

# Brukermedvirkningsdiskurser i den norske velferdspolitikken

Ole Petter Askheim

Professor

Avdeling for pedagogikk og sosialfag, Høgskolen i Lillehammer

[Ole.Petter.Askheim@inn.no](mailto:Ole.Petter.Askheim@inn.no)

## SAMMENDRAG

Artikkelen analyserer argumentasjonen for brukermedvirkning slik den framkommer i statlige policydokumenter på velferdsområdet. Den stiller spørsmålet om hvilke diskurser som har satt sitt preg på argumentasjonen og om de er preget av kontinuitet eller brudd. En hovedkonklusjon er at dokumentene er kjennetegnet av en samproduksjonsdiskurs der individets rettigheter til innflytelse over eget liv i kraft av å være en fullverdig samfunnsborger kobles sammen med individuelt ansvar for så vel egen velferd som for fellesskapet. Diskursen knyttes til en sosialdemokratisk samarbeidsideologi som det har vært betydelig konsensus om på tvers av ulike regjeringskonstellasjoner. Det stilles spørsmål om en slik konsensusorientering er under press ved at en konsumenttenkning og en liberal medborgerskapsforståelse i større grad kommer til syne etter at Høyre–Frp-regjeringen kom til makten fra 2013.

## Stikkord

brukermedvirkning, diskurser, velferdspolitik, policy-dokumenter

## ABSTRACT

### **User involvement discourses in Norwegian welfare policy**

The article analyses the argumentation for user participation, as this appears in Norwegian public documents in the welfare area. The question is asked which discourses have mainly influenced the argumentation and whether they are characterized by continuity or breaks. A main conclusion is that the documents are influenced by a co-production discourse where the individuals' rights to influence their lives as citizens of full value are connected with individual responsibility for their own welfare, as well as for the community they are part of. The discourse is connected to a social democratic ideology that has had conside-

rable consensus across different government constellations. The question is asked whether such a consensus is under pressure, as Norway since 2013 has a more distinct right wing government than the country has had ever before.

### Keywords

user participation, discourses, welfare policy, Policy-documents

## INNLEDNING

Brukermedvirkning er et sentralt mål i velferdspolitikken. Målet er at brukerne av velferdstjenester skal kunne medvirke på så vel *individ-* som *systemnivå*. (Andreassen 2005 og 2009). Mens brukermedvirkning på individnivå handler om den enkeltes rettigheter og muligheter for å påvirke sitt eget hjelpetilbud, handler brukermedvirkning på systemnivå om når representanter for brukerne involveres i diskusjoner om hvordan tjenestene bør utformes for å møte deres behov. Dette kan skje gjennom høringer eller representasjon i råd eller utvalg.

Brukermedvirkning er et begrep som skårer høyt på en liste over velferdssektorens honnørord. Braye (2000:9) beskriver brukermedvirkning som «a contested territory» og at litteraturen flommer over av forsøk på å definere begrepet. I faglitteraturen knyttes brukermedvirkning til ulike «velferdsdiskurser», som avspeiler forskjellige måter å betrakte forholdet mellom enkeltindividet og det offentlige på (Andreassen 2005). Ved at de representerer bestemte måter å snakke om og forstå verden på, reflekterer diskursene imidlertid ikke bare sosiale relasjoner og begivenheter. De konstruerer også bestemte virkelighetsforståelser (Jørgensen og Phillips 1999). I statlige policydokumenter vil dermed diskursene kunne variere og peke i ulike retninger avhengig av hvem som sitter med regjeringsmakten. I velferdspolitikken danner statlige policydokumenter premisser for organiseringen og utøvelsen av velferdstiltak. Hvilke diskurser som til enhver tid er dominerende vil dermed angi retning for hvordan velferdspolitikken skal omsettes i praksis.

I denne artikkelen tas det utgangspunkt i argumentasjonen for brukermedvirkning slik den framkommer i statlige policydokumenter. Nærmere bestemt er kildegrunnlaget Stortingsmeldinger og sentrale lovproposisjoner fra midten av 1980-tallet og fram til i dag.<sup>1</sup> Det

1. Følgende dokumenter ligger til grunn for analysen: St. meld. nr. 83 (1984–85) *Langtidsprogrammet 1986–1989*; St. meld. nr. 41 (1987–88) *Helsepolitikken mot år 2000. Nasjonal helseplan*; St. meld. nr. 39 (1991–91) *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenges og uførepensjon (Attføringsmeldingen)*; St. meld. nr. 35 (1994–95) *Velferdsmeldingen*; St. meld. nr. 21 (1998–99) *Ansvar og meistring. Mot ein heilskapleg rehabiliteringspolitikk*; St. meld. nr. 26 (1999–2000) *Om verdiar for den norske helsetenesta*; Ot. prp. Nr. 54 (2002–2003) *Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (Rusreform II og rett til individuell plan)*; St. meld. nr. 14 (2002–2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*; St. meld. nr. 45 (2002–2003) *Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstenestene*; Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*; St. meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidens omsorgsutfordringer*; St. meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*; St. meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*; Meld. St. 16 (2010–2011) *Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011–2015)*; Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og*

ble søkt systematisk på begrep som brukermedvirkning, brukerinvolvering, mv. Konteksten der begrepene forekom ble relatert til brukermedvirkningsdiskurser slik de forekommer i faglitteraturen, samtidig som analysen var åpen for at alternative diskurser kunne framkomme. Den tidsmessige avgrensningen ble gjort ut fra at brukermedvirkning som begrep kom inn i den norske velferdspolitikken i løpet av 1990-tallet. Mens begrepet brukermedvirkning var nærmest fraværende i de statlige policydokumentene 1980-årene, ga søk på nettstedet regjeringen.no i 2015 84 treff i «offentlige saker og publikasjoner» på 1990-tallet.<sup>2</sup> Av disse var 14 knyttet til området «helse» og 6 til «sosialvesen». På 2000-tallet økte antallet treff fra 84 til 428; av disse var 148 i perioden 2010–2014. Utviklingen i Norge følger en internasjonal trend. Det var på 1990-tallet brukermedvirkningsbegrepet fikk sitt gjennombrudd og beveget seg fra «margin til mainstream» (Barnes og Cotterell 2012:xv).

I artikkelen stilles spørsmålet hvilke diskurser som har satt sitt preg på velferdspolitikken og om de er preget av kontinuitet eller brudd på tvers av politiske regjeringskonstellasjoner? Dokumentene tar utgangspunkt i den generelle politikken knyttet til helse, velferd og omsorg. Dokumenter rettet mot spesifikke målgrupper som eldre, funksjonshemmede og personer med psykiske lidelser er utelatt. Det er innrammingen av brukermedvirkning på velferdsområdet generelt som skal stå i fokus.

Artikkelen framover er strukturert på følgende måte: Det redegjøres først for tre brukermedvirkningsdiskurser: En rettighetsdiskurs, en konsumentdiskurs og en samproduksjonsdiskurs. Disse knyttes til ulike forståelser av sosialt medborgerskap, henholdsvis en liberal og en republikansk medborgerskapsforståelse. Med dette som bakteppe analyseres policydokumentene hvor det framkommer at en rettighetsdiskurs sammen med et republikansk medborgerskapsyn har dominert på tvers av ulike regjeringskonstellasjoner. Dette er hovedkjennetegn ved samproduksjonsdiskursen. En kan dermed si at en «samproduksjonsdiskurs» preget politikken lenge før *begrepet* samproduksjon ble en del av det politiske vokabularet. Dette skjedde her i landet først i 2011 gjennom utredningen «Innovasjon i omsorg» (NOU 2011:11). I artikkelen knyttes samproduksjonsdiskursen til en sosialdemokratisk samarbeidsideologi under metaforen «folkehjemmet», skapt av den svenske sosialdemokraten Per Albin Hansson. Det stilles spørsmål om en slik konsensusorientering nå er under press ved at en konsumenttenkning og en liberal medborgerskapsforståelse i større grad kommer til syne etter at Høyre–Frp-regjeringen kom til makten i 2013.

## BRUKERMEDVIRKNINGSDISKURSER

I litteraturen om brukermedvirkning gjøres det ofte et hovedskille mellom en «demokratisk» eller «rettighetsorientert» – og en «konsumentorientert» brukermedvirkningsdiskurs (Braye 2000; Harrison, Dowsell og Milewa 2002). *Rettighetsdiskursen* springer ut av individets demokratiske rett til innflytelse over eget liv i kraft av å være fullverdig samfunns-

---

omsorgstjenesteloven); Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg*; Meld. St. 34 (2012–2013) *Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar*; Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen. Mestring og muligheter*; Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*.

2. Søk 20.01.15.

borger. Brukermedvirkning ses som et mål i seg selv som en anerkjennelse av brukers borgerstatus, men samtidig også som et virkemiddel for å nå dette målet. I *konsumentdiskursen* er det den individuelle bruker som konsument av tjenester som er sentral. Enkeltindividet ses som den som best kjenner sine behov og derfor er i stand til å gjøre de beste valgene om hvilke tjenester en trenger. Diskursen knyttes til en markedstenkning der brukerne skal ha frihet til å velge leverandører som best kan ivareta deres behov og interesser. I forhold til målsettingen om brukermedvirkning i tjenesteutformingen vil både rettighetsdiskursen og konsumentdiskursen vektlegge at målet skal være utviklingen av tjenester som er fleksible og tilpasset den enkelte brukers behov og ønsker. Skillet innebærer først og fremst at rettighetsdiskursen argumenterer for dette ut fra en demokratitenkning, og der innflytelse over velferdstjenestene vil ses som en del av borgernes demokratiske rettigheter. I konsumentdiskursen er det retten til å velge innenfor et tjenestemarked som står i fokus.

Den internasjonale faglitteraturen framhever at konsumentorienteringen har vært på frammarsj siden 1980-tallet som del av de nyliberale strømningene som har satt sitt preg på velferdspolitikken (Barnes og Cotterell 2012; Beresford 2012; MacGregor 1999; Western, Baxter, Pakulski, Tranter, Western, van Egmond, Chesters, Hosking, O'Flaherty og van Gellecum 2007). I praksis opererer likevel diskursene ofte om hverandre. Medvirkningsforståelser og medvirkningsbegrunnelser med ulike ideologiske røtter opererer side om side. Beresford (2012:26) understreker at det er grunnleggende ideologiske skiller mellom diskursene, men påpeker samtidig at «the gulf [between them] often [has been] been blurred by their shared reliance on the common language of participation and involvement».

I de seinere årene har en *samproduksjonsdiskurs* fått en mer framtrædende posisjon i velferdspolitikken i tillegg til de to nevnte (Alford 2009; Carr 2012; Pestoff 2012). Tilnærmingen markerer opposisjon mot både en hierarkisk tilnærming i tjenesteutformingen, der tjenesteyteren ses som den aktive eksperten og brukeren inntar en passiv mottakerrolle, og en markedsmodell, der brukers rolle er avgrenset til å være en konsument av tjenester (Hunter og Ritchie 2007; Pestoff 2006). Brukerne ses på som fullverdige og kompetente samfunnsborgere med rett til å influere på tjenester som angår dem og med ressurser og kompetanse som kan gjøre tjenestene bedre. I stedet for at brukeren ses som en «medvirker», ses hun/han som en medprodusent eller likeverdig bidragsyter med en komplementær kompetanse til tjenesteyterne.

Samproduksjonsbegrepet ble opprinnelig primært knyttet til samhandling mellom tjenesteyterne og tjenestebrukerne, men senere definisjoner inkluderer også pårørende, frivillige organisasjoner og sivilsamfunnet som sentrale aktører i samproduksjonen av tjenester (Pestoff 2012; Realpe og Wallace 2010). Pestoff (2012:19) gir følgende relativt brede definisjon av begrepet: «The mix of public service agents and citizens who contribute to the provision of public services».

Samtidig som borgernes rettigheter understrekes i samproduksjonsdiskursen, vektlegges også ansvaret og forpliktelsene brukerne har for hvordan de lever sine liv vektlegges:

Co-production seeks to go beyond an attempt to attune public service to the wishes of the participants. Its aim is to empower users to take greater control over, and responsibility for their lives (Martin 2009:286).

Et sentralt trekk ved samproduksjonslitteraturen er videre at den har et eksplisitt «kom-munitaristisk» utgangspunkt (Bouvaird 2007; Fledderus, Brandsen og Honingh 2014). Gjennom gjensidige relasjoner i velferdsproduksjonen vil det kunne skapes økt tillit og samhold mellom aktørene. Gjennom slike prosesser vil det skapes nye relasjoner og et nytt verdifellskap. Det vil utvikles en generalisert tillit. På den måten vil samproduksjonen kunne føre til en positiv sosial kapitalbygging.

## BRUKERMEDVIRKNING OG MEDBORGERSKAP

Et grunnleggende skille mellom brukermedvirkningsdiskursene er hvordan de forstår begrepet «medborgerskap» (citizenship). Medborgerskapsbegrepet knyttes gjerne til den engelske sosiologen Thomas Marshalls arbeider på 1950-tallet (Marshall 1992). Marshall skiller mellom sivilt, politisk og sosialt medborgerskap. Det sivile medborgerskapet knyttes til individuelle rettigheter som er nødvendige for individuelle friheter som tale- og trosfrihet, rett til rettferdig behandling og retten til å eie egen eiendom, mens politisk medborgerskap handler om retten til å utøve politisk innflytelse ved å ha rett til å delta i valg og til å bli valgt. Det sosiale medborgerskapet knyttes til utviklingen av velferdsstaten og handler om innbyggernes rett til økonomisk sikkerhet og velferd, og til å kunne leve i samsvar med rådende standarder i samfunnet.

Betegnelsen sosialt medborgerskap har seinere blitt utdypet og nyansert (Dwyer 2000; Jæger 2000). Heater (1999) skiller mellom to ulike tilnærminger til sosialt medborgerskap; på den ene sida en liberal forståelse der enkeltindividets rett og frihet til å gjøre individuelle valg som er det sentrale. En slik tillit til enkeltindividets rett til å styre eget liv og gjøre egne valg innebærer samtidig at også individet må ta ansvaret for de valgene det tar og risikoene de kan innebære (Juhila, Raitakari og Hall 2016). På den andre siden står en republikansk tradisjon som i tillegg til å betone individets universelle rettigheter også vektlegger individets ansvar og forpliktelser for fellesskapet det er en del av.

Den republikanske modellen vil ligge nær Marshalls forståelse av sosialt medborgerskap ved at den tar utgangspunkt i individet som samfunnsborger. Men samtidig kritiseres Marshalls sterke kobling mellom medborgerskap og rettigheter fra et republikansk perspektiv for ikke å ha tilstrekkelig oppmerksomhet på at rettighetene må følges av forpliktelser og at den dermed kan ha som konsekvens at det skapes passive medborgere (Birnbaum 2015; Kymlicka 2002).

I motsetning til den liberale medborgerskapsforståelsen som først og fremst målbærer retten til handlefrihet uten offentlig innblanding, tar den republikanske tilnærmingen utgangspunkt i et frihetsbegrep der friheten knyttes til fravær av vilkårlig maktbruk fra myndighetene (Birnbaum 2015). Ut fra en slik forståelse knyttes frihet til et aktivt medborgerskap og til vitaliteten i politiske fellesskap. Dette ses som grunnleggende for å sikre at politikken ledes av fellesinteresser heller enn av egoistiske og sekteriske hensikter. Politikken skal også tjene fellesskapets interesser, eller «public values» (Bozemann 2007; Williams, Kang og Jonson 2016). «Public values» framstilles som verdier det er konsensus om på områder som hvilke goder, privileger og rettigheter innbyggerne skal ha, men også hvilke forpliktelser de har til samfunnet, staten og hverandre og etter hvilke prinsipper samfunnet

skal styres (Bozemann 2007:13). Den republikanske medborgerskapsforståelsen kritiserer fra et slikt ståsted det liberale medborgerskapet for ikke å knytte noen analytisk forbindelse mellom individuell frihet og demokrati, men å behandle disse begrepene som atskilte størrelser (Birnbaum 2015). Fra et republikansk ståsted er solidaritet, gjensidig anerkjennelse og pliktfølelse nødvendig for å bygge og opprettholde et politisk fellesskap som har som mål å sikre rettferdighet for alle. Samfunnet vil ikke være bærekraftig hvis folk trekker seg tilbake fra sine ansvar og felles mål som samfunnsborgere. Ut fra en republikansk argumentasjon vil med andre ord ikke en bærekraftig frihet kunne atskilles fra ideen om den aktive samfunnsborgeren siden mange av de grunnleggende liberale rettighetene ikke vil være sikre og trygge uten at de kontinuerlig artikuleres og trygges av aktive og ansvarlige samfunnsborgere.

Harrison, Dowswell og Milewa (2002) mener at mens en liberal forståelse av medborgerskap var på frammarsj og dominerte politikken i den vestlige verden tidlig på 1990-tallet, har det seinere skjedd en bevegelse mot en forståelse som påkaller både ansvar, forpliktelser og rettigheter, og at diskusjonen rundt medborgerskap i større grad også har lagt vekt på borgernes plikt til å «take part in constructing and maintaining the community» (s. 64). De mener det sosiale medborgerskapet slik det framstår i dag derfor kan beskrives som et som gir individet både rett og plikt til å ta ansvar for egen velferd og for fellesskapet de er en del av.

Om vi oppsummerende kobler brukermedvirkningsdiskursene med de ulike tilnærmingene til medborgerskap, ser vi at det liberale medborgerskapet knyttes tett til konsumentdiskursen, mens det republikanske medborgerskapet tydeligst kobles til samproduksjonsdiskursen. I rettighetsdiskursen er det også brukeren som borger som står i sentrum, men i liten grad trekkes her brukerens ansvar og forpliktelser både overfor seg selv og for fellesskapet fram.

Hvordan har så de ulike brukermedvirkningsdiskursene preget den norske velferdspolitikken? Dette analyseres i det følgende med utgangspunkt i hvordan diskursene framtrer i de offentlige policydokumentene.

#### Brukermedvirkning i den norske velferdspolitikken

Selv om velferdspolitikken var preget av andre temaer enn brukermedvirkning fram mot 1990-tallet, betyr det ikke at det ikke var noe oppmerksomhet på brukerne. St. meld. nr. 25 (2005–2006) viser til at det fra 1970-tallet foregikk en ideologisk og verdimeslig dreining med vekt på brukergruppers rettigheter. Men det ble brukt andre begreper enn brukermedvirkning. Begrepene som ble brukt var «medbestemmelse» og «medinnflytelse». Andreassen (2004) sammenlikner utviklingen med framveksten av arbeidstakernes rett til medbestemmelse og innflytelse i saker som angikk dem. Hun viser til at da betydningen av brukererfaringer fikk politisk gjennomslag og sin spesielle utforming, kan det ses i lys av den politiske mulighetsstrukturen kravene vokste fram i, i den norske tradisjonen med en forhandlende stat og politiske demokratiseringsambisjoner. Konkret var det snakk om en medvirkning som skulle skje via interesseorganisasjoner, gjennom representasjon i råd og utvalg og gjennom å uttale seg i høringer. Det var m.a.o. medvirkning på systemnivå som dominerte, og de korporative prinsippene fra arbeids- og næringslivet der organisasjonene

ble trukket inn i et formelt samarbeid med statlige myndigheter utvides til en «generell korporatisme under forvaltningen» (Andreassen (2004:89).

Når brukermedvirkningsbegrepet kommer inn i velferdspolitikken på 1990-tallet skjer det på mange måter ved at rettighetstenkningen utvides til individnivået. Brukernes individuelle rett til innflytelse og medbestemmelse understrekes i mange av policydokumentene som en grunnleggende demokratisk menneskerett. I enkelte dokumenter henvises det eksplisitt til menneskerettighetene:

Utgangspunktet for denne meldinga er allmenne menneskerettsprinsipp slik dei kjem fram gjennom dei internasjonale konvensjonane som er gjort gjeldande i norsk lov (St. meld. nr. 26 (1999–2000) *Fremtidens helsetjeneste – nærhet og helhet*, s. 23 – Regjeringen Bondevik II – H, KrF. og V).

Rettighetsperspektivet manifesteres også gjennom at individuelle brukerrettigheter lovfestes. I 1999 ble Lov om pasient- og brukerrettigheter vedtatt (endret til Pasient- og brukerrettighetsloven i 2011). Ut fra denne reguleres retten til nødvendig helsehjelp fra de kommunale helse- og omsorgstjenestene og spesialisthelsetjenesten, men den regulerer også pasientens og brukerens rett til medvirkning og rett til informasjon om egen helse-tilstand, hva helsehjelpen innebærer og mulige risikoer og bivirkninger av helsehjelpen. I 2001 ble retten til å få utarbeidet en individuell plan for personer med «langvarige og koordinerte tjenester fra det offentlige hjelpeapparatet» hjemlet i pasientrettighetsloven. Senere er lovhjemlingen utvidet til helse- og omsorgstjenesteloven, lov om psykisk helsevern og lov om spesialisthelsetjenesten.

Parallelt med styrkingen av individuelle rettigheter, understrekes imidlertid også plikt- og ansvarsdimensjonen. Og denne dimensjonen får økende oppmerksomhet og bred plass utover på 1990- og 2000-tallet. Aller tydeligst understrekes kanskje brukerens ansvar i dokumenter der arbeidslinja framstår som toneangivende premiss. St. meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* (Regjeringen Stoltenberg II – Ap, Sp og SV) innfører begrepet «velferdskontrakt» for å tydeliggjøre de gjensidige forventningene, kravene og forpliktelsene mellom forvaltning og bruker: Brukeren skal ha rett til inntektssikring, tiltak og tjenester og råd og bistand. Men samtidig pålegges brukerne å gjøre det de kan for å komme i arbeid og gjennomføre planlagte og vedtatte tiltak, behandlings- og kvalifiseringsopplegg. Manglende overholdelse av plikten bør kunne få konsekvenser.

Men plikt- og ansvarsdimensjonen understrekes også i dokumenter som handler om helse- og omsorgstjenestene.:

Brukarmedverknad inneber at den enkelte har eit medansvar. Eit viktig utgangspunkt for rehabiliteringen er at ein kan oppnå gevinstar når menneske blir oppmoda til å vere aktive og sjølv ta ansvar. Tenesteapparatet si primære rolle vil i stor grad vere å leggja tilhøva til rette og gi støtte og råd – å yte hjelp til sjølvhjelp (St.meld. nr. 21 (1998–99) *Ansvar og meistring*, s. 6 – Regjeringen Bondevik I – KrF, SP og V).

Ansvaret omfatter ikke bare egen helse og velferd, men også ansvar overfor fellesskapet. I St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordrin-*

ger (Regjeringen Stoltenberg II) signaliseres ansvaret om aktiv samfunnsdeltakelse som en forventning til brukerne:

Samfunnet bør tydelig signalisere forventninger om aktivitet og deltakelse både fra eldre og yngre, også fra de som lever med nedsatt funksjonsevne eller er avhengige av bistand for å delta i arbeids-, kultur- og samfunnsliv (s. 14).

Argumentasjonen for brukermedvirkning på systemnivå inntar en mer beskjeden plass i policydokumentene på 1990- og 2000-tallet. Dette betyr likevel ikke at vektleggingen av medbestemmelse og medvirkning på systemnivå blir borte. De korporative prinsippene videreføres og institusjonaliseres. På mange måter kan en si at brukermedvirkning på systemnivå, særlig på 2000-tallet, får en styrket posisjon gjennom lovgivning. Kommunale eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne lovfestes henholdsvis i 1991 og 2005.<sup>3</sup> Både Lov om helseforetak (2001) og Lov om Arbeids- og velferdsforvaltningen (2006) pålegger brukermedvirkning på systemnivå gjennom brukerrepresentasjon. Når brukermedvirkning på systemnivå omtales i stortingsmeldingene er det særlig brukerorganisasjonenes betydning for å møte velferdsutfordringene, og viktigheten av å ha brukerne med i råd og utvalg som vektlegges.

I dokumenter fra den rød-grønne regjeringens siste periode, dukker begrepet samproduksjon opp. Begrepet fikk sitt gjennombrudd gjennom utredningen *Innovasjon i omsorg* (NOU 2011:11) der samproduksjon og samskaping framstilles som grunnleggende prinsipper for utvikling av omsorgstjenestene framover. Dette perspektivet videreføres i to stortingsmeldinger den rød-grønne regjeringen la fram våren 2013 (Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg* og Meld. St. 34 (2012–2013) *Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar*). Gjennom samproduksjonsbegrepet forsterkes ytterligere vekten på medborgernes ansvar for å delta og være aktive i fellesskapet de er en del av.

Et sterkt velferdssamfunn kan bare skapes sammen med innbyggerne. Det må bygges på medborgerskap og tillit til at folk vil ta ansvar og delta aktivt i fellesskapet, ikke bare gjennom offentlige ordninger, men ved å stille opp og utgjøre en forskjell for hverandre i det daglige ... Samfunnets fellesskapsløsninger forutsetter at vi også tar ansvar for oppbygging og utforming av tjenestetilbudet og har en rolle både som aktive produsenter og konsumenter ... Medborgerskap innebærer samproduksjon og samarbeid om å vedlikeholde og videreutvikle velferdssamfunnet (Meld. St. 29 (2012–2013), s. 49).

Samtidig som de korporative prinsippene videreføres på systemnivå er det samlet en tydelig republikansk medborgerskapsforståelse som trer fram i dokumentene som tar for seg individuell brukermedvirkning. Det er en vektlegging av individets rettigheter som borger, men der forpliktelser og ansvar både for eget liv og for fellesskapet følger med. På mange måter kan en si at en samproduksjonsdiskurs dominerer lenge før begrepet ble en del av

3. Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd, Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsatt funksjonsevne.



det politiske vokabularet i 2011. En slik forståelse preger dokumentene på tvers av ulike regjeringskonstellasjoner. Helt fra midten av 1960-tallet og fram til høsten 2013 da Høyre og Fremskrittspartiet dannet regjering har regjeringsmakten skiftet mellom Arbeiderpartiet (mellom 2005 og 2013 i samarbeid med SV og Senterpartiet) og sentrum–høyre koalisjoner. Ut fra policydokumentene framstår en betydelig grad av konsensus i framstillingen av brukermedvirkning.

Hva med konsumentorienteringen?

I de norske policydokumentene trer en konsumentdiskurs særlig fram fra slutten av 1990-tallet og utover på første halvdel av 2000-tallet. Dette var en periode der debatten om modernisering av offentlig sektor var sterkt i fokus. Bakgrunnen var at det i Norge, som ellers i den vestlige verden utover på 1980-tallet, skjedde et ideologisk skifte i velferdspolitikken og hvordan en betraktet forholdet mellom brukerne av velferdstjenester og den offentlige velferdsproduksjonen. Offentlig sektor ble sett på som kostnadskrevede, tungrodd, ineffektiv og paternalistisk. Det kom fram økende krav om modernisering, fornyelse og effektivisering av det offentlige. Forvaltningen som tjenesteprodusent og serviceorgan kom mer i fokus. En viktig påvirkningskilde var den såkalte «new public management»-tenkningen (NPM) inspirert av privat sektor og med vektlegging av markedsorientering og fokus på tjenestebrukerne som kunder (Klausen og Ståhlberg 1998; Ramsdal og Skorstad 2004).

På lovgivningsområdet viser tendensen seg ved at fritt sykehusvalg fra januar 2001 ble lovfestet. Kommunene fikk lovfestet frihet til å avgjøre hvordan de ville organisere sine helse- og omsorgstjenester. De kan nå selv avgjøre om de ønsker å organisere tjenestene i kommunal regi eller om de vil slippe til private ikke-kommersielle og/eller kommersielle aktører (Lov om kommuner og fylkeskommuner 1992). En slik frihet gjentas i Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (2011).

I policydokumentene får også konsumentperspektivet en bredere plass i denne perioden:

Regjeringen ønsker å fokusere på brukaropplevd kvalitet, valfridom og individuell tilrettelegging av tenestetilbudet. Kva ein opplever som kvalitet varierer frå menneske til menneske, og er avhengig av personlege verdiar og erfaringar. Det er difor viktig at behova og ønska til kvar ein skild brukar blir lagde til grunn når tenestene skal utformast (St. meld. nr. 45 (2002–2003) *Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstjenestene*, s. 5 – Regjeringen Bondevik II).

Framtidas velferdssamfunn må sette enkeltmennesket i sentrum og legge større vekt på frihet, mangfold, brukerinnsflytelse og uavhengighet (St. meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer*, s. 6 – Regjeringen Stoltenberg II)

Men selv om konsumentdiskursen får en tydeligere plass i velferdspolitikken, kjennetegnes dokumentene likevel av at det markeres distanse til en rendyrka markedsinnretting. Det understrekes at «måla i helsepolitikken kan ikkje bli realisert utan eit sterkt direkte offentlig styringsengasjement» (St. meld. nr. 26 (1999–2000) *Om verdiar for den norske helsetenesta*, s. 7 (Bondevik I):

Dei prioriteringane som blir gjort ved tenesteytinga skal vere i samsvar med omsynet til menneskeverdet, planlagte mål og faglege krav, og ikkje vere motiverte ut frå omsynet til tenesteytaren sin eigen profitt. Dersom kjensla av eit samfunnsansvar sviktar hjå tenesteytaren, vil reine pengeinteresser vere eit trugsmål for den økonomisk inspirerte bruken av verkemiddel (ibid.:27).

I perioden fra 1997 til 2005 hadde sentrum–høyre regjeringer, ledet av Kjell Magne Bondevik, regjeringsmakten det meste av tida (Bondevik I og II), avbrutt av Stoltenbergs Arbeiderpartiregjering fra mars 2000 til oktober 2001 (Regjeringen Stoltenberg I). Også her er det imidlertid vanskelig å finne klare politiske skiller ut fra hvem som satt med regjeringsmakten. Trygstad, Lorentzen, Løkken og Skalle (2006) påpeker da også at det er vanskelig å finne klare politiske skiller mellom regjeringene med hensyn til moderniseringen av offentlig sektor. De viser til at i de skandinaviske landene ble NPM først og fremst betraktet som et nødvendig virkemiddel for å konsolidere det offentliges kjerneoppgaver for på sikt å øke effektiviteten og styrke virksomheten. Velferdsstaten skulle bli mer lydhør overfor tjenestemottakerne gjennom å legge til rette for brukermedvirkning (Andreassen 2013). Moderniseringen skulle med andre ord skje innenfor fellesskapets rammer og for å trygge og bedre fellesskapsløsningene. I mer høyreorienterte samfunn som Storbritannia og New Zealand var målet derimot å bygge ned offentlig sektor. Men også i nordisk sammenheng fikk markedsdiskursen langt mindre gjennomslag i Norge enn særlig i Sverige og Finland (Szebehely og Meagher 2013). Vabø, Christensen, Jacobsen, Trøttestad (2013:164) begrunner den svake markedsinnrettingen bl.a. med den sterke korporative tradisjonen her i landet.

Norway has a longstanding tradition of pragmatic and collaborative modes of governance, and this tradition has been continued by the trade unions who have initiated alternative strategies of modernization.

Samlet preges dermed konsumentdiskursen i den norske velferdspolitikken av en reservasjon mot kommersialisering og rendyrket markedsinnretting, og en slik reservasjon var det betydelig enighet om.

## BRUKERMEDVIRKNING I SOSIALDEMOKRATISK INNPÅKNING

Tidligere nestleder i Arbeiderpartiet Einar Førde ga i 1981 ut en bok der han skriver: «Vi er alle – anten vi likar det eller ikkje – sosialdemokratlar». (Førde 1981:56). Samtidig som dette er en bok som forsøker å gi prinsipielle begrunnelser for Arbeiderpartiets reformistiske linje, er det også en erkjennelse av at de partipolitiske skillene i Norge er mindre enn i de fleste land.

I betydelig grad kan den dominerende brukermedvirkningsdiskursen rammes inn av et sosialdemokratisk tankesett på tvers av skiftende regjeringskonstellasjoner. Uavhengig av hvem som har hatt regjeringsmakten kan argumentasjonen på individnivå rammes inn av de sosialdemokratiske slagordene «Gjør din plikt – krev din rett» og «Alle skal med». Slagordet «Gjør din plikt – krev din rett» ble lansert av Einar Gerhardsen i gjenreisningsperioden etter krigen. En skal yte før en kan kreve. Slagordet «Alle skal med» ble lansert i

Arbeiderpartiets valgkamp i 2007. På mange måter innebærer det en videreføring av Gerhardsens tidligere slagord. Det er de samme prinsippene som holdes høyt. Alle har rett til en plass i velferdssamfunnet, men samtidig skal vi delta og ta ansvar etter beste evne. Ansvarliggjøringen handler både om ansvar for egen helse og velferd og til å være en aktiv og deltakende samfunnsborger. Meld. St. 34 (2012–2013) *Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar* (Regjeringen Stoltenberg II) trekker fram «dugnad» som av NRK i 2004 ble kåret til Norges nasjonalord, som et kjernebegrep i folkehelsearbeidet. Dugnaden fordrer deltakelse, aktivitet og ansvarlighet fra alle. Samlet er en retorikk skapt av sosialdemokratiet på mange måter blitt et felles ideologisk tankegods som rammer inn diskursene rundt brukermedvirkning.

Policydokumentene dokumenterer også politisk konsensus om det korporative prinsippet. Den norske korporatismen er et prinsipp det har vært og er stor tverrpolitisk tilslutning til. Nordby (1994:103) viser til at da Stortinget på 1950-tallet for alvor startet opp praksisen med å etablere utvalg med representasjon fra relevante organisasjoner, åpnet det seg «sluser for kollegiale organ». Han viser videre til at selv om tallene på utvalg har variert noe, er «på mange måter arven etter Gerhardsen-epoken intakt» (ibid). Treparsittsamarbeidet mellom regjeringen og organisasjonene i arbeidslivet har stått urokkelig etter at det ble institusjonalisert på 1960-tallet.<sup>4</sup>

På mange måter kan det svenske begrepet om «Folkhemmet» ramme inn den dominerende diskursen om brukermedvirkning i de norske policydokumentene. Metaforen ble skapt av den svenske sosialdemokratiske lederen Per Albin Hansson så tidlig som i 1928. Sverige skulle være et hjem for hele folket og preget av fellesskap og enighet. Han framstilte begrepet slik:

Hemmets grundval är gemensamheten och samkänslan. Det goda hemmet känner icke till några privilegierade eller tillbakasatta, inga kelgrisar och inga styvbarn. Där ser icke den ene ner på den andre. Där försöker ingen skaffa sig fördel på andras bekostnad, den starke trycker icke ner och plundrar den svage. I det goda hemmet råder likhet, omtanke, samarbete, hjälpsamhet. Tillämpat på det stora folk- och medborgarhemmet skulle detta betyda nedbrytandet av alla sociala och ekonomiska skrankor, som nu skilja medborgarna i privilegierade och tillbakasatta, i härskande och beroende, plundrare och plundrade<sup>5</sup>.

Begrepet har siden blitt knyttet til den sosialdemokratiske velferdsstaten. Brukere og tjenesteytere framstilles med felles interesser av å samarbeide tillitsfullt om de gode løsningsene, og lokalsamfunnet er preget av harmoni og fellesskap. Medborgerne tar ansvar for hverandre og samarbeider til alles beste. Samlet er en retorikk skapt av sosialdemokratiet på mange måter blitt et felles ideologisk tankegods som rammer inn diskursene om brukermedvirkning.

Den sterke harmonien og tilliten som preger den norske brukermedvirkningsdiskursen står i kontrast til hvordan retorikken framstår i for eksempel Storbritannia. Der framstår for-

4. <https://goo.gl/MtJsmL>

5. [https://sv.wikipedia.org/wiki/Folkhemmet#cite\\_note-2](https://sv.wikipedia.org/wiki/Folkhemmet#cite_note-2)

holdet mellom brukere og offentlige myndigheter som preget av få kontaktflater, konfrontasjon og mistillit. Myndighetene ses heller på som motpart enn alliansepartner (Barnes og Cotterell 2012; Halvorsen og Hvinden 2015). På funksjonshemmedeområdet skiller f.eks. Oliver og Campbell (1996) mellom brukerorganisasjoner *of* og *for* disabled, og der organisasjonene «for disabled», som trekkes inn i samarbeidsrelasjoner med offentlige myndigheter, ses på med grunnleggende skepsis fra de uavhengige «organisations of». Forskjellene må ses i sammenheng med at den britiske velferdsstaten historisk har være preget av svake korporative trekk, samtidig som nedskjæringene i velferdsstatens ytelser gjennom en velferdspolitikk med tydelige ny-liberale trekk har vært betydelige (Beresford 2016; Carr 2012).

Solberg-regjeringen: Kontinuitet og brudd

Stortingsvalget i 2013 brakte en sterkere høyreorientert regjering til makten gjennom koalisjonen mellom Høyre og Fremskrittspartiet. I hvilken grad representerte regjeringsskiftet et diskursskifte i velferdspolitikken knyttet til brukermedvirkning? Sagt mer presist – innebærer regjeringsskiftet at en mer rendyrket konsumentorientering framtrer i argumentasjonen?

Det har kommet to Stortingsmeldinger fra Solberg-regjeringen som kan gi signaler om dette (Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen. Mestring og muligheter* og Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*). I tillegg er det naturlig å se på den såkalte «Sundvollen-erklæringen» der regjeringen klargjorde sin politiske plattform for å se hva slags signaler som der gis i velferdspolitikken.<sup>6</sup>

Konsumentdiskursen framtrer som tydeligere i disse dokumentene enn i tidligere dokumenter. I Sundvollen-erklæringen vises det til at:

Regjeringen vil ta i bruk alle gode krefter for å sikre pasientene helsetjenester med høy kvalitet til rett tid, mer valgfrihet og større mangfold i tilbudet (s. 3) ... Regjeringen vil legge til rette for private og frivillig initiativ, og slippe flere til også innen velferdstjenestene. Det vil skape mer innovasjon, større valgfrihet og et mer variert tilbud til et mangfold av brukere (s. 4).

Regjeringen vil derfor innføre fritt behandlingsvalg, i første omgang for rus og psykisk helsevern, og vil øke kjøpet av private helsetjenester for å redusere helsekøene. Bak en slik dreining ligger regjeringens grunnleggende verdigrunnlag som bygger på individuell frihet og tillit til enkeltmennesket.

Det er særlig når det gjelder brukernes frihet til å velge tjenesteleverandør at dokumentene fra Solberg-regjeringen skiller seg ut. Dette valget ses den enkelte bruker best i stand til å foreta selv, men det tas ikke til orde for at den offentlige velferden skal bygges ned. Samtidig som den vil legge til rette for private og frivillige initiativ og slippe flere til innen velferdstjenestene, understrekes det at «Regjeringen vil bygge sin politikk på offentlig finansierte velferdsløsninger» (Sundvollen-erklæringen, s. 3). Det skal med andre ord være større individuell valgfrihet innenfor en offentlig finansiert velferd.

6. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvollen 7. oktober 2013.

Det er dermed heller ikke vanskelig å finne en betydelig kontinuitet i retorikken i forhold til tidligere dokumenter. Betydningen av den korporative kanal videreføres også av Høyre/Frp-regjeringen. Meld. St. 26 (2014–2015) viser til at brukermedvirkning bør skje på minst tre nivå: Individuelt når det gjelder innflytelse over egen helse og tjenestetilbud, på gruppenivå når det gjelder å møte, bistå og stå sammen med andre pasienter/brukere i samme situasjon og på kommune- og samfunnsnivå gjennom brukerrepresentasjon (s. 46).

Også vektleggingen av en samproduksjonsdiskurs videreføres. Begrepene «samproduksjon» og «samskaping» brukes ikke av Solberg-regjeringen, men argumentasjonen er den samme:

Med sikte på de demografiske utfordringer som venter oss for fullt om 10–15 år, bør tjenestene organiseres slik at de støtter opp under og utløser alle de ressurser som ligger hos brukerne selv, deres familie og sosiale nettverk, i nærmiljøet og lokalsamfunnet, i ideelle virksomheter og i næringslivet (Meld. St. 26 (2014–2015), s. 12).

Når det gjelder vektleggingen av ansvar, aktivitet og deltakelse hos innbyggerne er det likevel klare nyanser mellom Solberg-regjeringens og den rød–grønne regjeringens retoriikk. Her trer en tydeligere liberal medborgerskapsforståelse fram. Det er individets rett til å gjøre valg som understrekes, mens velferdsstaten skal legge til rette for at individet gis utviklingsmuligheter og forutsetninger for å gjøre gode valg:

Dersom de gode valg vi står overfor er vanskelige mens de mindre gode er enkle, kreves det mer av oss. Manglende overskudd til å mestre hverdagens utfordringer gjør ofte at vi velger det som er enklest, selv om dette ikke er til beste for oss eller omgivelsene. Dette betyr at vi både må styrke den enkeltes mestringssevne og samtidig gjøre de gode valgene enkle. Vi må ikke umyndiggjøre, men skape forutsetninger for at vi kan ha kontroll i eget liv. Vi må utvikle velferdssamfunnet slik at vi alle får mulighet til å utvikle det beste i oss. Dette krever en fornying som innebærer at individene trer ut av massene – at vi skaper et velferdssamfunn som ikke passiviserer, men stimulerer (Meld. St. 19 (2014–2015) s. 12).

### «FOLKEHJEMSTENKNINGEN» UNDER PRESS?

Analysen av policydokumentene viser en betydelig konsensus om korporative prinsipper i velferdspolitikken og en samproduksjonsdiskurs der innbyggernes rettigheter for så vel egen velferd som for fellesskapet vektlegges. En slik konsensusorientering har dominert på tvers av regjeringskonstellasjoner etter at brukermedvirkningsretorikken kom inn i policydokumentene på 1980-tallet. Diskursen samsvarer med det sosialdemokratiske idealet om «folkehjemmet» der en samarbeidsorientert ideologi råder og ulike aktører i lokalsamfunnet sammen skal skape de gode løsningene.

Selv om det også er betydelig kontinuitet i brukermedvirkningsretorikken i Solberg-regjeringens policydokumenter sammenliknet med dokumentene fra tidligere regjeringer de foregående 25–30 årene, representerer den også et brudd. Det frie enkeltindivid

står her fram som et ideal på en tydeligere måte enn før, og offentlig monopol på levering av velferdstjenester betraktes som en innskrenkning av den individuelle friheten. I hvilken grad en slik tydeligere konsumentorientering vil ha konsekvenser for den brede politiske konsensusen om brukermedvirkning som har eksistert er for tidlig å si. Det vil både avhenge av hvordan styrkeforholdet mellom de ulike partiene utvikler seg og hvilke allianser som inngås.

## LITTERATUR

- Alford, J. (2009) *Engaging public sector clients. From service-delivery to co-production*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Andreassen, T.A. (2004) *Brukermedvirkning, politikk og velferdsstat*, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Andreassen, T.A. (2005) *Brukermedvirkning i helsetjenesten*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T.A. (2009) *Brukermedvirkning i NAV*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T.A. (2013) En sosial bevegelse blant mennesker med psykiske problemer, i R. Norvoll (red.): *Samfunn og psykisk helse. Samfunnsvitenskapelige perspektiver*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Barnes, M. og P. Cotterell (2012) From margin to mainstream, i M. Barnes og P. Cotterell, *Critical perspectives on user involvement*, Bristol: The Policy Press.
- Beresford, P. (2012) The theory and philosophy behind user involvement, i P. Beresford og S. Carr (red.): *Social care, service users and user involvement*, London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- Beresford, P. (2016) All our welfare: Towards participatory social policy, Bristol: The Policy Press.
- Birnbaum, S. (2015) Welfare contractualism, social welfare and republican citizenship, i R. Ervik, N. Kildal og E. Nilsen (red): *New contractualism in European welfare State policy*, Farnham: Ashgate.
- Bovaird, T. (2007) Beyond engagement and participation. User and community coproduction of public services, *Public Administration Review*, September/October, 67(5):846–860. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x.
- Bozeman, B. (2007) *Public values and public interests: counterbalancing economic individualism*, Washington DC: Georgetown University Press.
- Braye, S. (2000) Participation and involvement in social care: an overview, i H. Kemshall og R. Littlechild (red.), *User involvement and participation in social care. Research informing practice*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- Carr, S. (2012) Participation, resistance and change, i P. Beresford og S. Carr: *Service users and user involvement. Research highlights in social work*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- Dwyer, P. (2000) *Welfare rights and responsibilities. Contesting social citizenship*, Bristol: The policy Press.
- Fledderus, J., T. Brandsen og M. Honingh (2014) Restoring trust through the co-production of public services: A theoretical elaboration, *Public Management Review*, 16(3):424–443. DOI: 10.1080/14719037.2013.848920.
- Førde, E. (1981) *Vi er alle sosialdemokratar*, Oslo: Tiden.

- Halvorsen, R. og B. Hvinden (2015) Ny kunnskap i funksjonshemmingspolitikken – et bytteforhold i endring, i P. Kermit, A. Gustavsson, A. Kittelsaa og B. Ytterhus (red.): *Utviklingshemming. Hverdagsliv, levekår og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Harrison, S., G. Dowswell og T. Milewa (2002) Guest editorial: public and ‘user involvement’ in the UK National Health Service, *Health and Social Care*, s. 63–66.
- Heater, D. (1999) *What is Citizenship?* Cambridge: Polity Press.
- Hunter, S. & Ritchie, P. (2007) *Co-production and Personalisation in Social Care*, London & Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- Juhila, K., S. Raitakari og C. Hall (2016) *Responsibilisation at the margins of welfare services*, London/ New York: Routledge.
- Jæger, M.M. (2000) T.H. Marshall og det moderne medborgerskab, *Tidsskrift for velferdsforskning*, 3(4):219–233.
- Jørgensen, M.W. og L. Phillips (1999) *Diskursanalyse som teori og metode*, Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Klausen, K.K., og K. Ståhlberg (red.) (1998) *New Public Management i Norden*, Odense: Odense Universitetsforlag.
- Kymlicka, W. (2002) *Contemporary political philosophy: An introduction*, Oxford: Oxford University Press.
- Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd [eldrerådsloven]* (1991), Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* (1992), Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)* (1999), Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Lov om helseforetak m.m. (helseforetaksloven)* (2001), Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Lov om råd eller representasjonsordning i kommunar og for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.*, (2005), Oslo: Barne- og likestillingsdepartementet.
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven]* (2006), Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)* (2011), Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- MacGregor, S. (1999) Welfare, neo-liberalism and new paternalism: Three ways for social policy in late capitalist societies, *Capital & Class*, 22(67):91–118.
- Marshall, T.H. (1992/1950) *Citizenship and social class*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, S. (2009) Engaging with citizens and other stakeholders, i T. Bovaird og E. Löffler (red.): *Public Management and Governance*, New York: Routledge.
- Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 34 (2012–2013) *Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 19 (2014–2015) *Folkehelsemeldingen. Mestring og muligheter*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens helsetjeneste – nærhet og helhet*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Nordby, T. (1994) *Korporatisme på norsk*, Oslo: Universitetsforlaget, Oslo:

- NOU 2011:11, *Innovasjon i omsorg*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Oliver, M. og J. Campbell (1996) *Disability politics: understanding our past, changing our future*, London: Routledge.
- Pestoff, V. (2006) Citizens and co-production of welfare services, *Public Management Review*, 8(4):503–519. DOI: 10.1080/14719030601022882.
- Pestoff, V. (2012) Co-production and third sector social services in Europe, i V. Pestoff, T. Brandsen og B. Verschuere: *New public governance, the third sector and co-production*, New York London: Routledge.
- Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*, Sundvollen 7.10.2013.
- Ramsdal, H., og E.J. Skorstad (2004) *Privatisering fra innsiden. Om sammensmeltingen av offentlig og privat organisering*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Realpe, A. og L.M. Wallace (2010) *What is co-production?* London: The Health Foundation Inspiring Improvement.
- St. meld. nr. 21 (1998–1999) *Ansvar og meistring*, Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. nr. 26 (1999–2000) *Om verdier for den norske helsetenesta*, Oslo: Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. nr. 45 (2002–2003) *Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstenestene*, Oslo: Sosialdepartementet.
- St. meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsutfordringer*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- St. meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*, Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Szebehely, M. og G. Meager (2013) Four Nordic countries – four responses to the international trend of marketization, i G. Meager og M. Szebehely (red.): *Marketisation in Nordic eldercare*, Stockholm: Department of Social Work, Stockholm University.
- Trygstad, S., T. Lorentzen, E. Løkken og N. Skalle (2006) *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004*, Fafo-rapport 530, Oslo: Fafo.
- Vabø, M., K. Christensen, F.F. Jacobsen og H.D. Trætteberg (2013) Marketisation in Norwegian eldercare: preconditions, trends and resistance, i G. Meager og M. Szebehely (red.): *Marketisation in Nordic eldercare*, Stockholm: Department of Social Work, Stockholm University.
- Western, M., J. Baxter, J. Pakulski, B. Tranter, J. Western, M. van Egmond, J. Chesters, A. Hosking, M. O’Flaherty og Y. van Gellecum (2007) Neoliberalism, inequality and politics: The changing face of Australia, *Australian Journal of Social Issues*, 42(3):401–418.
- Williams, B.N., S.-C. Kang og J. Johnson (2016) (Co)-Contamination as the dark side of co-production: public value failures in co-production processes, *Public Management Review*, 18(5):692–717. DOI: 10.1080/14719037.2015.1111660.