

Casestudie av offentlige virksomheter sine perspektiver på  
co-working i offentlig sektor i Lister regionen: Utfordringer og  
muligheter med co-working i offentlig sektor for å stimulere til innovasjon.

En casestudie av Statens-hus piloten i Lyngdal

Kandidatnummer: 731

Forfatter  
Daniel Hjøllo

VEILEDER  
Jon P. Knudsen

**Universitetet i Agder, 2023**  
Handelshøyskolen UIA  
Institutt for Arbeidsliv og innovasjon

## Forord

Min masteroppgave utgjør siste del av min toårige mastergrad i Innovasjon og kunnskapsutvikling, og består av en kvalitativ analyse av prosjektet Statens-hus piloten i Lyngdal kommune. Masteroppgaven har vært utfordrende på ulike måter, både når det gjelder å avgrense forskningsspørsmål og det å koble sammen ulike teoretiske aspekter slik at de står i samsvar med temaet co-working i offentlig sektor som jeg har valgt. Selv om oppgaven har vært tidkrevende og utfordrende, har det har vært svært interessant å få innsikt i et så omfattende og viktig prosjekt.

Arbeidet har gjort meg i stand til å handle mer reflektert og basert på en dypere forståelse av de betingelsene innovasjon jobber under og hvordan innovasjon skjer i praksis. Valget falt på en fleksibel og hybrid organisasjonsform som et kontorfellesskap fordi det er interessant å gå i dybden på offentlig aktørers holdninger, for å lære mer om hvorfor det er vanskelig å samordne oppgaver og hvordan konseptet kan bidra til å holde på å rekruttere ny kompetanse til regionen. Det har vært svært lærerikt å jobbe sammen medlemmene og ledelsen av prosjektet i Lister og jeg har fått en større tro på at med tiden vil vi se kraftige synergier som vil styrke regionen ytterligere. Men det har også vært svært frustrerende og

Jeg vil særlig rette en stor takk til min Veileder Jon P. Knudsen, Klimapartnerne i Agder, Svein Vangen i Listersamarbeidet og Prosjektleder i piloten i Lyngdal Marius H. Thoresen, som alle har hjulpet meg gjennom denne interessante oppgaven.

Uten bidrag fra sentrale aktører ville ikke dette masterprosjektet vært mulig å gjennomføre. Jeg vil derfor rette oppmerksomheten mot de aktørene som har latt meg få skrive om pilot prosjektet og de som har hjulpet meg med arbeidet.

## Innholdsfortegnelse

Forord .....	2
Sammendrag .....	5
Kapittel 1.....	7
1.0 Innledning.....	7
1.1.Bakgrunn for oppgaven.....	7
1.2 Oppgavens tema og relevans (Statens hus piloten i Lyngdal og evaluering av pilotens prosess).....	8
1.3 Temaets begrensninger.....	10
1.4 Hva vi allerede vet om Co-working .....	11
1.5 Problemstilling .....	12
1.5.1 Forskerspørsmål .....	12
1.6 Begrepsavklaring.....	13
1.7 Oppbygging av oppgaven.....	13
Kapittel 2.....	14
2.1 Teoretisk og tidligere forskning .....	14
2.2 Desentralisering av offentlig sektor?.....	14
2.3 Desentraliseringspolitikk fra 60-tallet og frem til i dag .....	15
2.4 Sentralstedsteorien .....	17
2.4 Den kreative klasse.....	18
2.5 En fragmentert offentlig sektor .....	20
2.6 Regionale effekter .....	23
2.7 Digitaliseringens betydning for hybride arbeidsformer .....	25
2.8 Betydningen av nærhet.....	25
2.9 Etatenes organisering .....	27
2.10 Kultur og tiltak for endring .....	28
2.10.1 Tiltak for endring .....	30
2.12 Nettverkskonstellasjoner .....	31
2.13 Co-working i offentlig sektor.....	32
Kapittel 3.....	35
Metode og datagrunnlag .....	35
3.0 Metode.....	35
3.1 Problemstilling .....	36
3.2 Kvalitativt forskningsdesign .....	36

3.2 Undersøkelsens design og gjennomføring .....	37
3.3.1 Forskningsdesign .....	37
3.4 Fremgangsmåte for innsamling av data .....	38
3.5 Utvalg av informanter .....	39
Figur 1. Oversikt over informanter i undersøkelsen.....	40
3.6 Tidsperspektiv .....	40
3.7 Behandling av datamaterialet .....	40
Kapittel 4.....	41
4.0 Innledning av analysekapittelet.....	41
4.1 Datainnsamling og empirisk materiale .....	42
4.2 Funn.....	42
4.3.0 Nasjonale føringer .....	42
4.3.1 Samlokalisering .....	44
4.3.2 Pilotens kultur.....	45
4.3.3 Eierskap .....	46
5.0 Analysekapittel .....	47
5.1 Samlokalisering for å sikre regional balanse.....	47
5.2 Dekobling mellom statlig og lokalt forvaltningsnivå.....	53
5.3 Eierskap til piloten .....	60
5.4 Regionale forventninger.....	69
5.5 Tillit og felles problemforståelse.....	80
Kapittel 6.....	84
6.1 Oppgavens konklusjon .....	84
6.2 Svar på den overordnede problemstillingen (Er offentlig sektor rustet for å anvende co-workings konseptet?).....	86
6.3 Videre forskning og konseptets relevans .....	87
7 Referanseliste.....	88
7.1 Modeller.....	95

## Sammendrag

Co-working har vært en økende trend i privat sektor de siste årene, men har nå også begynt å få fotfeste i offentlig sektor. Denne masteroppgaven har som mål å undersøke hvordan co-working fungerer i offentlig sektor, samt å identifisere utfordringer og muligheter som følger med implementeringen av dette konseptet. Gjennom en kombinasjon av litteraturgjennomgang, intervjuer med aktører i offentlig sektor og en case-studie av en eksisterende offentlig co-working space, vil mitt arbeid presentere en analyse av denne nye og spennende utviklingen som blir stadig vanligere i offentlig sektor.

Fleksible løsninger er ikke uvanlige i offentlig sektor som helhet. Myndighetene har de siste årene benyttet seg av blant annet interkommunale samarbeid på tvers av kommunegrensene. Men temaet som diskuteres i denne oppgaven berører en mer radikal bruk av moderne, tverrsektorielle samarbeidsformer som henter inspirasjon fra klyngeteorien. Disse samarbeidsformene tar sikte på å oppnå komplementære effekter og fri flyt av kunnskap og informasjon mellom aktørene, noe som kan bidra til å skape ringvirkninger i regionen. Spørsmålet er om disse effektene er mulige å skape i offentlig sektor, og om offentlig sektor oppfyller de samme betingelsene for dette som i privat sektor.

Masteroppgaven tar for seg spørsmål rettet mot ”coworking space” i norsk kontekst, og dets bidrag til å stimulere til nye arbeidsplasser og innovasjon i Lister regionen. Oppgaven vil undersøke temaet som omhandler av samlokalisering av offentlige sektor til distriktene, videre belyser jeg hvorfor offentlig sektor finner det utfordrende med tverrsektorielle samarbeid og hvorfor det er viktig for offentlig sektor å fornye seg grunnet stadig mindre ressurser og «stramme» budsjetter som fordrer etatene å jobbe tverretattlig for å få mer ut av mindre ressurser.

Coworking som modell betegnes i litteraturen som en fleksibel organisasjonsform med fokus på tverrsektorielle samarbeid og ideutveksling, som ofte er benyttet innenfor næringslivet. Nyere forskning belyser videre at nye, moderne organisasjonsformer er vanskelig å iverksette i offentlig sektor, mye fordi offentlig sektor har flere særpreg. Et viktig kjennetegn i den anledning er dermed at offentlige organisasjoner tilpasser seg endringene vi møter saktere enn næringslivet. Dette kan være på grunn av svakere endringsimpulser og sterkere motstand mot endring (Sørensen & Thomsen, s, 12, 2018).

For å få til en slik endring er det hensiktsmessig å involvere ulike sektorer og aktører på tvers av sektorer. Det er nemlig gjennom dialog at man kan tilby langvarige og effektive tjenester.

Distrikts - og digitaliseringsminister Linda Hofstad Helleland tok turen til Lyngdal mandag 28. september 2020 for å kunngjøre nyheten om Statens hus som Kommunal- og moderniseringsdepartementet er oppdragsgiver for. Bakgrunn for prosjektet er basert på Distriktmeldingen (2019-2020) «levende lokalsamfunn for fremtiden» som handler om distriktenes betydning for innovasjon og nye arbeidsplasser i distrikts- Norge.

Piloten statens hus omfatter derfor mange offentlige aktører på flere nivåer, både geografisk og sektorvis som skal koordinere oppgaver lokalt. Samarbeidende etater er også preget av både territoriell og funksjonell flernivåorganisering, og det har i løpet av den første halvdel av pilotperioden vært eksempler på at lokale representanter for statlige etater ikke har hatt tilstrekkelig beslutningsmyndighet til å gjennomføre forslag og endringer man i utgangspunktet var enige om innad i piloten.

I kapittel 9,5 i meldingen står det at: Regjeringen vil som en oppfølging av Granavolden-plattformen om statlig lokaliseringpolitikk, «*etablere piloter for styrket samarbeid i kompetanseklwynger og evt. samlokalisering av mindre avdelinger av statlige etater i samme bo- og arbeidsmarkedsregion*» (Meld. St.5: 2019-2020, s. 10). Målet har dermed vært å prøve ut nye modeller for «Statens hus», der mindre avdelinger av statlige etater samlokaliseres i Lyngdal, og sammen arbeider innenfor et felles statlig forvaltningsmiljø. For å besvare problemstilling har jeg valgt å benytte meg av en casestudie. Jeg har i den sammenheng intervjuet syv ledere i hver sin etat og pilotens prosjektleder om deres holdninger til denne perioden piloten har vært pågående. Jeg har også i denne sammenheng gjort en dokumentstudier av stortingsmeldinger og regjeringsplattformer.

De empiriske data som ligger til grunn for analysen er samlet inn gjennom intervju med representanter for etatene som har skrevet under på en intensjonsavtale med piloten og er med i samarbeidet. Følgende institusjoner som er representert i datamaterialet er: Skatteetaten, Bufdir, Bufetat, Nav, prosjektlederen i piloten og Kontaktpersonen til Statsforvalteren i Agder.

# Kapittel 1

## 1.0 Innledning

### 1.1. Bakgrunn for oppgaven

Landets mindre byer og byregioner utgjør viktige bestanddeler i det norske samfunnet og bosettingsmønsteret. Dette danner grunnlaget for tidligere regjeringers ambisjon om å spre lokaliseringen av statlige arbeidsplasser for å bidra til nye arbeidsplasser og kompetanse i distriktene. Statens-hus piloten som oppgaven bygger på, handler nettopp om forståelsen om å samlokalisere statlige arbeidsplasser til Lyngdal. Samlokaliseringen drar inspirasjon om at den geografiske nærheten mellom sentrale offentlige aktører fremmer bedre samarbeid og utveksling av ideer, samtidig som prosjektet trekker staten nærmere distriktet.

I tråd med distriktmeldingen skal Statens hus ha som hensikt å utvide og forsterke det regionale samarbeidet i Lister og på Agder. Dette tar form ved å tilby kontorplasser i et kontorfellesskap i Postgården i Lyngdal (Berdal, 2023).

En problemstilling oppgaven ønsker å diskutere, er om offentlige sektor har de rette forutsetningene for å jobbe på tvers gjennom et co-working konsept og hvilke mekanismer som eventuelt hemmer samordning mellom etatene. Piloten ble iverksatt med et mål om å rekruttere kompetanse til distriktene. Gauger & Pfnurs (2021) mener nyere og mer mobile arbeidsplasser trengs for å rekruttere nyutdannede til distriktene.

En slik forståelse er i tråd med Produktivitetskommisjonens rapport om at sektorene må gis mer handlingsrom til å avvikle mindre prioriterte aktiviteter, for å kunne flytte ressursene til mer viktige aktiviteter. Kommisjonen legger derfor til grunn at mindre ressurser vil kreve at «etatene» gjør tøffere prioriteringer og for å bli mer produktive i årene som kommer (NOU 2015: 1). Kommisjonen viser videre at det gjenstår å få forvaltningen til å samordne seg bedre på tvers av fag og ansvarsområder (KMD, 2016). Onsager & Tønnessen mener at de mindre byregionene spiller en vesentlig rolle i norsk verdiskapning (Onsager & Tønnessen, 2021). I tråd med forfatterens utspill, er det ikke sektorene alene bestemmer utviklingen i bygdene framover, men utfordringen ligger i å gjøre det mer attraktivt å bo og jobbe i distriktene. Mye av grunnen til dette ligger i at folk generelt vil bo der det er flere tjenester og et godt sosialt klima skriver Richard Florida (2002).

I lys av denne utfordringen la Solberg-regjeringen i 2019 frem en plan for fornyelsen av norsk distriktpolitikk og ville dermed prøve ut en forsterket samlokalisering mellom offentlig aktører på tvers av forvaltningsnivå (Granavolden, 2019). Denne ordningen har fått navnet Statens hus, som kom som et resultat av et ønske om å samlokalisere de etater som er viktige for regionen i et hus med ulike statlige aktører som sammen kan bidra til selvforsterkende effekter i regionen, noe som igjen kan gjøre regionen mer robust og attraktiv. Men som tidligere distriktpolitikk har erfart, er det langt fra ord til resultater.

Kobro mfl. beskriver metoder der offentlige aktører jobber sektoroverskridende og deler kunnskap og ideer som nye måter å jobbe sammen på (Kobro mfl. 2018). I dette ligger det en økende erkjennelse av at det må samarbeides på tvers av kompetansemiljøer for å lykkes med samfunnsoppdragene våre (Ellingsen, 2022).

Jeg vil derfor løfte frem noen innsikter fra innovasjonslitteraturen og de resultatene som har kommet frem fra min undersøkelse, som videre kan bidra til å belyse noe av handlingsrommet, forutsetningene og utfordringene knyttet til kontorfellesskap i offentlig sektor og tverrsektorielt samarbeid.

## **1.2 Oppgavens tema og relevans (Statens hus piloten i Lyngdal og evaluering av pilotens prosess).**

Jeg vil starte med å legge til grunn at prosjekt Statens hus er et svært krevende utviklingsprosjekt. Dette er hovedsakelig fordi det er et politikkområde med mange ulike interessenter og fordi pilotkommunene varierer med hensyn til geografi, størrelse og ideologi. Her er det krefter som drar i prosjektet og krefter som motvirker utflytting av statlige arbeidsplasser. Distriktpolitikk anses derfor som en vanskelig oppgave fordi det er så mange ulike interesser og prosesser involvert.

En visjon er viktig for den fremtidige måloppnåelsen og gevinstrealisering til prosjektet og visjonen til Statens hus i Lyngdal kommune blir å samle et fagmiljø med høy kompetanse på ett sted. Man prater dermed ikke om en fysisk samlokalisering, men prøver etter beste evne å møte hverandre på midten ved å «kun» være en arena for deling og praktiske gjøremål.

Visjonen til piloten kan dermed beskrives som et levende og tverrfaglig kontorfellesskap som etatene kan dele gratis. Dette insentivet oppfattes som særlig viktig for at enkelte aktører



velger å dra til Lyngdal kommune og de aller fleste forklarer at de «kun» er der for å svare til statsråden sin, men at det er viktig å være til stede i regionen.

Denne visjonen deler også kontorfelleksapet Samverket i Sverige, som i dag er et pilotprosjekt for å etablere, teste og vurdere effektene av en felles plass for kreativitet og nytenkning i offentlig sektor. Ideen er å skape en felles plattform for å teste og evaluere verdien av en felles arena for kreativ og innovativ tenkning innenfor offentlig sektor. Formålet med piloten i Sverige er å styrke innovasjonsevnen mellom myndigheter, borgere og næringslivet ved å teste relevante funksjoner. Ambisjonen er dermed å evaluere hvordan prosjektet kan øke eierskapet blant offentlig ansatte, øke evnen til å finne nye innovative løsninger på komplekse samfunnsutfordringer og borgernes behov, samt øke kunnskap og innsikt om sektorovergrepene utfordringer. Det skapes en forståelse for at man må skape en sterk tilhørighet, fleksible ordninger og høy grad av tillit mellom aktørene (Samverket, 2022).

Piloten i Lyngdal bygger på denne visjonen om å skape et større samarbeid med private, offentlig aktører, etater og inkubatoren Lister nyskaping. Gjennom samarbeidet kan piloten bruke og forstå bærekrafts-målene bedre, fordi man kommer tettere på hverandre og kan dele perspektiver.

*«I Lyngdal er planen om kontorfellesskap nært koblet til en ambisjon om en mer gjennomgående kulturendring rundt samarbeid i offentlig sektor» (Oxford, 2023, s. 46).*

Prosjektledelsen snakker i den forbindelse om å skape en kultur for å dele, bidra og lære. Dette skaper en forståelse for hva samlokalisering skal bidra til. Noe mer enn bare en samling av folk og funksjoner. Et enda tydeligere uttrykk for prosjektledelsens ambisjoner på dette området, er grepet med kompetansekluser rundt temaer med stor regional betydning. Kommunene i Lister har tradisjonelt stått sterkt sammen og har hatt et godt samarbeid helt tilbake til 1998, noe som reflekteres i dag gjennom deres gode samspill på tvers av kommunegrensene. At Lyngdal kommune er blitt tildelt den siste av fire pilotene under prosjektet statens hus kan derfor bidra til å bringe kommunene i denne regionen enda tettere sammen gjennom å ha en arena å rapportere til og møte hverandre.

Fordi kontorfellesskap som konsept handler om å komme sammen og dele kunnskap på tvers av fagfelt, har Lyngdal i motsetning til de andre tre pilotene, strategisk valgt en co-working tilnærming. En slik metodikk har i privat sektor ofte stimulert til kraftige synergier. Dessuten har samarbeidet med Listersamarbeidet vært viktig av grunner nevnt ovenfor og blir derfor

ansett som en motor for regional samhandling og utvikling. Piloten er ikke kun et resultat av en statlig initiering, men derimot også av et lokalt engasjement og lederskap som har skapt gode rammer for samarbeidet. På tross av dette etterspør man sterkere føringer fra regjeringen i forhold til om man skal fortsette med samarbeidet også etter den siste fasen av piloten, videre er det ønskelig fra etatene at man vedtar hvilke gevinster man skal realisere og verdiene som følge av piloten. I dag oppleves det at det er betydelig variasjon mellom de ulike deltakende etatene med tanke på størrelse, oppgaver og stedlig tilstedeværelse i Lyngdal. Dette er også i tråd med mine intervjuer. Følgeevalueringen leder oss mot at informantene finner samarbeidet utfordrende og at det tidvis har vært vanskelig å samle seg rundt konkrete, felles utfordringer.

Erfaringer viser også fra tidligere at det er vanskelig å endre vesentlig arbeidsprosesser eller digitale løsninger som allerede er etablert godt i etatene. En slik transformasjon krever store investeringer, gjennomgående løsninger og endring på systemnivå, som gjør handlingsrommet til piloten begrenset (Oxford, 2023). Oppgaven ønsker å se på denne problematikken og aktørenes underliggende meninger knyttet til temaet.

Flere eksperter peker nettopp på at bedre koblinger av ressurser på tvers av sektorer og kompetansemiljøer bidrar til å løse fremtidens velferdsbehov og for å klare å omstille oss. Så hovedtrekkene i denne oppgaven baserer seg hovedsakelig på at mange opplever avstanden mellom offentlige institusjoner og innbyggere som en barriere. Co-working space som Statens- hus representerer har som målsetting å tette avstanden gjennom tverrsektorielt samarbeid i Lister regionen som oppgaven ønsker å belyse. Dette vært trukket fram som en mulig styrke ettersom ”coworking” baserer seg på, samarbeid på tvers av erfaring og fagfelt.

### **1.3 Temaets begrensninger**

I og med at co-working som fenomen er ganske nytt i norsk sammenheng, spesielt i offentlig sektor, kan man si det finnes lite data på hvilke holdninger ansatte i offentlige virksomheter har når det kommer til å samarbeide på tvers av fagfelt.

Prosjektleder mener man må være tydelig på at man ikke vil overta for etatene, men heller bidra med ny kunnskap gjennom samarbeid. Man opplever manglende engasjement fra de statlige aktørene og dette er holdninger som skaper frustrasjon og speiler vanskelighetene med å samarbeide (Oxford, 2023, s. 40). På tross av de nasjonale målene i prosjektet om tilføring av ny kunnskap som grunnlag for videre utvikling av lokaliseringspolitikk for

mindre steder, opplever man at piloten som helhet bidrar lite til kunnskap som gir grunnlag for videre utvikling av lokaliseringspolitikk for mindre steder. Oppgaven mener i tråd med følgeevalueringen (Oxford, 2023) at dette er et område piloten i Lyngdal bør prioritere (Oxford, 2023). I lys av at liten stimulans om fremtidig lokaliseringspolitikk, er det usikkert om arbeidsfellesskapet fungerer som en driver for regionen. Følgeevalueringen understreker at pilotene i nokså begrenset grad har noen aktører som tar risiko og utfordrer eksisterende tankegods for å utvikle nye løsninger knyttet til statlig lokaliseringspolitikk (Oxford, 2023), men legger til grunn at kontorfellesskapet har vært et viktig tiltak for å få fortlgang i prosjektet.

Mens det har vært en omfattende forskning på ulike aspekter ved interorganisatorisk samarbeid og samordning, slik som nettverksbygging, tillit, ikke-hierarkisk styring og relasjonskontrakter, har forskningen i stor grad oversett virkemidler som den enkelte organisasjon kan benytte for på bedre samordningen. Dette gjelder særlig organisasjonens egen strategi og organisering for å samarbeide og samordne med eksterne aktører. Samtidig er det relevant å se på hvordan trekk ved tiltakene kan utfordre interne forhold (Nesheim et al. 2019).

#### **1.4 Hva vi allerede vet om Co-working**

Ifølge litteraturen er det bare et fåtall studier som faktisk har sett på mulighetene for å kopiere co-working spaces til offentlig sektor (Gauger & Pfnur, 2021). Dette leder oss til at offentlig sektor har utfordringer knyttet til å endre offentlig organisasjoners holdninger og derfor at sektorprinsippet står sterkt i offentlig sektor. Byråkrati og klare roller lar seg vanskelig endre over natten, derfor belyser forfatterne hvordan en slik organisasjonsform kan øke attraktiviteten i regionen gjennom mer kunnskapsdeling. Men dette er vanskelig når etatene ikke føler seg forpliktet til å ta aktivt eierskap (Gauger & Pfnur, 2021)

Canadiske myndighetene har i likhet med Statens Hus prosjektet iverksatt en pilot med tanke på å teste coworking. Dette er ment som et sted der man kunne sitte mellom møtene eller som et midlertidig arbeidsted. *“These sites offer an inclusive community environment that will drive collaboration, innovation and productivity among users”* (Public Services and Procurement Canada 2019, s. 1).

Men fortsatt vet man ganske lite om co-working i offentlig sektor og hvordan det sosiale kan være en driver for innovasjon. Utfra en undersøkelse i et offentlig co-workings space i

Østerrike var det vanskelig å kommunisere fremtidsutsiktene og fordelene ved å være samlokalisert gjennom co-working. Det viste seg at det var en frykt knyttet til at andre kopierte ideene til enkelte. Med andre ord var det uklart hvordan man skulle bruke og ta eierskap til konseptet fordi de ulike virksomhetene har sine egne budsjetter og oppgaver å forholde seg til (Colbjørnsen, 2018). Det man vet ganske sikkert er at innovasjon skapes når aktørene kommer sammen og deler informasjon innenfor et nettverk.

## 1.5 Problemstilling

Min problemstilling er følgende: «*Er co-working konseptet velegnet i offentlig sektor?*».

En fremtredende tanke med et kontorfellesskap som co-working er at medlemmene får flere fordeler enn kun en fysisk kontorplass, men litteraturen viser dessuten at det er kulturelle og organisatoriske betingelser som må oppfylles for at samarbeidet skal gi synergieffekter i form av tillit, nettverk og nærhet etc. (Malecki, 2012, Boschma, 2005). Det er derfor interessant å se på hvordan samarbeidet mellom privat og offentlig blir i denne sammenhengen i henhold til om coworking fungerer i offentlig sektor gjennom å belyse aktørens eierskap og forpliktelse til piloten.

For å besvare problemstillingen har jeg valgt å se nærmere på et coworking space som fenomen og Statens hus i Lyngdal gjennom å benytte meg av semi-strukturerte intervjuer og åpne spørsmål innenfor kvalitative studier.

### 1.5.1 Forskerspørsmål

Ved å bruke forskerspørsmål er det mulig å opprettholde en bred problemstilling heter de, i tillegg til at man kan utvikle presise teorier (Busch, 2021, s, 45). På bakgrunn av dette, har jeg valgt tre forskerspørsmål for å drøfte temaene mer konkret.

*Forskerspørsmål 1:* I hvilken grad forplikter etatene seg eller har eierskap til Statens-hus prosjektet i Lyngdal?

*Forskerspørsmål 2:* Hvilke forventninger stilles det til co-working i regionen?

*Forskerspørsmål 3:* Hvilke tiltak kan iverksettes for å sikre et reelt tverretatlig samarbeid og hvordan kan co-working bidra til ringvirkninger i Lister?

## **1.6 Begrepsavklaring**

I problemstillingen jeg har valgt, trekkes det fram noen begreper som trenger operasjonalisering. Jeg har besluttet å bruke begrepet co-working i offentlig sektor fordi det gir bedre beskrivelse enn begrepet kontorfellesskap. Konseptet går ut på å skape et attraktivt kontorfellesskap som består av både cellekontorer og åpne løsninger der man deler informasjon og kompetanse. Stikkord her blir det uformelle møtet og felles arrangementer. Selve problemstillingen omhandler etatenes ulike perspektiver på prosjektet og etatenes eierskap. Holdningene antas å være et resultat av de formelle institusjonene etatene opererer under og styrer derfor aktørers atferd og perspektiver på hvordan man skal gjøre ting i en organisasjon. I sum krever dette å ha en tydelig visjon og klare verdier for å endre atferden til etatene. Eierskap avgrenses i oppgaven til aktørenes ansvar og engasjement for ideen om samlokalisering og tverretatlige samarbeid i Lyngdal.

## **1.7 Oppbygging av oppgaven**

Jeg vil i denne oppgaven prøve å sammenfatte ulike teorier som omhandler hvilke faktorer som bidrar til å gjøre tett samspill mellom offentlig etater komplekst gjennom å analysere aktørenes holdninger til piloten, men på en annen side hvordan co-working i fremtiden kan stimulere til innovasjon og nye arbeidsplasser i distriktet.

Studien min vil videre disponeres som følger: i kapittel 2 fremstilles det teoretiske rammeverket som vil forklare hvordan sektorinndelingen og kultur problematiserer sektorsamarbeid, hva co-working som fenomen er, og hvordan det kan forstås for å utvikle en god distriktpolitikk.

Kapittel 3 redegjør for oppgavens forskningsdesign, casevalg og datainnsamlingsmetoder. I kapittel 4 legger jeg frem det datamaterialet som er samlet inn under intervjuene som gjort på teams.

Kapittel 5 vil prøve å besvare forskningsspørsmålene gjennom oppgavens analysedel og skape en forståelse for informantenes holdninger til pilotens innretning. Det vil også avslutningsvis i kapittel 6 reflekteres over kvaliteten i forskningen og relevansen for videre forskning på feltet.

## Kapittel 2

### **2.1 Teoretisk og tidligere forskning**

Norge er et stort land arealmessig, men med liten befolkning og er preget av en sterk hovedstadsregion, hvor statsforvaltningen er lokalisert. Utlokalisering eller etablering av nye forvaltningsenheter for å understøtte utvikling i Norges øvrige storbyregioner har vist seg å være vanskelig å få til. Men på tross av denne problematikken, har skiftende regjeringer vært nokså positive til utflytting av virksomheter til distriktene for å stimulere til nye arbeidsplasser og kompetanse utenfor storbyene, men i 2003 var det første gangen en iverksetting av et sådan vedtak er gjennomført ifølge Gerd Wisth (Gerd Wisth, 2007). Staten får dermed stadig et redusert finanspolitisk handlingsrom som gjør det mer viktig at forvaltningen er omstillingsdyktig og bruker ressursene effektivt og i samsvar med innbyggernes behov. Men på en annen side betyr dette at sektorene kan velge å nedprioritere mindre viktige prosjekter (NOU: 2016).

Regjeringen Solbergs «*Produktivitets Kommisjon legger til grunn at strammere budsjetter vil kreve hardere prioriteringer og mer «kreativ destruksjon» i offentlig sektor*» (NOU 2016:3, s. 3: referert i KMD, 2016). Videre er det lagt til grunn at man må legge mer til rette for fleksible arbeidsformer for å øke produktiviteten i staten, noe som møter motstand hos etatene.

I følgende kapittel presenteres et teoretisk rammeverk som grunnlag for analyse av datamaterialet. For å belyse forskningsspørsmålet blir det innledningsvis satt søkelys på kjennetegn ved desentralisering av statlige sektorer og hvordan de påvirker rekrutteringen i regionen. Samtidig vil teoridelen ta for seg relevante aspekter ved konseptet og hvilke erfaringer som har blitt gjort i co-working i offentlig sektor hittil. En slik teorigjennomgang vil avslutningsvis danne et bilde av samordningsproblematikken knyttet til offentlig sektor. Det teoretiske rammeverket vil dessuten være nødvendig for å kunne forstå de empiriske funnene som er tatt med i analysen.

### **2.2 Desentralisering av offentlig sektor?**

I det følgende skal jeg kort forklare hvorfor staten velger å øke sin tilstedeværelse i mindre byer gjennom å desentralisere offentlige organer. For å skape en introduksjon til temaet desentralisering eller utlokalisering som er benyttet tidligere i oppgaven, kan man si at

begrepet brukes som oftest ikke på en ensartet form i litteraturen og kan tolkes ulikt fra forfatter til forfatter (Rømming, 1999). At det som oftest handler om å flytte arbeidsoppgaver nedover i hierarkiet. Desentralisering har derfor over lengre tid vært en betegnelse for mindre sentral styring (Vårheim, 1991, s.220). Jan Fridthjof Bernt (1997) definerer desentralisering som noe forvaltningsmessig og at prosessen tar form ved at:

*” Et offentlig organ tildeler en annet myndighet, kompetanse, til å fatte vedtak som det i utgangspunktet tillå det delegerende organ å treffe ”* (Bernt 1997:159; referert i Rømming, 1999).

Denne definisjonen trekker oss mot forståelsen av at gjennom årene har det vært formålstjeneslig å flytte myndighet til lavere nivåer i styringskjeden og forankre vedtakene lokalt for å gjøre prosessene mer effektive. En utflytting av fagmiljø kan skje gjennom å flytte statlige departement, tilsyn eller direktorat ut av storbyene (Arbeids og Administrasjonsdepartementet, 2000, s, 11). Hvis man på den andre siden velger å sentralisere statlige organer eller arbeidsplasser, kan det vise seg å være et resultat av at flere bor og jobber i byene (Langørgen, 2007, Isaksen, 2014).

Bekkelund belyser på den andre siden at utlokalisering av virksomheter skaper et dilemma for offentlig sektor, desto større kompetansemiljøet på et sted allerede er, jo mer fornuftig er det å flytte statlig virksomhet dit. Det er dermed enklere å skaffe kompetente ansatte, og det gir større faglige ringvirkninger. Dette fremstår som et dilemma for politikerne, i den grad at formålet er å etablere et fagmiljø fra bunn av og ikke der det allerede eksisterer (Bekkelund, 2017). Denne refleksjonen bidrar til å kaste lys over utfordringene ved å flytte etater eller andre offentlige virksomheter til Lyngdal. De mulige utviklingstendensene i forhold til økt regionalisering og svekket statlig styring over distriktspolitikken, reiser interessante problemstillinger knyttet til maktforholdet mellom sentrum og periferi i Norge og til distriktenes evne og mulighet til å ivareta sine særskilte interesser.

### **2.3 Desentraliseringspolitikk fra 60-tallet og frem til i dag**

På bakgrunn av det litteraturen belyser om utlokalisering, er det helt klart noe vi vil se mer av i tiden fremover, stadfester Hurdalsplattformen. Utflytting sees derfor som et reelt virkemiddel for å gjøre distriktene mer attraktive gjennom nye arbeidsplasser. Grunnen til at det ikke hadde skjedd i så stor grad tidligere leder oss mot Oslo-benkens sterke posisjon.

Bystyrepolitikere fra Oslo gikk på sin side hardt ut mot egne partifeller i regjeringen og kritiserte det de kalte en tvangsutflytting av hovedstadsborgere og at man mistet den hyppige uformelle kontakten mellom tilsyn og sentrale myndigheter, politikere og tilsynsobjekter (Wisth, 2007).

Men på tross av at man i 2003 for første gang vedtok en omfattende utflytting av sju tilsyn fra Oslo, var det i 1966 allerede godt etablert en diskusjon om virkemidler for å fremme en mer aktiv regional og distriktspolitikk gjennom den første stortingsmeldingen om utflytting av statlig virksomheter fra Oslo. Dette ble beskrevet i samfunnsdebatten som en videreføring av utredningen fra det såkalte Ingebretsen-utvalget som allerede i 1964 hadde anbefalt utflytting av 20 statsinstitusjoner (Laudal & Hauge, 2004). I 1967 ble sju av statens institusjoner flyttet ut. Dette inkluderte blant annet Norsk tipping. Normalt sett ville en regional lokasjon motta stor motstand fra sektorene.

Grunnen til at de ikke møtte motstand i 1964, var at de ble behandlet som en samlet gruppe og ikke sektorvis. Dette skaper en forståelse for at det gjerne oppstår motstand hos sektorene når deres interesser er truet eller står på spill (Arbeids og Administrasjonsdepartementet, 2000, s.19). På 1970 tallet ble politikken endret og koplet til en bredere regionalpolitikk. Dette spørsmålet ble dermed sett i sammenheng med forvaltningspolitikk i tilsynsmeldingen til Victor Norman i 2003 (Laudal & Hauge, 2004). Men det var kun med Normann som statsråd at man så en økning av det statlige byråkratiet for å styrke distriktene. Det han mener er at dagens regjering roper sentralisering av full hals (Valen, 2022).

Dagens distrikt politikk er hovedsakelig rettet mot å plassere nye statlige virksomheter utenfor Oslo, for å fordele ressursene mer rettferdig på regionene (Hurdalsplattformen, 2021, 35). Men Snorre Valen i Trønderavisa mener at regjeringens virkemidler mangler den nødvendige substansen og dybden som kreves for å oppnå reell endring. Det antydes at regjeringens fokus på identitetspolitikk kan være et strategisk trekk for å gi inntrykk av handling og engasjement, uten å adressere de underliggende utfordringene og behovene til samfunnet. Det er derfor hensiktsmessig å heller fokusere på reelle politiske analyser og gjennomføring (Valen, 2022). Videre argumenteres det for at den stadig mektigere landbrukspolitikken har skapt et «permanent endret maktbalanse» mellom primær og sekundær næringen gjennom dagligvaresektorens økende makt over landbruket som vil påvirke bosetningsmønstrene (Valen, 2022)



Knudsen mfl. argumenterer for at innenfor den økonomiske teorien foretrekkes det dynamiske perspektiver som opererer med funksjonelle byregioner som grunnleggende enheter, mens politisk teori ofte benytter seg av formelt avgrensede regioner i mer eller mindre stabile nasjonale styringskjeder. I Norge påvirker rivaliseringen mellom disse perspektivene også politikktutforming, da sterke og levende byregioner ofte utfordrer etablerte regionale ordninger og hierarkier (Knudsen m.fl. 2019). Smart spesialiseringsteorien bygger dermed på antagelsen om at institusjoner, enten de er formelle eller uformelle, er forankret i regionale kulturer og kan virke som hemmede eller fremmede for den økonomiske utviklingen i regionen (Knudsen m.fl. 2019, s. 1393). Valen

## 2.4 Sentralstedsteorien

Enhver analyse av hva regioner har behov for, bør ifølge litteraturen starte med den regionale grunnstrukturen, systemet av nærliggende byer og omland. Frem til 1965 var det arkitektene som sto for det faglige grunnlaget for den fysiske planleggingen til regionene. En definisjon av regionplanen beskrives av Nils Aarsæther og Tom Hagen som et internasjonalt planbegrep som betegner en helhetsplan for et felt med sterke fellesinteresser (Aarsæther & Hagen, 2001, s. 70). I Tyskland hadde geografen Walter Christaller dessuten studert arbeidsdelingen mellom byene sør i Tyskland. På bakgrunn av hans teoretiske deduksjoner og empiriske funn avdekket han de sentrale byenes romlige orden og befolkningens bosetningsmønster (Aarsæther & Hagen, 2001). Det meste av sentralstedsteorien og urbane systemer som vi kjenner i dag, har røtter tilbake helt tilbake hans teorier ved boken «*Central place theory*» i mellomkrigstiden (1933).

Christallers verdifulle trekk var at han skapte en formel for å regne ut hvor befolkningen bosatte seg i forhold til avstanden til statlig tjenesteyting, der nummer, størrelse og utbredelse av byenes lokalisering ble regnet ut etter hvor stor den geografiske avstanden fra bosted til marked var. Dette ville følgelig påvirke brukernes bostedsmønster og deres etterspørsel etter tjenestene (Van Meeteren, 2017). Ifølge Stambøl (2001), bidrar oppgangstider til økt innflytting til de større byene. Dette skyldes at storbyene har den høyeste økonomiske aktiviteten, og dermed er det mer attraktivt å bo og jobbe der i perioder med økonomisk vekst (NOV 2004:2, 2004, s. 141). Den sentraliserende trenden henger særlig sammen med konsentrasjonen av jobber og lokalisering av tjenester (NOU 2020:15; referert i KMD, 2021, s. 11).

Christaller belyser dermed at den sentrerte regionen, med et sentralsted i midten og en omlandsbefolkning rundt seg, fungerer som et kraftsentra for regionene, ved at de store byenes tjenesteyting smitter over på tettstedene. Mange av de offentlige godene anses dermed som stedsavhengig (Bardhan, 2002). Dette er gjerne tilfelle når bredbånd og andre offentlig tilbud forvitrer i distriktene i forhold til andre politiske prioriteringer i storbyene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet opplyser at de mindre byene i Norge representerer flerfunksjonelle og komplette sentre for sine omland og anses som kraftsentre i regionene (KMD, 2021, s. 11).

Denne virkelighetsforståelsen om by og omland er gyldig i noen kontekster, men problematisk i andre. Teorien passer dessuten veldig godt på de sør-Tyske sletter, sør-Sverige og på den amerikanske landsbygda (Aarsæther & Hagen, 2001). I Norge passer plan og praksis relativt dårlig sammen, dette er hovedsakelig på grunn av Norges fjell og fjorder. Disse unike geografiske og institusjonelle betingelsene er forskjellige fra USA, Sør-Sverige og Sør-Tyskland, og har derfor resultert i at teorien har mistet mye av sin anvendelighet (Aarsæther & Hagen, 2001).

## **2.4 Den kreative klasse**

Som oppgaven allerede har nevnt innledningsvis, tar Richard Florida opp grunnleggende poenger i sine teorier ved valg av lokasjon og ikke minst byutvikling. Teorien har derfor til dels innvirket på utformingen av lokale og regionale strategier og plandokumenter. Ifølge FNs bærekraft rapport (2019), blir det lagt høyde for at byer er hubber for innovasjon og kreativitet i den betydning at byer har en konsentrasjon av universiteter og forskningsinstitusjoner, store kommersielle sentre, og flere arenaer for sosiale og kulturelle koblinger. Denne trenden er selvforsterkende i den grad at høyt utdannede mennesker fra rurale strøk er trukket til storbyene for å søke etter «profesjonelle muligheter», samt sosiale og kulturelle berikelser.

Andersen et al. (2010) ønsker imidlertid å undersøke om teorien også gjelder i en nordisk kontekst, og ikke kun i en amerikansk kontekst grunnet ulike sosioøkonomiske forhold og urbane strukturer. Et viktig utgangspunkt ifølge Andersen m. flere er å se teorien i den konteksten den opererer i (Andersen et al. 2010). Et stort funn i forskningen er at det som tiltrekker den kreative klasse varierer mellom ulike typer av regioner og mellom forskjellige livsfaser i livet (Andersen et al. 2010, s. 1606). Forskerne mener teorien ikke er gyldig i en

Nordisk kontekst og at den «kreative klasse» må inn i glemmeboka på bakgrunn av at den nordiske kreative klasse flytter stort sett etter arbeid og ikke kulturelle opplevelser (Horrigmo, 2012).

Et sentralt punkt i Floridas argumentasjon er at virksomheter i kunnskapsbaserte næringer ofte velger å lokalisere seg der det er størst muligheter for å få tak i kreative personer. Teorien bidrar til å skape en forståelse for hvorfor høyt utdannede trekker mot byene, som utgjør 30-40% av arbeidsstokken ifølge Florida.

At vilkårene for byutvikling har endret seg, krever nye innfallsvinkler til fagfeltet. Internasjonalt ser vi en tendens til bredere, sektoruavhengig, tverrfaglig og samarbeidsorientert planlegging og utvikling. Denne formen blir gjerne definert som «Urban governance» (St.meld.nr. 22: 2004-2005, s. 19). Trøndelag fylkeskommune så verdien av å utviklet en tverrsektoriell kulturstrategi for å styrke samarbeidet mellom det offentlige og det private for å skape en langsiktig og målrettet satsing på utdanning, kultur, teknologi og næringsutvikling. Betydningen av Floridas begrepspar *people climate* og *business climate* er videre forbundet til det såkalte «privat tjenesteyting i distriktene» programmet som Kommunal-departementet i 1990 igangsatte for å skape attraktive samfunn i distriktene gjennom å utvikle gode kulturtilbud. Hovedideen bak PTD-programmet var «ved å ha et ønske om å bo et sted, kan det videre utløse en fantasi og vilje til å skape nye arbeidsplasser på stedet» (Isaksen, 2014).

Mens teorien om den kreative klasse vektlegger at *people climate* er viktigst for å tiltrekke seg de kreative personene, er Andersen et al. (2010) av en annen oppfatning og mener at næringsmiljøet (*Business climate*) har større betydning i en nordisk kontekst (Horrigmo, 2012). Ser man på storbyer som San Fransisco og Austin i USA har de helt andre forutsetninger for å lykkes, selv om ideene har fått innpass i mange av kommunenes regionalmeldinger. Derfor har hovedbudskapet i Floridas arbeid liten interesse for norske forhold.

Horrigmo (2012) legger til grunn at: «*Norske ordførere som ønsker seg høyt utdannende arbeidstakere bør heller forsøke å styrke næringsstrukturene, støtte opp om initiativer for å få kompetansearbeidsplasser til kommunen og sikre god infrastruktur og kommunikasjon*» (Horrigmo, 2012).

At Florida (2012) fremhever at det er bedrifter som følger kreative mennesker og ikke omvendt, skaper en forståelse for at det er de store byene som får de kreative menneskene. Florida avgrenser derimot den kreative klasse til å omhandle personer som arbeider i yrker der ledelse og problemløsning er en sentral av hverdagen som Isaksen formulerer (Isaksen, 2014). Dette forstås i litteraturen som kreative personer. Disse beskrives som forskere, designere, arkitekter, leger, ingeniører og kunstnere, har en tendens til å klumpe seg sammen i hovedsteder og andre store byer fordi de kan tilby attraktive bostedskvaliteter, blant annet en riktig fritid og kulturtilbud. De kreative menneskene trekkes til steder med mye folkeliv og energi i gatene (Isaksen, 2014).

## **2.5 En fragmentert offentlig sektor**

For å belyse og deretter skape en forståelse for at sektorene finner det krevende å samordne på tvers av fagdisipliner henviser jeg til at staten er fragmentert. Piloten kom som et statlig direktiv og interessen for tverretattlig samarbeid vokste dermed ikke frem lokalt helt i starten. Ulike strategiske prioriteringer og «modenhet», kan ha flere konsekvenser for ekstern samordning lokalt. Men siden den hierarkiske styringskjeden brytes skriver Nesheim et al. (2019) at det kreves en felles strategi mellom involverte departementer, likelydende styringssignaler til eksterne etater, god samordning mellom underliggende enheter og likeartede styringssignaler internt i hver av disse (Nesheim et al. 2019, s, 42).

For å løse problemer som gjerne er komplekse i den grad at de unndrar seg enkle eller lett definerbare løsninger og spenner over organisatoriske grenser, forvaltningsområder og hierarkiske nivåer, er det hensiktsmessig å samordne på et dyptliggende nivå i den offentlige forvaltningen (Nesheim et al. 2019). Dette kan forklares med at alt henger sammen med alt som Gro Harlem Brundtland uttalte i 1993 (Ellingsen, 2022). Sektorprinsippet omtales dermed som et viktig prinsipp og har derfor lange tradisjoner i statlig styring for å sikre en rettfærdig og demokratisk fordeling av velferdsgodene.

En rettfærdig fordeling fordrer at regjeringen, sentralforvaltningen og stortingets komiteer er inndelt etter politikk, saks og fagområder (Sørensen & Thomsen, 2018). At staten er fragmentert kaster lys over og bidrar til å skape en forståelse for at sektorene finner det

vanskelig å ta eierskap og tre ut av sitt formaliserte mandat til å bli med i et samarbeid som mangler klare rammer og en plan. Samtidig fremstår slike horisontale samarbeid mellom etater som relativt frivillige (Ellingsen, 2022).

Mangel på rammeverk eller felles føringer kan forklares på bakgrunn av regjeringens føringer hovedsakelig er overordnet fordi forvaltningen har et ansvar for å lede og koordinere arbeidet til de ulike departementene og etatene i staten. Regjeringen fastsetter deretter overordnede mål og strategier for samfunnsutviklingen, og gir føringer og retningslinjer for hvordan dette arbeidet skal utføres. Føringerne fremstår dermed som overordnede og generelle i sin tilnærming, og tar dermed ofte ikke hensyn til de spesifikke behovene og utfordringene til ulike sektorer. Dette kan føre til at sektorene opplever at de ikke får tilstrekkelig støtte eller ressurser til å løse sine spesifikke utfordringer (Nesheim et al. 2019). Tidligere forskning understreker derfor at ulik departementsinndeling og kultur har betydning for samarbeidsproblematikken (Hansen mfl. 2008).

Lægred og Serigstad (2006) argumenterer på lik linje for at spesialisert linjeorganisering kan være årsaken til mangelen på tverretattlig samarbeid og fragmenteringen av staten. Dette skyldes at spesialisering ofte fører til en høy grad av fokus på egne arbeidsområder og oppgaver (Nesheim et al., 2019). På den andre siden ser Hansen et behov for å etablere sterke koordineringsmekanismer på toppen av styringskjeden for å håndtere dette dilemmaet bedre (Hansen mfl. 2008). Samtidig kan man argumentere for at kompleksiteten oppstår som et resultat av den stadig økende sentraliseringen av staten, som kan betraktes som et makrofenomen som oppstår som følge av beslutninger tatt av ulike sektorinteresser og samfunnsinteresser generelt (Langørgeren, 2007). En slik forståelse gir en bakgrunn for hvorfor sektorinteressene er så rigide og beskyttende når det gjelder deres egne og samfunnets interesser.

Som vi ser, er det ikke en enkel oppgave å samarbeide på tvers, ettersom sektorene med ulike interesser og mål har vanskeligheter med å kommunisere med hverandre på grunn av bruk av ulike tjenestesystemer og språk. Kunnskapen forblir dermed internalisert og vanskelig å dele. Dette understreker behovet for å legge til rette for nye, innovative kommunikasjonsløsninger mellom etatene for å kunne dele kunnskapen. Dette kan innebære alt fra kunnskapsdeling til utvikling av felles planer (Colbjørnsen, 2022). Derfor, for å håndtere felles oppgaver, kreves en koordinert innsats og samarbeid fra ulike departementer og etater. Imidlertid betraktes en

slik innsats som en mulig utfordring, da hver organisasjon har sin egen hierarkiske struktur, forskjellige mål innenfor ulike sektorer og etater, samt ulike institusjonaliserte verdier, normer og arbeidsmetoder (Nesheim et al., 2019). Likevel viser forskning fra Samverket i Sverige at co-working fremstår som et viktig redskap for å styrke samordningen på tvers. Dette forsøket på å løse silotenkningen i forvaltningen ved å samordne organene i større grad. Dette viser seg å resultere i mer effektiv bruk av offentlige ressurser, unngår overlappende beslutninger, skaper synergier mellom politiske tiltak og gir sømløs tilgang til offentlige tjenester (Fitjar et al., 2016, s. 224).

Besley og Coate (2003) forklarer problematikken med at ulike politiske interesser kan være selvopptatte og avvike fra løsninger som er best for brukerne. Politikere har derfor en tendens til å foretrekke alternativer som tjener sitt eget parti eller sektorinteresser, og ikke nødvendigvis det som er bærekraftig for regionen. Organisasjoner forstås dermed som sosiale enheter med egne verdier og individer søker å oppnå visse mål og interesser utfra egne interesser og motivasjon (Aasetre, 1995, s. 251). Silotankegangen har dessuten også bidratt til å skape en rekke styringsmessige problemer. Blant annet har det skapt uklare ansvarsforhold mellom politiske og administrative organer (Rømming, 1999). Prinsippet om samordning skaper i tillegg et stort dilemma mellom tverrgående samarbeid og spesialisering av oppgaver rundt sektorer. Colbjørnsen (2022) legger til grunn at mye tyder på at dilemmaet mellom å spesialisere seg innenfor sektorielle interesser, samtidig at man må koordinere saksbehandlingen med andre sektorer for å ivareta hensynet til helheten, blir mer påtrengende fremover.

En vanlig måte å håndtere et slikt dilemma på påpeker Colbjørnsen, er å innføre organisatoriske mekanismer som skal ivareta de samordningsbehovene som sektorprinsippet skaper. Et eksempel kan være tverrgående team og tverrsektorielle nettverk m.m. Colbjørnsen uttrykker videre at

*«Samordningen kan styrkes, men ikke uten å tape spesialiseringsgevinster, svekket spisskompetanse og uklar ansvarsdeling mellom styringslinjene».*

Slike hybrider kan også medføre høye administrasjonskostnader siden de er vanskelig å lede (Colbjørnsen, 2022, s 47). Selv om behovet for samordning har økt de siste årene, er

spesialisering i høyeste grad nødvendig. Dette gjelder særlig fordi offentlig sektor budsjetterer med mindre ressurser enn før. Men for å skape et helhetlig tilbud, er det nødvendig å samordne etatene imellom på tross av deres egne interesser. Dette kan gjøres gjennom å samarbeide med hverandre på tvers og bruke ressursene mer effektivt (Hansen, Hansen & Stigen, 2008).

Hansen mfl. skaper midlertidig en forståelse for at morgendagens organisasjonsmodell eller administrativt system har behov for å utvikles for å imøtekomme behovet for fleksible beslutninger som oppstår mellom ulike typer offentlige aktivitet (Hansen mfl.2008).

## 2.6 Regionale effekter

I det følgende skal jeg kort forklare hvilke effekter utlokalisering av statlige virksomheter har hatt på distriktene som helhet. Studier om utlokalisering av statlig forvaltning har så langt fanget opp elementære ringvirkninger av statens utlokalisering av sektorer til distriktene. De fleste planlagte utlokaliseringene defineres som rene utflyttinger av etablerte statlige enheter i Oslo og kan dermed virke som et begrenset virkemiddel for å øke sysselsettingen i distriktene. Fra midten av 2030-tallet antas det at det blir en reduksjon i antallet arbeidsplasser, dette skaper en forståelse for at vi må prøve ut ordninger som inkluderer hele landet og ikke kun byene.

Det kan være mange forhold som forklarer hvorfor fordelingen av jobber er som den er. En betraktning legger Ølberg, (2022) til grunn er at Oslomiljøene er vinnere som følge av brede fagmiljøer, faglig dyktighet og historiske erfaringer som departementenes utredningsinstitutter. Det at man opplever at nesten all kompetanse er å finne i Oslo området, skaper en skjevhet og vil være avgjørende for hvor virksomhetene «plasseres» (Ølberg, 2022).

Videre viser forskning gjennomført av konsulentselskapene Asplan Viak, PWC og SINTEFs utflyttinger ofte gir marginale regionale ringvirkninger (Gjerde & Braathen, 2017). Det å flytte offentlig virksomheter til distriktene har vist seg å være vanskelig, da det bidrar til å svekke institusjonaliserte fagmiljøene i Oslo. Dette belyser dilemmaet ved at plutselige utflyttinger bidrar til at den kompetansen som er bygd opp i samspill med viktige aktører i Oslo forvitrer, og man må dermed bygge opp nye fagmiljøer uten en nærkontakt med sentralforvaltningen. En slik forståelse kaster lys over viktigheten av samlokalisering. Uten de sterke fagmiljøene med den relevante kompetansen, vil man ikke oppleve kraftige

ringvirkninger i de mindre byene. Thomas Laudal og Jarleiv Huges tall oppsummerer at for hver ny statlige arbeidsplass som ble lokalisert, ble ytterligere en ny arbeidsplass til på tilflyttingsstedet (Laudal & Hauge, 2004). Dette peker på at det kan være hensiktsmessig å lokalisere offentlige virksomheter i distriktene, men at det ikke tilfører store ringvirkninger.

På den andre siden viser evalueringene tenktanken Civita har til nå, at det derimot er dyrt, at det gir dårligere tjenester i tillegg til at det gir små ringvirkninger for lokalmiljøet (Bekkelund, 2017). Med andre ord er det ikke statlige byråkrati som skaper vekst i norske bygder legger Bekkelund til grunn. Man kan derfor reflektere over hvor samfunnsøkonomisk nytte det tilfører, når det viser seg å være så vanskelig å få jobb i distriktene?

Rekruttering og rask oppbygging har dermed bidratt til at ansatte finner arbeid i en annen by, noe som skaper utfordringer med å holde på og utvikle kompetente ansatte. Dette avhenger ifølge forskning i stor grad av distansen til lokasjonen og relevante fagmiljøer etc. (KMD, 2017). Utfra mine intervjuer viser det seg at reisetiden på to timer til Lyngdal blir for langt, men ellers har Agder gode forutsetninger da de har en variert næringsstruktur og et mangfold av aktører med vilje til å samarbeide for å skape et godt fagmiljø på tvers.

Videre ser litteraturen på hvordan tilførselen av den tilflyttede sektoren eller virksomheten påvirker det regionale arbeidsmarkedet og kompetanseprofil (KMD, 2017, s.20). Et nøkkel-spørsmål i en slik anledning, er hvor kostnadseffektivt en omlokalisering er i sin helhet og om den tilfører regionen de ventede ringvirkningene? Her er det viktig at aktørene har en dialog om hva den ønskede gevinsten skal være. I dag er ikke aktørene klar over hvilke gevinster samarbeidet skal oppnå i henhold til intervjuene, her er det planlagt at piloten skal starte dialogen i juni. En sentral faktor for å lykkes med utflytting av statlige sektorer avhenger av tilgangen til nødvendig fagkompetanse på mindre steder (KMD, 2017, s, 24).

Casestudien til forskerne Laudal og Hauge (2004) om effekter knyttet til arbeidsmarkedet, påpeker at det som oftest skapes arbeidsplasser til relativt høyt kvalifiserte personer som går under kategorien den kreative klasse. Forskningen viser dermed at dette kompliserer seg når man ser et økende utdanningsnivå, samt at de fleste utlyste stillingene innenfor høyere utdanning stort sett finnes i sentrale byer (Laudal & Hauge, 2004, s.44). Ser man kvalitativt på utlokaliseringen, vil en statsinstitusjon likevel ha positiv betydning for tilflyttingsstedet



ved at man får en større bredde i kompetansen og at det blir lettere å rekruttere arbeidskraft for andre virksomheter (Laudal & Hauge, 2004). Men for at utlokalisering skal lykkes er man avhengig av noen kritiske rekrutteringsfaktorer som tilgjengelige utdanningsinstitusjoner, fagmiljøer, viss størrelse på stedet, gode transport og kommunikasjonsmuligheter for å skape et godt miljø og gjøre regionen attraktiv nok for en stadig mer kravstor generasjon (Laudal & Hauge, 2004). Med ny E39 får man en «betraktelig regionutvidelse» for å sitere Svein Vangen i Listersamarbeidet (Thime, 2020).

## **2.7 Digitaliseringens betydning for hybride arbeidsformer**

Digitalisering beskrives av Fichman et al (2014) ofte som en betegnelse for overgangen fra analoge, mekaniske og papirbaserte prosesser og objekter til elektroniske og digitale prosesser og objekter (Lindberg, Lotsberg & Nesheim, 2020, s. 188) og beskrives av Rønning (2021, s. 112) som det som skal løse offentligsektors kapasitetsutfordringer i mange sammenhenger, som samtidig beskrives som et komplisert tema. Dette har endret måten man utfører kunnskapsbasert arbeid (Moriset, 2014) og belyser at kreative mennesker kan arbeide fra sin laptop og mobil. "Lone eagles" eller ensomme ulver som jeg velger å oversette det til, stammer fra Phil Burgess som var en grunnlegger av en tenketank i USA for kommunikasjon. (Moriset, 2014; Young, 1997).

*«Det vil mest sannsynlig ikke være en arbeidsform som appellerer til veldig mange»*

uttaler arbeidslivsforsker Eirin Pedersen ved Oslo Met (Budalen & Kristoffersen, 2021). Imidlertid kan man tørre å påstå at en går motstrøms, dersom man vil skape et fagmiljø i en region med forutsetninger eller lite tilgjengelig kompetanse. Ved å etablere «hubber» gir det arbeidstakere muligheten til å flytte arbeidsplassen ut fra storbyene til distriktene. Ved å gjøre det mindre ensomt, vil etableringen av arbeidsfellesskap bidra til å skape et fagmiljø og et sosialt arbeidsfellesskap (Budalen & Kristoffersen, 2021).

## **2.8 Betydningen av nærhet**

En del av diskusjonen om innovasjonssamarbeid handler om betydningen av nærhet og tar opp spørsmålet om, på hvilke måte geografisk nærhet er en forutsetning for læring og innovasjon (Normann, Fosse, Isaksen, Jakobsen, 2014, s. 14). Nærhetsperspektivet, slik det

ofte refereres til, stammer fra en etter hvert klassiskartikkel av Ron Boschma (2005), men mange andre, ikke minst geografer, har arbeidet med det tidligere.

Selv om teorien om nærhet har størst relevans i privat sektor knyttet Nesheim et al. (2019) det til samordningsutfordringer i offentlig sektor. Han kobler teorien om viktigheten av nærhet av Ron Boschma (2005) til utfordringer ved tverretatlige samarbeid og mener den kan systematisk forstås ut fra ulike typer av distanser mellom de deltakende organisasjonene.

Thorstein Nesheim referer til dimensjonene geografiske, kognitive, strukturerte distanser. Ron Boschma på den andre siden konkluderer med at geografisk nærhet alene ikke er nok, men at dette må ses i sammenheng med andre former for nærhet som kan brukes til koordinering og redusere usikkerhet. Derfor er en samlokalisering ikke ensbetydende med synergier, men bidrar til å lette interaktiv læring og styrke de andre dimensjonene for nærhet (Rønning, 2021).

*Geografisk distanse:* For et lokalt samarbeid er det en fordel om etatene er lokalisert innenfor det samme geografiske området, fordi det kan gjøre samordningen lettere. Blir arbeidsgruppene distansert blir det vanskelig å koordinere oppgavene fordi det kan føre til misforståelser og uklar kommunikasjon. I lokale samarbeid er det derfor en fordel at etatene dekker det samme geografiske området ved å være geografisk inndelt (Nesheim et al. 2019, s, 36).

*Kognitiv distanse:* Hvordan mennesker forstår og tolker situasjoner, kan være basert på aktørenes ulike organisatoriske og faglig tilhørighet. Med «kognitiv nærhet» skal folk som deler den samme kunnskapsbasen og ekspertisen, kunne lære fra hverandre, utover den relevante kunnskapen (Boschma, 2005).

Det stilles dermed en forventning om at evnen til å forstå hverandre og samordne aktiviteter reduseres med økende kognitiv distanse (Nesheim et al. 2019). I utgangspunktet kan man si at det i utgangspunktet bedrer et samarbeidet når man har en likeartet forståelse av feltet man jobber innenfor (Nesheim et al. 2019).

*Strukturell:* Denne dimensjonen omhandler forskjeller mellom aktører når det kommer til formelle trekk ved organisasjonen, som strukturer, ansvarsforhold, størrelse og

beslutningsprosesser. Dette kan bety at like strukturer og prosesser kan bedre samordning, i den betydning at likhet forenkler prosessen med å skape en felles forståelse. En slik likhet i måter man er organisert eller gjør ting på, bidrar til å lettere å kunne dele og kombinere kompetanse mellom etatene, i tillegg til overføring av den tause kunnskapen og andre ikke standardiserte ressurser.

*Maktdistanse:* Denne dimensjonen påvirker handlingsrommet til aktørene i forhold til deres ulike mål og interesser. Ifølge Carstensen og Bason (2012) finner offentlig sektor at det ofte foreligger for svake insentiver for å dele kunnskap og oppgaver med andre etater eller organisasjoner. Samtidig kan derfor en intern politisk motivert konkurranse utfordre en felles forståelse etatene imellom og deling av kunnskap. Dette kan forklares på bakgrunn av at aktører som er involvert i samordningsprosesser ofte representerer interesser med ulike mål, noe som betyr at koordineringsutfordringer siden aktørene ofte har ulike og motstridende mandater, ansvarsområder og insentiver, og konkurrer om begrensede ressurser fra staten.

*Organisatorisk nærhet* defineres som «i hvilken grad relasjoner deles i en organisatorisk konstruksjon, eller mellom organisasjoner» (Boschma 2005). Dette omhandler hvor sterke bånd de uavhengige aktørene i for eksempel en hierarkisk organisasjon har til hverandre. (Hansen 1999; referert i Rønning, 2021).

*Sosial nærhet* som Boschma (2005) nevner i sin teori, forstås med at organisasjoners evne til å lære og innovere og kan forklares med graden av tillit til hverandre som legger til rette for utveksling av taus kunnskap.

## **2.9 Etatenes organisering**

De siste årene har vært preget av mange og omfattende omorganiseringer i statsforvaltningen, og etter fylkeskommunereformen på 1970-tallet har staten utvidet sin tilstedeværelse på regionalt nivå ved å overføre flere oppgaver til statlige regionale organer. Den regionale stat representerer altså statens nærvær i regionene. Den regionale stat kan dog være statlige organer som har oppgaver og mål som kan nås innenfor en avgrenset del av landet over kommunenivå. Dette kan være etater som er organisert etter en tre-treleddet modell (Fylke, kommune og stat).

(NIBR 2006:9) påpeker dessuten at lokaliseringen av region kontor er tett knyttet til den geografiske inndelingen, men at det også kan bli påvirket av en rekke andre faktorer. Disse faktorene inkluderer distriktpolitikk, arbeidsmarkedspolitikk, leiepriser og transportmuligheter (Hansen et al. 2006). Etter at Skatteetaten valgte å gå bort i fra en geografisk organisering og organisere oppgaver i divisjoner, har det bidratt til at etaten har mistet det regionale styringsleddet og kontaktpunktet ut mot andre etater og aktører i Lister regionen (DFØ, 2022).

Et sentralt spørsmål er derfor hva en inndeling etter oppgaver innebærer for etatens samhandling med etater, statsforvalteren, kommuner og andre regionale aktører (DFØ, 2022). En slik inndeling omtales som en funksjonsbasert inndeling. Christensen og Læg Reid (2002) uttrykker at den vertikale samordningen innenfor hver enkelt statlig sektor har vært effektiv, mens samordningen på tvers av sektorer har vært mindre effektiv. Dette fremgår av referansene til Christensen og Læg Reid fra 2002 og Fimreite og Læg Reid fra 2004 (Hansen et al. 2006). De formelle styrings- og rapporteringslinjene går vertikalt, dvs. opp og ned mellom nivåene. Mellom organene (Horisontalt) er det derimot overlatt til frivillighet å få til et samarbeid. Samordning på tvers av etater blir derfor ofte vanskelig.

*” Statens regionalisering går på kryss og tvers uten noen hensiktsmessig samordning. Helheten blir kaotisk”* (Tor Ottar Karlsen, fylkesordfører i Buskerud (2004).

(Hansen et al. 2006, s, 16).

## **2.10 Kultur og tiltak for endring**

Som det har blitt belyst i kapitlet om den fragmenterte forvaltningen, er det ulike antagelser og inntrykk i henhold til rollefordeling, ansvar og samordning mellom kommuner, fylkeskommuner og bedrifter. Derfor finner jeg det relevant å ta utgangspunkt i organisasjonsteorien for å forklare hvordan en etat som et sosialt system kan handle på ulike måter og hvilke faktorer som fremmer spesifikke holdninger og atferd. Teoriene er med på å underbygge problemstillingen om etatens ulike holdninger til et tverrsektorielle samarbeid.

Christensen et al. (2009, s, 52) definerer kultur i offentlig organisasjoner som de uformelle normene og verdiene som vokser frem og som påvirker beslutningene i formelle organisasjoner. En moderne offentlig administrasjon krever derfor en forståelse av dens komplekse økologiske sammensetning av institusjoner, holdninger, makt, aktører, interesser og interessemotsetninger innenfor området de operer er (Lindberg mfl. 2020).

Herzlinger (2006) på den andre siden, observerte at innovasjon i helsesektoren i USA er vanskelig, fordi like sektorer har flere interessenter som har egne interesser og agendaer de ønsker å verne om, som igjen har ressurser og makt til å påvirke offentlig politiske beslutninger og dermed også etatenes vilje til å endre måten man jobber på i nye prosjekter (Herzlinger, 2006).

Litteraturen ovenfor legger til grunn at politikere opererer med et bredt sett av dysfunksjonelle perspektiver som har en stor påvirkning på hvordan distriktpolitikken formes og hvilke samfunns holdninger som råder. Man kan derfor spørre seg om forslaget ble satt ut i livet uten at ta stiling til lokale institusjoner og forutsetninger? En slik forståelse leder oss mot at et slikt stort prosjekt tar tid, samtidig som at strategien må tilpasses den lokale konteksten legger Rønning til grunn (2021), fordi rene imitasjoner er derfor sjeldent mulig.

På en måte kan observasjon og samtaler med andre på tvers av sektorer gi oss et endret virkelighetsbilde og dermed bidra til innovasjon (Vatn, 2021,146). Som vi har vært inne på ovenfor, er kognitiv distanse knyttet til at aktørene kan ha ulike perspektiver og tolkninger av feltet man jobber sammen innenfor. Molin (1983) skaper en forståelse for, at sektorene er et løst koblet system hvor grupper og departementer er svakt koordinert, og hvor både internt og eksternt press oppstår, er skapt og forsvart. Koordineringene er ofte svake, hvis ikke fraværende (Aasetre, 2015). Institusjonaliserte trekk kaster dermed også lys over kompleksiteten mellom sektorene og skaper en treghet for endring og spredning av innovasjon og nye ideer fra statlig til regional myndighet. Selv om kultur, som jeg var inne på tidligere, beskrives som en sentral forklaringsvariabel, er den ikke tilstrekkelig for å forklare hvorfor ledelsen tar de valgene de gjør. Faktorer som struktur, problem, organisasjonens omgivelser og ledelsesstil m.m. vil det bidra til å påvirke holdningene i organisasjonen (Aasetre, 2015).

### 2.10.1 Tiltak for endring

Jeg har ovenfor behandlet forhold som utgjør viktige rammer for interorganisatorisk samordning som blant annet utfordringer knyttet til distanse mellom organisasjonene. Samordning i det offentlige defineres som å gå motstrøms, fordi det er ulike perspektiver og interesser mellom etatene.

Politt (2003) peker derimot på at tverrsektorielle samarbeid er viktig for blant annet å skape sømløse tilbud og bidra til innovasjon og kostnadsbesparelser som Fitjar et al (2016) var inne på. Nesheim et al. (2019) på andre siden belyser noen viktig tiltak man kan gjøre for å skape en felles forståelse og bedre samordningen mellom etatene. Når man utvikler noe nytt i samarbeid mellom organisasjoner er det dermed viktig å endre prosessene, gjennom å utøve endringsledelse (Nesheim et al, 2019, s, 44). Samtidig er det avgjørende at innholdet i strategier og tiltak blir kommunisert på en god måte, slik at man «viser veien fram». Legreid mfl. (2014; referert i Nesheim et al, 2019) fremmer 14 tiltak man kan gjøre for å bedre kommunikasjonen og samhandlingen mellom etatene. Han omtaler det dermed som «nye koordineringspraksiser». Eksempler på tiltak betegnes som henholdsvis «policy» nettverk, felles strategier, tiltak for informasjonsutveksling, arbeidsgrupper og samordningsenheter for direktorater.

Et av tiltakene kan også være å opparbeide tillit gjennom og bygge gode samarbeidsrelasjoner og ha dialog over tid. Tillitsbaserte relasjoner bidrar derfor til lavere grad av formalisering og kontroll i arbeidet, samtidig som den oppbygde tilliten fremmer forståelse av de respektive organisasjonenes oppgaver, kulturer og tenkemåter (Nesheim, et al. 2019). Edmondson (2018) sine studier påpeker nettopp denne trenden. Den viser derfor at gode relasjoner mellom mennesker fører til bedre samarbeid og økt kreativitet. Når mennesker har tillit og respekt for hverandre, er det lettere å kommunisere effektivt og samarbeide mot felles mål (Samverket.se).

Fordi det vil være ulike «grensesnitt» mellom etatene, vil det være ulike spesifikke utfordringer og tiltak basert på hvilken fase enhetene befinner seg i. I forbindelse med start fasen av piloten, og nå senere avslutningsfasen er det i denne sammenheng avgjørende å forstå hvordan etablering, involvering og avklaring av problemforståelser og målsetninger påvirker samordningen. Måten samordningen håndteres på i startfasen kan ha en betydelig innvirkning på aktørenes erfaringer og kompetanse knyttet til samarbeid med andre organisasjoner.

Det holder derfor ikke med et løst «skissert» samarbeid, dette må derfor forankres oppover i styringskjeden med klare føringer. Videre kan en felles forståelse av problemet løse mye, fordi det bidrar til å skape en felles strategi på tvers av aktørenes fagperspektiver og prioriteringer. Dette vil dermed være viktig for å lykkes med iverksetting av tiltak i de ulike sektorene som støtter opp under hverandre (Ellingsen, 2022). Men en slik prosess kan være meget ressurs og tidskrevende, noe som Statsforvalteren i Agder også har belyst under intervjuet. Offentlige organisasjoner utvikler seg gjerne til å bli sosiale enheter, der de mobiliserer ressurser for å oppnå bestemte egosentriske mål. En slik reaksjon refereres til motstanden fra sektorene når initiativ går på tvers av deres interesser (Aasetre, s.251, 2015).

Men til slutt vil det for etater som arbeider sammen på operativt nivå, være en ny og uvant måte å organisere seg på for alle de involverte etatene med tanke på måten man arbeider på (Nesheim et al. 2019). Prosjektleder for piloten som også er prosjektkoordinator, belyste at det var noe nytt for alle og at ingen hadde arbeidet sammen på dette viset tidligere.

Prosjektlederen så dette som en ny kultur som må bygges opp gradvis. Samtidig ble det etterspurt sterkere vilje fra etatenes lederskap. Uten klare føringer og kommunikasjon på departementsnivå blir det kun et stort handlingsrom uten forpliktelse. Ifølge Carstensen og Bason (2012) er det vanligvis begrensede incentiver for deling av kunnskap og oppgaver mellom offentlige organisasjoner, og intern politisk motivert konkurranse kan utfordre samordningen (Nesheim et al. 2019, s, 37).

Teoriene bidrar til å forklare hvorfor aktørene er med på papiret, men at man i praksis møter en del motstand og at tverrgående samarbeid er utenfor etatenes mandat noe som vil kreve ekstra kostnader utover deres egentlige budsjett og oppdrag (Reksnes et al, 2020).

## **2.12 Nettverkskonstellasjoner**

I henhold til Isaksen & Asheim (2008) skjer innovasjon og nyskaping ofte innenfor et systemperspektiv gjennom kollektive og interaktive prosesser. Det interaktive elementet oppstår på grunn av at innovasjon krever samarbeid og gjensidig læring mellom flere aktører (Isaksen & Asheim, 2008). Offentlig sektor har forstått i større grad at man må jobbe i nettverk for å innovere og utvikle samfunnet. Når det kommer til fornyelsen av offentlig sektor, finnes det mer eller mindre tre eksplisitte paradigmer eller oppskrifter for hvordan innovasjoner skal spres. I den tradisjonelle byråkratimodellen har nye reformer ofte kommet fra politikere og administrasjonen (Rønning, 2021, s, 88). Statens hus var et positivt prosjekt

initiering fra regjeringen for å styrke distriktene, men dog etter påvirkning fra regjeringspartiet Venstre med Alfred Bjørlo i spissen for hvordan samlokalisering skulle ha innvirkning på rekruttering og kompetanse i distriktet. Men på den andre siden er det nærliggende å mene at innovasjon bør komme nedenifra som et resultat av en interaktiv prosess for å inkludere lokale aktører, slik at problemforståelsen og identiteten er skapt sammen (Rønning, 2021).

En av de store barrierene for at offentlig sektor sjeldent evner å bli med i nettverksamarbeid som et tverrfaglig samarbeid, er dog mangelen på budsjettmidler og mangel på insentiver for organisasjonen som helhet fordi statlig sektor ikke har et stort behov for å innovere, slik som bedrifter tradisjonelt har gjennom konkurranse. Fungerende direktør for økonomi og virksomhetsstyring i Statens veivesen Rita Kvivesen sa i 2020, at grunnen til at de ikke velger å bli med i Statens-huser fordi det er dårligere budsjetttramme og effektiviseringskrav fra regjeringen, som gjør at det ikke er aktuelt for etaten å bruke midler på lokaliteter de ikke har behov for (Reksnes & Grov, 2020).

### **2.13 Co-working i offentlig sektor**

Co-working har siden Siden 2000 tallet blitt en økende trend i byene, dette gjelder særlig i USA. Co-working spaces blir dermed ansett som en tosidet økonomisk trend som omhandler kunnskapssamfunnet og en digital kapitalisme. Co-working brukes gjerne i sammenheng med begrepet «den tredje plassen" eller tredje alternativet, og stammer fra den amerikanske sosiologiprofessoren Ray Oldenburg, som refererer til et sted som verken er hjemmet eller deres opprinnelige arbeidsplass, men heller et sted der enkeltpersoner kan føle fellesskap og utvikle seg sammen ("The great good place", Oldenburg, 1989). Informantene belyser at en slik måte å jobbe sammen på i offentlig sektor, ikke er å foretrekke av flere grunner.

Co-working har hovedsakelig blitt utviklet i storbyene og det finnes derfor lite litteratur på hvordan de virker i tynne regioner og små byer (Fuzi, 2015). Fuzi (2015) bygger videre på denne tankegangen ved å beskrive hvordan det ikke bare er tilstrekkelig å ha personer på samme geografiske lokasjon, men at det også er nødvendig å ha en rolle som fellesskapsleder som kan fungere som en koordinator for å skape samarbeid og samspill mellom medlemmene (Fuzi, 2015). Arendalskonferansen blir i denne anledning forstått som et nettverk der kommuner og andre offentlige institusjoner kan presentere nye ideer og tiltak, og kanskje enda viktigere, få med seg noe nyttig hjem. Offentlige etater har tjener lite på å være først ute



med nye initiativer, men samtidig kan konsekvensene av feilslåtte forsøk være betydelige. Derfor fungerer deltakelse i dette nettverket som en måte å redusere usikkerhet på. Dette skaper en forståelse for at man kan lære av andre som allerede har prøvd og dra nytte av deres erfaringer før man selv tar skrittet (Rønning, 2021, s, 95).

Videre legger Bruno Moriset (2014) til grunn at i moderne tid har det blitt gjennomført i statlig planlegging for å skape en kreativ atmosfære i byene. Ser man på fremveksten av CS så kan man si det kommer som et resultat av den såkalte "kreative økonomien" til Florida (2002) og det digitale kunnskapssamfunnet (Malecki og Moriset 2008), som driver dyptgripende endringer i produksjonen og forbruket av plasser og steder dedikert til kreativt arbeid. Den kreative klasse har materialisert seg i fremveksten av urbane startups (Florida 2002) og selvstendige kunnskapsarbeidere som søker å finne "en tredje arbeidsplass" for å bryte med ensomheten og for å maksimere tilfeldighet og mulig interaksjon med andre likesinnede (Moriset, 2014). Opplæring, tiltrekning og bevaring av kreative personer har i dag dermed blitt en sentral sak for politikere og planleggere.

Derfor blir det lagt vekt på den "kreative byen" skriver Scott (2006), som gir kreative personer og industrier «klyngeeffekter» som bidrar til å spre erfaringsbasert kunnskap i større grad ved at man er geografisk nære hverandre (Moriset, 2014). Co-working kan derfor være et spesielt nyttig verktøy i offentlig sektor, der det er en økende erkjennelse av å forbedre samarbeidet mellom forskjellige avdelinger og institusjoner. Jeg ønsker å knytte kontorfellesskaps tankegangen til organisasjonsteorien og hvordan kommunikasjon, kunnskap, opptaksevnen og hvor fordelaktig modellen er for en etat. Hillman (2008), grunnleggeren av et coworking space i Philadelphia, oppsummerer seks hovedmotivasjoner for å benytte coworking på følgende måte: du føler deg ensom, du trenger motivasjon, du elsker å lære nye ting, du vil lære mer om hva som rører seg i regionen, arbeids og livsbalansen din er ute av proporsjoner og deling av ressurser er kult. Om man kan bruke teoriene for offentlig sektor er lite sannsynlig. Piloten Statens hus blir i oppgaven forstått som en fleksibel organisasjonsform inspirert av New public governance tankegangen der man har et samarbeid med eksterne aktører som bringer inn innovasjonstankegangen gjennom samarbeidsdrevet innovasjon (Rønning, 2021). For å spre nye tankesett til medlemmene av piloten kreves det derfor god kommunikasjon. Everett Rogers definerer «*kommunikasjon som den prosessen hvor deltakerne skaper og deler informasjon med hverandre for å oppnå en felles forståelse*». (Rønning, 2021, s, 89).

For at piloten skal bli vellykket og at de skal ta eierskap er det avgjørende at organisasjonen har evnen til å motta, forstå og bruke nye ideer videre. Denne evnen defineres som absorberingskapasiteten til organisasjonen og anses som viktig for at en evner å ta i bruk nye praksiser og ideer. Man må forstå hvordan piloten fungerer, og hva samarbeidet handler om. Når det gjelder å kartlegge viljen til offentlige virksomheter er det hensiktsmessig at den nye visjonen eller innovasjonen er bedre enn det tiltaket den skal erstatte. Denne faktoren betegnes som at det skal være en relativ fordel å endre arbeidsforhold og at den blir fordelaktig og ikke sinker oppdraget. Jo mer fordelaktig, jo mer villighet vil man se. Videre er det viktig at co-working og piloten ikke blir for komplisert for organisasjonen (Rønning, 2021).

Ved at regionen evner å samle mennesker fra ulike organisasjoner og fagområder på ett sted, kan fasilitetene skape muligheter for økt kunnskapsdeling og samarbeid på tvers av organisatoriske siloer. På en annen side argumenterer Skorstad om det er lurt om man skifter ut stabile organisasjonsformer med det flyktige, utrygge og uforutsigbare, der organisasjonsformer som ad-hoc grupper, fleksibel spesialisering, kontinuerlig effektivisering eller prosess og endringsorienterte opplegg tar mer over (Skorstad, 2002).

En ting sikkert som det kommer ut av intervjuene jeg har gjort, er at samlokaliseringen og felles lokaler kan bidra til å øke rekrutteringen til regionen. Dette er også i tråd med de nasjonale målene til piloten. Samtidig er det nærliggende å at etatene bygger opp en intern kompetanse gjennom sosialisering og deling av erfaringsbasert kunnskap (Nonaka mfler. 2001). Det er denne kompetansen som er utslagsgivende for å skape synergier. Lam på sin side skriver at nye former for samarbeid er fundamentalt for at vi skal få godt utbytte av innovasjon som prosess, hevder Van den Ven et al. (1999; referert i Lam, 2005).

Goerman et al (2020) mener co-working er nyttig i den grad at man har muligheten til å være koble seg på andre, motta tilbakemeldinger, bygge partnerskap, skape tillitsfulle relasjoner og kommer tett på brukerne i regionen. Jamad Ali et al. skriver i den forståelse at når man jobber sammen vil man skape noen essensielle formelle og uformelle relasjoner iblant medlemmene. Individene har dermed ulike personligheter, persepsjoner, meninger og interesser. Effektiv kommunikasjon vil derfor være avgjørende for at sektorene skal forstå hverandres mål og tenkemåte (Jamal Ali et al. 2021).

Slike bevegelser stiller offentlig sektor overfor særskilte problemstillinger, da de identiteter som finnes der ofte er mer dyptgående og vanskelige å endre, samtidig som samordning er et

mer akutt problem. Her hevder forfatterne Forskerne Torfing et al. (2016, referert i Byrkjeflot, 2008) at det kreves en innføring av nye institusjonelle endringer, nye former av offentlig lederskap og endringer på system nivå.

Konseptets kontorer blir definert som transparente, åpne og lekne. Dette er fordi det er hensiktsmessig for å øke produktiviteten, kreativitet og interaksjon (Kojo & Nenonen, 2017). På tross av mangelfull data, er det forventet at man vil se resultater innen økonomisk vekst, entreprenørskap og antall jobber i regionen. Men forskningen er i størst grad gjennomført i byene, som belyser at konseptet ikke nødvendigvis noe som passer for distriktene, fordi kompetansen uteblir fra privat sektor (Nakano et al, 2020). Samarbeidet og kontorfellesskapet kan også styrke den individuelle læringen (Nakano et al, 2020) og deling av kunnskap øker dermed bruken og effektiviteten internt (Fuzi, 2015).

Kojo og Nenonen omtaler dermed hoved driverne for co-working som nye måter å arbeide på, og defineres som attraktivitet, arbeidsmiljø, økonomisk effektivitet, bærekraft og regional utvikling (Kojo & Nenonen, 2017). Men større grad av samarbeid mellom etatene, har en konsekvens i form at man i noen grad taper kontroll over støttedfunksjoner og en mindre tydelig rolle (Strand, s,302. 2007). På tross av fordelene ved kontorfellesskap så viser forskning at offentlige ledere ofte motsetter seg å dele makt eller samarbeide med individer og sektorer som de ikke har kontroll over. Samtidig er det å endre en sosial aktør sitt rollemønster eller identitet ganske krevende fordi kulturen og den eksisterende praksisen er godt forankret og institusjonalisert og kan bidra til å skape dyptliggende problemer (Byrkjeflot, 2008).

## Kapittel 3

### **Metode og datagrunnlag**

#### **3.0 Metode**

Dette kapittelet vil synliggjøre hvilken metode som er valgt for å forske på problemstillingen og begrunne dette. Metode kan ifølge Guba og Lincoln (1994) defineres som ”Hvordan *en forsker kan finne svar på det han eller hun mener det er mulig å kunne vite noe om?*”

Bergander & Berit (2020). Jeg vil i det følgende beskrive hvordan valg av informanter og

innsamling av data har foregått og hvordan dataene er blitt analysert. Ved bruk av teori og metoden vil jeg prøve å skape en forståelse det stiller seg vanskelig for ulike etater å ta eierskap til prosjektet og hvordan faglig tilknytning bidrar til å skape ulik grad av forpliktelse.

Bergander & Johnsen (2020, s, 20) tar utgangspunkt i at en generell vitenskapelig metode kan karakteriseres ved bruk av følgende begreper: problemanalyse, datainnsamling, dataanalyse og dataformidling. Datamaterialet har jeg samlet inn fra stortingsmeldinger og følgeevalueringen av Statens-hus prosjektet, deretter fra semistrukturerte intervjuer fra informantene, som videre har dannet grunnlaget for min analyse og svar på problemstilling.

### **3.1 Problemstilling**

Problemstillingen har jeg kommet frem til gjennom egne observasjoner og gjennom samtaler med prosjektleder i Statens hus i Lyngdal, i tillegg hadde jeg jeg kontakt med veileder i henhold til formulering av problemstilling. Litteraturen forklarer at det er problemstillingen som er avgjørende for hvilken fremgangsmåte man bør velge.

Johannessen et al. mener problemet kan stilles som et spørsmål som blir stilt med et bestemt formål, og at det er så presist at man ved bruk av datainnsamling, kunne svare nøyaktig på spørsmålet (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2016, s, 34). Her har det vært viktig å ha en rød tråd gjennom hele oppgaven for å gi et veloverveid svar. Thagaard (1998) understreker viktigheten av å jobbe med problemstillingen underveis gjennom å justere den i forhold til datainnsamling og analyse. Oppgavens spørsmål har derfor blitt justert underveis i prosessen i takt med graden av økt kunnskap om temaet underveis.

### **3.2 Kvalitativt forskningsdesign**

Et forskningsdesign er en logisk plan for hvordan man skal gå fra start til et visst punkt gjennom å ha oversikt over hvordan en velger riktig forskerspørsmål, hvilke data som er relevant, hvordan samle inn dataene og hvordan gå frem for å analysere funnene (Yin, 2018, s, 26). Selv om begrepet forstås og brukes ulikt har jeg har valgt å fokusere på en case-studie som er tett knyttet til oppgavens spørsmål som har en bred tilnærming og kan involvere familier, organisasjoner og hendelser mm. (Yin, 2018, s, 29). Valg av forskningsdesign viser med dette til rammen for undersøkelsen, og beskriver veivalg og vurdering for hvordan jeg har gått frem for å gjennomføre forskningen. Litteraturen beskriver case-studier som et dypdykk i situasjoner, hendelser eller organisasjoner for å undersøke fenomener som

muligens ikke hadde kommet frem uten at jeg undersøkte akkurat dette temaet (Johannessen mfl. 2021, s, 206).

Jeg velger dermed å se det særlig relevant i forhold til problemstillingen å benytte meg av en casestudie, siden denne måten å komponere forskningen på egner seg best til å besvare «hvordan og hvorfor» spørsmål innenfor et kvalitativt forskningsdesign (Yin, 2018, s, 29). Yin (2018) arbeider videre med to strategier for casedesign med tanke på hvor mange enheter man skal forske på. Disse er enkeltcase og flercasestudier. Jeg har dermed funnet det hensiktsmessig å bruke en flercasestudie, ettersom at jeg jeg har sammenlignet flere aktørers holdninger innenfor en pilot. Dette er fordi en slik strategi har mulighet for å sammenligne flere situasjoner eller hvordan et fenomen er i ulike kontekster (Yin, 2018).

Teoridannelsen har videre blitt til gjennom en abduktiv metodikk i gjennomgang av innsamling av intervjuer og dokumenter. I lys av dette, ser jeg det nødvendig å gå frem og tilbake mellom teori og empiri. Selv om jeg hadde utarbeidet et rammeverk for å studere casen, er jeg åpen for å gjøre endringer underveis i prosessen etter hvert som ny kunnskap innhentes. Dette peker mot at det er naturlig å benytte seg av denne strategien for innsamlingen som er kjennetegnet ved at forskeren beveger seg kontinuerlig mellom teori og empiri (Busch, 2021, s. 51), og det teoretiske utgangspunktet kan justeres etter hvert som jeg samler inn data.

## **3.2 Undersøkelsens design og gjennomføring**

I denne av oppgaven vil jeg gjøre rede for hvordan undersøkelsen metodisk er planlagt og gjennomført ved hjelp av kvalitativ metode. De ulike elementene i metoden er beskrevet i avsnittene under. Valget av forskningsstrategi handler om å synliggjøre hvilke fremgangsmåter som er benyttet for å komme frem til resultatet.

### **3.3.1 Forskningsdesign**

Designet beskriver retningslinjene for hvordan undersøkelsen planlegges og gjennomføres. For å samle inn data i et forskningsprosjekt, brukes hovedsakelig kvalitativ eller kvantitativ metode. For å få svar på problemstillingen har jeg valgt å bruke kvalitativ metode for å gå i

dybden på respondentenes perspektiver og meninger, samt ikke-standardiserte analyseteknikker, der jeg kan utvikle begreper og erfaring underveis i prosessen. Johannessen mfl. (2021, s, 54) uttrykker at det er tre grunnleggende måter å samle inn data på. Dette er gjennom observasjon, intervjuer og dokumentanalyse. Intervjuer er mest hensiktsmessig da jeg vil undersøke aktørenes holdninger og meninger, og dermed fange opp informasjon som ellers ikke ville blitt fanget opp med statistisk metode.

Valget av kvalitativ metode avhenger også av valget av et intensivt og ekstensivt design (Busch, 2021, s, 53). I et intensivt design går man mer i dybden og samler inn data fra et fåtall av respondenter. Dette er noe jeg vil gjøre i oppgaven, men samtidig dekker jeg alle de sentrale aktørene i Lyngdal piloten. Jeg valgt å kun gjennomføre semistrukturerte intervjuer der jeg vil «fange» det konkrete hos sju av medlemmene i piloten. For å øke kvaliteten på oppgaven ville det i tillegg vært nyttig å intervju flere personer i en av de andre pilotene. Men på den andre siden er dette gjerne ganske ressurskrevende og kan vanskelig la seg gjennomføre (Johannessen mfl. 2021).

### **3.4 Fremgangsmåte for innsamling av data**

Som nevnt over har jeg valgt individuelle intervju i form av semi strukturerte intervjuer som datainnsamlingsmetode. Tove Thagaard (2006) hevder at ved å bruke en kvalitativ tilnærming, skaffer man seg et godt fundament for å oppnå en dypere forståelse av sosiale fenomener basert på omfattende data om personer og situasjoner. Semi-strukturerte intervjuer omtales av Bryman som den vanligste fremgangsmåten for datainnsamling ved bruk av kvalitativ metode (Bryman, 2016, s, 467). Det finnes følgelig flere måter å strukturere et intervju på. De to hovedtypene defineres som ustrukturerte og semi-strukturerte som belager seg på at spørsmålene blir mer åpne enn de strukturerte intervjuene (Bryman, 2016).

I de fleste kvalitative undersøkelser anvender forskeren en eller annen form for intervju. Begrepet er noenlunde bredt og defineres som en samtale mellom to personer, som snakker om et tema de har felles interesse av og det kan dermed utfolde seg som en samtale som er løst strukturert eller ved systematiske gjennomførte strukturerte samtaler. Semi-strukturerte intervjuer bidrar til mer fleksibilitet og mulighet til å fange det relevante fakta i større grad enn hvis man «låser seg» til strukturerte spørsmål som overser relevante problemstillinger og meninger. I en semistrukturert intervjuguide er temaene skrevet på forhånd, men rekkefølgen tilpasses underveis.

Samtidig kan jeg endre og avvike fra guiden under intervjuet hvis informanten kommer med uventede opplysninger. Dette er i tråd med Kvaale (1997) som mener man skal tilpasse spørsmålene til den personen man snakker med (Johannessen mfl. 2021). Det ble dermed utarbeidet en intervjuguide på forhånd for å kartlegge aktørenes oppfatninger av fenomenet co-working, men som la opp til at det var mulighet til å endre på spørsmålene underveis utfra informantens svar. Videre ble oppfølgingsspørsmålene tilpasset de enkelte aktørene underveis. Alle spørsmålene i intervjuguiden ble forsøkt formulert så åpne som mulig, ettersom jeg ønsket å invitere informantene til å dele mest mulig av sine synspunkter og erfaringer. Åpne spørsmål forhindrer ledende spørsmål der forskeren «leder» informanten til å svare i en bestemt eller ønsket retning (Johannessen et al., 2011).

### **3.5 Utvalg av informanter**

Litteraturen beskriver en utvalgsprosess som hvordan en går frem for å velge ut deltakere til studien. Dette har stor betydning for hvilke data man får og dermed hvordan man skal tolke funnene. Det er derfor viktig at det er en viss variasjon i utvalget. Sentralt er det en vurdering av hvem som skal inngå i utvalget, utvalgsstrategi og størrelse, samt hvordan rekruttere informanter (Johannessen et al. 2011).

Opgavens formål har vært å studere informantenes perspektiver. Informantene er medlemmer av Statens-hus i Lyngdal og ble velvillig med på undersøkelsen. Intervjuene gav meg viktig informasjon om prosjektet, samtidig bidra det til å kartlegge aktørenes utfordringer, som kunne belyse etatenes meninger om prosjektet og hvilke forventninger det er til coworking i regionen.

Når det kommer til valg av strategi for antall informanter som er hensiktsmessig å inkludere i undersøkelsen, har jeg sett det relevant å intervju til det ikke kommer frem noen ny informasjon fra nye informanter. Denne rekrutteringen ble gjort per e-post, der informantene stilte seg svært positive til et intervju. Informantene var ledere i styringsgruppen eller deltagende etater, samt aktører fra fylkeskommunen, Lyngdal kommune og Statsforvalterens kontor. Alle informantene fikk tilsendt informasjon om undersøkelsen. De er informert om at deltakelse er frivillig og at de når som helst kan trekke sitt samtykke til å delta i undersøkelsen. Hensikten med en sådan bred plattform var ønske om å skape troverdighet og validitet til oppgavens problemstilling og mål. Alle syv intervjuene ble gjennomført på teams fordi det var det beste alternativet i en ellers travel hverdag. Ifølge Johannessen mfl. (2021, s,

214) vil det være hensiktsmessig å intervju 5-6 enheter i et flernivå case for å få et generelt bilde av lederne. Under intervjuene ble det dermed skrevet ned hva respondentene sa underveis i et Word-dokument som jeg tok med i analysen av temaet.

Informant 1	Statsforvalteren	Fylkeskommunalt	Teams
Informant 2	Bufdir	Nasjonalt	Teams
Informant 3	Skatteetaten	Regionalt	Teams
Informant 4	Nav	Regionalt	Teams
Informant 5	Prosjektlederen i piloten	Lyngdal	Teams
Informant 6	Fylkeskommunen i Agder	Fylkeskommunalt	Teams
Informant 7	Bufetat	Regionalt	Teams

Figur 1. Oversikt over informanter i undersøkelsen

### 3.6 Tidsperspektiv

I henhold til å intervju informantene hadde jeg satt opp en plan og et tidskjema for når intervjuene skulle være ferdig. Jeg hadde satt av en måned for å kontakte alle informantene på min liste knyttet til piloten i Lyngdal (Johannessen mfl. 2021).

### 3.7 Behandling av datamaterialet

Som nevnt ovenfor ble sju av intervjuene gjennomført på Microsoft teams på bakgrunn av brukervennlighet og GDPR-lovverk. For å kunne utvikle en teori, må empirien analyseres og fortolkes (Johannessen mfl. 2021) og i kvalitative studier samles det inn store mengder med data. Siden kvalitative data ikke taler for seg selv, må de tolkes gjennom blant annet å ta utgangspunkt i teori på det feltet man forsker på, og knytte de opp mot relevant teori. Derfor var min fremgangsmåte for å analysere datamaterialet først å bli godt kjent med datamaterialet. Det er også viktig å belyse at samfunnsvitenskapelig metode ikke kan brukes for å si noe med sikkerhet om hvordan piloten vil utvikle seg, men at jeg kun kan se tilbake og tolke hva som har skjedd (Bergander & Johnsen, 2020, s, 20).

Jeg valgte derfor å ta notater underveis av det informantene hadde å si om temaene som var relevant for problemstillingen. Etter en time med intervjuer ble det fort et par sider med råmateriale som jeg lagde en kort oppsummering av. Siden det er viktig at det skal være samsvar mellom empiri og problemstilling er det på dette stadiet normalt å se at funnene danner en ny problemstilling. Problemstillingen ble derfor litt mer presis mot slutten av



oppgaven. Men samtidig fant jeg det utfordrende, da dette er et meget komplekst fenomen som er i en testfase, som dog bidrar til mindre forpliktelse.

Baxter og Jack (2018) forklarer at datanalysen forgår parallelt med innsamlingen og at det generelle trekk ved kvalitative studier (Johannesen mfl. 2021). En videre bearbeiding av temaene besto av at jeg tok ut de temaene som jeg mente var viktigst og identifiserer hva informantene sier om temaet jeg undersøker. Dette har jeg gjort for å gjøre det mulig å trekke paralleller mellom de intervjuede, og se på hvordan likhetene og forskjellene kan tolkes.

Jeg fant fort ut underveis at det ikke var noen standardiserte metoder, men at jeg måtte bygge min tolkning på funnene underveis. Underveis i intervjuperioden startet jeg å rettskrive de gjennomførte intervjuene for å opprettholde en viss struktur og kontinuitet i arbeidet. Etter at dette var gjort, ble det utarbeidet et sammendrag av intervjuene i tillegg til å sette funnene i system som dermed ble trukket inn i analysedelen.

## Kapittel 4

### 4.0 Innledning av analysekapittelet

I dette kapittelet skal jeg drøfte det empiriske materialet i lys av det teoretiske grunnlaget.

Her er det viktig å utnytte teorien fullt ut, samt at det er avgjørende å bruke kunnskapen som ligger i tidligere forskning, selv om dette gjerne er vanskelig for å besvare oppgavens problemstilling (Busch, 2021, s. 45). I intervjuene Oxford Research gjennomførte var det stor variasjon blant etatene, dette funnet videreføres i denne undersøkelsen. I tillegg hevdes det at etatene har flere ulike og like erfaringer, og peker på mange av de samme utfordringene med å dele roller og jobbe samlokalisert. Oppgaven ønsker i den anledning å belyse hvorfor aktørenes holdninger svarer til sine departementer heller enn piloten som helhet.

Alle funnene innsnevrer seg til hvorfor det er vanskelig å samordne oppgaver på tvers av sektorer. Ifølge Busch (2021, s. 65) er det mest hensiktsmessig og vanlig å presentere empirien innlemmet i analysen da jeg ikke trenger å gjengi empirien for leseren, men viser til at en viktig begrunnelse for å presentere empirien først er at det empirisk analyse er nødvendig for senere teoretisk analyse (Busch, 2001, s. 65). Jeg har derfor funnet det som et nødvendig grunnlag å presentere noen sentrale funn for så å analysere empirien i lys av teorien.

## 4.1 Datainnsamling og empirisk materiale

### 4.2 Funn

At piloten fremstår som politisk motivert og preges av liten grad av frivillighet hos aktørene, bidro dette til at ledelsen i piloten var lite forberedt på prosessen og gjennomføringen. Videre er det interessant å belyse aktørenes sterke ønske om å bruke co-working også i fremtiden. Samtidig kommer det frem at informantene etterspør felles føringer fra regjeringen, som gir en felles forståelse og retning for medlemmene. Det var særlig tre temaer som kom frem fra undersøkelsen. Disse var knyttet til temaene samlokalisering, samordningsproblematikk mellom sektorene og positive fremtidsutsikter for co-working i Lister.

Dette bunner i at etatene svarer til forskjellige departement, noe som bidrar til å forklare hvorfor det er vanskelig å finne en felles linje. Dette er i tråd med teorien om at vi har en fragmentert stat med administrative siloer som skaper treghet i omstillingsprosesser. Når det kom til hvordan etatene aktørene samordner, er det innlysende at interessene er så forskjellige at det ikke danner grunnlag for et videre samarbeid. Dessuten kommuniserer aktørene helt forskjellige språk sektorielt, men på en annen side kan man se at konseptet er viktig for å fremme nytenkning og kunnskapsdeling i offentlig sektor.

*Skatteetaten* som er representert i alle fire pilotene, utrykte at de ikke ser på samordning med de andre etatene som et problem. På tross av at de selv svarer til finansdepartementet og de andre etatene svarer til sine departement. Men på en annen side kom det frem at etaten ikke har sammenfallende interesser med de andre etatene og derfor ikke har stort behov for å dele kunnskap på tvers. Etaten kommuniserte at samordningen ble svekket da de gikk fra en geografisk til en funksjonsbasert organisering. Dette bidra til å ta bort det sentrale styringsleddet og det kontaktpunktet ut mot andre etater og aktører i regionen (DFØ, 2022).

Stabssjefen hos Skatteetaten mente at co-working dessuten kan bidra til å utveksle ideer mellom medlemmene. «*Dette er noe vi vil se mer av i fremtiden og gjør at vi kan møtes i arbeidsgrupper og dele ideer*» (Skatteetaten).

#### 4.3.0 Nasjonale føringer

Ved spørsmålet om hvilke barrierer som kan ha en effekt på at flere nedprioriterer samarbeidet, kom det frem av de savner nasjonale føringer fra spesielt regjeringen i henhold til den videre prosessen noen år fremover. For det er ikke lagt en tydelig plan for hva som vil

skje etter forprosjektet. Med regjeringen Solberg var det en tydelig retning og visjon for å heve kompetansen og rekrutteringen til distriktene, denne visjonen har uteblitt under regjeringen Støre på tross av at de prioriterer distriktpolitikken. En av etatene understreker at: *«Det er en løs innretning i prosjektet ettersom vi ikke har en langtidsplan. Det forventes derimot å se at prosjektet skaper verdier som man kan bruke på neste fase av prosjektet og til det er det behov for finansiering fra staten».*

**Informant 3:** *«Ulike reformer og ulike innretninger i de ulike departementene».* Når det ble spurt om barrierer for å inngå forpliktende samarbeid, ble det svart at flere av etatene har inngått lange leiekontrakter som de er knyttet til som hindrer dem i å inngå samarbeid med piloten. Dette er lite bærekraftig.

*«Noen ganger er det kontrakter på utløp og da er det mulig».* Dette er noe forvaltningen må planlegge for å skape forutsigbarhet.

Det er også en utfordring av det ble innsatt en ny statsråd, samtidig som Aust og Vest Agder slo seg sammen i 2020. Dette ble toppet med at det ble innsatt en ny Statsforvalter som skulle ta over ansvaret i tillegg til en helt ny regjering med ny politisk ideologisk retning. Men selv om statsråden er positiv, er det et stort gap mellom det administrative og det politiske nivået med tanke på samordning og planlegging. *«Det er feil regjering og feil lokasjon og prosjekter drukner litt mellom 2-3 departement».* Kommer det frem fra et par av intervjuene. Føringene er for overordnede, noe som resulterer i at man drukner litt når det kommer til samordning og prioriteringer innad i piloten. Noe av forklaringen kan dog ligge i at det er politiske stridigheter om praktiske gjennomføringer, uttrykker en annen informant.

**Informant 2:** ser også svært positivt på piloten, men klarer ikke å se noen gevinster helt enda. Det ble uttalt at *«Det er vanskelig å si hvorfor det ikke er noen gevinster, men det er åpenbart at co-working kan bidra til å skape verdier på sikt ved å sitte sammen med ulike aktører».* Prosjektleder supplerer denne tanken med at de forhåpentligvis skal konkretisere hva gevinstene skal være mer mot sommeren.

Men prosjektleder mente det er og var gunstig å opptre litt generelle i starten når det er så mye usikkerhet ute og går. Undersøkelsen viser generelle positive holdninger til co-working som arbeidsmetode. **Informant 6:** uttalte at *«Gratis husleie er et av største insentivene for å være med i arbeidsfelleksapet».* For å skape et større eierskap anser oppgaven det som nødvendig å innføre flere insentiver og strukturelle endringer.

### 4.3.1 Samlokalisering

Hos **Statsforvalteren**s kontor var det tydelig at man ikke er på to steder selv om man er fysisk lokalisert i Lyngdal. Enkelte etater og aktører har dermed valgt å nedprioritere prosjektet i Lyngdal siden det er dyrt, men de skulle gjerne sett seg delta mer. Mye av til nedprioriteringen er økt ressursbruk og vanskeligheter med å samordne oppgaver på tvers. Samtidig var det opplagt fra flere av informantene at overgangen fra en regjering til en annen, ble sett på som barriere for videre eierskap.

Ifølge prosjektlederen engasjerer dagens regjering vel så mye som tidligere rundt tema desentralisert arbeidskraft og at det er nevnt til kommunalministeren to ganger på Stortinget hittil. Men ifølge en annen informant har denne kommunikasjonen manglet prioritet og har blitt lagt i skuffen inntil Venstres Stortings representant Alfred Bjørlo tok det opp igjen i spørretimen i 2023. Etter regjeringsskiftet og energi krise og krig i Ukraina har prosjektet gått i glemmeboken hos departementene. Men prosjektet har en så stor relevans og viktighet at det må påpekes gjentatte ganger.

Det er et meget kjent fenomen at prosjekter endrer innretning ved regjeringsskifte og nye statsbudsjett. **Informant 3:** så ikke det aktuelt å fysisk samlokalisere seg og mente at intensjonen er samlokalisering, men usikker på om dette er tilfelle i dag. Samlokalisering for prosjektlederen i Lyngdal kommune beskrives som skape gode fagmiljøer på tvers og det er nettopp det co-working handler om i piloten Lyngdal. At statsforvalteren flyttet kontor fra Kristiansand til Arendal har resultert i at Statsforvalteren mister viktig kompetanse om hva som skjer i Lister regionen. Her oppstår det en mismatch i den grad at Statsforvalteren får større tilknytning til Kristiansand enn Lister.

Dette er et tema jeg ønsker å belyse mer konkret i oppgaven og som har stor relevans for hvorfor etatene går inn i piloten med ulikt ressursgrunnlag og positivitet, noe som gjøre prosessen treg og krevende. At toppledelsen i departementene og embetsverket i Agder ikke evner å koordinere godt nok bidrar til å svekke tilliten og legitimiteten til piloten. At statsforvalteren ønsker et samarbeid, men ikke et forpliktende tverrsektorielt samarbeid over tid, der man må sette av ekstra ressurser kaster lys over holdningsproblemer nye organisasjonsformer står overfor. Men grunnet økonomisk innskrenking hos offentlig forvaltning må etatene bli mer oppgavespesialisert som følge av at samordning er svært

ressurskrevende. Det oppstår dermed et trade-off mellom koordinering og spesialisering, som oppgaven har nevnt tidligere.

Kontaktpersonen til Statsforvalteren forteller: *«Vi har ikke tid og rom til et forpliktende arbeidsfellesskap og det er helt klart mange fine ord om tverrsektorielle samarbeid, men det er ikke lett å få til i praksis»*, legger kontaktpersonen til Statsforvalteren til grunn. Man svarer til forskjellige departement og har sine egne budsjett å forholde seg til. Informantene og teorien samsvarer i denne påstanden om at det symbolske avviker fra hva som blir gjennomført i realiteten.

På tross av utsagnet er Stad og Orkland representert av en mer tilstedeværende statsforvalter enn i Lyngdal. At pilotene har svært ulike måter å organisere pilotene på, er med å kaste lys over problematikken (Oxford, 2022).

*«Etatene som er med er avhengig av et sterkt lederskap som kan være frempå og se verdien i det vi prøver å skape i Lyngdal»*. Lederskap blir av prosjektleder omtalt som nøkkelpersoner som ser potensialet og som kaster seg rundt for å bidra.

#### **4.3.2 Pilotens kultur**

Det vi så langt vet om coworking er at fenomenet er basert på en visjon om å dele ideer og skape forsterkede effekter mellom aktører. Dette er også visjonen til prosjektleder, men ser at en samlokalisering blir umulig grunnet de store avstandene. Flere av de intervjuede påpekte nettopp betydningen av prosjektlederens sterke lederskap og at hans evne til å koordinere mellom etatene var avgjørende for synergiene.

*«Kulturen er ikke noe som kommer øyeblikkelig, men noe som må utvikles over tid og det må legges til rette for det. Tverrfaglig samarbeid krever at det er en som har hånd på rattet. Det skjer ikke helt hvis man ikke tar ordentlig initiativ til det. Vi anses oss litt såret der i og med at det ikke er en selvdreven prosess. Ingen har samarbeidet før, og det tar litt tid å skape denne dynamikken»*.

Det handler om samarbeid, innovasjon og skape en delingskultur utdyper lederen. Det jobbes iherdig med å samlokalisere etatene og gjennom delgruppene har man lyktes med å utveksle ideer og tanker om veien videre.

For å bygge opp en kultur nedenfra uavhengig av styringskjeden, må etatene selv se egenverdien. «*Det er et paradoks at virksomhetene selv blir ansvarlig for desentraliseringspolitikken*». Men på en annen side har man sett en positiv utvikling hos etatene siden de siste intervjuene i følgeevalueringen.

En representant fra en etat forklarer at «*Det er god fremdrift i prosjektet med tanke på å skape et fagmiljø mellom akademia, bedrifter og offentlig sektor*» samt meldes det om at det er god driv for å skape en arena for samarbeid mellom aktørene. En av de endringene som har bidratt til å skape et bedre fagmiljø og ringvirkninger er at de har fått inn en representant fra UIS (Universitetet i Stavanger) som bidrar med kunnskap ut av regionen og opptre som en brobygger mellom Lister og viktig kompetanse i Stavanger.

### 4.3.3 Eierskap

Ut fra de dataene jeg har samlet inn, kommer det frem at enkelte etater er like mye med i piloten etter nasjonale initiativ som de som ser verdien i piloten lokalt. Det viser seg at mange er med uten å bidra selv, men heller ønsker å stå på sidelinjen. Dette er i tråd med evalueringens funn som også ønsker å kartlegge hvem av aktørene som ønsker å bidra inn i prosjektet.

Imidlertid finnes det mye positivitet hos aktørene, men samarbeidet blir fort glemt når det ikke er tilpasset organisasjonsformen til sektorene, altså det må passe aktørene. Dette skaper en forståelse for at det må skapes endringer på systemnivå for at det ikke skal være vanskelig å kommunisere og samordne.

**Informant 7:** *Det at det ikke er noen å rapportere til, bidrar til at vi ikke vet hvor viktig piloten er. Noen må holde i det og kommunisere det, kommer det fra informanten. Dette tyder på at det foreligger en mismatch mellom styringsnivåene og piloten. Kontaktpersonen til Statsforvalteren belyste at «vi må vite hva som kommer ut av samarbeidet. Det må være formålstjenlig».* Dette er i tråd med Everett Rogers teori om at for at innovasjoner skal spres igjennom et sosialt system, må den blant annet være fordelaktig for enkelte grupper samtidig må de forstå ideen (Rønning, 2021).

Det er klart at aktørene ser ulikt på piloten Statens hus og variasjonene er store. Eksempelvis sier en offentlig etat at de kun forholder seg til prosjektleder og sin gruppe, og ikke jobber på tvers. Men likevel anses prosjektet som praktisk og man kan dele praktiske gjøremål. «*Vi har*

*ganske lukket systemer og kan ikke dele sensitiv informasjon. Vi er en etat for bestillingen og skal bidra kun med å være en aktør og leie kontorene. Bistå regionen og ikke så mye mer”.*

Videre kommer det frem at de ikke har noen forventninger til co-working og synes det er vanskelig å henge med på organisasjonsutviklingen. «Prosjektet må være mer håndfast, samt må piloten følge teknologiutviklingen».

Noe av grunnlaget for å forstå de forskjellige holdningene og ressursbruk knyttet til piloten er det hensiktsmessig å forklare de ulike perspektivene ved å ta utgangspunkt i at kulturen institusjonaliseres og spesialiseres i hver enkelt sektor, noe som gjør det vanskelig å koordinere oppgaver på tvers.

## 5.0 Analysekapittel

I dette kapitlet skal jeg legge frem undersøkelsens funn og drøfte de i lys av teorien som er presentert ovenfor i teoridelen. Deretter vil jeg svare på oppgavens problemstilling.

### 5.1 Samlokalisering for å sikre regional balanse

Wisth sin beskrivelse av Oslo-benken som viste sin motstand mot utlokalisering av flere offentlige virksomheter (Wisth, 2007) skaper en forståelse for at en utlokalisering og samlokalisering av statlige etater er utfordrende. En av grunnene er at staten er fragmentert som vi så over og at etatene svarer til sine departement skaper derfor noen administrative siloer som vanskeliggjør en utflytting til rurale områder eller mindre tettbygde strøk. Men det er ikke helt skrevet i sten at utlokalisering ikke gir betydelige ringvirkninger. I 2021 la regjeringen Solberg frem en strategi for småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentre (KMD, 2021).

Regjeringen den gang, la vekt på betydningen av samspillet mellom næringsliv, kompetanse- og kunnskapsmiljø, samt byens og regionens unike kvaliteter og ressurser for å fremme vekst og nyskaping. Dette skaper en forståelse for at samlokalisering og geografisk nærhet kan stimulere til økonomisk vekst og nye arbeidsplasser (Nesheim et al. 2019). Gjennom å utnytte de særegne kvalitetene og ressursene som finnes i Lister, kan det oppstå synergier som stimulerer til økt økonomisk aktivitet. Men dette virker som en plan som ikke har fått fullt innpass hos kommunal minister Sigbjørn Gjelsvik i Sp. Vi trenger med andre ord en god

distriktspolitikk og ikke billig identitetspolitikk fra Støre regjeringen legger. Dette kaster imidlertid lys over regjeringens treghet og handlingslammelse.

Man kan spørre seg hva som har vært årsakene til at det har vært mangel på politisk nytenking når det gjelder spredning av statlig byråkrati i Norge og god distriktspolitikk, og hvorfor har det ikke vært flere statsråder etter Victor Norman som har gjort en reell innsats på dette området? (Valen, 2022).

Det har vært noen bekymringer fra informantene knyttet til de distriktspolitiske føringer fra Støre-regjeringen som har blitt oppfattet som uklare. Jeg har oppfattet et behov for tydelige signaler og strategier fra regjeringen angående deres planer og tiltak for distriktene. Informantene har pekt på at det har vært manglende fokus på å skape bærekraftig vekst og utvikling i distriktene, og at det har vært mangel på konkrete politiske føringer og prioriteringer i forhold til hvordan prosjektet skal utvikle seg etter prøveperioden. Dagens regjering bør dermed utvikle et mer konkret politisk innhold og resultater, heller enn dagens overfladiske ord og uforutsigbarhet.

En informant legger til grunn at piloten blir nedprioritert som følge av for dårlige økonomiske rammer for samlokalisering og tverrsektorielle samarbeid: *Piloten er i en testfase og aktørene har ofte ikke tid og ressurser til å teste ut noe nytt.*

Informant 6 uttaler dessuten at en samlokalisering også kan bidra til å løse store problemer hvis det blir mer konkret og spissing mot de nasjonale målene: *Vi så det ikke aktuelt å fysisk samlokalisere oss. Andre har sett på helhetlige tenkning om barn og unge. Utenforskap. Det har vært lite konkret og for vidt i startfasen.*

I dag ser man at målene er spissere, men at det er mer å gå på. Men dette har vært en prøve og feile test periode som beskrives som svært utfordrende for etatene å bli med på.

Fitjar et al. (2018) legger til grunn at de statlige føringene for lokaliseringspolitikken er et resultat av geografiske og historiske prosesser som stammer fra at sektorene har svært ulike rammebetingelser for økonomi, praksis og sosiale ordninger. Dette belyser at regioner preges av bestemte måter å handle eller opptre på (Fitjar et al. 2016).



Oppgaven argumenterer i tråd med teorien til Nesheim et al (2019) at geografisk nærhet er en viktig betingelse for et godt lokalt samarbeid, fordi det kan gjøre samordningen lettere av flere grunner. Blir arbeidsgruppene distansert blir det vanskelig å koordinere oppgavene fordi det kan føre til misforståelser og uklar kommunikasjon mener forfatterne.

Samlokaliseringen betegnes derfor som en vesentlig faktor for å kunne stimulere til ny kunnskap ved at medlemmene kan bygge nye bekjenskaper og lærer av hverandres hverdag og sektorer. På denne måten kan man bygge ytterligere forståelse og skape eksternaliteter ved å være geografisk nære hverandre (Nesheim et al. 2019, s. 37).

Forskning viser at den kognitive og sosiale distansen vil bli betydelig minsket ifølge ved at får blikk kontakt og skaper tillit til hverandre gjennom for eksempel workshop og samarbeid på tvers av sektorgrenser. Ved at aktørene har en kognitiv nærhet blir det lettere å dele kunnskap fordi man gjerne har den samme ekspertisen og kunnskapsbasen ovenfor sin profesjon (Rønning, 2021, s, 108). Aktørene har behov for å ha nærhet kognitivt for å kunne kommunisere, forstå og videreformidle informasjon på en vellykket måte (Rønning, 2021, s, 108). Oppgaven argumenterer for at det vil tilføre samarbeidet en ekstra dimensjon at man skaper en felles forståelse og opplevelse. Ser man kvalitativt på utlokaliseringen, vil nærheten etatene har til hverandre i Lyngdal ha en positiv betydning for tilflyttingsstedet ved at man får en større bredde i kompetansen og at det blir lettere å rekruttere arbeidskraft for andre virksomheter (Laudal & Hauge, 2004).

Det har allerede kommet frem noen synergier som et resultat av samlokaliseringen kommer det frem fra prosjektlederen:

*«UIS sitter her, fire fem delprosjekter. Det har skjedd mye på kort tid. Snakk om forskningsmidler, få ekstra studier til regionen. Dette skjer på bakgrunn av at man er samlokalisert og at man er nære. Men det er viktig at aktørene passer inn og ønsker å bidra».*

En slik samlokalisering kan man se i for eksempel Silicon Valley, men Rønning (2021) stiller seg spørsmålet om samlokalisering i deg seg er nok for å oppmuntre til nytenkning, eller om det kreves kognitiv og sosial nærhet i tillegg. En slik forståelse er i tråd med følgeevalueringen til regjeringen som forklarer at flere av delprosjektene fokuserer på å styrke samarbeidet innen kompetanseklynger, og disse klyngene kan også bidra til å lette rekrutteringen til statlige etater i mindre lokalsamfunn (Oxford, 2023, s, 42). Til tross for resultatene, opplever forskerne bak følgeevalueringen at piloten i liten grad bidrar til

kunnskap som kan danne grunnlag for ytterligere utvikling av lokaliseringspolitikk for mindre steder.

Geografisk nærhet gir muligheter for å etablere andre nærheter (sosial, organisatorisk og institusjonell). Men det er kanskje den sosiale og kognitive nærheten som bidrar til mest åpenhet både for å lære bort og motta. Det kan argumenteres for at nettverk bygget på kognitiv og sosial nærhet, kan kompenseres for geografiske avstanden til etatene. Selv om taus kunnskap krever samlokalisering, er ikke dette tilstrekkelig for å fremme innovasjon og effektivitet fordi det er kun kognitiv og sosial nærhet som bygger tillit og letter kunnskapsoverføringen (Nesheim et al. 2019). En slik argumentasjon taler for at samlokalisering kan bidra til å skape bedre rammer for deling av kunnskap og tillit mellom aktørene og dermed skape en kunnskapsmessig tetthet for å bedre mulighetene (Rønning, 2021, s, 110).

Men til syvende og sist er ikke fysisk samlokalisering en betingelse for innovasjon og kunnskapsdeling, men at heterogenitet bør tilstrebes for å skape en kreativ atmosfære i Lister. På en annen side er Bekkelunds evalueringen gjort av Civita interessant i den forstand at midler brukt på utlokalisering er feil distriktspolitikk (Bekkelund, 2017).

Dette skaper en forståelse for at det er for kostnadskrevenende i tillegg til at det ikke skaper noen ringvirkninger i distriktene grunnet mangel på kompetansemiljø. Men Laudal og Hauge legger til grunn at en utflytting nettopp kan stimulere til en større kompetanseprofil og bidra til å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til regionen, men mener dette avhenger av kritiske rekrutteringsfaktorer som tilgjengelige utdanningsinstitusjoner, fagmiljøer, viss størrelse på stedet, gode transport og kommunikasjonsmuligheter (Laudal & Hauge, 2004).

Samfunnsendringene går stadig raskere, og uten gode transportmuligheter og teknologi på stedet, blir dagens kravstore generasjon lite fristet til å jobbe i Lister. Men det skal legges til grunn at det kan ha effekt på sikt at offentlige etater jobber sammen på tvers av sektorer.

Utlokalisering kan dessuten oppleves av Lister kommunene som «omdømmemessig positiv» og kan derfor ha en effekt på sikt fordi samarbeidet får et godt renommé (Bekkelund, 2017). Samtidig ser man at tidligere regjeringer ikke har ønsket en evaluering av de langsiktige effektene fra 2009 til i dag, så man vet lite om de langsiktige effektene og hvordan man kan

ta lærdom av hva som virker eller ikke virker. Regjeringen og støttepartiene burde derfor heller konsentrere seg om ting som gjør det lettere å drive næringsvirksomhet i hele landet enn å samle etater på et sted skriver Bekkelund (2017).

Horrigmo (2012) på sin side taler for at hvis distriktene skal tiltrekke seg flere unge kompetente arbeidstakere er det hensiktsmessig at Norske ordførere som ønsker seg høyt utdannende arbeidstakere heller bør forsøke å styrke næringsstrukturene ved å støtte opp om initiativer for å få kompetansearbeidsplasser til kommunen og sikre god infrastruktur og kommunikasjon. Ordføreren i Lyngdal støttet nettopp oppunder forslaget om Statens hus, men fortsatt mangler man et viktig element i infrastrukturen til Lyngdal i form av motorvei eller toglinje. Horrigmo fortsetter videre og råd gir politikerne å utvikle en kulturbasert strategi for vekst for å rekruttere flere med den «riktige» kompetansen i tråd med Floridas tese (2002). Arbeidstakere er i dag opptatt av mer enn bare lønn og jobbmuligheter når de velger hvor de vil bo.

Dette viser også hvor komplisert det er å utvikle en god byutviklingspolitikk» (Horrigmo, 2012).

Litteraturen forklarer at det er visse betingelser som må være oppfylt for at etatene skal se verdien av å flytte til distriktet fordi det er kostnads og tidskrevende. Dette belyser enkelte av aktørene som ikke har kontorer i Lyngdal normalt, men som reiser når det er styringsgruppemøte eller arbeidsgrupper.

Informant 5: *«Et paradoks innad i piloten er at virksomhetene selv blir ansvarlig for desentraliseringspolitikken, etatene må selv må se egenverdien. Hvilken verdi skal vi se? Vi skal nå begynne å planlegge kanskje i juni i henhold til gevinstrealiseringen».*

Informant 7: *«Det er viktig å skape noen verdier som man kan bruke til neste fase av prosjektet og som trenger økonomisk støtte. Dette skaper verdi på ulike nivåer».*

Videre kommer det fra en annen at *«Vi ser når ting begynner å koste noe så blir det en stor barriere. Prosjektet må være mer håndfast og prosjektet må følge teknologiutviklingen».*

Hittil opplever enkelte at det er dårligere budsjettramme og effektiviseringskrav fra regjeringen som gjør at etatene ikke har behov for lokalitetene. Statsforvalteren har dessuten også blitt mer detaljstyrt med tiden og som kan bidra til økt fokus på enkelte områder. Derfor oppstår det et dilemma for det offentlige, som tilsier at desto mer samarbeid øker kostnadene som deretter går på bekostning av etatenes spesialiseringsgevinster (Colbjørnsen, 2022, s 47). En informant utrykte i tråd med det Colbjørnsen tar for seg og legger til grunn at det er vanskelig å få til en samlokalisering av etatene fordi, selv om man jobber tverretattlig innimellom i Lyngdal er man ikke to steder samtidig. Man mister mulighet til å være i Arendal og andre steder samtidig. Dette skaper en forståelse for at gevinst realiseringsmålene må være tydelige. Videre gjør lange reiseavstander samlokaliseringen vanskelig over tid.

Undersøkelsen ser på tross av mangelfull forpliktelse og eierskap hos aktørene at piloten har noe for seg, og co-working anses derfor som et sterkt virkemiddel for å bidra til samordning mellom etatene. Oppgaven argumenterer for at det utfordrende for aktørene å reise to timer til jobb hvis man er bosatt i Kristiansand eller andre deler av landet, Denne dynamikken er vanskelig å opprettholde når avstandsforholdene er så store og de innvirkende mekanismene er så betydningsfulle for det endelige utfallet til etatene. Men med ny E39, kan kommunikasjonen forbedres betraktelig. Utfra intervjuene som er gjort i undersøkelsen er det stor vilje hos aktørene individuelt, men det å endre kulturen til store organisasjoner med store driftsoppgaver er komplekst. Jeg anser pilotprosjektet som en verdifull mulighet for kommunene i Lister og statlige etater til å tenke nytt om statlig lokaliseringsspolitikk. Imidlertid anser jeg det som nødvendig at noen tør å ta risiko og utfordre etablerte tankemønstre for å utvikle nye løsninger (Oxford, 2022, s, 43). Flere er positive til å samarbeide på tvers i Lyngdal og mener det er en viktig region.

Men som jeg skal belyse under, er det lite å samarbeide om. Det tolkes dithen at medlemmene ikke har en klar oppfatning av hva samarbeidet skal tilføre eller hvilke gevinster og mål som ligger til grunn. Dette må på plass først, men da må man se en kulturell endring. Men enkelte av de intervjuede er av den oppfatning av at det er avgjørende å samlokaliseres i Lyngdal for å stimulere til nye arbeidsplasser, men er usikker på gevinstene og kostnadene av samlokaliseringen.

Dette eksemplifiseres fra en informant:

*«Avgjørende for å tiltrekke seg yngre arbeidskraft til regionen. Tiltrekke seg rett kompetanse til regionen. Listersamarbeidet og statens hus er mer rettet mot statlige tjenester i distriktene og godt samarbeid mellom statlige og kommunale aktører».*

I tråd med teorien om den Kreative klasse blir de fleste profesjonelle jobbene etablert i de globale storbyene, fordi det er her de mest kreative individene befinner seg (Horrigmo, 2012). Men selv om teorien baseres på at profesjonelle flyttet til storbyene fordi det er her universitetene, jobber og kulturen er, er det nærliggende å tro at nordmenn flest følger jobber og flytter gjerne til Lister så lenge det er gode forbindelser til Kristiansand.

## **5.2 Dekobling mellom statlig og lokalt forvaltningsnivå**

I den tradisjonelle byråkratimodellen kommer innovasjonene eller nye ideer som skal iverksettes i systemet fra politikere og administrativ ledelse (Rønning, 2021). I det følgende skal jeg diskutere ved bruk av mye brukte teorier om hva innovasjonslitteraturen sier om hvor prosessene skal begynne. Altså i en byråkratisk lineær prosess, starter initiativet fra toppen og føres ned i systemet ned til det regionale i dette tilfellet og det er dette som har vært tilfelle med Statens hus. Statens-hus er et statlig direktiv og spørsmålet i denne sammenheng er om dette er en hensiktsmessig måte å innovere i offentlig sektor? Jeg ønsker i tråd med teoriene og funnene drøfte om en initiering bør vokse frem lokalt heller enn statlig.

Videre anser oppgaven det som hensiktsmessig at prosessen har forankring oppover til ledelsen innenfor trygge rammer, og at det skapes god dialog i prosessen mellom lokalt og statlig nivå om gevinstrealisering. På den andre siden kan nye fleksible organisasjonsformer gjøre samhandling tungvint og byråkratisk. Samarbeid mellom interessentene kan derfor være krevende.

Fra teorien om den fragmenterte stat husker vi at statlig sektor har ulike ideologier og interesser man må ta hensyn til i politiske vedtak og langtidsplaner som er påvirket av maktkamper og profesjoner (Herzlinger, 2006). Distriktspolitikken er intet unntak og blir gjerne kommunisert høyt, men sjeldent fulgt opp (Wisth, 2007).

Masteroppgaven legger til grunn at kompleksiteten øker når et initiativ kommer som et politisk forslag, og at dette kan være vanskelig for etatene å forholde seg til. Dette skyldes blant annet at etatene svarer til ulike departementer og har forskjellige oppgaver som skaper uklare ansvarsoppgaver i forvaltningen (Rønning, 2021). Ifølge litteraturen er det derfor mer hensiktsmessig at prosesser vokser frem lokalt, heller enn å bli pålagt ovenfra uten hensyn til de lokale og regionale institusjonene. Som det sies i litteraturen, har organisasjonskulturen eller konteksten prosessene opererer i større kraft enn overordnede strategier (Rønning, 2021).

I denne konteksten er piloten overlatt til seg selv uten statlige virkemidler eller føringer. Dette fragmenterer den statlige sektoren, som er et resultat av tidligere praksiser. En kontaktperson til Statsforvalteren uttrykker at deltakelsen i piloten kun var et påskudd fra departementet. Informantene mener det er et avstandsforhold mellom det statlige, lokale og regionale nivået. Når et initiativ vokser frem lokalt, har det potensial til å dra nytte av lokal taus kunnskap, innsikt og kontekst som Nonaka (1994) hevder. Lokale aktører har bedre forståelse for de unike utfordringene og mulighetene i sitt område, og kan derfor bidra til mer effektive og relevante løsninger (Rønning, 2021).

Men for at effekten skal bli størst mulig, argumenterer oppgaven for at det er hensiktsmessig å skape gode kommunikasjonskanaler tidlig i planleggingsfasen for å informere lokale myndigheter veldig tidlig. Dette vil muligens også bidra til å bygge tillit mellom statlig og lokalt nivå. Oppgaven argumenterer videre for at når lokale aktører er involvert i å forme og drive initiativet, utvikles det en følelse av eierskap og ansvar. Dette kan bidra til økt motivasjon, engasjement og langsiktig opprettholdelse av initiativet. Piloten fikk større nedslagsfelt når Listersamarbeidet ble koblet på, dette anses som en viktig driver for samarbeidet ved at de innehar en stor legitimitet utad (Oxford, 2023).

Samhandlingen har ifølge intervjuene vært fraværende på visse områder og mangler en sekundær struktur som Nesheim et al (2019) argumenterer for bør iverksettes for å sikre en god forankring mellom lokalt og statlig nivå. Sekundær strukturen bidrar derfor til å minimere konfliktlinjene gjennom å utfylle «*de enkelte etatenes hierarki, domener og målsetninger*» (Nesheim et al. 2019, s. 43).

Det er en utbredt oppfatning at aktørene på sentralt nivå ser på distriktsutvikling som et hierarkisk system styrt ovenfra. Dette innebærer at problemforståelse, tiltak og virkemidler

blir formulert sentralt og deretter gjennomført på det lokale, operative nivået. Tilnærmingen kan dessuten skape utfordringer og begrensninger for distriktsutviklingen. Når strategier og beslutninger utformes på Stortinget, kan det bidra til en mismatch mellom de sentrale prioriteringene og de faktiske behovene og utfordringene som finnes i Lister som region (Nesheim, et al. 2019, s. 43).

Informant 3. legger til grunn at:

*«initiativet må begynne bottom up. Må legge til rette for gode møte miljøer, derfra kommer visjonen. Kunnskapsrike medarbeiderne må til for å skape et godt samarbeid. Har Nav og Skatteetaten noe å samarbeide om? Her må man finne noe felles som danner samhandling mellom partene».*

Den tradisjonelle top-down innovasjonsmodellen bygger på forståelsen om at staten skal iverksette tiltak og prosjekter som kan stimulere til innovasjon. Men denne forståelsen mister tyngde og innovasjonshøyde når man unnlater å trekke inn flere ulike aktører lokalt, for å skape en felles problemforståelse.

Piloten er på mange måter overlatt til seg selv, uten statlige virkemidler eller føringer. Denne fragmenteringen av den statlige sektor kommer dog som et resultat av tidligere praksiser. Kontaktperson til Statsforvalteren formulerer det slik: *«Det var et påskudd fra departementet om å stille opp i piloten».* For å forstå hvorfor informantene mener at det er et avstandsforhold mellom statlig lokalt og regionalt nivå, er det relevant å belyse at etatenes har sin egen hierarkiske struktur, egne mål og ikke minst kulturelle verdier å forholde seg til (Nesheim et al. 2019). Det er derfor i så måte hensiktsmessig å belyse hvilke mekanismer som bidrar til å hindre samarbeid mellom aktørene og hva man kan gjøre for å stimulere til mer samhandling. At prosjektet har for overordnede føringer kan relateres til at det er uenigheter i embetsverket og ikke minst i Stortinget for hvilke virkemidler som gir størst gevinster på sikt i form av å tiltrekke seg ny kompetanse, ved at statlige etater er lokalisert i regionen.

Selv om forankringen lokalt er god gjennom Listersamarbeidet, er forankringen oppover for svak. Ellingsen (2022) legger til grunn at det ikke holder med en løs beskrivelse og løse strukturer for hva samarbeidet skal innebære lokalt. For det oppleves som at nedslagsfeltet er størst lokalt også forvirrer pilotens budskap og forankrings evne oppover i styringskjeden. En informant mener at prosjektet er «*lagt opp litt løst*» og mangler noen føringer med tanke på hva som skjer videre etter prosjektet.

Informant 1. synes prosjektets innretning er for vanskelig tilrettelagt og at det er en flere ting å ta hensyn til:

*«Prosjektet må bli mer praktisk for at det kan brukes, i dag oppleves for komplisert for den enkelte».*

Det er en forutsetning for piloten at det blir rigget godt nok slik at alle etatene kan være delaktige i arbeidsgruppene og samordne på tvers. I dag er det for overordnede føringer som bidrar til at kontorfellesskapet blir begrenset til et «*handlingsrom*».

Nye samarbeidsformer fordrer at man iverksetter en analyse over hvor prosessene starter. I denne sammenheng ser vi at prosessene starter på statlig nivå med et direktiv, som videre ikke har blitt fulgt opp i stor grad fra initieringen til i dag. Som en av etatene uttalte: «*vi mener piloten i Lyngdal er politisk motivert. Samtidig at det da er liten grad av frivillighet*».

Dette er i tråd med Besley og Coates (2003) som mener at politikere har en tendens til å ofte foretrekke det alternativet som er det beste for sitt parti eller sektorinteresser. At initiativet var politisk motivert, har resultert i lite fremmøte og frivillighet hos etatene. Man kan argumentere for om det er en kamp om ideologisk gjennomslag fra enkelte politikere. Etatene kan derfor se det mulig å koble seg på en annen etat ettersom de finner det relevant, ikke fordi det er i tråd med stortingsmeldingen. En informant eksemplifiserer dette slik: «*Det er ulike mekanismer som råder i og mellom organisasjonene*». Det er disse mekanismene man må forstå og iverksette tiltak for. Sektor spesialiseringen bidrar også til at kommunikasjonen på tvers av departementene ikke er god og fører også til at det blir mer byråkrati, grunnet deres ulike innretninger og oppdrag. Spesialisering fører derfor ofte til en høy grad av fokus på egne arbeidsområder og oppgaver ifølge Nesheim et al. (Nesheim et al. 2019).

Opgaven argumenterer derfor i tråd med mine funn, at piloten blir nedprioritert hos flere sentrale politikere og deres embetsverk grunnet deres ulike forståelsesgrunnlag, innretninger og kultur i departementene. Dette beskrives som normalt i en oppsplittet stat der ulike sterke



fagmiljøer som har et mandat med svært begrensede midler. Selv om regjeringen Solberg i 2016 var positive til prosjektet som bidrar til mindre byråkrati for å redusere tidstyver, er ikke denne planen videreført i like stor grad av dagens regjering. For den rød-grønne regjeringen er distriktspolitikken vel så viktig, men piloten er rett og slett ikke deres politikk. Med nytt valg at statsråder og stortingsrepresentanter, tar det ofte tid før tidligere vedtatte prøveprosjekter blir prioritert. Med slike mekanismer kan man si at prosjektet har druknet litt mellom 2-3 departement.

Informant 5: *«Det er for gjennomgående at departementene glemmer prosjektet som et resultat av politiske stridigheter»* og at det oppleves som *«feil regjering og feil lokasjon»*.

At det er feil lokasjon refereres til at Mandal eller lengre øst over hadde vært et mer gunstig valg av lokasjon. Dette kaster lys over hvordan sektorinndelingen påvirker beslutninger og ressursbruken til etatene, og det er videre gjennomgående at piloten blir glemt når nye statsråder og politikere blir valgt. Ofte vil valg av nye regjering og representanter påvirke de prosjektene den foregående regjeringen hadde planlagt. Dette gjelder for eksempel ringeriksbanen eller karbonfangstprosjektet på Mongstad. At det ble valgt en ny regjering økte kompleksiteten og at enkelte av etatene velger å ikke «møte opp». Derfor blir det også et spørsmål om hvordan staten organiserer etatene.

Siri Ellingsen i direktoratet for forvaltning og økonomistyring opplyser om at etatene kan stimulere til bedre samordning, men at dette først gir resultater når de omsettes til faktiske tiltak og aktiviteter i den enkelte etats ordinære styringslinjer (Ellingsen, 2022). Selv om det er et etterlengtet behov for klarere føringer fra dagens regjering for å samordne etatene og departementene, også bottom-up initiering vanskelig når ansvarsforholdene er uklare. Hvor prosessene starter, og hvilken kontekst ideen tar utgangspunkt i har en stor betydning for om betingelsene er gyldige i dag. Som jeg nevnte over, kan strukturer eller organisasjoner bli fastlåst i praksiser eller regler som skaper en stivhengighet ovenfor dette nye prosjektet. Dette betyr i praksis at organisasjonene ikke evner å sette seg inn i nye tanker eller måter å gjøre ting på. Samtidig vil man ved at prosessen starter ovenfra og ned, miste eierskapet til aktørene hvis visjonen og mekanismene er ulike fra hvordan kulturen er i regionen.

Med ny regjering kommer det derfor en ny ideologisk visjon for distriktspolitikken og tidligere markedsbaserte reformer blir lagt i skuffen enn så lenge. Det er viktigere saker å ta seg av. Disse sakene er belyst som innkjøp av nye moderne våpen, strømkrisen og fokus på industrien i storbyene. Politikerne oppfattes som fastlåst i sine egne administrative siloer slik

at det å koordinere fra en sektor til en annen blir et prosjekt i seg selv fordi silotankegangen til tider skaper uklare ansvarsforhold mellom politiske og administrative organer som nedslagsfeltet og den videre kommunikasjonen i styringsleddet (Rønning, 1999).

Informant 7:

*«Men utfordringen ligger også i at aktørene må skape noen verdier som man kan bruke til neste fase av prosjektet og trenger økonomisk støtte».*

Hvordan kan staten skape strukturer som forplikter til tverretatlige samarbeid? Dette er en vanskelig balansegang skriver Rønning (2021). Et slikt nettverksamarbeid bygger på en helt annen institusjonell logikk enn den tradisjonelle hierarkiske tenkemåten i offentlig forvaltning. Denne logikken bygger på at nettverkssamarbeid er basert på frivillighet og mellom sjølstendige aktører og kan derfor trekke seg hvis de ikke opplever at deltakelsen skaper verdier for deres sektor.

Videre oppleves det heller ikke som en intern enighet i embetsverket om føringene og innretningen på prosjektet. Man har ikke tid og rom til å delta i piloten med veldig stramme budsjetter å forholde seg til. For å forklare de ulike statlige organisasjonenes Molin (1983) beskriver dermed at organisasjoner oppfattes som et løst koblet system, hvorav etater og departementer er svakt koordinert, og hvor både internt og eksternt press oppstår underveis i prosessen og naturligvis forsvart av sektorielle hensyn.

Dette gjelder spesielt de etater som tjener hele regionen. Som vi skal se videre, mangler piloten forankring oppover i styringskjeden.

Rettere sagt var piloten et statlig *«forslag fra regjeringen for å styrke distriktene»* som en av informantene uttrykte.

Oppgaven legger til grunn at hvis ikke problemet er godt nok forankret på statlig nivå, kan en konsekvens være at lokale myndigheter og lokale etater ikke ser nytteverdien i piloten og unngår å påta seg eierskap til de utfordringer og eventuelle prosjekter som oppstår lokalt. Det politikerne vedtar på kort sikt er ikke nødvendigvis det som blir gjennomført i det byråkratiske styringssystemet, dette skaper følgelig noen spenninger mellom styringsnivåene i forvaltningen.

At piloten blir nedprioritert som en konsekvens av at departementene må bruke ressurser på de mest nødvendige vedtakene, kan også ses på som et resultat av manglende kommunikasjon av den helhetlige visjonen. Offentlig forvaltning har tradisjonelt problemer med å tenke helhetlig, grunnet den fragmenterte statlige praksis. Dette skaper forståelse for at vi må legge til rette for nye, innovative kommunikasjonsløsninger mellom etatene.

Arbeidsgruppene blir en slik arena der aktørene kan dele ideer og praktiske gjøremål, uttaler noen av medlemmene. Dette er også i tråd med Men andre mener det er i arbeidsgruppene selv om det er dårlig oppmøte. Tom Colbjørnsen henviser til en trapp av ulike tiltak som kan gjøres for å kommunisere mellom etatene for å koordinere bedre, men en felles konkret plan står fortsatt på vent. Dette kan være alt fra kun å dele informasjon til å gå hele veien ved å utvikle en felles plan (Colbjørnsen, 2022).

Informant 6 uttalte at kommunes og sektorenes særinteresser bidrar til en treghet hos piloten, men at man ser en holdning og struktur endring.

*«det er et spenningsfelt. Piloten er drevet av kommunene og de vil nok ha en særinteresse, og vil i den grad tenke på kommunen som isolert sett. På tross av dette, ser jeg en liten utvikling, der man ser litt mer regionalt heller enn kommunalt og at aktørene vil jobbe mer på tvers. Samtidig er det viktig å ikke ha et konkurranseelement, det er fordel for kommunen».*

Ulike innretninger og aktørenes interessekonflikter er åpenbart et stort hinder, men dette er en prosess som må modnes gjennom å skape et eierskap gjennom en fruktbar dialog med alle ledd og aktører, der man gjerne møtes på halvveien og finner hvilke praksiser som fungerer best lokalt. Flere av intervjuobjektene poengterer at forholdet mellom enhetene ikke har vært

uten «motsetninger». Det fremheves at det til tider har vært dårlig kommunikasjon, og flere peker på at uenighetene kan føres tilbake til en kamp om revir og ansvar mellom sektorene (Nesheim et al, 2019).

«Vi har ikke tid eller rom til piloten» kommer det frem fra flere informanter på tross av deres begeistring for tverretattlig samarbeid. Denne begeistringen er gjensidig hos alle informantene, men det å ha eierskap til piloten anses som svært ressurskrevende fordi dette krever at man går utover sitt opprinnelig mandat og setter av til koordinering i budsjettet.

### 5.3 Eierskap til piloten

I denne delen av oppgaven vil jeg og koble teori om den fragmenterte stat og belyse hvordan sektor inndeling og eierskap henger tett sammen.

At staten er fragmentert, forklarer hvorfor dynamikken uteblir når offentlige virksomheter jobber sammen. Regionale etater vil ofte være mer innvevd i andre regionale, lokale strukturer og oppgaver, som videre bidrar til å skape et vanskelig utgangspunkt for deltagelse i en pilot som statens hus (Oxford, 2023). Carstensen og Bason (2012) hevder i tråd med funnene at det er vanligvis begrensede incentiver for deling av kunnskap og oppgaver mellom offentlige organisasjoner, og en intern politisk motivert konkurranse kan utfordre samordningen (Nesheim et al. 2019, s, 37).

Informant 3 legger til grunn at det er behov for flere stimulanser på systemnivå:

*Det er behov for flere stimulanser, men ikke til piloten som sådan. Eierskapet er der, men det å skape et lokalt eierskap trengs*

Informant 1 uttaler videre at kommunikasjonen på departementsnivå er for dårlig for at aktørene finner samarbeidet viktig: *Det er et oppdrag fra ulike departementer til flere avd. Men dette Kan fort bli nedprioritert. De må samarbeidet på departementsnivå. Selv om ministeren er positiv, er det ikke samarbeid på toppnivå. Innenfor helse og skole for eksempel.*

Utfra intervjuet med prosjektleder var det belyst at offentlige aktører i liten grad har sluttet seg til pilotens intensjonsavtale. Dette er en avtale som uformelt forplikter en etat eller aktør til samarbeidet, og skaper dermed et større nedslagsfelt for piloten.

Prosjektlederutrykker utrykte videre at:

*«Fire har underskrevet intensjonsavtale. Målet er at alle skal underskrive. Statsforvalteren er usikker på om de vil fortsette og skal ta en beslutning snart.»*

At Statsforvalteren ikke helt vet hva som skjer videre skaper usikkerhet blant medlemmene og kommunene i Lister. Denne avgjørelsen henger enda fordi det råder en stor interne stridigheter om viktigheten og relevansen med samarbeidet. Dette skal vi se mer på nedenfor.

Eierskap til piloten anses som vanskelig av flere grunner. Det kan dermed være utfordrende å definere og avgrense eierskapet når flere organisasjoner inngår i samarbeidet som vi har sett med tanke på samordning og ulike målsetninger. Uten å sette seg ned for å definere og forhandle om målene kan eierskapet settes på prøve, fordi det kan bidra til uklarhet rundt etatenes ansvarsområder og beslutningsmyndighet, og dermed muligens skape konflikt mellom organisasjonene (Byrkjeflot, 2008).

Nesheim mfl. (2019) kaster lys over hvorfor eierskapet er vanskelig.

*«Uansett sektor og kontekst, vil det sett fra den deltakende organisasjons side være fornuftig å knytte gevinster og kostnader ved deltakelse i et interorganisasjonisk tiltak, til sine egne målsetninger, strategi og domener»* (Nesheim, et al. 2019).

En slik forståelse bidrar til å kaste lys over hvorfor etatenes forskjeller i strukturer og prosesser kan føre til utfordringer når det gjelder koordinering av oppgaver som må løses i samarbeid (Nesheim, et al. 2019, s, 36). Faglitteraturen forklarer i tråd med det som ble

skrevet ovenfor, at strategiene må tilpasses den konteksten piloten operer i. For å få piloten til å bli en driver i regionen, er det viktig at prosessene vokser frem lokalt.

Informant 1. utalte at:

*Dette er ikke et ønske nedenfra lokalt.*

Oppgaven tolker det dithen at eierskapet eller forpliktelsen ikke er godt forankret i de ulike etatene siden piloten kommer fra statlig nivå og ikke vokser frem lokalt. Samtidig oppleves det fra informantene at det er lite retningslinjer for den videre prosessen som gjør medlemmene usikre på kostnader og ressursbruk i forhold til piloten.

Informant 1. utdypet at det oppstår en strukturell treghet som et resultat av regjeringsskifte:

*Ulike regjeringer skaper treghet. Han som besluttet at de skulle inn i prosjektet fra forrige regjering følte han ble pålagt noe han ikke ville. Han følte seg ikke hørt.*

*At Alfred Bjørlo tok det opp igjen nå i januar 2023 på Stortinget bidra til at Kommunal- og moderniserings ministeren kom på banen.*

*Informant 5:*

*Men det var et løst forankringskrav og den nye regjeringen har kanskje ikke helt den samme visjonen som Høyre regjeringen hadde.*

Offentlige sektorer i litteraturen blir definert som sosiale enheter med egne interesser og mål som bidrar til å hemme samordningen og tverrsektorielle samarbeid. Samtidig er det svært ressurskrevende å koordinere på tvers (Colbjørnsen, 2022).

Dette skaper en forståelse for at graden av eierskap eller aktørenes vilje til endring og samarbeid, baseres på hvordan den offentlige forvaltning og etatene er organisert hierarkisk (Formelle institusjonene) og hvordan kulturen i departementene og deres egosentriske mål overfor hva som er hensiktsmessig å samarbeide om (Uformelle institusjoner). Enkelte prosjektlederne påpekte i undersøkelsen til følgeevalueringen at eierskapet er svakt og kommer til uttrykk på flere måter. En av tegnene, er lite aktiv deltagelse i styringsgruppen og

kritiske tilbakemeldinger. Herzlinger (2006) legger til grunn at like sektorer har flere interessenter som har egne interesser og agendaer de ønsker å verne om, som igjen har ressurser og makt til å påvirke offentlig politiske beslutninger og dermed også etatenes vilje til å endre måten man jobber på i nye prosjekter (Herzlinger, 2006).

Informant 7:

*Politiske stridigheter om praktiske gjennomføringer og ingen av avdelingene har like perspektiver på piloten.*

Nesheim et al (2019) knytter dette til at det foreligger en strukturell distanse mellom medlemmene som skaper barrierer i samarbeidet og minsker eierskapet og forpliktelsen. Man opplever at det eksisterer svært ulike oppfatninger av piloten som felt og at det ikke er noen felles problemforståelse. Strukturell distanse forstås dermed som forskjeller strukturer og prosesser bidrar dermed til at piloten i Lyngdal ikke har så stor innovasjonshøyde som man gjerne skulle ønske.

Mangel på de statlige etatenes eierskap og engasjement blir av prosjektlederen derfor ansett som frustrerende (Oxford, 2023, s, 41).

*«Jeg har opplevd veldig lite motstand i styringsgruppa. For lite motstand – det har faktisk vært frustrerende! Mangelen på motstand skyldes at de ikke har eierskap til prosjektet»* (Oxford, 2023, s, 45).

En av grunnene til dette, er at mange har gjennomgått store kommunesammenslåinger og omorganiseringer internt, som har bidratt til at engasjementet til å knytte bånd til andre utenfor sin organisasjon har vært svak legger følgeevalueringen (Oxford, 2023, s, 40) til grunn. Slike omorganiseringer kan bidra til økt strukturell distanse og kognitiv distanse, som er forklarende for hvorfor forståelsen er så forskjellige.

Riktignok kan det også være vanskelig å definere hvem som faktisk eier samarbeidet og de gevinstene som oppnås underveis. Dette kan føre til uklare ansvarsforhold og vanskeligheter med å fordele ressurser og innsats mellom partene. Videre legger litteraturen til grunn at det også kan være en utfordring å balansere behovet for å opprettholde egen identitet og autonomi med behovet for å samarbeide og dele kunnskap og ressurser med andre etater fordi de gjerne motsetter seg å dele viktige oppgaver med andre sektorer (Torfing et al, 2016).

Everett Rogers forklarer sektorenes grad av engasjement og vilje til å forstå piloten og bruke piloten ved bruk av fem forhold, som også påvirker absorpsjonskapasiteten, eller vel så mye viljen til å ta opp og bruke ideene (Rønning, 2021, s. 91).

Med dette forstås det blant annet at aktører og organisasjoner må oppleve piloten som fordelaktig utover deres arbeidsmåte. Aktørene må kjøpe konseptet. Dette anses av Everett som viktig for å skape eierskap og vilje til å ta del i piloten. Jo mer fordelaktig ideen er, jo mer energi kan man forvente av etatene (Rønning, 2021). Dette går inn på i hvilken grad innovasjonen eller konseptet er bedre enn det eksisterende. Dette kan være basert på organisasjonens arbeidsforhold og økonomi etc. Skatteetaten har åpenbart en helt annen innretning enn NAV, fordi de har ulike mål.

På tross av store omorganiseringer internt og etatenes sektorinteresser, vises det interesse fra medlemmene. Men konseptet må rigges bedre, slik at det blir forenlig med deres eksisterende tenkemåter og vurderinger. Vi kan ikke forvente at etatene ønsker å bli med piloten når det ikke er gunstig (Rønning, 2021, s. 91). men samtidig understreker Popper at det er viktig å ta skritt for skritt for å prøve og feile underveis på tross av motstanden. På denne måten vil den institusjonelle logikken og kulturen endres over tid (Rønning, 2021).

Prosjektleder uttalte at:

*Prosjektet var kanskje litt for bredt i forprosjektfasen, men dette var viktig for å finne nye ideer og tilpasse oss lokalt.*



For at spredningen av innovasjonen eller ideen om co-working skal absorberes av medlemmene, anses det som hensiktsmessig at man har et lederskap som holder i prosjektet og kommuniserer det som enkelte informanter uttrykte. Dette kaller Rogers for en opinionsleder, som defineres som en mann har stor tillit til og som staker kursen for piloten. Samarbeid med lederen kan dessuten gi større gjennomslagskraft for pilotens visjon (Rønning, 2021, s. 94). Flere av informantene var tydelige på at det krever at en holder ved roret og kommuniserer det.

*Informant 2: Det er en fysisk plass etablert i Lyngdal og driver for hele regionen.*

Fordi sektorene har ulik problemforståelse og ressursgrunnlag, krever det derfor en endring på system nivå og oppfølging fra myndighetene i større grad. Selv om Støre regjeringen har kommunisert at de er positive til piloten, har det tatt tid før kommunikasjonen mellom departementene ble god nok. Når det ikke er klart hvordan strategien vil påvirke arbeidsmetoder og samarbeid med andre etater, kan det oppstå forvirring, motstand eller til og med manglende engasjement blant de berørte enhetene (Nesheim et al. 2019). Derfor er det viktig for ledelsen å sikre en bedre forståelse av strategiens konsekvenser i dialog med alle involverte parter, og legge deretter legge til rette for effektivt samarbeid etatene, som kan styrke implementeringen av strategien innen piloten.

Videre kommer det frem at «*Man tørr ikke å inngå et forpliktende samarbeid når man ikke vet hva man går til*», uttrykker en informant.

Ellingsen (2022) mener det er flere måter å koordinere og styrke viljen til aktørene når det kommer til interorganisatoriske samarbeid, men det er viktig at staten også blir med på prosessen og kommuniserer viktigheten. Eierskapet kan derfor styrkes gjennom at regjeringen fastlegger klare rammer og skaper felles føringer for nettverket.

Informant 1. uttalte under intervjuet at:

*strukturene er for komplisert og at det må gjøres mer forståelig og praktiske.*

Nye ideer som er lette å forstå og implementere, vil som regel slå gjennom fortere.

Den felles forståelsen må ligge til grunn. Informantene hevder at de ikke helt hva man samarbeider om, eller hva kostnaden ved å samarbeide er. Første skritt er å dele noe informasjon og deretter gå hele veien til å skape en felles forståelse (Colbjørnsen, 2018).

Informant 3. uttrykker: at man trenger felles-føringer for å skape et behov. Med dette kreves det en analyse av hva behovet er utover at det skapes flere arbeidsplasser (Ellingsen, 2022).

Man må derfor bli enige om noen faktiske tiltak og aktiviteter i den enkelte etats ordinære styringslinjer.

*Informant 6: Aktørene må derfor legge til rette for gode møte miljøer, og derfra kommer eierskapet. Kunnskapsrike medarbeiderne må til for å skape et godt samarbeid. Har Nav og Skatteetaten noe å samarbeide om. Man må finne noe felles, som danner samhandling».*

En slik forståelse er i tråd med Ellingsen (2022), som uttaler at man må bli enige om noen faktiske tiltak og aktiviteter i den enkelte etats ordinære styringslinjer.

Informant 5. utdyper at:

*Hva er det etatene samarbeider om, blir vi bedre og hvordan måler vi effektene?*

*Man opplever gjennom politireformen og at politiet har lokalisert seg i Mandal i stedet for Lyngdal. Man kan derfor argumentere over hva det reelle behovet for samhandling er?*

Det er i en slik forståelse distriktpolitiske «kompromisser» og ressursbesparelser som bidrar til å hindre samordning og eierskap til nye organisasjonsformer (Oxford,2023).

Informantene opplever derfor at etatene selv jobber på frivillig basis uten klare rammer. Mangel på eierskap hos aktørene og lite frivillig innsats for å få piloten til å fungere, men likevel trekker medlemmenes manglende forpliktelse til det tverretatlige samarbeid i et kontorfellesskap, oss mot at piloten har liten praktisk betydning og uklare ansvarsområder for

hva etatene skal samarbeide om. For å skape en forståelse og kartlegge de offentlige organisasjonenes manglende evne til å bruke ekstra ressurser som tid og rom, finner jeg det hensiktsmessig å referere departementsstrukturen følger sektorgrenser og som nødvendigvis ikke samsvarer med de oppgavene etatene egentlig har. Men en av de største utfordringene er å løse oppgaver som involverer flere adskilte og hierarkiske organisasjoner, som krever innsats fra og påvirker medlemmene i deres måter å gjøre ting på. Dette kan være en kompleks prosess som krever nøye koordinering og samarbeid mellom etatene (Nesheim, et.al. 2019). Spesielt gjelder dette for å finne felles mål og arbeidsmetoder på tvers av organisasjonsstrukturene for å minimere de styringsmessige problemene mellom politikere og det administrative nivået (Rømming, 1999).

Regionplan 2030 har derimot klare fremtidsutsikter og anser tverretatlige samarbeid som en nødvendighet for at Agder blir en attraktiv region å bo og jobbe i. I og med at Agder i dag er en av fylkeskommunene med lavest sysselsettingsgrad, kreves det nye modeller for samhandling og tjenesteutvikling (Regionplan 2030, s, 7). Det påpekes at delingskulturen er avgjørende for å skape eierskap og forpliktelse til prosjektet på tross av den labre tilstedeværelsen og entusiasmen til etatene.

Prosjektlederen i piloten knytter eierskap til kultur og mener dette er løsningen for å sikre oppmøte og engasjement rundt piloten. Dette er også i tråd med teorien om at departementenes sterke kultur og de skarpe sektorlinjene som opptrer som et hinder for samarbeid og koordinering (Lægreid og Serigstad, 2006). Den spesialiserte linjeorganisering må derfor brytes ned gjennom å innføre mer fleksibilitet og autonomi på lavere nivåer skriver Nesheim et al. (2019).

*Informant 2: Vi ser en vilje til å kunne samarbeid på mer på tvers, men at det må rigges bedre.*

Denne analysen krever dermed en forståelse av de oppgavene og tjenester som skal samordnes mellom etatene (Nesheim et al. 2019), så her er det ifølge teorien viktig at koordineringstiltakene tilpasses de utfordringene som foreligger for å få rask og effektiv fremgang. En av utfordringene som ligger til grunn var ifølge en av informantene at:

*«Det var manglende informasjon fra starten av og det kom litt plutselig. Samtidig opplevde vi at piloten var ganske uklart og et dårlig rigget prosjekt i starten. Men vi gjorde noen justeringer som var nødvendig for å få det til å fungere».*

At aktørene gjorde noen justeringer sammen, leder oss mot at det er et eierskap der i det skjulte, men at mangel på ressurser skaper dårlige vilkår for aktørene. Samtidig kommer det frem fra følgeevalueringen, at flere av aktørene er særlig opptatt av silotankegang og en for dårlig koordinert regional stat.

Men det er også intervjudeltakere som i mindre grad ser alternativer til dagens organisering og samarbeid (Oxford, 2023). Nå skal det sies at følgeevalueringen ser helhetlig på alle pilotene, som igjen har ulike forutsetninger for å lykkes siden pilotene er ulike når det gjelder størrelse, arbeidsmarked og posisjon i regionen (Oxford, 2023, s, 42). Flere av informantene mener det kun blir et handlingsrom og at det er et frivillig prosjekt der det er muligheter for å komme frem til en enighet. På en annen side har prosjektet vist seg å ha alt for vide mål, som for eksempel å skape attraktivitet og nye arbeidsplasser. Målene må være håndfaste og praktisk mulig kommer det fra enkelte av medlemmene i samarbeidet. For å lykkes beskrives det i litteraturen at for å skape strukturer rundt tverretattlig samarbeid, er det viktig å ha tydelige roller og ansvarsfordelinger, åpen kommunikasjon for å oppnå felles mål.

Følgeevalueringens resultater finner det interessant at det er uklar forbindelse til de nasjonale målene. To av målene er at det skal være et styrket og samlet faglig, offentlig kompetansemiljø i regionene og enklere å beholde og rekruttere kompetanse i de statlige etatene på mindre steder (Oxford, 2023, s, 42). Denne forbindelsen er uklar og trenger kraftigere insentiver for at aktørene skal kommunisere det og vise større gjennomføringsvilje.

Mangel på forpliktelse kommer dermed ofte som resultat av at de statlige aktørene finner det uklart hvem som sitter ansvaret for enkelte oppgaver og beslutninger. Det er flere interessenter som skal ha sin mening og gjennomslag. Skal man samskape, er det tilstrekkelig å stille likeverdige og lytte til hverandre for å skape sammen. Offentlig organisasjoner har i den forstand sine særegne måter å jobbe på, noe som kompliserer samhandlingen mellom partene.

En informant uttrykker på tross av sektorenes ulike interesser at:

*En ser liten utvikling i overgangen til bedre samordning. Dessuten ser man litt mer regionalt heller enn kommunalt og vil jobbe mer sammen kommune imellom.*

Dette var en strategi fra prosjektlederen fra starten av gjennom å ha et nedslagsfelt i Listersamarbeidet heller enn i Lyngdal kommune for å skape en sterkere regional forankring og legitimitet hos aktørene. Dette står fortsatt og aktørene ser på piloten som vanskelig, men samtidig noe som kan utvikle seg gjennom gode rutiner og samhandling om endrede strukturer.

Et av tiltakene som ble belyst ti følgeevalueringen var at ved å redusere antall og konkretisere delmålene, ville man øke den mulige gevinsten for de deltagende aktørene. Dette vil muligens bidra til å skape et større engasjement (Oxford, 2023). At det viser seg å være vanskelig å jobbe sammen på tvers av sektorer er i henhold til teorien ikke noe nytt fenomen. Endringer tar tid blant annet siden organisasjoner er sosiale enheter som knyttet sterke bånd som dermed vanskeliggjør nye organisasjonsformer innenfor det kulturelle aspektet.

#### **5.4 Regionale forventninger**

Her vil jeg redegjøre for hvilke forventninger som medlemmene av piloten har til kontorfellesskapet. (Gauger & Pfnur, 2021) hevder at det ikke er gjort omfattende undersøkelser på kontorfellesskap i offentlig sektor og i Norge er dette feltet særlig mangelfullt. Ut ifra intervjuene i denne oppgaven er det hovedsakelig stor enighet om at kontinuerlig kunnskapsutvikling er avgjørende for å sikre Lister og Agder videre konkurransekraft nasjonalt og eventuelt også internasjonalt. Kontorfellesskapet og piloten oppfattes beskrives i oppgaven og av interessentene som et mulig gunstig verktøy for å bringe aktører sammen på tvers av grenser og håndtere utfordringer i fellesskap uavhengig av

sektortilhørighet. Intervjuene har resultert i mange og interessante perspektiver på pilotens utfordringer og muligheter i henhold til den enkelte informant og sektor.

Samlokalisering og kontorfellesskap er basert på tanken om å skape en delingskultur ved å være nære hverandre geografisk på tross av at det er flere etater som ikke møter til styringsmøtene (Boschma, 2005). Målet er at ved at aktørene er geografisk samlokalisert (Boschma, 2005) skal bidra til at man styrker og samler det offentlige kompetanse miljøet i regionen på tvers av forvaltningsnivåer under samme tak. Dette skal ifølge prosjektlederen resultere i en mer effektiv og målrettet forvaltning. Men dette er følgelig svært utfordrende grunnet den lange avstanden til Lyngdal og knappe ressurser hos medlemmene.

Informant 4. uttaler at kontorfellesskapet sikrer at man kommer nære andre aktører som kan dele viktig erfaringsbasert kunnskap om praktiske gjøremål, som kan være viktige byggesteiner i prosjektet:

*Nærhet er viktig for å komme tett innpå de andre aktørene og kunne ha de uformelle og formelle pratene i lunsjen og oppnå effektivitet.*

Informant 3: *Co-working forbindes med effektivitet når man skal samarbeidet.*

*Informant 1. legger til grunn at på tross av de gode tradisjonene for tverrfaglige samarbeid i Lister er det ikke lett å få til: Mange fine ord om co-working og tverrsektorielle samarbeid. Men dette er ikke lett å få til.*

Laudal og Hauge (2004) sine funn viser at det infrastruktur og Universitet og forskning er avgjørende for å tiltrekke seg talenter og fagkompetanse. Tilgangen til høyere utdanning spiller derfor en kritisk rolle i utviklingen av levende lokalsamfunn i Distrikts-Norge (Aasen og Bogen, 2020). Det har blitt påvist at mellom 70 og 80% av studentene som studerer i en region, velger å bli værende etter endt utdanning. Dette indikerer at utdanningsinstitusjonene spiller en stor rolle som utløsende faktorer for tilflytting og kan dermed ha betydelige

ringvirkninger for distriktene. Men Aasen og Bogen argumenter videre for at dette kanskje vil ha en sentraliserende effekt på sikt (Aasen & Bogen, 2020) da distriktene ikke er attraktive nok. Det var lite fra datamaterialet som hevdet hvilke betingelser som må ligge til grunn for samarbeidet. Men de fleste svarte at kontorfellesskaps tilnærmingen er positivt, men at deres ulike leveranser til departementene skaper barrierer for tettere samarbeid.

Det svenske kontorfellesskapet deler mange av de samme nasjonale målene og teknikkene som Statens-hus og har hatt stor suksess med å skape sosial kapital og kognitiv nærhet mellom offentlige organisasjoner i Sverige. Jeg tar med forbehold at kontorfellesskapet i Stockholm har andre forutsetninger enn man har i Lister. Medlemmene i Samverket mente derimot at deres kontorfellesskap var viktig for å hente inspirasjon, dele lære å kjenne nye mennesker og lære hvordan andre tenker (Samverket.se). En slik oppfatning deler også flere av medlemmene i Statens-hus:

Informant 4. uttalte at det er gode initiativer og at det krever et lederskap som holder i prosjektet:

*Jeg tror at kontorfellesskaps modellen kun ligner etter beste praktisk. Vi sitter ikke og jobber fysisk som man gjør i coworking. Men ser ikke at dette er noe negativt. Her er det mulig å være med uten å være med daglig. Men det krever at det er noen som fasiliteter dette. Her kan man få noen gode erfaringer. Men dette er bare i startfasen. Men ser allerede nå at det er gode initiativer og fremdrift.*

Informant 3: *Vi skal være en etat for bestillingen, vi har ganske lukket systemer. Vi skal bidra kun med å være en aktør og låne kontorene. Bistå regionen og ikke så mye mer.*

Ved spørsmålet om etatens forventninger til konseptet kom det frem at forventningene er lave av flere årsaker:

*Vi har ikke så mye forventninger og vi er ganske på siden. Vi deler stort kunnskap i forhold til vårt felt. Det er ikke lett å være med på utviklingen.*

Dette konseptet er i tråd med Morset (2014), som understreker at det øker arbeidsmulighetene i distriktet på grunn av fleksibiliteten det gir. Aspektet med å møtes og styrke den sosiale kapitalen samsvarer med Nonaka (1994), som legger vekt på betydningen av sosial samhandling mellom eller internt i organisasjoner for å dele taus kunnskap blant aktørene (Rønning, 2021, s. 91).

Arbeidslivsforsker Eirin Pedersen ved OsloMet presiserer at denne arbeidsformen ikke nødvendigvis appellerer til mange, og derfor vil det ikke være et effektivt verktøy for rekruttering til regionen. Det er kun et mindretall som er villige til å ta med seg jobben ut av storbyene (Budalen & Kristoffersen, 2021). Informantene kaster lys over denne kompleksiteten og påpeker at det er utfordrende å reise to timer til Lyngdal når man like gjerne kan jobbe på regionskontoret. Likevel er det flere som er lokalisert i Lyngdal og som er svært positive til ideen da konseptet blant annet bidrar til å «tiltrekke seg rett kompetanse til regionen» sier en aktør lokalisert i Lyngdal.

Informant 1 uttalte at:

*Vi har ikke tid eller rom til å være med på piloten fordi blant annet er vi ikke to steder samtidig, selv om det er et kontorfellesskap i Lyngdal.*

Kontorfellesskapet er dessuten en katalysator for nytenkning i offentlig sektor, forutsatt at man overviner hindringene. Det representerer derfor en arena for erfaringsbasert kunnskapsutveksling, fellesskapsutvikling, læring, etablering av nye relasjoner, samarbeid og innovasjon. Hovedfokuset ligger på å samles og løse felles forventninger som ligger i grenselandet mellom sektorenes interesser. Det oppnås mye kunnskapsutveksling og positive ringvirkninger ved å legge til rette for uformelle møter og samtaler. Flere av informantene oppfattet dette som positivt og betraktet pilotprosjektet som fremtidens arbeidsplass, under forutsetning av at det er etablert felles retningslinjer og at koordineringsevnen forbedres gjennom bedre kommunikasjon.



Informant 1.uttalte at: *Co-working bidrar til å videreformidle til de det gjelder. Men for å formidle, trenger man derfor en ny struktur til de det gjelder. Dagens ordning er ikke god nok for å kommunisere på tvers.*

Litteraturen leder oss til at det er formålstjenlig og innovativt at aktørene forstår budskapet og har evne til å bruke det til egne formål (Rønning, 2021). For det første fremkommer det fra intervjuene som jeg har gjennomført, at det er stor variasjon når det kommer til forståelsen av konseptets betydning for å stimulere til samarbeid og innovasjon i periferien. Videre viser mine funn at informantene er til ulik grad positive til konseptet, og ser det som et viktig verktøy for å være samlokalisert for å dele viktig kompetanse og bygge relasjoner. Videre mente flere av informantene at kontorfellesskap har noe for seg når det kommer til å samle aktørene, og for å kunne diskutere regionens viktige felles utfordringer.

Her må man ha tunga rett i munnen og skille et kontorfellesskap fra tverretatlig samarbeid. Fordi som det er blitt beskrevet handler det om å legge til rette for kreativitet og kunnskapsdeling gjennom workshop og knytte ulike ideer. Enkelte av informantene mener at man må skille mellom tverretatlig samarbeid og co-working, og at kontorfellesskapet kan være et godt handlingsrom. Man merker «skylappene» begrenser samarbeidsevnen og linjeorganisering er sterkt begrensende for eierskapet til konseptet. Dessuten ved at etatene er samlokaliserte, kan det bidra til at en maksimerer fordelene samlokalisering gir, og dermed kan dele viktig erfaringsbasert kunnskap og praktiske gjøremål gjennom å minimere den geografiske og kognitive distansen mellom aktørene (Nesheim et al. 2019).

Men samtidig bidrar dette til at aktørene kan snakke med en røst utad oppover i styringskjeden mot politikerne, jeg tror dette blir viktig og man kan vise at man står sterkere sammen. Forskning viser en tydelig trend til at flere kontorplasser og fleksible organisasjonsformer på grunn av nye digitale plattformer og behov. Derfor er det viktig å skape systemiske endringer over tid for å tilrettelegge for tverrsektorielt samarbeid og den tredje arbeidsplassen. For å oppnå slike endringer er det nødvendig å innføre strukturelle endringer som bryter ned etatenes silotenkning. Dette skyldes at offentlig sektor er underlagt strenge reguleringer og retningslinjer for datasikkerhet og personvern, noe som kan gjøre det

vanskelig å samordne i et kontorfellesskap. Som nevnt tidligere i oppgaven, er Skatteetaten og andre etater tilbakeholdne med å dele sensitive opplysninger. Deling av informasjon er selve essensen i konseptet og har en stor verdi for å skape innovasjon i piloten (Torfing et al. 2016).

Jo bedre pilotens struktur passer inn i forståelsesrammen, jo bedre er det for etatene og aktørene som er med på prosjektet. Intervjuene har dermed skapt en oversikt over aktørens forståelsesramme, og det hevdes derfor at forståelsen for konseptet var uklart for en del av medlemmene. Det kan argumenteres for at selv om det er gode innovative løsninger, er det ofte ikke forenlig med kommunenes eller offentlige virksomheters tenkemåter eller kultur. Organisasjonene beskrives som sosiale enheter som påvirkes forskjellig av piloten. Etatene oppfatter det videre som en langsiktig strategi som kan bli ofte brukt i fremtiden når sektorene er klare for endringen. En informant mener det oppfattes for komplekst og må gjøres mer praktisk. Er ikke piloten lett og forståelsesfull kan aktørens miste interessen over tid da man føler seg ekskludert. Oppgaven finner det viktig at prosjektlederen i dialog med aktørene finner en felles plattform om hvordan ting skal fungere på sikt. Her har det skjedd mye siden forprosjektfasen i starten av piloten når det kommer til medlemmenes problemforståelse og vilje til å bidra.

Men den helhetlige oppfatningen er at strukturen er fortsatt vanskelig og føringen er for svake til at man får den etterlengtede dynamikken mellom medlemmene. I startfasen var evnen til å forstå budskapet mangelfull for aktørene. Dette kommunikasjonsproblemet har blitt bedre med tiden gjennom en pragmatisk leder som har tatt justeringer underveis. Men fortsatt oppleves mangelfull forpliktelse fra etatene som en frustrasjon siden prosjektet har gått litt i stå og viser en svak fremgang uten sterk innovasjonsevne. Helhetlig, vil denne oppgaven begrunne at samhandlingen og utnyttelsen av kontorfellesskapet ikke er godt nok i forhold til de overordnede forventningene regionalt. En informant opplyser om at det ikke var tydelig i starter hva samarbeidet skulle innholdet og at det kom litt brått på for mange. Men som vi skal se, er kontorfellesskap som konsept viktig for å stimulere til nytenkning av flere grunner hvis man har de riktige ressursene og eierskapet.

Informant 4 uttrykte under intervjuet at: *«Det var manglende informasjon og det kom litt plutselig. Det fremsto som et uklart prosjekt i starten».*

For at arbeidet i Lyngdal skal lykkes, er det visse kulturelle forutsetninger hos de som flytter inn i kontorfellesskapet som må være oppfylt. Forskning viser at det er ønskelig at disse individene er åpne, har en entreprenøriell orientering og viser interesse for innovasjon gjennom samarbeid. Dersom dette er tilfelle, vil forutsetningene for suksess styrkes. Blant annet vil implementeringsresultatene få en økt styrke (Oxford, 2023, s, 38).

Betingelsene var hovedsakelig uklare med tanke på samarbeids effektene innad i co-working konseptet. Dette har med tillitsbygging å gjøre, som muliggjør deling av den tause kunnskapen. En slik forståelse leder oss mot at opparbeiding av intern kompetanse er lettere i mindre organisasjoner (Nonaka mfl. 2001).

*Informant 2: «Et godt alternativt til tradisjonell arbeidsplass. Jeg mener at distriktene kanskje har bedre forutsetninger enn byene for å benytte co-working grunnet færre mennesker. Siden man da får den gode dynamikken mellom sektorene. Men som man ser, så er det flere ting som må rigges for å gjøre det praktisk mulig».*

For at kontorfellesskapet skal stimulere til regionale ringvirkninger avhenger dette blant annet av at handlingsrommet til det offentlige blir videre og at det offentlige er ledet og organisert mer fleksibelt (Aasen og Bogen, 2020). Men samtidig kan slike stabile hierarkiske styringssystemer være så institusjonalisert og formalisert at det er vanskelig å endre kulturen over «natten». Informantene uttaler at det er en mismatch mellom individenes holdning til piloten og organisasjonenes bestillingsansvar.

*Informant 5: «Selv om de fleste er positive individuelt, er det på organisasjonsnivå vanskelig å få til tverretattlig samarbeid i et co-working konsept, fordi store organisasjoner har store driftsoppgaver som bidrar til silotenkning».*

Dette har med forankring nasjonalt å gjøre, kommer det frem. Co-working er en positiv driv i regionen, der de er i tett samarbeid med flere sentrale bedrifter og private organisasjoner i lister som Lister Nyskaping, Listersamarbeidet og Universitetet i Stavanger. At Listersamarbeidet kom med i piloten, anses som et sjakktrekk for å skape større nedslagsfelt

og legitimitet i regionen blant aktørene. Med andre ord fikk piloten den tyngden som trengs for å øke eierskapet og deling av den taus-kunnskapen som er verdifull for nye samfunnsøkonomiske gevinster. Dette gir oss en pekepinn på hvor viktig kontorfellesskapet er.

Coworking kan dermed bidra og stimulere til å skape nye svake bånd til andre viktige næringer eller aktører utenfor regionen som vil være med og løfte frem Lister som destinasjon. Da vil en felles arena og handlingsrom være midt i blinken for å samkjøre planer og felles refleksjon gjennom møteplasser og den uformelle praten over kaffen. Coworking fremstår som nokså nytt i offentlig sektor og dette kommer tydelig frem.

*Informant 1: Arena der etatene kan snakke sammen. Lunsjmøter der alle samles. Aktivt invitere inn til ulike temaer. Derfor må man være med styringsgruppa blant annet.*

Legreid mfl. (2014) Han omtaler dermed «nye koordineringspraksiser» som felles strategier, og tiltak for informasjonsutveksling, arbeidsgrupper og samordningsenheter for direktorater.; (Nesheim et al, 2019). Selv om aktørene stiller seg meget positive til tverretatlige samarbeid, bidrar organisasjonenes sektorielle interesser og strukturer til hvordan etatene velger å forstå retningslinjene til piloten. Noen ser på det som enkelt å bruke og noen anses det som vanskelig basert på graden av kompleksitet i organisasjonen.

Ved spørsmålet om co-working passer for offentlig sektor, fremheves det at hvis man tilrettelegger i større grad for at arbeid kan bli utført stedsuavhengig, vil man kunne bidra til at en holder på og styrker fagkompetansen i distriktene, samt skape større fleksibilitet i det statlige arbeidslivet. Dette kan bidra til å bedre rekrutteringen av etterspurt kompetanse, fordi det gir flere tilgang til kompetansearbeidsplasser i staten uten at det krever endret lokalisering. Men på tross av organisasjonens særinteresser og administrative siloer (Rønning, 1999) legger undersøkelsen til grunn at informantene er meget positive til konseptets funksjon og oppdrag i regionen, og at et kontorfellesskap kan være en pådriver for vekst i regionen.

Dette trekker i retning av at samlokaliseringen kan bidra til å skape et felleskap forståelse og skape noen nye kommunikasjonskanaler mellom etatene for å redusere de uklare ansvarsforholdene. Litteraturen forklarer midlertid at offentlige etater i tillegg kan spille en viktig rolle når det gjelder rekruttering av ny kompetanse til distriktene og lister regionen som

sådan. Ved å samordne og tilby co-working-plasser til etatene, bidrar dette til å stimulere til et dynamisk arbeidsmiljø som kan tiltrekke seg arbeidstakere med ulike bakgrunn og kompetanse. Ser man til Helse sektoren, har de helt andre mål og forutsetninger enn for eksempel utdanningssektoren, i den betydning av at de er komplekse organisasjoner med store driftsoppgaver og egosentriske målsetninger som avviker fra spillereglene i et kontorfellesskap og samskaping i offentlig sektor (Aasetre, s.251, 2015).

At ansatte i tjenestesektoren og administrasjonen har muligheten til å jobbe hybrid, skaper muligheter for etatene for å jobbe stedsuavhengig og komme innom i Lyngdal når det passer. Et viktig incentiv som nevnes, er de gratis møtefasilitetene, men samtidig kan det argumenteres for at det er viktig med kraftigere incentiver som favner bredere. I teorien skaper en forståelse for at kontorfellesskap blir mer populært, grunnet etterspørselen etter nye fleksible, sosiale og demokratiske organisasjonsformer. Hoved-driverne i piloten er nettopp å skape innovasjon og regional utvikling gjennom å dele kompetanse gjennom å koble seg på andre, motta tilbakemeldinger, bygge partnerskap, skape tillitsfulle relasjoner og komme tett på brukerne i Lister i større grad enn hvis etatene er fastlåste i sine siloer (Kojo & Nenonen, 2017). Fylkeskommunen omtaler kontorfellesskapet som en god ting for regionen og at man først nå ser konturene av prosessen, siden det var lagt opp litt løst i inngangen på prosjektet, og omtaler lokalene som:

*«En fysisk plass etablert i Lyngdal og driver for hele regionen, med møteplasser og andre sammenkoblinger».*

En slik formening bemerkes og representerer på flere områder en ny retning for distriktpolitikken.

*«Statens hus er et sted vi kan bruke til praktisering av samarbeid og til effektiv tidsbruk når vi er i vestre del av Agder».*

uttrykker Fylkesdirektør i plan og analyse i Fylkeskommunen (Berdal, 2023) på fylkeskommunen sin nettside. Dette skaper en forståelse av at begrepet forbindes med en effektiv sektor. Kontorfellesskap er som nevnt knyttet til en effektiv saksbehandling og at aktørene blir med på den overordnede planen for hva man skal gjøre.

*«Vi må samarbeide og da er co-working et godt supplement til det tradisjonelle kontoret».*

Dette er i tråd med teorien om den tredje arbeidsplassen og at det skal være et sted som appelleres til etter det tradisjonelle kontoret og hjemmekontor. Ønske om å få maksimalt ut av den tredje arbeidsplassen er ikke forbeholdt det fysiske oppmøte, men denne følelsen av kognitiv og sosial nærhet kan også styrkes gjennom nettbaserte hybride løsninger (Samverket).

Med innføringen av fjernledelse og digitalisering har Teams, fjernkontor og dermed Statens hus, tatt i bruk tradisjonelle kommunikasjonskanaler i det offentlige. Men denne praksisen er langt fra etablert hevdes det.

*«Ved hjelp av nye hjelpemidler kan man nå være ansatt i et departement, men løse arbeidsoppgavene digitalt fra et kontor i Lyngdal» (Oxford, 2023, s, 49).*

Samlokalisering av relevante regionale aktører til rette for den uformelle samtalen i gangene og kan dermed styrke og skape noen svake bånd med aktører man ellers ikke visste man hadde noe felles med. Dette beskriver selve essensen med konseptet, og det er når aktørene møtes i gangene eller i arbeidsgruppene at kunnskap deles og utvikles. Det legges videre til grunn at aktørene kanskje ikke forstår begrepet så bra og at det ikke passer for alle. Men fordi oppgaven ikke har tilstrekkelig med data på dette feltet, kan jeg ikke konkludere eller redegjøre for de langsiktige konsekvensene.

En offentlig ansatt uttrykker at: *«det er viktig at etatene har noen arenaer som er mer eller mindre formelle».*

Co-working skaper noen kommunikasjonskanaler som er helt avgjørende for at man kommer tettere på brukerne og avklarer behovet som ligger til grunn for samarbeidet. Samtidig er viljen til å samarbeide mer på tvers hos de enkelte etatene økende innenfor nettverksamarbeid, der de har felles interesser. Men dette er etter oppgavens oppfatning og analyse ikke nødvendigvis tilfelle hos embetsverket, grunnet deres effektivitetsfokus og økende detaljstyring.

Informant 5: «*Det et har vært diskusjon i styringsgruppa og at det har vært krevende å få etatene til å legge ned energi og ressurser*»

det viser seg at det er uklart hvordan man skal gå fra å være samlokalisert til å bli noe mer. Utfra litteraturen har vi sett at det er behov for endringer på systemnivå som tilrettelegger for tverretattlig samarbeid, spesielt i distriktene.

Oppsummert kan det sies at co-working i offentlig sektor i distriktene har et potensial til å være en effektiv arena for samarbeid og en kanal for kunnskapsdeling og bygging av den interne kunnskapen (Nonaka, 2001). Litteraturen legger til grunn at den sosiale samhandlingen bidrar til at aktørene skaper nye bekjenskaper, dette danner en viss grad av tillit som igjen stimulerer til deling av erfaringsbasert kunnskap. Det er disse svake båndene man skaper når man møter nye mennesker som bidrar til innovasjon og ringvirkninger. Men for at dette skal skje er det viktig at man får inn nye medlemmer med ny kunnskap og nye stimulanser som kan bidra til nye oppdagelser og ideer.

I lys av smart spesialisering kan piloten bidra til å styrke den regionale økonomien ved å tiltrekke seg talenter, tiltrekke seg investeringer og skape nye arbeidsplasser. Lister har tradisjonelt vært kjent for et godt samarbeid og for entreprenørskap, og dette har dannet gode institusjonelle betingelser for innovasjon og utvikling i regionen. Kontorfellesskapet kan derfor bidra til å øke regionens konkurransekraft og evne til å tilpasse seg endringer i det globale markedet.

I sum kan det hevdes at smart spesialisering strategien er en forutsetning for etablering og suksess av kontorfellesskap i distriktene. Strategien innebærer en fokusert og målrettet tilnærming til økonomisk utvikling, der regionene identifiserer og bygger på sine unike styrker og konkurransefortrinn. Ved å gjennomføre smart spesialisering tiltak, kan distriktene identifisere sektorer og bransjer der de har en komparativ fordel og dermed har potensial for vekst og innovasjon (Knudsen m.fl. 2019).

## 5.5 Tillit og felles problemforståelse

Nesheim et al (2019) legger til grunn at det kreves en felles strategi mellom de involverte departementene, likelydende styringssignaler til eksterne etater, god samordning mellom underliggende enheter og likeartede styringssignaler internt i hver av disse for å legge til rette for tverretatlige samarbeid i Lister (Nesheim et al. 2019).

Samarbeidet i Lister har tradisjonelt vært godt, der døra mellom kommunene og næringslivet står på gløtt og det tyder på at koordineringen mellom partene har gode forutsetninger for å lykkes. Her er den institusjonelle set-uppen bygd på gode samarbeid mellom kommunene og næringslivet over flere år innenfor landbruk. Co-working fremstår derfor som et uvurderlig virkemiddel for å samle aktørene på tvers av nivåer og siloer ved å dele kunnskap og erfaring. Her kan man ta opp samfunns og organisasjonsutfordringer, arrangere felles arrangementer, design thinking workshop og inspirasjonsforedrag. Dette kommer også frem som et tiltak i følgeevalueringen (Oxford, 2023, s, 42). Oppgaven min anbefaler pilotens ledelse å organisere en serie med workshops mellom seg, med nasjonal politikktutvikling som tema og målsetting.

Hos flere av intervjuene kommer det stadig tilbake til at etatene ikke snakker samme språk fordi de bruker ulike systemer og svarer til ulike departementer, og da er co-working og tverretatlig samarbeid gunstig for å stimulere til bedre koordinering. Prosjektleder påpeker at det er viktig å legge til rette for å bli kjent og for skape en sosial tilhørighet som anses som en driver for nye synergier og innovasjoner i regionen.

Gjennom at aktørene kobler seg på hverandre, har man tro på at man skaper en delingskultur og kan styrke den sosiale kapitalen (Nonaka, 2001).

*Informant 7: Man må bli kjent, skape relasjoner underveis gjennom å skape felles fagsamlinger for å møtes og bli kjent. Man må derfor ha arrangementer og et felleskap for å skape denne kulturen».*

Disse felles samlingene oppfatter jeg gjennom intervjuene er til stor hjelp og bidrar til å bygge tillit og bryte ned hierarkiene etatene har. Man bryter etablerte strukturer og tankesett gjennom å lære hverandre å kjenne bedre og styrke den sosiale kapitalen som blant annet Malecki (2012) referer til når han snakker om hvorfor regional sosial kapital har en betydning



for regional utvikling og vekst. Den sosiale kapitalen som Malecki referer til defineres som limet som fasiliteter aktørenes samarbeid og bidrar til god kommunikasjon mellom aktørene. Dette er prinsipper for samskaping og bidrar til å tydeliggjøre felles målsetninger. Samtidig forstås ikke kapitalen som en ting, men som en prosess som krever tid og tålmodighet (Malecki, 2012, s, 1025). For å sikre en mer helhetlig og effektiv distriktsutvikling er det også viktig å anerkjenne og inkludere det lokale, operative nivået i beslutningsprosesser. Dette innebærer å skape rom for dialog, samarbeid og kunnskapsutveksling mellom sentrale og lokale aktører (Ellingsen, 2022).

Men som Torfing et al. (2016) legger til grunn er det ofte at offentlige sektorer motsetter seg å dele sensitiv informasjon med sektorer og aktører man ikke kjenner eller har noe felles med. Men akkurat derfor er det viktig å styrke de relasjonelle båndene, men for å gjøre dette er det nødvendig å tilbringe en viss mengde tid sammen for å tørre å være kritiske til prosjektleder og ulike forslag. Den manglende læringen på tvers av pilotene svekker framdrift og resultatoppgjørelse.

En slik forståelse kan legge grunnlaget for videre utvikling av lokaliseringspolitikk for mindre steder svekket når erfaringer og refleksjoner ikke blir diskutert på tvers av de ulike pilotkommunene (Oxford, 2023, s, 45).

Målet med piloten og kontorfellesskapet er å evaluere hvordan det kan øke engasjementet blant offentlig ansatte, styrke evnen til nye innovative løsninger og øke kunnskapen om tverrgående behov. Co-working legger til rette for det spontane møtet i tillegg til det planlagte møtet mellom aktørene. Mulighetene for synergieffekter er omtalt som gode, når flere møtes og deler relatert og urelatert kunnskap. For å oppnå målet om økt engasjement, innovasjon og kunnskap hos offentlige ansatte, kan det være nyttig å også tilby opplæring og workshops på områder som er relevante for deres arbeid. Dette kan inkludere ledelse, kommunikasjon, teknologi og samarbeid på tvers av avdelinger og organisasjoner. Ved å gi offentlige ansatte tilgang til en co-workings plass, kan det også åpne for muligheten til å samarbeide med andre som jobber i forskjellige deler av det offentlige og private sektorer, og dermed skape en kultur av samarbeid og innovasjon.

Piloten har blant annet gått inn for en kompetanseklynge på landbruk gjennom å koble ulike forvaltningsnivå, jobbe sammen og dele perspektiver. Gjennom samarbeidet og at man samler kreative tanker og sektorer i statens hus, kan man treffe bedre og skape en bedre og effektiv forvaltning som kan bidra til ringvirkninger i form av nye jobber og attraktivitet for regionen.

Rønning (2021) mener misoppfattelsen av konseptet handler om i hvilken grad innovasjonen oppfattes å være vanskelig å forstå og benytte i sine daglige gjøremål. Nye ideer eller løsninger som er lette å forstå og iverksette, vil som regel fungere bedre og slå igjennom lettere (Rønning, 2021).

Coworking oppfattes dermed som en viktig arena for medlemmene i piloten å dele informasjon med hverandre og komme frem til en felles forståelse om hva man samarbeidet skal være tuftet på, hvilke gevinster som er realistiske og hva kostnaden er? (Rønning, 2021). Kommunikasjon er derfor avgjørende og bør dessuten inneholde en intern og ekstern kommunikasjonsplan for å minimere ekstra kostnader, fordi god kommunikasjon og tydelige rammer bidrar til en god dynamikk, effektiv saksbehandling og til å styrke tilliten internt (Jamal Ali et al. 2021).

Gjennom undersøkelsen kommer det frem fra prosjektlederen at:

*«Vi må kanskje tydeliggjøre kompetansegrunnlaget vårt, kunnskapsgrunnlaget i den regionen man jobber mot. Ytterkantene av Agder er blitt litt periferi for enkelte. Interkommunale samarbeid er en sentral tankegang i Statens hus, vi er sterkere sammen, men vi kan også bli enda sterkere hvis kommunikasjonen blir bedre. Vi må skape en felles forståelse for hvordan Statens hus kan være en større drivkraft i regionen».*

Ved at aktørene kommer sammen og deler kunnskap og erfaringer fra sine etater bidrar dette til å styrke den regionale sosiale kapitalen og dermed tilliten mellom medlemmene. Sosial kapital blir beskrevet i litteraturen som avgjørende for å øke tilliten mellom aktører og for å skaffe seg de ressursene som er tilgjengelige for aktører innad i et sosialt nettverk. Her blir tillit beskrevet som en nøkkelfaktor for at piloten skal ta nye steg og at man ser et større eierskap. For å skape tillit er det viktig at det er en opinionsleder som staker ut retningen og

viser at det er mål som er oppnådd i tidlig fase for å få oppslutning om prosjektets visjon (Rønning, 2021).

Dessuten holder det ikke med et løst «skissert» samarbeid, dette må derfor forankres oppover i styringskjeden med klare føringer. At aktørene har en felles forståelse av problemet kan løse en del problemer da det bidrar til å skape en felles strategi på tvers av aktørenes fagperspektiver og prioriteringer (Ellingsen, 2022).

Men for å få en felles forståelse som er grunnprinsippet for å koordinere og innføre ny innovasjon i en organisasjon, hevdes det at pilotens visjon og arbeidsmodell også må være forenlig med eksisterende vurderinger og tenkemåter og tidligere erfaringer. Jo bedre den passer i mottakerens eksisterende forståelsesrammer, jo lettere vil det være å akseptere og iverksette innovasjonen. I etater og kommuner er det mange profesjoner som har sine ulike forståelsesrammer rundt hva man skal få ut av samarbeidet.

Lægreid mfl. (2014) mener det er noen tiltak som fungerer bedre enn andre for å sikre smidig og effektiv kommunikasjon og samarbeid. Tillitsbygging mener forfatterne er en vesentlig faktor og kan bygges gjennom faste rutiner over tid. Dette kan bidra til å skape en kultur der samarbeid og koordinering blir prioritert. Tillitsbygging mellom etatene anses som avgjørende for å effektivisere koordineringen mellom etatene. Gjennom å etablere gode relasjoner og vise gjensidig tillit kan etatene jobbe bedre sammen og være mer villige til å dele informasjon, ressurser og ansvar. Dette kan oppnås gjennom regelmessig samhandling, samarbeid om felles utfordringer og etablering av felles mål.

Et velfungerende tiltak mener Colbjørnsen er gjennom tverrsektorielle team eller tverrsektorielle nettverk (Colbjørnsen, 20). Kontorfellesskapet er nettopp et eksempel på en organisering etter tverrsektorielle team modellen og kan være en viktig faktor for å styrke samarbeidet gjennom å etablere noen kommunikasjonskanaler, dele relevant informasjon og

sørge for at alle involverte er oppdaterte på prosjekter, beslutninger og endringer som påvirker samspillet (Colbjørnsen, 2022)

Ellingsen (2022) foreslår noen tiltak for å stimulere til økt samarbeid og forpliktelse blant etatene i pilotprosjektet. Et viktig tiltak er etableringen av faste rutiner og forhandlinger mellom etatene for å sikre en reell tverretatlig dialog og samordning av pilotens fremtidige retning. Viktig er det også at prosjektlederen er kravstor og utlyser aktører med endringsledelses kompetanse under raske omgivelser for å kunne skape nok fremdrift i piloten hevder Oxford (2023, s. 1). Oppgaven understrekes dermed betydningen av å ha en forankring og tydelig kommunikasjon både vertikalt og horisontalt, slik at det skapes forutsigbarhet for alle involverte.

En informant peker på at coworking er sterkt bidragsytende til videreformidling, men for å oppnå dette trengs en ny struktur som er bedre egnet for å kommunisere på tvers. Dagens ordning oppfattes som utilstrekkelig. For å samordne samarbeidet oppleves det nødvendig å forbedre rammene. Det understrekes at det er behov for mer avklaring av praktiske forhold, og dette krever dialog mellom partene, som det for øyeblikket er lite av. Derfor er det behov for å ha tydelige mål og føringer for samarbeidet mellom etatene. Dette kan bidra til å sikre en felles retning og en felles forståelse av hva som skal oppnås. Klare føringer kan omfatte blant annet ansvarsfordeling, ressursallokering og tidsrammer (Nesheim et al, 2019, s, 42).

Derfor blir kulturbygging en viktig komponent for å forene etatene, til tross for deres ulike kulturer og praksiser i utgangspunktet.

## Kapittel 6

### **6.1 Oppgavens konklusjon**

I denne oppgaven har jeg undersøkt hva som ligger bak aktørenes holdninger til Statens hus piloten i Lyngdal. Av de 7 informantene jeg intervjuet nevnte majoriteten flere ulemper og fordeler ved pilotens kontorfellesskap tilnærming og layout.

Denne oppgaven anses det som helt avgjørende at sektorene må å omstille seg for å unngå det som blir betegnet som en «*kommunal kollaps*». Den tidvise reaktive samhandlingen mellom

aktørene i piloten, begrunnes med at det har vært strømkrise, ny fylkeskommune, ny Statsforvalter og krig i Ukraina og at etatene arbeider med svært ulike interesser.

Men på en annen side kan coworking og samlokalisering bidra til å skape nye forutsetninger for nye former for samarbeid for å sikre en mer effektiv forvaltning gjennom å styrke de sosiale båndene i lys av sosial kapital teorien og sterkere grad av kognitiv og geografisk nærhet mellom de offentlige og private aktørene i Lister. I midlertidig, er de langsiktige utviklingstrekkene når det kommer til den regionale kompetansen usikre.

*Forskerspørsmål 1:* Når det gjelder spørsmålet om etatenes eierskap til pilotprosjektet, vil oppgaven understreke at det har vært betydelige forskjeller blant informantene. Dette skyldes flere faktorer, som tidligere ble belyst av teoriene som viser at sektorene er organisert i stor grad basert på oppgaver, noe som skaper en større avstand mellom etatene. Det er flere hensyn som må tas i betraktning, og over tid har pilotprosjektet mistet relevans på grunn av dårlig kommunikasjon mellom departementene og den nylig valgte regjeringen. Flertallet av informantene viser at de uklare ansvarsforholdene mellom politikere og administrasjonen, samt stadig knappere budsjetter, er årsaken til at flere sektorer nedprioriterer pilotprosjektet og co-working konseptet.

Oppdraget kommer som et direktiv, i tillegg til at det er for få retningslinjer for den videre prosessen. En slik forståelse krever ifølge litteraturen endringer på overordnet nivå der man legger til rette for en felles visjon og kulturendring for nye måter å jobbe på i offentlig sektor. Samordningen må derfor bli forpliktende for aktørene ved å utvikle og implementere strukturer og prosedyrer på tvers av sektorene som kan forplikte etatene til samarbeid og felles prioriteringer.

*Forskerspørsmål 2:* Dette spørsmålet omhandler hvilke forventninger det stilles til konseptet regionalt? I tråd med forskningen anses oppgaven å støtte opp under ideen om at co-working er en banebrytende endring for offentlig sektor. Ved å bedre utnytte fjernledelse og digitale løsninger kan det skape enda større ringvirkninger, da ikke alle trenger å være fysisk til stede. Det er viktig å være tilpasningsdyktige og villige til å iverksette systemiske endringer på ledernivå i etatene for å være en del av denne utviklingen.

Imidlertid viser forskningen på kontorfellesskap til begrensede regionale effekter når det gjelder evnen til etater med ulik kultur og tilhørighet til departementer til å samarbeide og dele informasjon på tvers av sektorgrenser. Oppgaven mener det er relevant for offentlige

virksomheter å innføre og praktisere denne måten å samarbeide på i distriktene, men at det ideelle er at viljen og initiativet vokser frem lokalt, heller enn å være initiert ovenfra og ned.

Den nåværende tilnærmingen oppleves som for stiv og ressurskrevende for at aktørene finner det praktisk og gunstig. Ettersom pilotprosjektet er initiert fra toppen av hierarkiet, blir det ofte nedprioritert på etatsnivå, til tross for positiv holdning blant individene. Ut fra en slik forståelse finner oppgaven det hensiktsmessig at staten legger til rette for at statlige oppgaver kan utføres stedsuavhengig. Dette vil bidra til å opprettholde og styrke fagkompetanse i distriktene, skape større fleksibilitet i det statlige arbeidslivet, forbedre rekruttering av etterspurt kompetanse, muliggjøre å beholde kritisk arbeidskraft når ansatte flytter, og gi flere tilgang til kompetansearbeidsplasser i staten uten å kreve endret lokalisering av statlige virksomheter.

*Forskerspørsmål 3:* For å koordinere samhandlingen mellom aktørene handler det hovedsakelig om å bli enige om felles ståsted og hva man skal samarbeide om. Mange er usikre på rammene for samarbeidet og de langsiktige kostnadene. Co-working kan bidra til å utvide aktørenes forståelsesramme ved å tilby geografisk nærhet, som kan føre til nye ideer og styrke det lokale nettverket.

Samordning beskrives som en utfordring av flere grunner. Ettersom samordning mellom etatene er basert på frivillig innsats i hierarkisk forstand, oppleves det som svært vanskelig for etatene å samhandle. Kontorfellesskap eller co-working kan være en viktig arena for å oppnå felles forståelse av problemene gjennom arbeidsgrupper eller uformelle samtaler. Coworking bidrar til sosial samhandling og styrker tilliten og den interne kunnskapen blant aktørene. Imidlertid, i tråd med prosjektlederen for piloten, krever denne prosessen tålmodighet. Institusjonelle endringer skjer gradvis og krever tid. At regjeringen Solberg (En effektiv offentlig sektor) har lagt til rette for at sektorene kan nedprioritere ressurskrevende og ikke så viktige oppgaver, skaper dermed en mismatch mellom en ressurskrevende pilot og en spesialisert sektorinndeling.

## **6.2 Svar på den overordnede problemstillingen (Er offentlig sektor rustet for å anvende co-workings konseptet?).**

Jeg vil basere mine konklusjoner på funnene jeg har samlet inn, og legge til grunn at offentlig sektor er i stand til å bruke co-working-konseptet. Det krever imidlertid tålmodighet fra medlemmene og innføring av strukturelle endringer som legger til rette for nye

organisasjonsformer. Dette er viktig for å unngå kommunal kollaps, slik Rolf Rønning (2021) påpeker. Analysen ser muligheter for å innføre konseptet i distriktene, under forutsetning av forbedret kommunikasjon og en mer regional tilnærming fremfor en nasjonal tilnærming. Dette kan stimulere til nytenkning og skape nye arbeidsplasser i distriktene.

Det er imidlertid klart at det må gjennomføres endringer på organisasjons- og systemnivå i fremtiden. I dag oppleves det som å gå motstrøms, da systemet ikke er tilrettelagt eller institusjonalisert for denne formen for samarbeid. Co-working vil være velegnet for offentlig sektor i fremtiden ifølge enkelte informantene og oppgavens vurdering.

### **6.3 Videre forskning og konseptets relevans**

Opgaven har overordnet sett samlet inn data fra de registrerte medlemmene i piloten i Lyngdal og registrert deres forventninger til et en tilnærming basert på kontorfellesskap og samlokalisering.

I dette kapittelet har jeg knyttet funnene fra undersøkelsen til relevant teori. Det er verdt å merke seg at det er begrenset forskning på tverrsektorielt samarbeid i dag, ettersom det ikke har vært så vanlig å jobbe på tvers i Norge, slik jeg har påpekt i oppgaven. Min oppfatning er i tråd med Rømning (1999) utredning som understreker at det er behov for ytterligere forskning på nye former for medvirkning og deltakelse på kommunalt nivå, da dette området ikke er tilstrekkelig utforsket. Vi vet foreløpig lite om rollen de nylig etablerte brukerstyrer spiller, samt effekten på lokaldemokratiet og deres innflytelse (Rømning, 1999). Men samtidig vil jeg legge til grunn at oppgavens empiri har dannet et viktig utgangspunkt for videre forskning da funnene belyser aktørenes holdninger, konseptets begrensninger og muligheter.

Avslutningsvis vil jeg påpeke at det fortsatt er rom for videre forskning for å undersøke hybrid arbeidsplasser og hvordan tverretatlig samarbeid i et kontorfellesskap kan bidra til å stimulere opprettelsen av nye arbeidsplasser i distriktet på sikt. Det er også interessant å undersøke de langsiktige kompetansemessige utviklingstrekkene ved co-working, særlig hvis man antar at ledelsen i etatene har stor grad av eierskap. Jeg anser det videre som hensiktsmessig og verdifullt å dermed undersøke de langsiktige regionale effektene ved å samle data over en lengre periode enn det denne masteroppgaven har hatt mulighet til å ta utgangspunkt i.

## 7 Referanseliste

Aasen, Petter & Bogen, Kristian (2020), *Slik kan vi bidra til vekst og utvikling i distriktene*. Khrono. [Slik kan vi bidra til vekst og utvikling i distriktene \(khrono.no\)](https://www.khrono.no)

Activity based workplace (2022). *Activity based workplace*. Canada.ca. [Activity based workplace – How the federal government manages property – Federal properties and buildings – About government – Canada.ca \(tpsgc-pwgsc.gc.ca\)](https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/property/property-eng.aspx)

Andersen, V. Kristina, Bugge, Markus. Hansen K. Høgni. Isaksen, Arne & Raunio, Mika (2010), *One Size Fits All? Applying the Creative Class, Thesis onto a Nordic Context*. (V, 18) Ss, 1592-1607. Routledge. DOI: 10.1080/09654313.2010.504343

Ali Jamal Bayad, Anwar Govand, Gardi Bayar, Ohtman J. Baban, Aziz M. Hassan Ahmed A. Shahla, Hamza A. Pshdar, Ismael Burhan Nechirwan, Sorguli Sarhang og Sabir Y. Bawan (2021), *Business communication strategies: Alalysis of internal communication processes*. (Ss, 16-34, Utg. 3) Journal of Humanities and education development, Theshillonga forlag

Bardhan, Pranab (2002), *Dezentralization of Governance and development*. Volume 16. (NO, 4), Ss, 185–2, Journal of Economic Perspectives. \*Decentralization of Governance and Development (aeaweb.org)

Bekkelund, Anne Siri Koksrud (2017), *Det blir ikke mer fred av at fredskorpset flytter til Førde*. Firda.no. [Synspunkt, Fredskorpset | Det blir ikke mer fred av at Fredskorpset flytter til Førde \(firda.no\)](https://www.firda.no/synspunkt/fredskorpset-det-blir-ikke-mer-fred-av-at-fredskorpset-flytter-til-forde)

Bergander, Klaus. og Johnsen, Berit. (2006). *Vitenskap og metode. I Fengslet som endringsarena: bok for fengselsbetjenter* (s. 17-36). Oslo: Kriminalomsorgens utdanningscenter. [CORA: Vitenskap og metode \(unit.no\)](https://www.cora.no/vitenskap-og-metode)

Besley, Thimoty & Coate, Stephen (2002), *Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach*. (87), Ss, 611 – 2637, Journal of Public Economics: [doi:10.1016/S0047-2727\(02\)00141-X | Elsevier Enhanced Reader](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(02)00141-X)



Bryman, Alan (2016), *Social research method*. (5. Utg.). Oxford university press

Boschma, R. (2005). Proximity and Innovation: A Critical Assessment. *Regional Studies*. Ss, 61-74

Bowim, Gunnar (2023), *Vi kan ikke bemanne oss ut av utfordringene i helse og omsorg*, Dagens næringsliv. [Vi kan ikke bemanne oss ut av utfordringene i helse og omsorg | DN](#)

Braastad, Bjørn. Bjørge, Frode & Knudsen P, Jon (2023), *Delrapport fra følgeevalueringen av pilotene i Statens hus*. Oxford Research. [oxford\\_research\\_2023\\_01\\_delrapport\\_pilot\\_statens\\_hus.pdf \(regjeringen.no\)](#)

Busch, Tor (2021), *Akademisk skriving for bachelor- og master studenter* (2 Utg.). Fagbokforlaget.

Byrkjeflot, Haldor (2008) *Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger*, Ss, 3-49. Rapport til kommunenes sentralforbund (KS). [Microsoft Word - KS-Notat Byrkjeflot.doc](#)

Colbjørnsen, Tom (2022), *Stat i klemme: Statlig styring mellom politikk og markeder*. Universitetsforlaget.

Distriktmeldingen St.5 (2019-2020, *Levende lokalsamfunn for fremtiden*. Kommunal- og distriktdepartementet.

[Meld. St. 5 \(2019–2020\) - regjeringen.no](#)

Ellingsen, B.Siri (2022, 19 oktober). *Hvorfor er samordning så vanskelig?* Direktoratet for forvaltning og økonomistyring bloggen. [Hvorfor er samordning så vanskelig? | DFØ \(dfo.no\)](#)

Fuzi, Anita (2015). *Co-working spaces for promoting entrepreneurship in sparse regions: The case of South Wales*. *Regional Studies, Regional Science*. (Ss, 461-468), Research Gate. [\(PDF\) Co-working spaces for promoting entrepreneurship in sparse regions: The case of South Wales \(researchgate.net\)](#)

Fitjar, R., Isaksen, A., & Knudsen, J. P. (2016b). *Ti kapitler til en fremtidsrettet innovasjonspolitik*. i Rune. Fitjar, A. Isaksen & J. P. Knudsen (Eds.), *Politikk for innovative regioner* (Ss. 11-29). Cappelen Damm Akademisk.

Gauger, F., & Pfnür, A. (2021). *Coworking spaces in small cities and rural areas*. Springer Link. [Coworking Spaces in Small Cities and Rural Areas: A Qualitative Study from an Operator and User Perspective | SpringerLink](#)

Goermar, L., Barwinski, W., Roman, B., Bouncken, R., Ricarda, & Laudie, M. S. (2021). *Co-creation in coworking spaces: boundary conditions of diversity*. Knowledge Management Research & Practice, 19(1), 53-64. [Full article: Co-creation in coworking-spaces: boundary conditions of diversity \(tandfonline.com\)](#)

Global sustainable development report (2019). *The future is now science for achieving sustainable development*, (Ss. 1-135). United Nations. [24797GSDR\\_report\\_2019.pdf \(un.org\)](#)

Hansen Tore, Hansen Sanskjær Gro, Stigen Marie Inger (2008). *Det fragmenterte regionale styringssystemet – Konsekvenser for samordning?* Norsk statsvitenskapelig tidsskrift (Vol 24) Ss, 198–223. [\\*ISSN1504-2936-2008-03-02.pdf](#)

Herzlinger, E, Regina (2006), *Why innovation in health care is so hard*, Harvard business review [Why-Innovation-in-Health-Care-Is-So-Hard.pdf \(stxfma.org\)](#)

Huss Niklas, Sandström, Jenny og Svensson, Wiklander Maria (2023). *Innovations- och coworkinghubbar för offentlig sektor*. [Samverket - Presentation 210907 \(squarespace.com\)](#)

Hurdalsplattformen (2021-2025), *For en regjering utgått fra Senterpartiet og Arbeiderpartiet*, Ss, 1-81. [hurdalsplattformen.pdf \(regjeringen.no\)](#)

Ho-Yen, Victoria (2022), *Konsekvensen av Coworking*. Magasinet Tendens, Samfunnsvitene. [Konsekvensen av coworking - Tendens](#)

Horrigo, Marthe, J. Aase (2012), *Tilbake til glemselen*. (2 Utg.). Stat og styring. [Tilbake til glemselen | Stat & Styring \(idunn.no\)](#)

Isaksen, Arne (2014), *Den kreative klasse. Et storbyfenomen*. s, 10-15. Universitetsforlaget  
[Den kreative klasse – Et storbyfenomen? | Plan \(idunn.no\)](#)

Isaksen, A. & Asheim, B. (2008) *Den regionale dimensjonen ved innovasjoner*. I Isaksen, A., Karlsen, A. & Sæther, B. (red.) *Innovasjoner i norske næringer – et geografisk perspektiv*. Fagbokforlaget, Bergen: 19-4

Johannessen, Asbjørn. Christoffersen, Line & Tufte A. Per (2021). Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode. (6. Utg.) Abstrakt forlag.

Knudsen, Jon P, Ann Camilla Schulze-Krogh & Roger Normann (2019): *Smart Specialization- Norwegian Adoptions*. 11 (4) Ss. 1382-1402, Journal of the Knowledge Economy.

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (21.06. 2021), *Strategi for småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentre*. Ss, 36-74. [Strategi for småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentre - regjeringen.no](#)

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2019), *En digital offentlig sektor, Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*, Ss, 7-52. [Én digital offentlig sektor - regjeringen.no](#)

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2016), *Offentlig sektor fornyes, forenkles og forbedres*. [Offentlig sektor fornyes, forenkles og forbedres - regjeringen.no](#)

Knut Onsager Anders Eika Marit Ekne Ruud Lars Monkerud Geir Orderud Marianne Tønnessen (2021) *Mindre byer og regionsentre - roller og funksjoner i regioner og regional utvikling*. [nibr-rapport-2021-2.pdf \(regjeringen.no\)](#)

Kobro U, Lars (2018), *La oss gjøre det sammen. Håndbok for samskaping*, (2utg), s.258, Kommunesektorens organisasjon. [handbok-for-samskaping.pdf \(ks.no\)](#)

Kojo, Inka & Nenonen, Suvi (2017). *Evolution of co-working places: drivers and possibilities (V.9)* s.164.175, Taylor Francis publicity.  
<https://doi.org/10.1080/17508975.2014.987640>

Lam, A. (2005), Organisational innovation. I Fagerberg, J. Mowery, D. C. og Nelson, R. R. (red), *The Oxford Handbook of Innovation*. Oxford University Press.

Lindberg Ola, Lotsberg Ola & Nesheim Thorstein (2020), *Fra regionale kongedømmer til sentralisert stat?: Radikal strukturendring i en digital tid. (NO. 2)* s. 183–206, Universitetsforlaget. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3134-2020-02-03>

Langseth, Magne & Nilsen, K Jørund (2015), NIVI-rapport 2015:2: Utarbeidet på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet [Notat \(regjeringen.no\)](#)

Laudal, Thomas & Hauge, Jarleiv (2004), *Effekter av utlokalisering av statlige arbeidsplasser (Rapport RF 2004-2019)*. Rogalandforskning. [NORCE vitenarkiv: Effekter av utlokalisering av statlige arbeidsplasser \(unit.no\)](#)

Malecki, J. Edward (2012), *Regional Social Capital: Why it Matters*. Ss, 1023-1039, Tandfonline publishing. [Full article: Regional Social Capital: Why it Matters \(tandfonline.com\)](#)

Moriset, Bruno (2014), *Building new places of the creative economy: The rise of coworking spaces*. (Ss, 1-24), University of Lyon. [Moriset\\_Coworking\\_Paper-Utrecht-Conference\\_Jan-2014.pdf](#)

Nakano, Davi. Shiach, Morag. Koria, Mikko. Vasques, Rosana. Gomes dos SantosTarek, Emerson Cohendet, Virani (2020) *Coworking space in urban settings*. Elsevier Enhanced Reader, ss, 135-137 [Coworking spaces in urban settings. Prospective roles? | Elsevier Enhanced Reader](#)

Nesheim Thorstein, Gressgård J. Leif, Hansen Kåre og Neby Simen (2019), *Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk*. Norsk Statsvitenskapelig

Tidsskrift, 35 (utg.1), s, 28-50. [Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk - Samfunns- og næringslivsforskning AS \(snf.no\)](#)

NOU 2020:15 (2020), Det handler om Norge; Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene. [NOU 2020: 15 - regjeringen.no](#)

Nonaka, I., Toyama, T. og Konno, N. (2001), SECI, Ba and Leadership: *A Unified Model of Dynamic Knowledge Creation*. I Nonaka, I. og Teece, D. *Managing Industrial Knowledge. Creation, transfer and utilization*. Sage Publications

Normann, R. Henning, Fosse J. Kristian, Isaksen, Arne og Jakobsen, Stig-Erik (2014), *Kunnskapsgrunnlaget for klyngeprogrammene og delmål 3: «Flere innovative næringsmiljøer*. FoU-rapport nr. 1/2014. Agder forskning.

Onsager Knut, Eika Anders, Ruud Marit, Monkerud Lars, Orderud Geir, Tønnessen Marianne (2021) *Mindre byer og regionsentre - roller og funksjoner i regioner og regional utvikling*. Nibr rapport; Oslo Met Universitet. [\\*nibr-rapport-2021-2.pdf \(regjeringen.no\)](#)

Onsager, Knut og Tønnessen, Marianne (2021). *Mindre byer og regionsentre*. [Mindre byer og regionsentre: Har vært lite påaktet i nasjonal politikk, men viktig for regional utvikling og balanse | Plan \(idunn.no\)](#).

Venstre (2019), *Pilotprosjekt ny modell for Statens hus*». [Pilotprosjekt ny modell for «Statens Hus» - Vestland Venstre](#)

Reksnes, Asgeir, Heimdal og Grov, Benedikte (2020) *Kraftige Reaksjoner på at Statens veivesen ikke vil være med på Statens hus i Nordfjordeid*. [Kraftige reaksjonar på at Vegvesenet ikkje vil vere med på Statens hus i Nordfjordeid – NRK Vestland](#)

Regionplan Agder 2030 (2019), *Attraktiv, samskapende og bærekraftig*. Agder fylkeskommune. Oversikt: [Regionplan Agder 2030 - Agder fylkeskommune \(agderfk.no\)](#)

Rønning, Rolf (2021) *Innovasjon i offentlig sektor, Innover eller bli innover*. Universitetsforlaget, (s, 1-207) [Innovasjon i offentlig sektor | Bøker \(idunn.no\)](#)

Rømming, Ellen (1999), *Desentralisering, regionalmakt og lokale maktstrukturer, Makt- og demokratiutredningens rapportserie, ISSN 1501-3065*

Stortinget (23.09.2022), *Sentral makt og lokalt selvstyre.*

[Sentralmakt og lokalstyre - stortinget.no](https://www.stortinget.no/tema/2022/09/23/sentral-makt-og-lokalt-selvstyre)

Skorstad, Berit. Pettersen, Elisabeth og Wollan Gjermund (2022) *Små samfunn, store utfordringer*. Orkana Akademisk (s. 9-392). [Vart-lille-land-Sma-samfunn-store-utfordringer.pdf \(researchgate.net\)](https://www.researchgate.net/publication/361111111)

Skorstad, Egil (2002), *Organisasjonsformer: kontinuitet eller forandring?* (2 Utg.). Gyldendal Akademisk. [Organisasjonsformer by Skorstad, Egil. 9788205303621. Heftet - 2002 | Akademika.no](https://www.akademika.no/organisasjonsformer-by-skorstad-egil)

Storingsproposisjon 1s (2022-2023), *Statsbudsjettet*. Kommunal- og distriktdepartementet. [Prop. 1 S \(2022–2023\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/prop-1-s-2022-2023)

Strategi for småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentre. [Strategi for småbyer og større tettsteder som regionale kraftsentre - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/strategi-for-sma-byer-og-store-tettsteder)

Sørensen. Rune og Thomsen, Carlo (2018), *en effektiv offentlig sektor, Organisering, Styring og ledelse i stat og kommune*. (2utg) s, 9-144. Universitetsforlaget.

Torfin Jacob, Sørensen Eva, Røiseland Asbjørn (2016), *Transforming the public sector into an arena for co-creation; Drivers, Barriers, Benefits, and ways forward, Vol. 51(5) Ss, 795–825* Sage publication [\\*0095399716680057.pdf](https://www.sagepub.com/journalsPermissions.nav?path=/journals/0095399716680057.pdf)

Thagaard, Tove (1998), *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. (1Utg.). Fagbokforlaget.

Udo Staber & Candace Morrisson (2011). *The empirical foundation of industrial districts theory*, ResearchGate. [The Empirical Foundations of Industrial District Theory by \(researchgate.net\)](https://www.researchgate.net/publication/221111111)

Valen, Snorre (2022), *Vi trenger distriktspolitikk fra regjeringen, ikke billig identitetspolitikk*. Nettavisen. [Snorre Valen, Trygve Slagsvold Vedum | Vi trenger distriktspolitikk fra regjeringen, ikke billig identitetspolitikk \(nettavisen.no\)](#)

Van Meeteren Michiel & Poorthuis, Ate (2017), *Christaller and “big data”: recalibrating central place theory via the geoweb*. Urban Geography (Volume 39) NO. 1, Ss, 122–148, Informa UK Limited, trading as Taylor & Francis Group. [Full article: Christaller and “big data”: recalibrating central place theory via the geoweb \(tandfonline.com\)](#)

Vårheim, Andreas (1991), Desentralisert styring i skolesektoren. Finnes det noe alternativ? Ss.290-230, Norsk pedagogisk tidsskrift. [\\*DESENTRALISERT-STYRING-I-SKOLESEKTOREN-FINNES-DET-NOE-ALTERNATIV.pdf \(researchgate.net\)](#)

Ølberg, Bjørn (2012), *Byråkrati og Geografi*, Ss, 50-51, (Utgave 2). Stat og styring, Idunn. [Byråkrati og geografi | Stat & Styring \(idunn.no\)](#)

Yin, K. Robert (2018), *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6, Utg.). Sage.

## 7.1 Modeller

Figur 1: Liste over medlemmer og informanter i piloten