scoping review* har mindre fokus på dette og tillater også studier av mindre kvalitet og ulike typer artikler som aviser, tidsskrifter og rapporter.

Arksey & O.Malley (2005) gjør videre rede for fire forskjellige grunner til å gjennomføre en *scoping*-studie. Den første er for å identifisere tidligere litteratur for å få en oversikt

over hva som finnes av før og hvilke temaer som er eller mindre belyst. Man kan ut ifra dette kartlegge et studiefelt.

Den andre grunnen er at med en slik kartlegging av studiefeltet, kan man bestemme i hvilken grad det er mer eller mindre hensiktsmessig å gjennomføre en fullstendig systematisk studie. Den tredje grunnen for å gjennomføre en scoping-studie er for å oppsummere og formidle forskningsresultater mer i detalj, som kan være til fordel for andre parter som har interesse av forskningen, men som ikke har ressurser til å gjennomføre en slik studie selv.

Den fjerde og siste grunnen er å avdekke forskningshull i litteraturen. Her oppsummerer forskeren ut i fra den eksisterende litteraturen med å kunne si noe om hva som ikke er forsket på, og hva som bør forskes på. Dette kan også derfor fungere som en veileder til videre forskning.

For vår studie blir det de to sistnevnte grunnene som er hovedårsaken til at vi velger scoping-studie som metode for datainnsamlingen. Altså blir vårt metodiske opplegg å oppsummere og formidle forskningsresultater, og avdekke hull i litteraturen. Dette blir videre gjort rede for senere i kapitlet. Scoping-review metoden er spesiell fordi vi med den benytter oss av digitale plattformer for å fremskaffe empirien til undersøkelsen vår. Vi som forskere vil derfor ikke ha ekspertisen på alt av det faglige feltet, men heller den teknologiske kunnskapen som trengs for å drive frem litteraturen. Arksey (2005) beskriver dette som et skifte i metodisk fokus fra ekspertkunnskap til teknisk kunnskap.

Vi forsøker i denne oppgaven å kartlegge hvilken litteratur som finnes og om vi kan se noen røde tråder i litteraturen som er publisert. Offentlig sektor og privat sektor har ulike forskningsmetoder og rapporteringssystemer for sine mål, noe som derfor gjør det nødvendig at vi går bredt ut i kartleggingen av litteratur og treffer sådan en scoping review bedre enn en systematisk litteraturgjennomgang.

3.2.1 Fordel og ulempe med scoping review

En scoping-studie har riktignok noen begrensninger. For det første, og som allerede er nevnt, får man ikke vurdert kvaliteten i forskningen i noen stor grad (Arksey & O. Malley, 2005). I tillegg kan mengden data bli betraktelig stor, noe som gjør at en må ta en muligens vanskelig avgjørelse om man skal forholde seg til breddekunnskap eller dybdekunnskap.

En scoping-studie har heller ikke den faglige tyngden med “bevis” fra utelukkende vitenskapelige artikler, men er mer en deskriptiv redegjørelse av forskning som finnes fra før (2005:30).

Samskaping, samarbeid på tvers av sektorer, governance og bærekraft er relativt nye temaer som blir omtalt mye både fra offentlig og privat sektor. Det er derfor et behov å avdekke litteratur og annen tidligere forskning for å kartlegge hva som finnes, før en videre forsker på hvordan samarbeidet fungerer i praksis.

Empirien som benyttes i oppgaven er skrevet av konsulenter, mastergradsstudenter og andre som ikke nødvendigvis har forskning som sitt hovedvirke. Vi benytter oss altså av sekundærlitteratur, noe som gjør at vi ikke kan kvalitetssikre innholdet i litteraturen. Likevel, siden vi benytter oss av scoping-review som metode får vi gjennom sekundærlitteraturen et bredere spekter av temaet vi undersøker. Vi må likevel være klar over at litteraturen kan være påvirket av skribentenes egeninteresser, da publikasjonen kan være skrevet på oppdrag/bestilling for en av aktørene.

3.2.2 Grå litteratur

Gjennom scoping-review tilegner vi oss kunnskap fra mange ulike kilder. Empirien hentes fra rapporter, arbeidsnotater, avhandlinger og evalueringer. Dette er litteratur som ikke nødvendigvis er ment for forskning, men er publisert av kilder som heller har evalueringer og konsultering som sin hovedaktivitet. Grå litteratur kan defineres som *“det som produseres på alle nivåer av myndigheter, akademikere, næringsliv og industri i elektroniske og trykte formater som ikke er kontrollert av kommersielle utgivere”* (Rothstein, 2009).

Det er gjennomført lite forskning på faktiske prosjekter i offentlig-privat samarbeid i by- og regionsutviklingen. En av grunnen til det kan være at begrepene New Public Governance, bærekraftsmålene og samskaping er relativt nye og dermed “umodne” for vitenskapelig forskning. Vi har derfor valgt å inkludere empiri fra den grå litteraturen. Når vi benytter oss av grå litteratur, vil dette kunne fange opp reelle caser og ulike erfaringer kommunene og næringslivet har gjort seg gjennom faktiske samarbeid uten at det er vitenskapelig litteratur. Vi fanger også opp hvordan offentlige myndigheter og

næringslivet ser på samarbeid mellom offentlig- og privat sektor.

3.3 Oppgavens metodiske opplegg

Problemstillingen vår er “*hvordan beskrives offentlig-privat samarbeid innen bærekraftig by- og regionsutvikling i Norge i den tilgjengelige grå litteraturen og annen litteratur om temaet?*”

Før en setter i gang med litteratursøket, trengs det å avklare og avgrense hva vi legger i de ulike begrepene fra problemstillingen, samt hva vi inkluderer og ekskluderer i litteratursøket.

3.3.1 Begrepsavklaringer

Hensikten med litteraturstudien er at den skal svare på forskningsspørsmålene og til slutt problemstillingen. For å skulle få et håndterbart søkeresultat, er det derfor nødvendig å avklare og avgrense de ulike begrepene i problemstillingen. I vår problemstilling bruker vi begrepet *offentlig-privat samarbeid* og *bærekraftig by- og regionsutvikling*. Dette er to vide begreper som trenger en avgrensning før litteratursøket. Allikevel er det viktig å ikke avgrense for mye ettersom dette er en scoping-studie der man skal få oversikt over mengden empiri som finnes fra før. Ved å avgrense for mye, kan det føre til at vi mister relevante artikler i litteratursøkene. Samtidig kan det å ha for vide begreper føre til svært store mengder referanser, og Arksey & O. Malley (2005) hevder en bør ha en bred tilnærming for å sørge for å dekke bredden av litteratur. På denne måten blir også utvelgelsen etter søkeprosessen mer effektiv, og man kan finne ut hvor mye eller lite forskning som er blitt gjort tidligere på samme faglige feltet.

Når det gjelder et offentlig-privat samarbeid, har vi derfor valgt å bruke begrepet som en bred og liberal definisjon slik som det er redegjort for i teorikapittelet. Vi ser ikke på tradisjonelle offentlig-privat samarbeid som en kontraktsform, men en nyere samarbeidsform. Dette har vi gjort med den hensikt å se nærmere på hvordan disse formene for samarbeid passer med New Public Governance, samt i søket etter å kartlegge hvor mye forskning det finnes om slike samarbeid sett i et New Public Governance-perspektiv.

Som nevnt tidligere i teorikapittelet, tok vi for oss at nyere samarbeidsformer også inkluderer frivillig sektor og innbyggerinvolvering. Dette gjelder også de teoretiske begrepene om samstyring og samskaping. Dette vil også tas med som en del av begrepet om offentlig-privat samarbeid ettersom dette også passer med New Public Governance-perspektivet, men dette vil ikke bli vektlagt i begrepsavgrensningen av hensyn til å få en bredde i litteratursøket.

Når det gjelder bærekraftig by- og regionsutvikling, har vi først og fremst valgt å avgrense ved at artiklene må ha ett eller flere av bærekraftsmålene som et grunnprinsipp for målet med samarbeidet, hvor vi prioriterer bærekraftsmål 11 og 17 som redegjort for i teorikapittelet. Grunnen til denne avgrensningen er å opprettholde kjernen i hva slags type prosjekter det samarbeides om mellom privat og offentlig sektor, nemlig bærekraftsprojekter. Innen selve by- og regionsutvikling har vi ikke avgrenset dette ytterligere av slikt hensyn til å få en bredde i litteratursøket.

3.3.2 Inkluderings- og ekskluderingskriterier

Etter at vi har avklart hovedfokuset i oppgaven, er neste steg å identifisere inkluderings- og ekskluderingskriterier. Dette er for å sikre at både søkeprosessen og utvelgelsesprosessen er systematisk. Identifiseringen sikrer i tillegg objektivitet. Ved å la være å ha inkluderings- og ekskluderingskriterier, blir sjansen stor for at utvelgelsen skjer vilkårlig eller subjektivt, noe som svekker validiteten.

For å få et håndgripelig materiale og ikke alt for mange referanser, utvikler man et rammeverk for temaene, altså inkluderings- og ekskluderingskriterier. Disse må deretter kunne oppfylles i alle artiklene og spiller derfor en viktig rolle i arbeidet med å avgrense søket, og Krumsvik & Røkenes (2016:69) gjør rede for ulike kriterier en kan sette i søkeprosessen.

Den første er databaser. Dette vil si de plattformene som er brukt for å finne riktig litteratur knyttet til temaet som skal undersøkes. Elektroniske databaser inneholder rapporter og artikler og sammendrag fra disse. For at vi skulle finne relevant litteratur for vår undersøkelse, var det viktig at databasene vi benyttet inneholdt den litteraturen vi hadde behov for, nemlig samfunnsvitenskapelige artikler. Vi brukte tre ulike databaser da vi gjorde søk etter litteratur; Google Scholar, Idunn og Regjeringen. Google Scholar er en søkemotor som inneholder mange forskjellige forskningsrapporter og vitenskapelig

litteratur. Denne søkemotoren gir veldig mange treff og er derfor en god søkemotor for å finne relevant litteratur. Idunn er en plattform som inneholder over 70 tidsskrifter og 70 bøker innen de fleste fagområder, der i blant samfunnsfag. Regjeringens nettside gir oss litteratur som forskningsrapporter, stortingsmeldinger og NOU-rapporter. Dette gir både en oversikt over statens nasjonale retningslinjer og oppfordringer om samarbeid, hvordan en samarbeider og erfaringer innen dette.

Tidsperspektiv

Offentlig-privat samarbeid har eksistert lenge, men det er først i de senere årene det har utviklet seg til å bli forankret i offentlige strategier. Vi velger derfor å se på litteratur publisert fra år 2000 og fremover. Dette gjorde vi fordi det har vært en endring i politisk tankegang og nyere offentlige reformmodeller som det kan trekkes røde tråder fra. Spesielt har *governance* blitt aktuelt. Videre kunne vi da se utviklingen i sammenheng med fremveksten av digitale verktøy, fremveksten av FNs bærekraftsmål og i hvilken grad de har forankret seg i det offentliges planverk.

Publikasjoner

I litteratursøket aksepterte vi de fleste typer publikasjoner. Dette gjorde vi for å få nyansene i litteraturen. Det vil altså si at vi inkluderte både artikler, forskningsrapporter, stortingsmeldinger, NoU-rapporter og andre studier. Mengden data vi da får er betydelig, men samtidig ulik.

Språk

Artiklene vi søkte etter skulle først og fremst dekke norske forhold, og vi søkte derfor hovedsaklig etter tekster på norsk. Vi utelukket ikke tekster på engelsk, men de måtte da ha riktig kontekst og basere seg på norske forhold.

Populasjon

Forskningsobjektene i vår studie var offentlig og privat sektor. Det som kjennetegner offentlig sektor i vårt litteratursøk er en offentlig institusjon, kommune, fylkeskommune og storting/regjering.

Med privat sektor mener vi kommersielle aktører i næringslivet som drives som aksjeselskap og dermed er avhengig av en god økonomisk drift.

Tabell 1: Inkluderings- og ekskluderingskriterier

Elementer	Inkludert	Ekskludert
Databaser	Idunn.no, google scholar, Regjeringen	Alle andre datakilder
Tidsperiode	Januar 2000 - mai 2022	Alt før år 2000
Publikasjonstype	Forskningsartikler, rapporter, Norges offentlige utredninger, evalueringer, masteroppgaver, stortingsmeldinger.	Kronikker, redaksjonelle artikler og partipolitiske ytringer.
Fokusområde	Bærekraft, Offentlig privat samarbeid, Samskaping, Regionsutvikling/regional utvikling, Samfunnsvitenskap	Alt som ikke er innen regional utvikling Alt som ikke er samfunnsvitenskapelig.
Språk	Norsk og engelsk	Alle andre språk

3.3.3 Søkestrategi

Vi startet litteratursøket med flere søk innen begrepene “offentlig-privat samarbeid” og “bærekraft” for å gjøre oss kjent, før vi, etter hvert som stoffet ble kjent for oss, snevret oss inn på mer spesifikke søkeord som ville bidra til å svare på forskningsspørsmålene våre. For å kombinere de ulike søkeord inkluderte vi “AND” eller “OR” i søkefeltet. Dette gjorde at vi fikk resultater der ordene var kombinert i treffene.

I denne masteroppgaven har vi valgt å se nærmere på samarbeid og samskaping innen bærekraftig by- og regionsutvikling. Dette måtte naturligvis også inkluderes i søkestrategien, men begrepet ble inkludert senere i søkingen med den hensikt å orientere oss først på hvor mye litteratur det finnes om offentlig-privat samarbeid og bærekraft. De første treffene der vi inkluderte søkebegrepet “by- og regionsutvikling” ga oss ingen relevante artikler, og vi måtte derfor se nærmere på hvilke synonymer som ga mest resultater. Her endte vi til slutt opp med begrepet “regional utvikling” som ga oss bedre resultater. De første søkene med “offentlig- privat samarbeid” AND “bærekraft” ga

relevante treff som ble inkludert, og vi utvidet videre søkene med “offentlig-privat samarbeid” AND “bærekraft” AND “regional utvikling”.

Videre benyttet vi oss av inkluderings- og ekskluderingskriteriene for å filtrere vekk irrelevante artikler. Dette gjorde vi for å avgrense antall treff i søket og få mer relevante resultater. Begrepene “offentlig-privat samarbeid”, “bærekraft” og “regional utvikling” er likevel nokså brede begreper, og vi ekskluderte derfor artikler som ikke var relevante ved å se på tittel, sammendrag og nøkkelord. Vi brukte også referanselister for å se om ytterligere artikler kunne bli inkludert.

Et av forskningsspørsmålene våre omhandler hva som er positive faktorer og utfordringer med slike typer samarbeid. Vi inkluderte derfor også begrepene “samskaping” og “erfaringer” senere i kombinasjonssøket. Dette er begrep som både tar for seg gode og dårlige erfaringer og vil derfor kunne inkludere begge deler i søkeprosessen. Dette ga oss noen flere relevante artikler som ble tatt med videre.

3.3.4 Søkeresultater og kartlegging av data

Søket på “offentlig-privat samarbeid” OR “offentlig-privat samarbeid” AND “bærekraft” AND “regional utvikling” ga oss 154 treff totalt. 43 treff på Google Scholar, 33 treff på Idunn, 48 treff på Regjeringen og 20 treff på SAGE Journals med tidsperioden 2000-2022. Når det gjelder SAGE Journals, ble vi nødt til å inkludere “Norway” og fjerne begrepet om regional utvikling for å få relevante treff. Når det gjelder Regjeringens nettside, la vi også senere på begrepet “samskaping” og fikk ytterligere 10 treff.

Etter en gjennomgang av titlene og sammendragene i artiklene, ekskluderte vi ytterligere 131 artikler. Disse består av 30 artikler fra Google Scholar, 18 artikler fra SAGE Journals, 31 artikler fra Idunn og 41 artikler fra Regjeringens nettside. 24 artikler ble dermed inkludert. Etter videre ekskludering basert på bærekraftsmål, empirisk materiale og type prosjekter, satt vi igjen med 15 artikler som danner grunnlaget for denne scoping-studien. Artiklene som ble inkludert er tidsskrifter, forskningsartikler, arbeidsnotat, rapporter fra ulike departementer og konsulentbyråer, samt Stortingsmeldinger, strategier og dokumenter fra Regjeringen.

Disse 15 artiklene ble videre kategorisert i en tabell som ga oss en oversikt over følgende; forfatter, tittel og år, tema, metode og hovedfunn. For å kunne presentere litteraturen, trengs det et analytisk rammeverk (Arksey & O. Malley, 2005). Formålet med en slik analyse er å kartlegge litteraturen og dens resultater på en måte som gir oversikt, innsikt og avdekking av eventuelle forskningshull. I denne analysen presenterer vi først hver artikkel med resultatene, for deretter å oppsummere hovedfunnene.

3.4 Presentasjon av data

Rapportene er omfangsrike og flere har over 200 sider. Vi trengte derfor en måte å skaffe oss en oversikt på. I gjennomgangen av artiklene har vi skrevet sammendrag som gjør at funnene relatert til våre søkeord/interessefelt vil bli enklere å håndtere.

Tabell 2: Litteratur som ble identifisert, og som inngår i analysen

1. Angell, E., & Grimsrud, G. M. (2017). Attraktiv og bærekraftig? Småbyers erfaring med nasjonale retningslinjer for by-og tettstedsutvikling
2. Arbeids- og sosialdepartementet. (2018). <i>Samarbeid om sosialt entreprenørskap</i>
3. Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021). <i>Veier til samarbeid.</i>
4. Kubat, S. (2016). <i>Sentrumsløftet: et offentlig/privat samarbeid.</i>
5. Leivestad, M. H. (2020). <i>Bærekraftig utvikling i Bømlo kommune</i>

6. Nenseth, V. (2008). <i>Kreativ byutvikling: Stedsans og sentrumssatsing i Porsgrunn</i> . Transportøkonomisk institutt
7. NOU 2020:12. (2019) <i>Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn</i>
8. NOU 2020:15. (2019). <i>Det handler om Norge - Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene</i>
9. Onsager, K., et. al (2021). <i>Mindre byer og regionsentre - roller og funksjoner i regioner og regional utvikling</i>
10. Stene, M., & Mørkved, B. P. (2019). <i>Kommunen sin framtidige næringsutviklingsrolle</i>
11. Toftdahl, H., et. al (2021) «Byen som regional motor»–Innfir prosjektet forventningene?
12. Vedeld, T. (2022) <i>Samskapingsparadokset: Mindre byer, klimastyring og bærekraftig byutvikling</i> . Plan, (1), 50-55
13. Vestby, G. M., Bergsli, H., Langset, B., & Nygaard, M. O. (2016). <i>Byene i Nordland som innovasjonssentra</i>
14. Vestby, G. M. (2018). <i>Fra sentrumsdød til sentrumsglød</i>
15. Vestby, Ruud, Skogheim (2019). <i>Sammen om sentrum</i>

3.5 Datakvalitet

For at resultatene skal gjenspeile og svare på forskningsspørsmålene, stilles det noen kvalitetskriterier. Ofte stilles det tre kriterier til forskning, nemlig pålitelighet (reliabilitet), gyldighet (validitet) og generaliserbarhet (Tjora, 2010). Forskningen skal være satt i kontekst og dermed tilstrebe en åpenhet og transparens som gjør at troverdigheten av forskningen blir høy.

Validitet

Forskningens validitet, eller gyldighet, avhenger av om undersøkelsen svarer på forskningsspørsmålene. Det skal være en logisk sammenheng mellom prosjektets utforming og funn, og de spørsmål man søker svar på (Tjora, 2010). I denne undersøkelsen presenterte vi forskningsspørsmål som skulle bidra til å svare på problemstillingen. Vi forklarte i delkapittel 3.3.3 og 3.3.4 hvordan vi kom frem til søkeresultatene og hvilken litteratur som er brukt. Det teoretiske rammeverket ble presentert i kapittel 2. På denne måten ville vi gjøre forskningen transparent, og gi den en logisk sammenheng slik at analysen kunne henge sammen med teorien, og funnene i søkeresultatene.

En klar fordel ved å benytte sekundærlitteratur er at vi sparer tid på selv å gjennomføre forskningen, men også at vi kan treffe et bredere spekter med empiri innenfor temaet vi undersøker. Vi må likevel være klar over at empirien som er benyttet er sekundærlitteratur, noe som gjør at vi ikke får ettergått eller kvalitetssikret litteraturen/forskningen. Dette gjør at vi må være oppmerksomme på at publikasjonene kan være gjort på bestilling fra en oppdragsgiver.

I tillegg er det også viktig å være klar over at mangelfull litteratur på dette temaet ikke nødvendigvis betyr at dette er et mindre prioritert forskningsfelt. Samskaping er relativt nytt tema, og samarbeid om større utviklingsprosjekter strekker seg gjerne over flere år. Det kan derfor være mulig at litteraturen hadde gitt oss et annet resultat dersom vi hadde gjort denne studien flere år fram i tid.

Reliabilitet

Pålitelighet, eller reliabilitet, handler om interne sammenhenger i forskningsprosjektet og hvordan det synliggjøres i rapporteringen. Koblingene mellom empiri, analyse og teori bidrar til en styrket pålitelighet, men må også gjøres rede for (Tjora, 2010). Det er derfor

viktig at vi som forskere i dette prosjektet gjennom delkapitler forklarer hvilken teori som er brukt, hvilket studiedesign vi har brukt og hvilken analysemetode vi har benyttet. Dette redegjør vi for i oppgavens metodedel.

Generaliserbarhet

Generaliserbarhet handler om å sette forskningen i kontekst utover den eksplisitte forskningen som er gjort i undersøkelsen. Tjora (2010) skriver at generaliserbarhet er et omdiskutert begrep der andre begreper har blitt foreslått som erstatninger. Eksempelvis er «overførbarhet» foreslått som et begrep som kan benyttes i kvalitativ forskning. Likevel argumenterer Tjora for at begrepet «overførbarhet» ville vært en innsnevring av hva slags form generalisering man kan tenke seg fra kvalitative studier. I denne undersøkelsen, som er en litteraturstudie, handler det om å kunne si noe om hvor mye fagstoff som var publisert og om det fantes hull, eller mangler i litteraturen. Undersøkelsen omfavner bredt, og det er derfor viktig å forklare hvor søkene i undersøkelsen er gjort samtidig som søkeordene gjøres kjent. Gjennom “overførbarhet” skal man vurdere om noe av forskningen kan overføres til andre temaer. Forskningen som baseres på offentlig-private samarbeid, må kunne sies å være aktuell for andre undertemaer innenfor offentlig-private samarbeid, by- og regionutvikling og bærekraft. Det er mange problemstillinger innenfor dette temaet, og gjennom ulike tilnærminger kan det denne oppgaven til en viss grad være generaliserbar i forhold til andre temaer.

Etiske betraktninger

Forskningsetikk er en av de grunnleggende moralnormene for vitenskapelig praksis (Ringdal, 2018). Den nasjonale forskningsetiske komite for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teknologi (NESH) er et rådgivende organ som skal sørge for forskningsetiske retningslinjer og fremme god ansvarlig forskning.

Som forskere er man forpliktet til å følge de anerkjente forskningsetiske normene, noe som innebærer blant annet å være reflekterte på hvordan egne holdninger og verdier kan påvirke valg av tema, datakilder og tolkninger (Ringdal, 2018). I denne masteroppgaven har vi tilstrebet å være mest mulig objektive i fremstillingen av materialet for å sikre at gjengivelsen av datamaterialet blir så riktig som mulig.

For å ivareta personvern og personopplysninger kreves det av personvernopplysningsloven at elektronisk behandling av personopplysninger skal meldes til datatilsynet. Norsk senter

for forskningsdata (NSD) kan få oppgaven som personvernombud for forskningsinstitusjoner. Det er i denne forskningen ikke benyttet egne intervjuer eller spørreundersøkelser. Vi behandlet derfor ikke personopplysninger, og forskningen trenger dermed ikke godkjenning etter personopplysningslovens vilkår om personvern.

4.0 Sammendrag av litteratur

I dette kapitlet tar vi for oss sammendrag av litteraturen som ble presentert i tabellen fra metodekapitlet. Sammendraget legger særlig vekt på hvordan samarbeid har fungert mellom de ulike aktørene.

4.1 Angell, E., & Grimsrud, G. M. (2017): Attraktiv og bærekraftig? Småbyers erfaring med nasjonale retningslinjer for by- og tettstedsutvikling 2017

Rapporten tar for seg hvordan nasjonale forventninger til planlegging for bærekraftige tettsteder blir utført i praksis i seks småbyer; Hammerfest, Levanger, Ulsteinvik, Egersund, Fagernes og Holmestrand. Spesielt blir Ulsteinvik trukket frem som en kommune som har et godt samarbeid med næringslivet.

Ulsteinvik kommune har gjennomført et såkalt “trekantprosjekt” der kommunen, næringslivet og et eldre hotell gikk sammen for å skape et nytt og større konferansehotell. Alle tre partene gikk inn med hvert sitt økonomiske bidrag - som til slutt ble kombinert hotell, konferansesenter, kulturhus og kino på en sentral tomt i sentrum.

Det fremkommer i rapporten at næringslivet i Ulsteinvik har vært villig til å gå inn med kapital og være med på byutviklingstiltak. Likevel har det ikke alltid vært en god relasjon til næringslivet. En informant opplyser om at det først er i *de siste tjue årene* at denne har endret seg og ført til at prosjekter utvikles i samarbeid mellom kommune og næringsliv (2017:23).

Utviklingsoppgaver prioriteres høyt i kommunen, og det er et godt samarbeid mellom kommuneadministrasjonen og politikerne. Det vises til at administrasjonen har fått vide fullmakter, at det er åpen kommunikasjon og at politikerne selv er åpne for endringer.

4.2 Arbeids- og sosialdepartementet (2018): Samarbeid om sosialt entreprenørskap

Dette er en rapport som ser på hvilke erfaringer sosiale entreprenører har gjort seg og hvordan disse erfaringene gir et grunnlag for videre samarbeid. Her hadde man dialogmøter med ulike sosiale entreprenører der utfordringer med samarbeid med offentlig sektor ble diskutert.

Det trekkes inn fire forskjellige aspekter; finansiering, regelverk, kunnskap om sosialt entreprenørskap samt holdninger og kultur. Innen finansiering tas det opp at sosiale entreprenører trenger større økonomiske rammer og at finansieringsmulighetene ikke er godt nok tilpasset behovet. Innen regelverk er det størst utfordringer knyttet til anskaffelsesregelverket. Dette er fordi sosiale entreprenører gjerne er mindre selskaper og dermed møter større konkurranse i markedet. «Det offentlige må i større grad beskrive behov uten å ha svaret på hvordan behovet skal møtes når de utlyser» (2018:8). Dette henger også sammen med kunnskap om sosiale entreprenører. Det trekkes fram at offentlig sektor ikke i stor nok grad har kunnskap om å jobbe tverrsektorielt, og den har manglende kunnskap om metoder for å involvere brukere.

Når det gjelder holdninger og kultur i det offentlige, blir det tatt opp at det mangler kompetanse og intensiver i det offentlige til å jobbe tverrsektorielt. Som svar på dette ble det pekt på et behov for å myke opp strukturer og systemer for å skape et tettere samarbeid mellom privat og offentlig sektor. Det blir også trukket frem et behov for å ufarliggjøre sosialt entreprenørskap, at kommunen må åpne opp for at andre kan finne en løsning på en utfordring, og at tverrsektorielt samarbeid er et gode. Her blir også møteplasser tatt opp som et virkemiddel for å bli kjent og lære på tvers av sektorer.

4.3 Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021). Veier til samarbeid

«Veier til samarbeid» er et inspirasjonshefte om sosialt entreprenørskap og hvordan offentlig sektor kan gå inn i et samarbeid med disse. Sosialt entreprenørskap vil si å skape noe nytt for å møte et sosialt problem, hvor effektene skapes i samarbeid med offentlig, frivillig og privat sektor (2021:8).

Her trekkes det fram at samarbeidsformen varierer, men at alle aktører er med på en eller annen måte. Et av prosjektene som blir trukket fram ble gjort innen regionsutvikling og var en partnerskapsavtale mellom offentlig sektor og sosiale entreprenører. Det trekkes særlig frem at dialog er svært viktig i en anskaffelsesprosess. Én grunn er de økonomiske kostnadene som følger av for lite dialog, men her trekker man også inn at behovet må diskuteres sammen med flere som blir berørt eller involvert. Gjennom dialogen får de involverte bedre kjennskap til hverandres behov, muligheter og begrensninger (2021:16). Det trekkes også fram at en må dokumentere behov, resultater og effekter av tiltaket, ikke kun tiltakets løsning.

Inspirasjonsheftet trekker også fram Social Return on Investment (SROI) som en metode for å beregne samfunnseffekten. Der regner man ut de økonomiske effektene, men dokumenterer også verdien på andre måter; verdien for innbyggere, kommunen og samfunnet.

4.4 Kubat, S. (2016) Sentrumsløftet - et offentlig/privat samarbeid

Denne studien tar for seg hvordan Tromsø kommune og Næringsforeningen i Tromsøregionen har samarbeidet i byutviklingsprosjektet "Sentrumsløftet". Dette var et offentlig-privat partnerskap med en nettverksmodell. Dette prosjektet ble omtalt som en suksess av flere grunner; det hadde klar rollefordeling, felles mål og kunnskapsdyktige deltakere (2016:69).

En av utfordringene som blir belyst er at prosjektet var politisk definert, noe som skapte dårligere koordinering og uklare ambisjoner. En annen utfordring var å tilhøre to helt forskjellige sektorer; selv om en hadde felles mål, hadde en ulike ideer og interesser for å nå disse.

4.5 Leivestad, M. H. (2020): Bærekraftig utvikling i Bømlo kommune: En casestudie om utfordringer kommunen har i planleggingsprosessen

Dette er en masteroppgave skrevet i 2020. Oppgaven belyser hvordan Bømlo kommune planlegger for en bærekraftig utvikling og hvilke utfordringer de møter i planleggingsprosessen. Oppgaven er basert på intervju, casestudie, dokumentanalyse og observasjon.

Bømlo kommune har sammen med Austevoll, Etne, Fitjar, Kvinnherad, Stord, Sveio og Tysnes opprettet et samarbeidsråd som et interkommunalt samarbeid. Rådet skal i følge rapporten bidra til å sikre regionens interesser. Alle ordførere og rådmenn i Sunnhordland sitter i styret, og det blir derfor enklere å få politiske gjennomslag i kommunestyrene (2020: 49)

Videre sies det at samarbeidsrådet ikke har noen tydelig rolle når det kommer til bærekraft, men heller en rolle når det gjelder reiseliv og næringsutvikling.

Samarbeidet stimulerer til rask innovasjon og hurtigere beslutningstaking og samhandling. Likevel kan det by på utfordringer dersom kommunene ikke blir enige, eller at de benytter seg av prosjektstillinger.

Når det kommer til samarbeid mellom fylkeskommunen Vestland og næringslivet, fremkommer det at det er mange i det private næringslivet som har mottatt midler for å jobbe med løsninger knyttet til bærekraftig omstilling (2020:54).

Videre sies det at det er mange organisasjoner som ønsker å delta i omstillingen gjennom samarbeid. Informanten forteller at når bedriftene organiserer seg, så bidrar det til å gjøre samarbeidet mellom næringslivet og kommunen enklere.

En case som benyttes i oppgaven er byggingen av Bømlo fiskerihavn. Dette prosjektet var et samarbeidsprosjekt mellom flere aktører, både offentlige og private. Prosjektet dreide seg om en grønn omstilling for virksomheten og bærekraftig stedsutvikling. Fiskerihavnen kommuniserte til kommunen at de ikke bare skulle bli bare et industriområde, men også en del av lokalsamfunnet. Dette samarbeidet vil altså bidra til en bærekraftig byutvikling gjennom blant annet infrastruktur, reduksjon av klimagassutslipp og økt livskvalitet for innbyggere.

4.6 Nenseth, V. (2008): Kreativ byutvikling - Stedsans og sentrumssatsing i Porsgrunn

Formålet med rapporten er å presentere evalueringen av prosjektet “kreativ byutvikling” som er en del av det regionale utviklingsarbeidet mellom Telemark fylkeskommune og Porsgrunn kommune.

Rapporten viser at det er gode, holdbare tillitsrelasjoner mellom offentlige og private aktører, mellom fag og politikk, og mellom kultur og kommersielle aktører. Videre sier den at det kan tilrettelegges politisk gjennom medvirkning fra aktører i plan- og byutviklingsprosessene - noe som fører til at *mange konflikter allerede var løst.* (2008:17) Tillit er et sentralt begrep i rapporten, og det kommer frem at tilliten er stor mellom politikerne og administrasjonen, og mellom kommunen og sentrale eiendomsutviklere. Dette fører til at kommunen fremstår som *lett å jobbe med.*

Videre sies det at politikerne og administrasjonen har en så god relasjon at politikerne på forhånd er gjort klar over hvilke planer som skal vedtas. Dette bidrar til at vedtakene sjelden endrer en reguleringsplan etter at den er kommet til behandling.

4.7 NOU 2020:12. (2019) Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn

Denne utredningen tar for seg hvordan næringslivet bidrar til å løse utfordringer i distrikter. Det kommer fram at næringslivet har en viktig rolle som tar over den typiske rollen som tilbyder av ulike tjenester. Her kommer det fram at møteplasser hvor bransjer og sektorer kan samarbeide er en viktig tilrettelegging for innovasjon.

I denne rapporten blir også næringslivet gitt en rolle som endringsagent. Særlig gjelder dette for mindre kommuner, der man ser eksempler på næringslivet som sentrale drivere og ildsjeler i samfunnsutviklingen (2020:83). Kommunen blir gitt en entreprenørrolle som innebærer å delta i prosjekter i samarbeid med næringslivet, delta på næringslivsarenaer og dra på bedriftsbesøk. En slik type engasjement tilrettelegger for næringslivsvekst, sentrum- og stedsutvikling (2020:146).

Rapporten viser også til en spørreundersøkelse gjort av Moen (2011) der bedriftsledere ble spurt om hvordan kommunen arbeider med næringsutvikling. I undersøkelsen kommer det fram at halvparten mener kommunen ikke har god nok forståelse for deres bedrifts behov. I funnene stiller en også spørsmål om kommunen tilrettelegger for lokalt næringsliv eller bidrar til å tiltrekke seg nytt næringsliv. En forklaring som kan svare på dette er at næringslivet og kommunen har ulik virkelighetsoppfatning, eller at næringslivet har urealistiske forventninger til kommunene (2020:149).

4.8 NOU 2020:15. (2019). Det handler om Norge - Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene

Denne utredningen tar for seg demografiutfordringer i distriktene og understreker viktigheten av å samarbeide med næringslivet. I utredningen gjør de blant annet rede for en evaluering gjort av PricewaterhouseCoopers (PwC) om «Regionplan Agder 2020», en plan som inneholdt mål som skulle oppnås i samhandling med privat og offentlig sektor.

Av evalueringen kom det fram at næringslivet i liten grad opplever å ha blitt involvert og dermed har begrenset eierskap til regionplanen (2019:21). Også her etterspørres hyppigere deltakelse og et ønske om mer formalisering av samarbeidet. I denne evalueringen kommer det også fram at ikke-kommunale interessenter og aktører i langt større grad bør involveres systematisk i regionplanen, og at det derfor er nødvendig å skape møteplasser for disse aktørene.

Av de positive funnene trekkes det fram at samarbeidet har ført til at aktørene har lært hverandre bedre å kjenne. Dette, samt det å ha felles mål, har ført til en bedre samhandlingskultur. En annen positiv faktor som blir nevnt er å ha tydelige ildsjeler og målrettede lederskikkelser.

4.9 Onsager, K., et. al (2021): Mindre byer og regionsentre - roller og funksjoner i regioner og regional utvikling.

Denne rapporten tar for seg en samlet fremstilling av mindre byer og regionsentre sin rolle innenfor regional utvikling. Den baseres på eksisterende kunnskap og noen empiriske analyser basert på statistikk. Kommunene som er forsket på i denne undersøkelsen er Gjøvik, Gol, Ål, Eigersund, Ulstein, Namsos, Vestvågøy og Vågan.

Et funn som presenteres i rapporten er at “kommunene tenker mer sted enn sektorer, og at de samarbeider på tvers når planer skal formes” (2021:122). Altså har de et tverrsektorielt samarbeid i planfasen. Det påpekes også at slike samarbeid er viktig fordi det “gir større forutsigbarhet” for både næringslivet og andre aktører.

Når det kommer til bærekraftig utvikling i kommunenes strategier, fremkommer det i rapporten at plandokumentene er *godt forankret i de nasjonale forventningene* (2021:122). Den presenterer også et funn om *sosial bærekraft*. Sosial bærekraft er godt forankret i de strategier som knytter seg til by- og sentrumsutvikling.

4.10 Stene, M., & Mørkved, B. P. (2019): Kommunen sin framtidige næringsutviklingsrolle.

Dette er et arbeidsnotat fra Nord Universitet som oppsummerer faglige innspill gjennom blant annet gruppearbeid og presentasjoner om Bodø kommunes framtidige næringsutviklingsrolle med et perspektiv mot 2030.

Arbeidsnotatet tar for seg en utfordring som kommuner står overfor i overgangen til å bli en kommune 3.0. Dette krever en ny logikk der man inkluderer flere aktører som *aktive parter* i samfunnsutviklingen. Her trekkes det inn innbyggere, næringsliv og lokalsamfunn. Denne logikken utfordrer kommuner på hvordan man skal utføre oppgaver, hvordan man skal samarbeide, og hvordan man samstyrrer disse samarbeidsprosessene (2019:6).

Av funnene fra de faglige innspillene, blir disse oppsummert i tre punkter; holdning, ressursutfordringer og nye modeller. Når det gjelder holdning, kommer det fram at offentlig sektor må forstå og utfordre sosiale entreprenører og innovatører. Dette innebærer

at kommunen trenger å endre atferd, ha en mulighetsorientering og lede eksperimentering (2019:4). Innen ressursutfordringer kommer det fram økonomiske utfordringer, kompetansemangel og utfordringer med ressursmobilisering på tvers av sektorer for å løse utfordringer. Når det gjelder nye modeller, trekkes det fram at man trenger flere bunnlinjer enn kun økonomiske, herav sosialt og miljømessig. I tillegg nevnes det et behov å finne alternative måter å definere og formalisere sosial virksomhet på, hvor en effekt kan være større legitimitet.

4.11 Toftdahl, H., et al (2021): «Byen som regional motor» – Innfrir prosjektet forventningene?

“Byen som regional motor” er et regionsutviklingsprosjekt initiert av Møre og Romsdal Fylkeskommune for å utvikle byregionene Ålesund, Molde og Kristiansund. Evalueringen svarer på hvordan samarbeidet har fungert og på hvilke måter. Organiseringen var tydelig forankret med avgrensede arbeidsområder, ressursgrupper og fylkeskommunal og kommunal styring. Det kom fram fra flere informanter at målene virket sprikende og uklare, noe som skapte frustrasjon og manglende interesse (2021:78).

I kapittelet om hvordan næringslivet har blitt involvert, kommer det fram at kun fire prosent har vært involvert i prosjektet. Samarbeidskulturen mellom offentlig og privat sektor oppfattes ikke som sterkere (2021:56). Det er bare én kommune som opplever å ha blitt involvert av kommunen (Molde). I stedet for å samarbeide med næringslivet i planprosessen, har man involvert næringslivet først ved starten av et fysisk prosjekt og når finansieringen skulle ordnes. Det trekkes frem at man ikke har klart å oppnå et samarbeid med næringslivet i den første fasen av prosjektene. Det kommer også frem at det har vært manglende dialog, og at næringslivet ønsket et større engasjement fra fylkeskommunen slik at man kom i dialog på et tidligere tidspunkt. Likevel har samarbeidet mellom kommunene internt blitt bedre, og det har ført til god erfarings- og kunnskapsutveksling.

4.12 Vedeld, T. (2022) Samskapingsparadokset: Mindre byer, klimastyring og bærekraftig byutvikling. Plan, (1), 50-55.

Denne studien tar for seg hvordan Lillestrøm, Ski og Sandvika håndterer klima- og bærekraftig byutvikling og hvilken rolle samskaping har i styring og strategiske

beslutninger. Studiet har en kvalitativ tilnærming og oppsummerer funn fra det femårige prosjektet Smart Mobility Suburbs fra 2014-2019.

Av studien kommer det fram at samskaping spiller en strategisk rolle, hvor flere ulike samarbeidsformer og samskapingsformer blir brukt. Eksempler på dette er trippel heliks, ulike typer nettverk og bransjesamarbeid. I tillegg kommer det fram at private aktører motiveres til engasjement gjennom en *hybrid styring*, en kombinasjon av regulering og planlegging med økonomiske insentiver, forhandlinger og mer genuin samskaping (2022:54).

Studien viser også til fire forskjellige implikasjoner for teori og praksis innen samskaping. Det første er at nettverk og samskaping - sammen med regulering og byråkrati - også er viktig for små byer i arbeidet med bærekraftig byutvikling. Det andre er at empirien dokumenterer at lite kapasitet svekker engasjementet for innovasjon. Dette skaper et "samskapingsparadoks"; organisasjoner med størst behov for å samskape har minst kapasitet til å gjøre det (2022:54). Det tredje er at klimapolitikken i seg selv bidrar til å fremme samskaping, og det siste viser at et politisk-administrativt lederskap er sentralt for framveksten av samskaping.

4.13 Vestby, G. M., et.al (2016): Byene i Nordland som innovasjonssentra

Rapporten er en kartlegging og analyse av hvilke miljøer og møteplasser som fungerer som innovasjonsarenaer i de ti byene i Nordland; Bodø, Brønnøysund, Fauske, Leknes, Mo i Rana, Mosjøen, Narvik, Sandnessjøen, Sortland og Svolvær. Materialet er ment som et grunnlag for utforming av en ny bypolitikk som skal være felles gjeldende for Nordland og deres ti byer.

Gjennom en kvantitativ spørreundersøkelse hentet forskerne inn empiri hovedsakelig fra private bedrifter, men også fra noen offentlige.

Det identifiseres tre typer arenaer for innovasjon; *formelle arenaer*, *halvformelle arenaer* og *uformelle arenaer*. Respondentene oppgir i rapporten at i tillegg til de mer formaliserte møteplassene mellom næringsliv, virkemiddelaktører og myndigheter er kafeer, utesteder og andre uformelle møtepunkter viktige miljøer for å fremme innovasjon (2016:154).

Et annet funn som presenteres i rapporten er at de fleste samlingspunktene var initiert av egne virksomheter, næringsforeninger eller andre private arrangement. Det er altså færre som har deltatt i kommunens regi.

Når det kommer til *hvem* som er viktige for vellykket innovasjon, sier rapporten at *to av tre* mente at enkeltpersoner og ildsjeler er en styrke for å lykkes med innovasjonen, mens halvparten oppgir at kreative miljøer er viktige.

Spørreundersøkelsen tok også for seg hindringer og barrierer i en utviklingsprosess. Det fremkommer her at det svaralternativet med flest svar er “*Kommunale myndigheter spiller i liten grad på lag med private*” (2016:168). Dette står i kontrast til at undersøkelsen viser at nettopp dette samarbeidet er en viktig betingelse for å lykkes med innovasjon. At det finnes møteplasser og stimuleringsmidler til gründervirksomheter, fikk også høy svarprosent (2016:163).

Når det kommer til byutvikling, ønsker kommunerepresentanter et samarbeid med privat næringsliv, men de har opplevd brudd i samarbeidet fra næringslivets side dersom samspeillet ikke foregår på næringslivets premisser (2016:201). Det opplyses også om utfordringer knyttet til mangel på samsvar mellom administrasjonen og politikernes strategier, selv om det i flere byer gis en opplevelse av at kommunen er en god medspiller. Næringssektorens engasjement trekkes frem som et bidrag i etableringen av viktige relasjoner på tvers av sektorer. (2016:201).

4.14 Vestby, G. M. (2018): Fra sentrumsdød til sentrumsglød

Denne rapporten fra By- og regionforskningsinstituttet tar for seg pilotprosjektet “Levende Lokaler” med pilotkommunene Tromsø, Lærdal og Arendal. Hensikten med dette prosjektet var å finne ut hvordan man kan fylle tomme lokaler i områder som oppleves “halvdøde” uten noe særlig gateliv og handelsliv (2018:5).

Prosjektet var et fleraktørsamarbeid, og rapporten trekker blant annet fram hvordan likhet og ulikhet mellom aktørene påvirker samarbeidet. Analysen kom fram til at særlig likhet i *verdier* var en fordel ettersom dette legger grunnlaget for tillit mellom aktørene, som igjen gjør samhandling enklere. Åpenhet mellom aktørene, en framtidsorientering og bred verdiskapning var også punkter som var sentrale for likheten.

Selv om det å være like er en fordel, betyr ikke det at ulikhet er noe negativt (2018:113). Ulikheten mellom aktørene utfyller hverandre, skaper mer bredde i tiltak og aktiviteter og gir et større potensiale for å nå ut til flere deltakere eller brukere. Det trekkes også fram at

ulikhet skaper *fruktbare friksjoner*; aktørene utfordrer hverandre og meningene må drøftes, noe som skaper engasjement.

4.15 Vestby, Ruud, Skogheim (2019). Sammen om sentrum

By- og regionforskningsinstituttet har i oppdrag fra Kommunal - og distriksdepartementet utarbeidet en eksempelsamling på offentlig-privat samarbeid, samarbeid om sentrumsutvikling og analyse av ulike samarbeidsmodeller. Dette er en kvalitativ studie av offentlig-privat samarbeid i fjorten byer og tettsteder, herav Arendal, Asker, Drammen, Fredrikstad, Moss, Narvik, Skien, Stavanger, Trondheim, Tønsberg, Ulsteinvik og Voss. Informantene er offentlige og private aktører i ansvarsposisjoner for de ulike sentrumsprosjektene.

I analysen av erfaringer med ulike samarbeidsmodeller kommer det fram at det er store variasjoner på samarbeidet og i hvor stor grad samarbeidet er formalisert og har forpliktelser. Likhetsstrekkene derimot, er at alle ønsker det samme; et flerfunksjonelt sentrum med boliger, besøkssteder og verdiskaping.

Videre kommer det fram at det er en fordel å formalisere offentlig-private samarbeid innen sentrumsutvikling. Fordelene blir oppsummert slik: 1) samarbeidet blir mer personuavhengig, 2) tydeliggjøring av parter og deres roller, 3) regulering av ansvar og forpliktelser, 4) mer forutsigbarhet, 5) fremming av økonomiske spleiselag og 6) økt eierskap blant aktørene.

I spørsmål om hvilke forutsetninger som må til for at samarbeidet fungerer, trekkes det frem det å ha gjensidig respekt og tillit, faktabasert kunnskapsgrunnlag, samarbeidsarenaer og en kartlegging av motivasjon og gevinst for de ulike partene. Når det gjelder utfordringene, trekkes det frem kommunens samfunnsutviklerrolle. Det å ha en uformell dialog og lavterskelkontakt kan være en fare i forbindelse med favorisering av visse aktører.

5.0 Analyse og drøfting

5.1 Kommunens aktørrolle i samskaping

I teorien om samskaping i et kommunalt perspektiv, gjorde Jens Ulrich (2016) rede for fire forskjellige samskapingstyper basert på i hvilken grad kommunen involverte seg; styrt samskaping, ansvarliggjørende samskaping, likeverdig samskaping og fasiliterende samskaping.

I litteraturen ser en at de forskjellige kommunene har hatt ulik tilnærming og involvering i de ulike regionsutviklingsprosjektene. En stor majoritet av kommunene har selv vært initiativtaker og sentral aktør i prosessen og hatt klare mål og midler for prosjektet. Dette kan derfor tyde på at *styrt samskaping* er den typologien som har likest tilnærming i de ulike prosjektene.

Av litteraturen kommer det fram flere funn som viser fordeler og ulemper med styrt samskaping. I de prosjektene hvor kommunene har hatt en slik tilnærming, ser en særlig at *formalisering* er en fordel. Dette gjør først og fremst samarbeid personuavhengig. Dermed minimaliserer man risikoen for at samarbeid vil oppløses ved en eventuell utskiftning av personer. Samtidig ga formalisering flere positive bieffekter som mer forutsigbarhet, klare forventninger til hver av partene og økt eierskap blant aktørene.

Allikevel kommer det også fram funn fra litteraturen som viser ulempene med styrt samskaping. Kubat (2016) gjør rede for at samarbeidet i enkeltprosjektet «Sentrumsløftet» i Tromsø kommune ble «for mye politisk definert» før samarbeidet var i gang, noe som gjorde det vanskelig for private aktører å føle eierskap til det. I tillegg førte dette til startvansker som dårlig koordinering og uklare ambisjoner. Et annet eksempel på en ulempe med styrt samskaping, vises i funn fra Vestby et al. (2016). Den viser at kommuner kritiseres for å gi for lite informasjon og bruke for lang tid i planprosesser (2016:137).

Til tross for et formalisert og koordinert samarbeid mellom offentlige og private aktører, vises det i utredningen NOU 2020:15 et eksempel fra evalueringen «Regionsplan Agder 2020» gjort av PricewaterhouseCoopers (PwC) at næringslivet i liten grad har blitt involvert, noe som har ført til mindre eierskap. Informantene fra privat sektor gjorde det klart at de ønsket en mer systematisk involvering og i mye større grad å bli deltakere i

samarbeidet. Dette kan tyde på at formaliseringen var tilpasset og tilrettelagt for de offentlige aktørene heller enn de private.

Det motsatte av styrt samskaping blir nevnt i NOU 2020:12 om næringslivets betydning for bærekraftige lokalsamfunn. Der redegjøres det for flere distriktskommuner som *deltakere* i næringslivet, ved å delta på ulike næringslivsarenaer og bedriftsbesøk. Her får også næringslivet heller rollen som sentrale drivere og ildsjeler for regionsutviklingen. En slik type samskaping nærmer seg mer mot en likeverdig eller fasiliterende samskaping. Det vil si at kommunen ikke har ambisjon om alene å styre en samskappingsprosess (likeverdig samskaping), og at kommunen har en mer tilbaketrukket rolle (fasiliterende samskaping).

Et eksempel der samarbeidet har lignet en likeverdig samskaping, kommer også frem i studien av Onsager et al. (2021). Her vises det at privat sektor lar seg motivere av *hybride* styringsformer. I dette ligger det at kombinasjonen av regulering og planlegging med økonomiske insentiver, forhandlinger og mer genuin samskaping er en motivasjonsfaktor for privat sektor.

Den fjerde samskapingstypologien – ansvarliggjørende samskaping - går ut på at kommunale aktører har en ambisjon om å styre samskapingen, men kommunen har en mindre rolle og etterlater mer ansvar til private aktører. Et funn som viser at kommunen har hatt en slik rolle, er i rapporten av Nenseth (2008) om prosjektet “Kreativ byutvikling” i Porsgrunn kommune. Her ble det tilrettelagt for at private aktører innen plan- og byutvikling fikk medvirke og bli involvert tidlig i prosessene og *før* politiske vedtak. Som en informant sier fra denne rapporten; “mange konflikter var allerede løst, for vi satt allerede rundt samme bord” (2008:17). Det å invitere inn private aktører på et tidlig stadium, gi dem mer ansvar og involvering har også gitt flere positive effekter, og samarbeidet ble beskrevet som suksess. Hva som kan skje i prosjekter der private aktører ikke er blitt gitt mer ansvar og involvering, drøftes ytterligere i delkapittel 5.6.

I delkapittel 2.3.1 ble det nevnt at ved å la private aktører stå for prosjektet unngår en offentlig detaljstyring, noe som er kostnadsbesparende og mer effektivt. Videre blir det vist til erfaringer med at offentlige oppdragsgivere i stor grad detaljspesifiserer løsninger i stedet for å beskrive behovet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019:43).

Dette kommer også til uttrykk i funn fra vår litteratur. Fra evalueringen “Regionplan Agder 2020” gir de private aktørene uttrykk for at de ble for lite involvert i prosessen, til

tross for et stort ønske om dette. Det samme gjelder også i rapporten av Toftdahl et al. (2021) om prosjektet “Byen som regional motor” i regionene Kristiansund og Ålesund.

Her kommer det frem at næringslivet ikke ble involvert før finansiering og start av fysiske tiltak. Konsekvensene av dette blir drøftet i neste delkapittel.

5.2 Nettverksstyring

Teorikapittelet 2.6 redegjorde for et analytisk verktøy av Fagerberg et al. (2004) som forklarte hvordan ulike nettverk fungerer. Ett av disse momentene var å analysere nettverkets sterke og svake bånd. Sterke bånd vil si at man har felles interesser og samme kunnskap, mens svake bånd er det motsatte; der har en ulik kunnskap og interesser. Fordelen med sterke bånd er at man har samme kunnskap, noe som gjør det enklere og mer effektivt å utveksle større mengder detaljert og innsiktsfull informasjon enn med svake bånd. Fordelen med svake bånd derimot, er at ulikheten skaper rom for innovasjon og utvikling.

I både teorien og litteraturen er det helt tydelig at offentlig og privat sektor er to forskjellige aktører med ulik holdning og logikk. Fordelen med at ulikhet skaper rom for utvikling, kommer frem i rapporten av Vestby (2018) om prosjektet «Levende Lokaler». Her beskrives ulikheten mellom privat og offentlig sektor som “*fruktbare friksjoner*”: “at aktører bryner seg på hverandre, utfordres av hverandre, meninger må drøftes og det skapes engasjement og noe står på spill” (2018:110). Analysen viste videre at ulikheten mellom aktørene utfyller hverandre, skaper bredde i tiltak og aktiviteter og potensiale til å nå ut til flere deltakere.

Som nevnt ovenfor, er også svake bånd en ulempe i den grad det er vanskeligere å utveksle større mengder informasjon siden aktørene er ulike. Dette vises også i flere av funnene i litteraturen, særlig når det gjelder kompetanse. I NOU 2020:12 kommer det frem et misforhold mellom kommunenes ledelse og næringslivsledere om forståelse for næringslivets behov og reguleringsplaner (2020:151). Ulikhet mellom aktørene har også flere konsekvenser og vil bli drøftet ytterligere i delkapittel 5.6.

Fagerberg et al. (2004) gjør videre rede for fire ulike nettverkstypologier basert på to dimensjoner, hvor den ene dimensjonen er grad av formalisering og den andre er grad av åpenhet. Disse er 1) den uformelle, 2) den kontinuerlige, 3) den strategiske, og 4) “verdikjeden”. Nettverk og møteplasser er begreper som går igjen i det meste av litteraturen vår, men av funnene kommer det likevel svært lite frem hvordan (eller om) nettverk som en styringsform er blitt brukt eller forsøkt brukt. Begrepene knyttes heller opp mot større målsetninger, politikk og strategier som noe man *ønsker* å få til eller bidra til. I noen få tilfeller blir nettverk nevnt som en allerede etablert arena der private og offentlige aktører har en deltakerrolle og bidrar som faglig ressurs. Eksempler på slike nettverk er innen innovasjon, gründerskap og teknologi. For å sammenligne majoriteten av de ulike samarbeidsprosjektene med nettverkstypologiene, ligner «den strategiske» nettverkstypologien mest. Fagerberg et. al. (2004) beskriver denne typologien som en formalisering av nettverk, hvor målet er å ha tydelig og felles formål med en klar arbeidsdeling.

Hva kan være grunner til at egne dedikerte nettverk mellom offentlig og privat sektor er blitt lite forsøkt eller evaluert? Én av årsakene kan være *favorisering av bedrifter* som Røiseland et al. (2019) gjør rede for som en barriere for samskaping. Samskaping i seg selv er ment for å finne løsninger sammen og ha et tett samarbeid på tvers av sektorer. Dette er med på å knytte tettere relasjoner mellom aktørene, noe som kan havne i en gråsoner for hva som blir favorisering av bedrifter i anbudskonkurranser. Dette kan videre skape uheldige ringvirkninger for både kommunen og bedriftene.

I tillegg kan nettverk være en utfordring for offentlig sektor i den grad man skal være transparent og åpen. Jo tettere og mer uformelt et nettverk kan bli med private aktører, desto mer utfordrende kan det være å skulle være transparent. Dette står også i strid med begrepet “open governance” i et New Public Governance-perspektiv, ettersom dette nettopp handler om at offentlige myndigheter blir mer åpne.

5.3 Innbyggere og akademia

Tidligere i teorikapittelet gjorde vi rede for trippel- og kvadrupel heliks som en samarbeidsmodell. Modellen er nært knyttet til begrepet samskaping, og den blir beskrevet som en aktuell modell for å løse de store og mer omfattende samfunnsutfordringene, altså *wicked problems*.

Til tross for at denne formen for samarbeid henger tett sammen med samskaping, og at den blir omtalt som viktig virkemiddel i flere strategier og veiledninger fra ulike departementer, finnes det nærmest ingen eksempler i funnene der dette er blitt gjort i praksis. Med unntak av kun ett funn på hvor dette er gjort, finner vi hverken at akademia eller innbyggere blir nevnt som aktører, medvirkere eller involverte i samarbeid eller planprosesser.

Det ene eksempelet på hvor dette er blitt gjort, finner en i rapporten av Leivestad (2020) om prosjektet “Bømlo Fiskerihavn”. Dette er et bærekraftig utviklingsprosjekt som har som mål å øke sysselsetting, bygge opp lokalsamfunnet og bidra til avkarbonisering. De har brukt en *kommunikativ planlegging*, en arbeidsprosess med fokus på bred medvirkning av eksterne aktører, kunnskaps- og læringsutveksling. I planprosessen ble innbyggere, kommunen, lokalsenteret og næringslivet tatt med i beslutningene, alle ble hørt. Prosjektet ble tatt svært godt imot av befolkningen og kommunen, og en særlig grunn til det var at prosjektet svarte til nasjonale forventninger til kommunal utvikling.

Hva kan være grunnen til at innbyggere eller akademia knapt er nevnt eller vært en aktør i prosjektene fra litteraturen vår? Én sentral grunn kan være at en slik nyere form for samarbeid fortsatt er “umoden” for både private og offentlige aktører, og derfor ikke blitt en godt nok etablert samarbeidsform til at den er blitt evaluert eller forsket på. New Public Governance beskriver et paradigmeskifte i offentlig (sam)styring, særlig når det innebærer et fokusskifte på måten man oppfatter regionsutvikling på. Slike endringer tar tid å bli implementert, spesielt i offentlig sektor som av demokratiske og politiske prosesser tar lengre tid. Som Nenseth (2008) beskriver det; “Det dreier seg ikke lenger hovedsakelig om “arbeidsplasser og parkeringsplasser”, men om sentrumsutvikling og attraktive by- og bomiljøer” (2008:18).

En annen grunn kan være kompetanse og forståelse for ulike sektorer. I flere av funnene hevder private aktører at kommuner mangler både kompetanse og forståelse for hvordan man samarbeider med næringslivet og og forstår dets behov. Dette gjelder også motsatt, hvor samarbeid har fungert dårligere når det ender opp med å foregå på andre aktørers premisser enn kommunens. NOU 2020:12 presenterer en spørreundersøkelse som kan ha en forklaring. Den går ut på at næringslivet og kommunen har ulik virkelighetsoppfatning, eller at næringslivet har urealistiske forventninger til kommunene (2020:149). Det kan bety at institusjonelle logikker også kan ha en påvirkning på samarbeidet, og dette vil bli drøftet i delkapittel 5.4.

En tredje grunn kan også være hva som har vært innholdet i oppdraget fra oppdragsgiver før en evaluering av et samarbeid. Det kan være at oppdragsgiver kun ønsker å kartlegge hvordan samarbeidet har fungert mellom kommunen og næringslivspartene.

5.4 Bærekraftsmålene

I teorien gjorde vi rede for hvordan bærekraftsmålene ble til og hvordan de implementeres i nasjonale strategier og retningslinjer for bærekraftig by- og regionsutvikling. I tillegg har vi i vår oppgave valgt å se nærmere på bærekraftsmålene nr. 11.3 - bærekraftige lokalsamfunn- og 17.17 - samarbeid for å nå målene.

I funnene fra denne litteraturstudien blir bærekraft lite nevnt. På lik linje med innbyggere og akademia, blir bærekraft nevnt som en del av kommunens eller fylkeskommunens strategi. I noen tilfeller finner vi eksempler på prosjekter hvor bærekraft både har vært et mål og virkemiddel for prosjektet. Her kommer det dog ikke frem hvilke av bærekraftsmålene som er blitt brukt, men heller bærekraft i sin helhet. I litteraturen kommer det også svært lite frem i hvilken grad bærekraftsmålene har vært styrende for de ulike prosjektene. De ulike rapportene har derimot gjort rede for hvordan prosjektene kan sies å være bærekraftige.

Det kan være forskjellige årsaker til at bærekraftsmålene ikke har blitt mer belyst. På den ene siden kan en årsak være at bærekraftsmål er blitt såpass implementert hos private og offentlige aktører at en ikke lenger forklarer hvordan man bør drive et prosjekt

bærekraftig. Det stilles også stadig strengere krav til leverandører om å velge bærekraftige løsninger, noe som kan gjøre bærekraftsmålene så naturlig å bruke i prosjekter at en ikke ser behovet å måtte gjøre rede for dette. I tillegg kan det også være andre årsaker som ligger hos oppdragsgiver for de ulike rapportene. Det kan være at bærekraft ikke skulle være hovedfokuset for rapporteringen eller evalueringen av ulike prosjekter.

På den andre siden kan dette argumenteres for å være eksempler på *grønnvasking*. Grønnvasking går ut på at bedrifter markedsfører seg selv som “grønne” og bruker begreper som får forbrukeren eller sluttbrukeren til å tro at bedriften er mer miljøvennlig enn den er. Grunnen til dette er å øke virksomhets legitimitet og konkurransefortrinn.

At det kommer lite frem hvordan bærekraftsmålene er blitt brukt gjennom prosjektet, og at bærekraft i stedet blir nevnt i grove trekk, kan tyde på at grønnvasking er til stede i litteraturen. I flere av offentlige myndigheters strategier, politikk og mål, kommer det frem mye om at kommunen og fylkeskommunen skal identifisere seg som en “bærekraftskommune” eller “bærekraftsfylket”. Det tas opp flere steder at offentlige myndigheter *skal* være bærekraftige, men ikke *hvordan*. I tillegg er begrepet “bærekraft” i seg selv svært vidt, noe som gjør at en fylkeskommune eller private virksomheter enklere kan bruke dette uten at det får store konsekvenser og ansvarliggjøring.

5.5 Interne faktorer for vellykket samarbeid

Flere funn i litteraturen viser at interne faktorer i en kommune er viktig for et vellykket samarbeid. Et godt samspill mellom fag og politikk sies å være en viktig forutsetning for at et samarbeid med eksterne aktører fungerer godt. Den felles oppfatningen mellom administrasjon og politikere kan altså bidra til at det blir enklere for en kommune å være en aktiv deltaker i samskaping, noe som igjen kan gi synergier inn mot by- og regionsutviklingen. Et eksempel på dette blir nevnt av Nenseth (2008), der rapporten trekker frem et godt tillitsforhold mellom administrasjon og politikere. Politikerne holdes oppdatert på planer, slik at den felles forståelsen gjør at det er sjeldent vedtak kommer i retur til bystyret.

Dette kan også kobles sammen med den nyere reformbølgen NPG der man går fra å være en top-down styrt organisasjon, til heller å vise tillit til organisasjonens medlemmer, altså dens ansatte, gjennom en *governance*-tilnærming. Ved at administrasjonen også får komme med sine innspill i en tidlig fase, sparer kommunen tid på ytterligere utredninger og høringsprosesser. Samarbeidet mellom offentlig og privat sektor kan da eksempelvis bli gjeldende i denne prosessen. Eksempel på dette er fra eksempelsamlingen til Kommunal- og distriktsdepartementet (2019), der det nevnes en kommune som har etablert en praksis der private aktører enkelt kan komme inn til uformelle samtaler for å se på muligheter og løsninger.

En slik praksis bidrar til mindre byråkrati og vil være en god bidragsyter til *dialog*. Dialog trekkes frem som en av driverne for et samarbeid, og det kan sies at det også bidrar til at aktører kommer raskere inn i prosesser. Dette blir nærmere drøftet i neste delkapittel.

Det kommer dog lite frem i funnene hva som kan være interne faktorer i privat sektor for at offentlige-private samarbeid kan fungere optimalt. Av litteraturen blir det trukket frem én faktor, som er privat sektors *villighet* til å samarbeide. Som tidligere nevnt så er felles behov og felles mål viktige bidragsyttere til gode samarbeid, noe som kan sies å henge sammen med privat sektors villighet. Likevel kan man stille seg spørsmål ved hvorfor det fremkommer så lite informasjon om privat sektors interne faktorer. En grunn til dette kan være at privat sektor ikke har umiddelbare interesser av å være pådriveren til offentlig-privat samarbeid. Det kan også være fordi det finnes en antakelse om at siden kommunen har myndighet, bør den derfor være den fasiliterende parten. Det kan også ha en sammenheng med at det finnes for lite kjennskap til slike nye typer av samarbeid i privat sektor, eller at kommunene formidler sine ønsker om samarbeid litt for tvetydig.

5.6 Institusjonelle logikker og likheter

Tidligere i teorikapittelet ble det gjort rede for hvordan holdninger, verdier og atferd skaper et mønster og dermed en institusjonell logikk som fungerer som en retningslinje for en organisasjon. Offentlig sektor har en byråkratisk og demokratisk logikk, mens privat sektor har en mer markedslogikk.

I litteraturen kommer det frem noen utfordringer med offentlig-privat samarbeid som kan skyldes institusjonelle logikker. Private bedrifter er styrt etter en markedslogikk, og følger andre regler enn offentlig sektor. I rapporten av Vestby (2016) viser funn at samarbeid er blitt brutt på grunn av at private aktører ønsket at samarbeidet skulle foregå mer på deres premisser. I tillegg viser eksempelsamlingen av Kommunal- og distriktsdepartementet (2019) at informantene er opptatt av denne utfordringen om denne ulikheten. Tålmodighet er noe som særlig utfordrer samarbeidet begge veier ettersom private aktører er mer vant til hurtige beslutningsprosesser, mens kommunen skal forvalte demokrati, lover og politiske prosesser.

De institusjonelle logikkene blir også synlige når det gjelder kommersialisering. I samme eksempelsamling ble gitt uttrykk fra informanter fra næringslivet om at kommunalt ansatte ikke betraktet deres behov for kommersialisering som legitime; «at det er greit at det skal «gå rundt», men ikke mer enn det» (2019:32). Som det også kommer frem i NOU 2020:12 så svarer bedriftslederne som har deltatt i undersøkelsen at halvparten av respondentene fra næringslivet mener at kommunen ikke har god forståelse for bedriftenes behov. I samme utredning beskrives det også at en mulig forklaring er at næringslivet har urealistiske forventninger til kommunene (2020:149).

Det finnes også eksempler som viser gode samarbeid til tross for disse mulige utfordringene som følge av institusjonelle logikker. Dette henger tett sammen med å ha felles mål og mening, som også ble gjort rede for i teorikapittelet. Det ser tilsynelatende ut til at når bo- og sosialpolitikken til en kommune passer med ønsker fra private aktører, vil et samarbeid være lettere. Et eksempel på dette nevnes i rapporten av Onsager et. al (2021) om utbyggingen av et konferansehotell i Ulsteinvik i 2007. Kommunen hadde interesse av å bygge ut konferansehotellet for å frigjøre plass til et annet hotell som skulle brukes til kommunale tjenester. I tillegg hadde næringslivet behov for å ivareta overnattingstilbudet. Det at begge aktører hadde stor interesse og behov for gjennomføring av dette, førte til suksess. Et annet eksempel på dette er som tidligere nevnt i rapporten om prosjektet «Bømlo Fiskerihavn» av Leivestad (2020). Det at både behovet og målet fra næringsliv, innbyggere og offentlige myndigheter var felles fra begynnelsen, bidro også til et godt samarbeid.

«Likheter i verdier» blir også trukket frem i rapporten til Vestby (2018) om «Levende Lokaler»-prosjektet. Dette blir redegjort som en fordel for samarbeidet og innebærer

åpenhet mellom aktørene, fremtidsorientering og bred verdiskaping (2018:109). Dette synes også å ha en sammenheng med våre funn om å koordinere samarbeid tidlig. Resultatet av å involvere aktører tidlig og koordinere samarbeidet, ga nettopp mer åpenhet mellom aktørene. Dette, sammen med god dialog, ga flere positive bieffekter som gode relasjoner, økt kjennskap og forståelse for hver sektor, og ikke minst tillit.

Tillit er særlig et begrep som går igjen i litteraturen og blir sett på som fundamentalt for at et samarbeid kan fungere. Som eksempelsamlingen av Kommunal- og distriktsdepartementet (2019) beskriver det: “konkret samarbeid bygger gradvis ned skepsis og avstand og bygger opp tillit og forståelse for hverandres roller. Det skjer en brobygging” (2019:31).

God dialog går mye igjen i litteraturen. En ser en sammenheng som viser at jo tidligere alle aktører blir involvert fra begynnelsen, jo bedre kan det gå for et samarbeid. Møteplasser og samarbeidsarenaer blir trukket frem flere steder i litteraturen som viktige i den grad det legges til rette for dialog og å bli kjent. Dette fører til mer rolleforståelse for hver sektor, men også forståelse for hver sektors *handlingsrom* (ibid., 2019:31). Handlingsrommet innebærer å få utveksle informasjon om hvilke lover, regler og økonomi som setter grenser og muligheter for et prosjekt. Det blir og nevnt i samme rapport at dette også er kostnadsbesparende i den grad man tidlig kan ta opp misforståelser, uenigheter eller endringer.

En kan dermed se at institusjonelle logikker kan være en barriere i den grad de ulike aktørene ikke har en forståelse for sin rolle og sektor. Likevel tyder det på at tidlig involvering av alle aktører, tillit og god dialog gjennom møteplasser, kan gjøre at disse barrierene brytes.

5.7 Videre forskning

Vi har i denne oppgaven forsøkt å belyse hvilken aktuell litteratur som finnes for å svare på vår problemstilling og avledede forskningsspørsmål (se kapittel 3). Temaet om offentlig-privat samarbeid er stort og omfatter mange elementer, og det er flere perspektiver man kan anvende i videre forskning.

Først og fremst er det interessant å forske mer på hvordan institusjonelle logikker påvirker et samarbeid mellom offentlig og privat sektor. Grunnen til dette er at vi fant svært lite litteratur om dette i Norge. I denne litteraturstudien har vi fått et innblikk i at dette er en barriere, men skal man følge nasjonale retningslinjer, strategier og mål om økt samarbeid, trengs det mer innsikt og kunnskap på dette feltet. Institusjonelle logikker kan, og har vist, å være en barriere for samskaping, noe som bør forskes på nærmere for å gi kommuner og næringslivet en veiledning før et samarbeidsprosjekt.

Videre i funnene finner vi flere eksempler på hvordan interne faktorer kan ha påvirket et eksternt samarbeid, herav forholdet mellom fag og politikk og villigheten til næringslivet. Administrasjonen sitter som regel med den faglige kunnskapen, mens politikerne skal ivareta velgernes interesser. Det kan være interessant å forske nærmere på for å se i hvilken grad det påvirker fremgangen og om det er et hinder eller en driver for samarbeid med ulike aktører.

Demokratiet skal også ivaretas uavhengig av samarbeid eller ikke. Det kunne derfor være interessant å forske nærmere på hvordan, eller om, demokratiets grunnprinsipper blir utfordret av samskaping og “open governance”. Som vi gjorde rede for tidligere, viser både teorien og funn at kommunen bør gi mer slipp på kontrollen for å gi mer plass og involvering til eksterne aktører. Hvordan kan en kommune balansere det å gi bort mer av kontrollen og samtidig ivareta byråkratisk og demokratisk styring?

6.0 Oppsummering og avslutning

I denne masteroppgaven har vi forsøkt å belyse hva forskjellig litteratur forteller om samarbeid mellom privat og offentlig sektor innen bærekraftig by- og regionsutvikling.

Når det gjelder hva som må til for at offentlig-privat samarbeid fungerer optimalt, har vi funnet flere funn som ser på dette. I all hovedsak vises det at næringslivet bør involveres på et tidlig tidspunkt for å sikre seg eierskap til prosjekter. Det betyr altså at næringslivet bør inkluderes allerede i idéfasen. På denne måten får bedriftene bidratt i utformingen av prosjektet, og alle aktørene får dra nytte av ulik kunnskap og kompetanse. Meningen med samskaping er at man gjennom disse møtepunktene skal jobbe frem både prosjekt og løsning sammen. Det som utpeker seg til å være en positiv faktor og som bidrar til vellykkede samarbeid er når aktørene har et felles behov og et felles mål. Vi ser også at en god dialog mellom næringslivet og kommunen er en viktig del av samarbeid. Dersom dialogen ikke er til stede, oppnår man heller ikke de gjensidige tillitsrelasjonene mellom aktørene.

Forholdet mellom politikerne og administrasjon bør være samstemt for å gi forutsigbarhet til næringslivet. I en kommune der politikere og administrasjon ikke har like oppfatninger av kommunens samarbeidsstrategier, kan det oppstå utfordringer i samarbeidsforholdene til næringslivet.

Det at prosjektene ikke er for definerte på forhånd av offentlig sektor, både politisk og strategisk, bidrar også til et vellykket samarbeid. Idémyldringen bør skje uten de formelle og forhåndsdefinerte rammene, slik at det ikke blir et styrt samarbeid uten gjensidig avhengighet. Den offentlige aktøren bør heller ikke ha en styrende rolle da det kan virke mot sin hensikt. Dette henger også sammen med viktigheten av å ha kjennskap til, og forståelse for at de institusjonelle logikkene mellom aktørene er ulike. Hensikten med samskaping er at det skal være utviklende *for* byen og regionen.

Bærekraftsmålene har også til en viss grad vært styrende, men på ulike måter.

Bærekraftsmål 11 handler direkte om bærekraftige byer- og lokalsamfunn, noe vi derfor forventet å se mer av i litteraturen. Det virker heller at bærekraftsmål 17 synes å være det målet som er mest styrende for samarbeidet. Bærekraftsmålene ser tilsynelatende ut til å være implementert i de fleste kommuneplaner i de ulike kommunene, men det vises

fortsatt lite i litteraturen *hvordan* disse målene er ivaretatt. I stedet ser vi flere eksempler der prosjektene er blitt definert som bærekraftige uten videre redegjørelse for dette eller hvilke bærekraftsmål man har forholdt seg til. Enten har samarbeidsprosjektet vært definert som bærekraftig før oppstart, eller så har det blitt argumentert for å være bærekraftig til slutt.

Når det gjelder institusjonelle logikker, viser funnene våre at disse kan ha en påvirkning på samarbeidet. Særlig er dette knyttet opp til rolleforståelse og tillit til aktørene i forskjellig sektor. Funnene viser at ved å ha mer åpenhet og uformelle møtearenaer, kan dette legge til rette for å øke tilliten mellom aktørene. Det blir også trukket frem klassiske utfordringer ved logikkene. Det at kommunene styres etter byråkratiske logikker har vist seg å skape utfordringer i den grad kommunene må ha demokratisk kontroll og åpenhet, samt sikre politiske prosesser. Hos privat sektor blir de institusjonelle logikkene i langt mindre grad synliggjort og sett på som en utfordring. Det som likevel har kommet frem i litteraturen, er at private aktører sees på som «utålmodige» og i mindre grad forstår de mer komplekse logikkene som ligger bak i offentlig sektor, for eksempel beslutningsmyndighet, saksbehandling og høringer. Det at vi fant lite om logikkene hos privat sektor i litteraturen, kan også ha en sammenheng med at privat sektor er mindre håndgripelig ettersom de styres av markedslogikk, og det vil være ulikheter mellom virksomhetene. Selv om det fremkommer at flere i næringslivet har et ønske om å delta, er det ikke sikkert alle vet hvordan, eller *hvor* man kan få en deltakende rolle.

I gjennomgangen av litteratur fant vi at nesten all litteratur enten var publisert av, bestilt av eller utredet av offentlig sektor. Regjeringens egne utvalg og fylkeskommuner var spesielt utpregede oppdragsgivere. Det fantes derimot lite litteratur der privat sektor var oppdragsgiver. Dette kan argumenteres for at offentlig myndigheter i større grad har implementert retningslinjer og har et ønske om å lykkes med denne typen by- og regionsutvikling. Samtidig er offentlig sektor med dens ulike roller som forvalter og samfunnsutvikler, et kunnskapssenter og veiviser for bærekraftig by- og regionsutvikling.

Andre funn som kom frem i denne studien som også er interessant, var viktigheten av interne faktorer som spilte en rolle før et samarbeid mellom privat og offentlig sektor. Innen offentlig sektor hadde forholdet mellom fag og politikk mye å si, hvor det ble trukket frem at dette skapte enklere og mer effektivt samarbeid mellom offentlige og private aktører. Innen privat sektor blir det i mindre grad trukket frem interne faktorer,

men det nevnes at villighet fra næringslivet er viktig før et samarbeid skal skje med offentlige aktører.

Et annet sentralt funn, er hvordan begrepet *samskaping* blir brukt i offentlig sektor. Samskaping er noe vi ser mer av i sammenheng med utviklingstrekkene til New Public Governance. Der kommunesektoren har begynt å bevege seg over i en ny struktur med samskaping, er begreper som medborgerskap, nettverksstyring og samhandling mye benyttet i strategier. På lik linje med bærekraftsmålene, blir dette nevnt som noe en kommune *skal* gjøre og lette til rette for. Akademia og innbyggere, som er en sentral del av samskaping, blir derimot knapt nevnt i selve samarbeidsprosjektene.

Offentlig-privat samarbeid innen bærekraftig by- og regionsutvikling i Norge er et bredt tema, og det vises gjennom litteraturen at dette til en viss grad kan være et ungt tema med behov for videre forskning. Det vil også være behov for flere tiltak som *faktisk* gjennomfører det som står i kommuneplanene; inkludering av flere sektorer på et tidligere tidspunkt, legge til rette for møteplasser og skape tettere bånd mellom aktørene.

7.0 Litteraturliste

Angell, E., & Grimsrud, G. M. (2017). *Attraktiv og bærekraftig? Småbyers erfaring med nasjonale retningslinjer for by-og tettstedsutvikling*. (Rapport 4-2017). Uni Research Rokkansenteret. Hentet 10.04.22 fra <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/11250/2626988>

Arbeids- og sosialdepartementet. (2018). Samarbeid om sosialt entreprenørskap. Rapport fra tverrdepartemental arbeidsgruppe. *Regjeringen*. Hentet 09.04.22 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/samarbeid-om-sosialt-entreprenorskap/id2585672/?ch=1>

Arksey, H., & O'Malley, L. (2005). Scoping studies: towards a methodological framework. *International journal of social research methodology*, 8(1), 19-32. Hentet 08.04.22 fra <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1364557032000119616>

Bukve, O. (2013). Toril Ringholm, Håvard Teigen og Nils Aarsæther (red.): *Innovative kommuner*, 31-52.

Byrkjeflot, H. (Ed.). (1997). *Fra styring til ledelse*. Fagbokforlaget.

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P.G., Røvik, K.A (2017) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget

Colquhoun, H. L., Levac, D., O'Brien, K. K., Straus, S., Tricco, A. C., Perrier, L., & Moher, D. (2014). Scoping reviews: time for clarity in definition, methods, and reporting. *Journal of clinical epidemiology*, 67(12), 1291-1294. Hentet 18.04.22 fra <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0895435614002108>

De Forente Nasjoner (u.å.). Goal 17: Revitalize the global partnership for sustainable development. *United Nations*. Hentet 12.02.22 fra <https://www.un.org/sustainabledevelopment/globalpartnerships/>

De Forente Nasjoner. (2022). FN's bærekraftsmål. *De Forente Nasjoner*. Hentet 08.03.22 fra <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>

Denney, A. S., & Tewksbury, R. (2013). How to write a literature review. *Journal of criminal justice education*, 24(2), 218-234. Hentet 13.04.22

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10511253.2012.730617>

Donahue, J. D., & Zeckhauser, R. J. (2006). Public-private collaboration. *The Oxford handbook of public policy*, 496-525. Hentet 07.03.22 fra

https://scholar.harvard.edu/files/rzeckhauser/files/public-private_collaboration.pdf

Fagerberg, J., Mowery, D. C., & Nelson, R. R. (Eds.). (2005). *The Oxford handbook of innovation*. Oxford university press.

Folkestad, B., & Lindén, T. S. (2014). Offentlig-privat samarbeid i kommuner. Modeller og erfaringer (Rapport 8-2014). *Uni Reserach Rokkansentert*. Hentet 10.03.22 fra

https://www.regjeringen.no/contentassets/f271f49b9fbd42eeaf52441fd8d97908/ops_kommuner_rokkansenteret.pdf

Hodge, G. A., & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: an international performance review. *Public administration review*, 67(3), 545-558. Hentet 07.03.22 fra

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x>

Hodge, G., & Greve, C. (2011). Theorizing Public-Private Partnership success: A market-based alternative to government. *ResearchGate*. Hentet 05.03.22 fra

https://www.researchgate.net/publication/228929732_Theorizing_Public-Private_Partnership_Success_A_Market-Based_Alternative_to_Government

Hodgkinson, I. R., Mousavi, S., & Hughes, P. (2022). New development: Citizen science—discovering (new) solutions to wicked problems. *Public Money & Management*, 42(2), 133-136. Hentet 05.05.22 fra

<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09540962.2021.1967630?needAccess=true>

Hvitsand, C., & Richards, B. (2017). *Urban Living Lab. Bruk av metoden i Norge og med eksempler fra Europa*. (TF-rapport nr. 393). Telemarksforskning. Hentet 09.04.22 fra

<https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/urban-living-lab-bruk-av-metoden-i-norge-og-med-eksempler-fra-europa/3106/>

Jacobsen, D.I (2016). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* 3. utgave. Cappelen damm AS

Knudsen, O. F, Ravndal, E. J. (2020). FN - Forente nasjoner. *Store norske leksikon*. Hentet 08.03.22 fra <https://snl.no/FN - Forente nasjoner>

Kommunal- og distriktsdepartementet (2019). *Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*. Regjeringen. Hentet 16.03.22 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

Kommunal- og distriktsdepartementet. (2017). Veier til samarbeid. Sosiale entreprenører som samarbeidspartnere i offentlig sektor - eksempler og idéer. *Regjeringen*. Hentet 09.04.22 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veier-til-samarbeid/id2540583/?ch=2>

KPMG. (2003). Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS). *Regjeringen*. Hentet 02.04.22 fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/nhd/bro/2003/0003/ddd/pdfv/180133-rapport2.pdf>

Krumsvik, R.J (2016) *En doktorgradsutdanning i endring. Et fokus på den artikkelbaserte Ph.D.-avdelingen*. Fagbokforlaget

Kubat, S. (2016). *Sentrumsløftet: et offentlig/privat samarbeid. En studie av det offentlig-private samarbeidet mellom Tromsø kommune og Næringsforeninga i Tromsøregionen* (Mastergradsoppgave, UiT Norges arktiske universitet). Hentet 09.04.22 fra <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/11033/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Leivestad, M. H. (2020). *Bærekraftig utvikling i Bømlo kommune: En casestudie om utfordringer kommunen har i planleggingsprosessen* (Mastergradsoppgave, Universitetet i Agder). Hentet 09.04.22 fra <https://uia.brage.unit.no/uia-xmlui/handle/11250/2727928>

Meld. St. 18 (2016-2017). *Berekraftige byar og sterke distrikt*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet 18.02.22 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20162017/id2539348/?ch=1>

Meld. St. 30 (2019–2020). *En innovativ offentlig sektor*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet 09.03.22 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-40-20202021/id2862554/>

Mikołajczak, P. (2020). Social enterprises' hybridity in the concept of institutional logics: Evidence from polish NGOs. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 31(3), 472-483. *Springer Link*. Hentet 19.04.22 fra <https://link.springer.com/article/10.1007/s11266-020-00195-9>

Nenseth, V. (2008). *Kreativ byutvikling: Stedsans og sentrumssatsing i Porsgrunn*. (Rapport 945/2008). Transportøkonomisk institutt. Hentet 09.04.22 fra <https://www.toi.no/publikasjoner/kreativ-byutvikling-stedsans-og-sentrumssatsing-i-porsgrunn-article19619-8.html>

NOU 2020:15 (2019). *Det handler om Norge - Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet 09.04.22 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-15/id2788079/>

NOUS 2020:12. (2019) *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*. Kommunal- og distriktsdepartementet. Hentet 09.04.22 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-12/id2776843/>

Olsen, T. H., Solstad, E., & Torsteinsen, H. (2017). The meaning of institutional logics for performance assessment in boards of municipal companies. *Public Money & Management*, 37(6), 393-400. Taylor & Francis Online. Hentet 03.04.22 fra <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09540962.2017.1344015>

Onsager, K., Eika, A., Ruud, M. E., Monkerud, L., Orderud, G., & Tønnessen, M. (2021). *Mindre byer og regionsentre-roller og funksjoner i regioner og regional utvikling*. (NIBR rapport 2021:2). By- og regionforskningsinstituttet NIBR. Hentet 09.04.22 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e569591cc29f414ea557fb161ca9e0e5/nibr-rapport-2021-2.pdf>

Pedersen, E. S. (2016). Klimaets plass i norsk historie: En forskningshistorisk oversikt. *AmS-Varia*, (58), 61-76. Hentet 08.03.22 fra <https://journals.uis.no/index.php/AmS-Varia/article/view/192/178>

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis into the age of austerity*. Oxford university press.

- PwC. (2019, mai 08). Evaluering av Regionplan Agder 2020. *PricewaterhouseCoopers*. Hentet 05.05.22 fra: <https://docplayer.me/136682205-Evaluering-av-regionplan-agder.html>
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Fagbokforlaget.
- Rothstein, H. R., & Hopewell, S. (2009). Grey literature. *The handbook of research synthesis and meta-analysis*, 2, 103-125. Hentet 05.05.22 fra <https://www.daneshnamehicsa.ir/userfiles/files/1/9-%20The%20Handbook%20of%20Research%20Synthesis%20and%20Meta-Analysis.pdf#page=113>
- Saz-Carranza, A., & Longo, F. (2012). Managing competing institutional logics in public-private joint ventures. *Public Management Review*, 14(3), 331-357. Hentet 19.04.22 fra <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.637407>
- St.meld. nr. 15 (2004-2005). *Om konkurransepolitikken*. Nærings- og fiskeridepartementet. Hentet 06.03.22 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-15-2004-2005-/id406201/>
- Statistisk sentralbyrå. (2007). *Sentralisering - årsaker, virkninger og politikk*. Hentet 10.04.22 fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/sentralisering-aarsaker-virkninger-og-politikk>
- Statistisk Sentralbyrå. (2019). Mer av 8 av 10 bor i tettsteder. Hentet 09.03.22 fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/mer-enn-8-av-10-bor-i-tettsteder>
- Stene, M., & Mørkved, B. P. (2019). *Kommunen sin framtidige næringsutviklingsrolle*. Nord Universitet. Hentet 09.04.22 fra <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2019/05/nord-Kommunen-sin-framtidige-naringsutviklingsrolle.pdf>
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional logics. *The Sage handbook of organizational institutionalism*, 840(2008), 99-128. *SAGE knowledge*. Hentet 04.04.22 fra [10.4135/9781849200387.n4](https://doi.org/10.4135/9781849200387.n4)
- Tjora, A. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utg). Gyldendal akademisk.

- Toftdahl, H., Einarsdottir, A., Ibenholt, K., Måøy, J., & Sverdrup, S. (2021). «Byen som regional motor»–Innfri prosjektet forventningene? (Rapport 2021:22). Vista Analyse. Hentet 09.04.22 fra <https://www.vista-analyse.no/no/publikasjoner/byen-som-regional-motor-innfri-prosjektet-forventningene/>
- Torfin, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825. Hentet 20.03.22 fra <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0095399716680057>
- Ulrich, J. (2016). Samskabelse-en typologi. *CLOU skriftserie*, 2016(001), 1-15. Hentet 18.03.22 fra <https://www.ucviden.dk/da/publications/samskabelse-en-typologi>
- Vabo, S. I., & Røiseland, A. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(1-02), 86-107.
- Vedeld, T. (2022) *Samskapingsparadokset: Mindre byer, klimastyring og bærekraftig byutvikling*. Plan, (1), 50-55. Hentet 11.04.22 fra <https://www.idunn.no/doi/10.18261/plan.54.1.12>
- Verdensbanken. (2020). Urban Development. *The World Bank*. Hentet 08.03.22 fra <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview#1>
- Vestby, G. M. (2018). *Fra sentrumsdød til sentrumsglød*. (NIBR rapport 2018:6). By- og regionforskningsinstituttet NIBR. Hentet 10.04.22 fra <https://doga.no/globalassets/fra-sentrumsdod-til-sentrumsglod-nibr-rapport-2018-6.pdf>
- Vestby, G. M., Bergsli, H., Langset, B., & Nygaard, M. O. (2016). *Byene i Nordland som innovasjonssentra*. (NIBR rapport 2016:2). By- og regionforskningsinstituttet NIBR. Hentet 09.04.22 fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/5859>
- Vestby, Ruud, Skogheim (2019). *Sammen om sentrum. En eksempelsamling om ulike offentlig – private samarbeidsmodeller for styrking av norske bysentrum*. By- og regionforskningsinstituttet NIBR. Hentet 10.04.22 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sammen-om-sentrum/id2680842/>
- Wig, B. B. (2018). *Lærende organisasjoner: på vei mot organisasjon 5.0*. Gyldendal.

Vedlegg 1 - søkeord og resultater

Alle søkene er lagt med filter om tidsintervall fra 2000 - 2022.

1. Søkerord: “privat offentlig samarbeid” AND “bærekraft

Scholar: 28 resultater. Etter inkludering og ekskludering: 5.

- Vestby, G. M., Bergsli, H., Langset, B., & Nygaard, M. O. (2016). Byene i Nordland som innovasjonssentra.
- Nenseth, V. (2008). *Kreativ byutvikling: Stedsans og sentrumssatsing i Porsgrunn*. Transportøkonomisk institutt.
- Stene, M., & Mørkved, B. P. (2019). Kommunen sin framtidige næringsutviklingsrolle.
- Leivestad, M. H. (2020). *Bærekraftig utvikling i Bømlo kommune: En casestudie om utfordringer kommunen har i planleggingsprosessen* (Master's thesis, University of Agder).
- Angell, E., & Grimsrud, G. M. (2017). Attraktiv og bærekraftig? Småbyers erfaring med nasjonale retningslinjer for by-og tettstedsutvikling.

Idunn: 4 resultater. Etter inkludering og ekskludering: 1.

- Vedeld, T. (2022) *Samskapingsparadokset: Mindre byer, klimastyring og bærekraftig byutvikling*. Plan, (1), 50-55

SAGE Journals:

Inkludert “Norway” og filteret “Social Science & Humanities” og “Research article”. 74 resultater. Etter inkludering og ekskludering: 0.

Regjeringen:

15 resultater. Etter inkludering og ekskludering: 0.

2. søkeord: “samskaping” AND “bærekraft” AND “regional utvikling”

Regjeringen: 10 resultater. Etter inkludering og ekskludering: 6 rapporter og utredninger.

- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021). *Strategi for småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentre*
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021). *Veier til samarbeid.*
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2019). *Sammen om sentrum*
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2018). *Samarbeid om sosialt entreprenørskap*
- NOU 2020:15. (2019). *Det handler om Norge - Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*
- NOUS 2020:12. (2019) *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*

Scholar: 43 resultater inkludert “erfaringer” i søkeordet. Etter inkludering og ekskludering: 3.

- Onsager, K., Eika, A., Ruud, M. E., Monkerud, L., Orderud, G., & Tønnessen, M. (2021). Mindre byer og regionsentre-roller og funksjoner i regioner og regional utvikling.
- Toftdahl, H., Einarsdottir, A., Ibenholt, K., Måøy, J., & Sverdrup, S. «Byen som regional motor»–Innfri prosjektet forventningene?
- Vestby, G. M. (2018). Fra sentrumsdød til sentrumsglød.

Idunn: 8 resultater. Etter inkludering og ekskludering: 0.

SAGE Journals: 2 resultater. Etter inkludering og ekskludering: 0.

Vedlegg 2 – oversikt over funn

N r.	Aktører	Hva	Fordeler/suksess	Ulemper/utfordringer	Oppdragsgiver og utfører
1	Hammerfest Levanger Ulsteinvik Egersund Fagernes Holmestrand	Erfaring med nasjonale retningslinjer for by- og tettstedsutvikling	Gode relasjoner Høy grad av felles behov og mål		Utfører: Uni Research Rokkansenteret
2	Offentlig sektor Sosiale entreprenører	Erfaringer fra sosiale entreprenører			Uni Research Rokkansenteret Oppdragsgiver: Arbeids- og sosialdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet
3	Offentlig sektor Sosiale entreprenører	Inspirasjonshefte om sosialt entreprenørskap		Offentlig sektor har lite kunnskap om tverrsektorielt samarbeid Mangel på kompetanse	Utgitt av Kommunal- og distriktsdepartementet.
4	Tromsø kommune Næringsforeningen i Tromsøregionen	“Sentrumsløftet” - et offentlig privat partnerskap	Klare roller, felles mål og kunnskapsdyktige deltakere	For mye politisk definert, førte til dårlig samkjøring og uklare ambisjoner i starten To helt forskjellige sektorer fører til ulike ideer og interesser for å nå det samme målet	Masteroppgave skrevet av Sanja Kubat, Norges arktiske universitet.

5	Bømlo kommune Fylkeskommunen Vestland		Kommuneledere i styret gir raskere og enklere gjennomslag	Mangel på kontinuitet i utviklingsarbeidet	Masteroppgave skrevet av Marie Hatteberg Leivestad, Universitetet i Agder.
6	Telemark fylkeskommune Porsgrunn kommune Næringslivsaktører	Prosjekt om "kreativ byutvikling"	Gode tillitsrelasjoner mellom offentlige og private aktører Aktører medvirket tidlig i prosessene Høy sosial kapital Fokusskifte på kommuna		Oppdragsgiver: Telemark fylkeskommune Utfører: Transportøkonomisk institutt
7	Næringslivet Norske kommuner	Hvordan næringslivet løser utfordringer i distrikter	Næringslivet som sentrale drivere og ildsjeler Kommunen som deltaker	Kommunen har ikke god forståelse for bedriftens behov Ulike virkelighetsoppfatninger Urealistiske forventninger fra næringslivet	Utredning fra Distriktnæringsutvalget 2020 til Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
8	fra eksempel i NOU2020:15: Aust-Agder fylkeskommune Vest-Agder fylkeskommuner NHO Næringsforeningene Kristiansand Arendal Næringsforening	Fra eksempel NOU2020:15: Evaluering av samordningsstruktur i Regionplan Agder 2020,	Økt kjennskap til de ulike aktørene Felles mål og god samhandlingskultur Ildsjeler og målrettede lederskikkelser	Næringslivet har i liten grad blitt involvert, ført til mindre eierskap Ønsket mer deltakelse og formalisering Burde hatt langt mer systematisk involvering	Norsk offentlig utredning fra utvalg. Fra evalueringen om Regionplan Agder 2020: Oppdragsgiver: Aust-Agder fylkeskommune. Utfører: PricewaterhouseCoopers.

9	Gjøvik Gol Ål Eigersund Ulstein Namsos Vestvågsøy Vågan	Sentrale egenskaper ved mindre regionsenter	Aktørene må være samstemte Samarbeid gir større forutsigbarhet	Etablerte vaner og tankemønstre i kommuner Tradisjonell/konservative holdninger blant alle aktører Drivkraft og holdninger til hva som egentlig er senteret i regionen blant innbyggere og næringsliv	Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet Utfører: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
10	Kommuner Fylkeskommuner NHO KS KMD	Gruppearbeid	Alternativ formalisering Flere bunnlinjer	Kommunens atferd og holdning Ressursutfordringer	Oppdragsgiver: Distriktssenteret Utfører: Nord Universitet
11	Møre og Romsdal fylkeskommune Molde Ålesund Kristiansund	Evalueringsprosjekt	Bedre samarbeid mellom kommuner God erfaring- og kunnskapsutveksling	Lite involvering av næringsliv Manglende dialog	Oppdragsgiver: Møre og Romsdal fylkeskommune. Utfører: Vista Analyse i samarbeid med Samfunnsøkonomisk analyse
12	Lillestrøm Ski Sandvika	Samskapingollen i styring og strategiske beslutninger	Samskaping er strategisk for møteplasser og inkludering av andre aktører Private aktører motiveres gjennom en hybrid styring Klimapolitikk i seg selv	Lite kapasitet svekker innovasjonsevnen - skaper et "samskapingparadoks"	Forskningsartikkel skrevet av Trond Vedeld, forsker ved NIBR, OsloMet.

			bidrar til samskaping		
13	Bodø Brønnøysund Fauske Leknes Mo i Rana Mosjøen Narvik Sandnessjøen Sortland Svolvær	Analyse av møteplasser	Enkeltpersoner og ildsjeler er en styrke Kreative miljøer er viktige Samlingspunkt som er initiert av egne, ikke kommune	Kommunale myndigheter spiller lite på lag Oppstår brudd i samarbeid når det skal foregå på næringslivets premisser Ulikhet mellom politikk og administrasjon	Oppdragsgiver: Nordland fylkeskommune Utfører: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
14	Tromsø Lærdal Arendal	Fleraktørssamarbeid	Likhet i verdiene var en fordel, legger grunnlag for tillit Tillit gjorde samhandling enklere Åpenhet mellom aktører Framtidsorientering	(muligheter): Ulikhet utfyller hverandre, skaper bredde og større potensiale for å nå ut til flere. “Fruktbare friksjoner” - aktører utfordrer hverandre, dette skaper engasjement	Oppdragsgiver: Design og Arkitektur Norge (DOGA). Utfører: By- og regionforskningsinstituttet NIBR.
15	Arendal Asker Drammen Fredrikstad Moss Narvik Skien Stavanger Trondheim Tønsberg Ulsteinvik Voss	Offentlig privat samarbeid	Fordel å formalisere OPS: - Personuavhengig - Tydeliggjøring - Ansvar og forpliktelser - Forutsigbarhet - Økt eierskap	Uformell dialog og lavterskelkontakt er vanskelig for en kommune (favorisering) Må ha motivasjon og gevint for alle parter Kommunens samfunnsutvikler rolle	Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet Utfører: By- og regionforskningsinstituttet NIBR/OsloMet