



Høgskolen
i Innlandet



Handelshøgskolen Innlandet – Fakultet for økonomi- og samfunnsvitenskap

Line Margrethe Jenhaug

Samskaping og brukerdrevet innovasjon i offentlige omsorgstjenester i et maktperspektiv

Ph.D.-avhandlinger i innovasjon i tjenesteyting i offentlig og privat sektor
2020



PhD Dissertations in Innovation in Services in the Public and Private Sectors (INSEPP)
Ph.d.-avhandlinger i innovasjon i tjenesteyting i offentlig og privat sektor (INTOP)

- No. 1 Stine Lien Nasir:** Innovasjon Norge: innovasjonspolitisk verktøy eller symbol?
- No. 2 Marit Engen:** Frontline employees as participants in service innovation processes: innovation by weaving
- No. 3 Siv Magnussen:** Lokalmedisinsk senter som nasjonal innovasjonsidé og interkommunal innovasjonsprosess: En kvalitativ casestudie om utvikling av tre interkommunale lokalmedisinske sentre
- No. 4 Iveta Malasevska:** Innovative pricing approaches in the alpine skiing industry
- No. 5 Anne Jørgensen Nordli:** Exploring the CIS and hidden innovation in a service context
- No. 6 Olga Høeg Guldborg:** Dynamics of innovation network practices in tourism
- No. 7 Randi Stokke:** From “Plug” to “play”:
Making established technology innovations work in caring services
- No. 8 Mette Sønderskov:** Lokalpolitikernes holdninger til borgerdeltakelse:
En propp for demokratisk innovasjon?
- No. 9 Gunhild Wedum:** Retrovasjon: Innovasjon med utspring i tradisjon i matbransjen
- No. 10 Sigrid Myklebø:** Arbeidsretting som innovasjonsidé og praksis:
Oversettelse og samarbeid i introduksjonsprogrammet for flyktninger
- No. 11 Roald Undlien:** “We just knew that we had to be a part of it”
– The Youth Olympic Games as a catalyst for social innovation
- No. 12 Odd Rune Stalheim:** Innovasjon i høgare utdanning:
Eit studentperspektiv på utvikling av profesjonskompetanse
- No. 13 Rolf Findsrud:** Theorizing about resource integration
Studies of actors and service innovations in dynamic contexts
- No. 14 Line Margrethe Jenhaug:** Samskaping og brukerdrevet innovasjon i offentlige omsorgstjenester
i et maktperspektiv

Line Margrethe Jenhaug

**Samskaping og brukerdrevet innovasjon
i offentlige omsorgstjenester i et
maktperspektiv**

Ph.d.-avhandling

2020

Handelshøgskolen Innlandet – Fakultet for økonomi- og samfunnsvitenskap

Trykk: Flisa Trykkeri A/S

Utgivelsessted: Elverum

© Forfatteren (sett inn årstall)

Det må ikke kopieres fra publikasjonen i strid med åndsverkloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor.

Ph.d.-avhandlinger i innovasjon i tjenester i offentlig og privat sektor nr. 14

ISBN trykt utgave: 978-82-8380-220-7

ISBN digital utgave: 978-82-8380-221-4

ISSN trykt utgave: 2535-6151

ISSN digital utgave: 2535-6143

Sammendrag

De siste årene har det i offentlig sektor vært en økende vektlegging av samskaping og innovasjon sammen med brukerne og de pårørende i helse- og omsorgstjenester. Når samtidig også velferdssektoren i Norge og andre land står overfor økte bærekraftutfordringer, er det sannsynlig at meningsinnholdet i begrepene samskaping og brukerdrevet innovasjon påvirkes. Hos beslutningstakere og i forskningslitteraturen brukes ofte begrepene på en måte som legger til grunn at samskaping og brukerdrevet innovasjon implisitt tilfører verdi til alle parter. Denne avhandlingen undersøker begrepene som del av et samskapingsparadigme. Avhandlingen er artikkelbasert og bygger på eksisterende kunnskap og empiriske undersøkelser i form av intervjuer, observasjoner og dokumentanalyser fra fire inkluderte artikler. Målet med avhandlingen er *å stille kritiske spørsmål ved diskursen om samskaping og brukerdrevet innovasjon i offentlig sektor fra brukersidas perspektiv.*

Teoretisk tar avhandlingen utgangspunkt i kunnskap om samskaping og verdisamskaping, hovedsakelig basert på teorien om tjenestelogikk i privat sektor (service (dominant) logic) og tilpasningen av denne teorien til offentlig sektor, som kalles offentlig tjenestelogikk (public service logic (PSL)). Avhandlingen trekker på teori om brukermedvirkning, empowerment, samødelegging av verdi og på maktteori utviklet av Foucault for å bidra til en utvidet forståelse av samskaping og brukerdrevet innovasjon. Avhandlingen gir flere bidrag til teorien på feltet. Ett teoretisk bidrag er å påvise årsaker til verdisamødelegging i offentlig sektor for tredje part og at det mer nøytrale, eksisterende konseptet interaktiv verdiforming er en hensiktsmessig innfallsvinkel til samarbeidet mellom ansatte og pårørende i tjenester i offentlig sektor. Et annet teoretisk bidrag er en økt forståelse av hvordan ulike governmentality-teknikker i samskaping og brukerdrevet innovasjon bidrar til subjektivering av individene og gjør dem til ansvarlige og handlekraftige subjekter, og jeg utvikler begrepet om «twisted value propositions». Praktisk bidrar avhandlingen til å gi innsikt i ansattes krysspress mellom inkludering av brukersida og public values i samskapingsparadigmet, og den gir kunnskap om hvordan pårørende kan formes til aktive og ansvarlige subjekter på velferdsstatens premisser. Avhandlingen gir også kunnskap om hvordan denne formingen av individer kan ses som en del av en nyliberalisering av velferdsstaten.

Abstract

In Norway during the last couple of years, there has been an increased public sector emphasis on co-creation and innovation with service users of health and care services. When Western welfare states simultaneously face increased sustainability challenges, the meaning of the concepts of co-creation and user-driven innovation is likely to be affected. The concepts are often used by decision-makers and in research literature in a way that informs co-creation and user-driven innovation as implicitly giving value to all parties.

This thesis examines the concepts as elements of a co-creation paradigm. It is article-based and builds on existing knowledge and empirical research consisting of interviews, observations and document analysis derived from four articles. The aim of the thesis is *to ask critical questions about the discourse of co-creation and user-driven innovation in the public sector from the perspective of the user side.*

Theoretically, the thesis's starting point is knowledge about co-creation and value co-creation based mainly in the theory of service logic and service-dominant logic in the private sector and the adaptation of this theory for the public sector – called public service logic (PSL). The thesis draws on theories of user participation, empowerment and value co-destruction and on the theory of power developed by Foucault to expand the knowledge of co-creation and user-driven innovation.

The thesis makes several contributions to the topic. One theoretical contribution is to demonstrate reasons for value co-destruction in the public sector for third parties and to point out that the more neutral, existing concept of interactive value formation is an appropriate approach to cooperation between employees and family carers in public sector services. Another theoretical contribution is an increased understanding of how various “governmentality techniques” in co-creation and user-driven innovation contribute to the subjectification of individuals and make them responsible, active and entrepreneurial subjects. Furthermore, I develop the concept of “twisted value propositions”. Practically, the dissertation provides insights into employee cross-pressure between the inclusion of the user side and public value in the co-creation paradigm and provides knowledge on how family carers can be formed into active and responsible subjects based on the welfare state's premises. The dissertation also provides knowledge on how this shaping of individuals can be seen as part of a neoliberalization of the welfare state.

Forord

Å skrive denne doktorgradsavhandlingen har vært både fint og krevende, men først og fremst en bratt læringskurve. Gjennom prøving og feiling har jeg lært mye om omsorg, tjenester, makt, om samfunnet og om å forske. Om komplisert teori som har blitt vanskeligere jo mer jeg har lest. Det har vært en øvelse i utholdenhet og selvdisciplin, og jeg er så glad og føler meg så privilegert som har fått lov til å gjøre dette.

Det som har vært viktigst for at dette har gått bra til slutt er at jeg har blitt kjent med mange bra folk. Først og fremst hadde ikke denne avhandlingen blitt noe av hvis det ikke var for god veiledning. Tusen takk til hovedveileder professor Ole Petter Askheim og medveileder professor Per Skålén for konstruktiv, grundig, lærerik og motiverende veiledning og støtte. Ole Petter, du har trygt ledet meg gjennom denne læreprosessen helt siden jeg startet med å skrive masteroppgave i 2013. Takk også for at jeg fikk bli med i BPA-prosjektet den gangen, at du fikk meg med på konferanser, har fått meg til å gå langt utenfor komfortsona flere ganger og at du ville skrive artikkel med meg. Jeg har lært så mye av deg. Per, takk for at du sa ja til å bli medveileder etter god opponering på 50%-seminaret mitt. Du har hjulpet meg mye med teoriutvikling og lært meg mye om å skrive. Professor Ingrid Guldvik var med i starten og var også i forskningsgruppa da jeg skrev masteroppgave. Takk til deg også for gode innspill, og for - sikkert uten at du vet det - å ha bidratt til at jeg turte å søke på stillingen som stipendiat.

Takk til informantene mine; pårørende som kjemper for det kjæreste de har, og de ansatte som har så viktige jobber. Spesielt takk til dere Inger og Ellen på PIO-senteret, for at dere tok imot meg, er interesserte og lot meg forske på prosjektet deres. Jeg håper vi kan fortsette samarbeidet.

Takk til hele INTOP-miljøet med leder professor Martin Rønningen. Martin, du har vært støttende å ha på sidelinja, lett å snakke med og alltid opptatt av at vi skal få det til. Takk også for fine faglige samlinger og kurs. Disse årene hadde ikke vært på langt nær så fine hvis det ikke var for den stipendiatgruppa som var der da jeg startet og har vært der hele tiden etter det. For en gjeng! Kjære dere, Gunhild Wedum, Mette Sønderskov, Sigrid Myklebø, Jonas Karlsen Åstrøm, Roald Undlien, Odd Rune Stalheim, Erlend Aas Gulbrandsen, Svein Erik Nordhagen og etter hvert andre stipendiater: tusen takk for alle de morsomme lunsj-

samtalene og samlingene vi har hatt. Det har handlet om faglige ting, men mest om alt det andre viktige. Dere har vært så bra å ha for meg. Kjære Marit Engen, du var jo nesten ferdig med doktorgraden da jeg startet og har vært der siden som en god venn, støtte og inspirasjon gjennom mange samtaler om fag og om livets opp- og nedturer. Tusen takk! Jeg er så glad for at vi (nesten) alle sammen skal fortsette å være kolleger.

Takk til lærergruppa på Sosialt arbeid og instituttleder Grethe Netland som har tatt imot meg som kollega og som har vært tålmodige i spesielt utfordrende perioder. Jeg gleder meg til å jobbe mer sammen med dere framover.

Til familien min: det er imponerende at dere har holdt ut så bra. Ole Martin, tusen takk for at du orker. Du vasker hus, holder orden på avtaler og vet hvor tingene mine er når jeg er skikkelig stressa. Du har stått støtt i stormene og må være verdens mest tålmodige. Sina, Jenny og Ludvig, takk for at dere holder meg oppe med masse humor og tilstedeværelse. Selv om jeg ikke alltid har vært så mentalt tilstede så er dere viktigst av alt, alltid. Mamma Grethe, takk for at du er en god og støttende nabo og alltid har trua på meg. Pappa Leif, jeg vet at du var stolt av meg og at du hadde vært ekstra stolt nå. Jeg gledet meg sånn til å vise deg at jeg fikk det til og til at du skulle være med på disputas, men slik ble det ikke.

Jeg tror jeg ser verden med litt andre øyne nå enn da jeg startet. Foucault sier at vi vet ofte hva vi sier og hva vi gjør, men ikke alltid hva det vi sier og gjør gjør. At språk og diskurs er makt og gir konsekvenser ut over akkurat det vi sier og gjør her og nå. Potensielt kan kanskje også denne avhandlingen påvirke andre til å bli litt mer bevisst disse koblingene.

[...] In each sentence that you pronounce - and very precisely in the one that you are busy writing at this moment, you who have been so intent, for so many pages, on answering a question in which you felt yourself personally concerned and who are going to sign this text with your name - in every sentence their reigns the nameless law, the blank indifference:

'What matter who is speaking; someone has said: what matter who is speaking

(Foucault, 1991: 72)

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	i
Abstract	ii
Forord	iii
1 Innledning	1
1.1 Den sosialdemokratiske velferdsstaten i utvikling	1
1.2 Samskaping og innovasjon som paradigme i dagens velferdsstat	4
1.3 Pårørende som brukere og samarbeidspart i omsorgssektoren.....	7
1.4 Mål med avhandlingen og forskningsspørsmål	8
1.5 Avhandlingens struktur.....	11
2 Teoretisk rammeverk og kunnskapsgrunnlag	13
2.1 Samskaping.....	13
2.1.1 Samskaping og samproduksjon	13
2.1.2 Verdisamskaping	15
2.1.3 Samskaping av public value og privat verdi	19
2.1.4 Kritikk av samskapingsbegrepet	22
2.1.5 Brukermedvirkning og samskaping	23
2.2 Brukernes rolle i tjenesteinnovasjon i offentlig sektor	27
2.2.1 Bruker- og samarbeidsdrevet innovasjon	28
2.2.2 Tjenesteinnovasjon som samskaping av verdi	31
2.3 Foucaults teori om makt	33
2.3.1 Makt og diskurs	33
2.3.2 Governmentality	36
2.3.3 Kritikk av verdisamskaping basert på det Foucauldianske maktbegrepet	40
2.3.4 Diskursteori og (brukerdrevet) innovasjon	42
2.3.5 Oppsummering av det teoretiske rammeverket.....	43
3 Vitenskapsteori og metode.....	47

3.1	Metodologi.....	47
3.1.1	Et sosialkonstruksjonistisk fundament	47
3.2	De empiriske undersøkelsene	48
3.2.1	Dokumentstudie av melding til Stortinget 29 (2012–2013).....	49
3.2.2	En kvalitativ intervjustudie av foreldre til barn med brukerstyrt personlig assistent	50
3.2.3	Kvalitativ studie av brukerdrevet innovasjon og samskaping mellom pårørende og kommunale omsorgstjenester.....	51
3.2.4	Analyse.....	53
3.3	Forskningens kvalitet.....	54
3.3.1	Kredibilitet	55
3.3.2	Overførbarhet	56
3.3.3	Pålitelighet (dependability)	57
3.3.4	Bekreftbarhet (confirmability)	58
3.3.5	Etiske overveielser	59
3.3.6	Avsluttende kommentar om forskningens kvalitet.....	59
4	Oppsummering av artiklene	61
4.1	Artikkel 1	61
4.2	Artikkel 2.....	62
4.3	Artikkel 3.....	63
4.4	Artikkel 4.....	64
4.5	Artiklenes bidrag til forskningsspørsmålene	65
5	Diskusjon	67
5.1	Hvordan kan vi forstå brukermedvirkning i samskapingsdiskursen?.....	67
5.1.1	Samskaping plassert i Arnsteins stige for brukermedvirkning.....	68
5.1.2	Samskaping som diskurskooptering av brukermedvirkningsbegrepet.....	71
5.2	Hvordan påvirker samskapingparadigmet ansattes rolle i samarbeidet med pårørende?	74

5.2.1	Krysspress mellom offentlige og individuelle verdier i samskappingsparadigmet	74
5.2.2	Ansattes håndtering av samskaping med brukerne som governmentality	78
5.3	Hvilken betydning har dagens samskappingsdiskurs for forholdet mellom mikroprosesser i den offentlige tjenesteytingen og velferdsstatens utvikling?	83
6	Sluttkommentar og videre forskning	89
7	Litteraturliste.....	91
8	Vedlegg	101

Tabeller

Tabell 1. Oversikt over de fire artiklene som inngår i avhandlingen.	10
Tabell 2. Oversikt over de ulike studiene knyttet til artiklene	49
Tabell 3. Oversikt over deltakere i studie 1. (basert på tabell i (Jenhaug, 2014, s. 39))	50
Tabell 4. Oversikt over metoder i studie 3 som har informert til artikkel 3 og 4.....	52
Tabell 5. Oppsummering av artiklenes bidrag til forskningsspørsmålene	66

Figurer

Figur 1. Arnsteins stige for brukermedvirkning (Etter Arnstein (1969, s. 217)).	24
Figur 2. Det teoretiske rammeverket for avhandlingen.....	44
Figur 3. Verdisamskaping i krysspress mellom public value og privat verdi.	75
Figur 4. IVF som forming av public value og sammenhengen mellom IVF, operante/operande ressurser og verdi-i-bruk.	77
Figur 5. Samskaping subjektifiserer individer, som igjen påvirker offentlige verdier og politikk.	86

Oversikt over avhandlingens artikler

Artikkel nr. 1

Jenhaug, L. (2018). Myndighetenes forventninger til pårørende som samprodusenter i omsorgstjenester. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(1), 39–58.

Artikkel nr. 2

Jenhaug, L. & Askheim, O.P. (2018). Empowering Parents as Co-producers: Personal Assistance for Families with Disabled Children. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 20(1), 266–276.

Artikkel nr. 3

Jenhaug, L.M. (2020). Employees' resistance to users' ideas in public service innovation. *Australian Journal of Public Administration*.

Artikkel nr. 4

Jenhaug, L.M. Extending PSL through a Study of Interactive Value Formation. Sendt inn til *International Journal for Public Administration*.

1 Innledning

I denne avhandlingen er hovedtemaet nye forståelser av samarbeidet mellom pårørende og kommunale omsorgstjenester. Avhandlingen er artikkelbasert og består av fire artikler og en kappe. Artikkene tar opp temaet på ulike måter.

De kommunale tjenestenes samarbeid med brukerne og de pårørende er et tema med økende aktualitet og oppmerksomhet i dagens velferdsstat, og nye begreper og nytt innhold i gamle betegnelser er med på å forme hvordan samarbeidet skal foregå. I beskrivelsene av samarbeidet mellom de offentlige tjenestene og brukerne eller sivilsamfunnet brukes i økende grad begreper som «samskaping», «verdisamskaping», «samproduksjon» og «innovasjon» av både beslutningstakere og forskere på feltet. Målet med begrepsbruken sies å være et forbedret samarbeid mellom offentlige institusjoner og sivilsamfunnet, herunder brukerne og de pårørende (Agger & Lund, 2017; Helse- og omsorgsdepartementet). Denne avhandlingens tema er nærmere bestemt samskaping og brukerdrevet innovasjon som en del av et samskappingsparadigme. Jeg problematiserer teorien og politikken som handler om samskaping og brukerdrevet innovasjon ved hjelp av empiriske kvalitative undersøkelser og teori om makt og diskurs. På den måten ønsker jeg å bidra til utviklingen av teoretisk og praktisk kunnskap om samskaping. Det empiriske grunnlaget i avhandlingen handler om pårørende som samskapere og innovatører i omsorgstjenester i offentlig sektor. Bakgrunnen for valget av temaet er måten den norske velferdsstaten har utviklet seg på i nyere tid, med utfordringer som krever løsninger på tvers av grenser mellom de ulike sektorene, tjenestene og befolkningsgruppene.

1.1 Den sosialdemokratiske velferdsstaten i utvikling

For å forstå dagens vektlegging av brukere og pårørende som ressurser og samarbeidsparter vil jeg først belyse den norske sosialdemokratiske velferdsstaten i en historisk kontekst. Jeg ser den historiske utviklingen i sammenheng med ulike styringsregimer i vestlige velferdsstater: offentlig administrasjon, new public management og samstyring (Osborne, 2010a; Røiseland & Vabo, 2012). Endringer i styringsregimene er reaksjoner på oppståtte utfordringer. De gjennomføres med ulike tilnærminger til samarbeidet med brukersida, og de legger føringer for brukernes muligheter for innflytelse.

Den sosialdemokratiske velferdsstaten blomstret i Norge opp etter annen verdenskrig, og målet var å bygge opp landets velferd og økonomiske bærekraft. Det ble lagt til rette for at flere skulle

i arbeid, og det ble i økende grad bygget institusjoner for dem som ikke klarte seg selv. «Offentlig administrasjon» var styresettet, det vil si at det ble bygget opp en offentlig sektor med sterke og robuste velferdstjenester og skarpe grenser mot privat sektor og mellom administrasjon og politikk (Røiseland & Vabo, 2012). Det representative demokratiet hadde stor legitimitet. Brukerne ble karakterisert som klienter, profesjonene definerte brukernes behov og tilbød standardiserte løsninger, og innovasjon ble typisk implementert ovenfra og ned (Hartley, 2005). Samarbeidet med brukerne var etter denne modellen basert på regler og rettigheter, noe som i stor grad gav rom for bruk av profesjonelt skjønn. Brukerne skulle ha innflytelse ved å bli hørt og tatt med i beslutninger som supplement til det representative demokratiet (Rønning & Solheim, 1998). Samtidig var de pliktige til å bidra til fellesskapet etter evne. Altså lå det en viss gjensidighet som grunnlag for de universelle velferdsordningene.

På 80-tallet begynte det å komme en endring i tankegangen som lå til grunn for velferdspolitikken i vestlige velferdsstater generelt, og som en reaksjon på det som ble sett som byråkratisk treghet og manglende kostnadseffektivitet i offentlig sektor ble det i økende grad innført styringsmekanismer som var mye brukt i det private næringslivet (Røiseland & Vabo, 2012). Disse styringsmekanismene ble for første gang av Hood (1991) omtalt som *new public management* (NPM). Løsningen på effektivitetsproblemet var større grad av kontroll gjennom en uttalt mål- og resultatstyring og gjennom konkurranseutsetting og privatisering av offentlige tjenester. Dette gjorde at tjenestene måtte yte mer til en lavere kostnad. Brukernes muligheter for å velge mellom ulike tilbydere ble sett som viktig, og den profesjonelle makten ble mindre ved at brukeren skulle ha en mer direkte innflytelse på enkelte anbudsutsatte tjenester (Andersen, 2011). I den norske sosialdemokratiske velferdsstaten har NPM først og fremst resultert i desentralisering av statlige enheter, mindre politisk kontroll og at mål- og resultatstyring, kvasimarkeder og bestiller-utførermodeller fra privat sektor tas i bruk i kommunene. Moderniseringen skulle som hovedregel skje innenfor fellesskapets rammer og en sterk offentlig sektor (Trygstad, Lorentzen, Løken, Moland & Skalle, 2006). Blant annet begrepet «innovasjon» ble tatt i bruk etter inspirasjon fra privat sektor, som erstatning for reform og endring (Langergaard, 2011).

NPM ble og er fortsatt mye kritisert for å bidra til en nedbygging av velferdsstaten gjennom konkurranseutsetting av offentlige tjenester, ikke ta hensyn til forskjellene på privat og offentlig sektor og for en nedtoning av brukeren som innehaver av både rettigheter og plikter i et fellesskap (Osborne, 2006, 2010b; Torfing & Triantafillou, 2010a, 2010b). Brukerne framstilles

som kunder som uten forpliktelser kan «shoppe» tjenester, og som tar for lite ansvar for sine egne endringsprosesser (Helse- og omsorgsdepartementet; Osborne, 2010a).

Samtidig ble det fra 90-tallet av en stadig større bevissthet omkring demografiske endringer som vil påvirke velferdsstatens omsorgstilbud. For eksempel viser Holmøy, Kjølvik og Strøm (2014) til bærekraftutfordringer i velferdssektoren framover på grunn av økt behov for helse- og omsorgstjenester generelt i befolkningen, store barnekull etter annen verdenskrig og økt gjennomsnittlig levealder. Samtidig vil ikke antallet yrkesaktive, det vil si de som jobber med og for de omsorgstrengende, øke og det blir en ressursmangel i helse- og omsorgssektoren. Slike økte komplekse og ressurskrevende utfordringer har flyttet oppmerksomheten fra brukere og borgere som kunder til at frivillige, pårørende og primærbrukere i økende grad ses som ressurser og samarbeidsparter for velferdstjenestene. Dermed får vi fra 2000-tallet av en vektlegging i politikk og i forskningslitteratur av styringsformen som kalles *new public governance*, *governance*, *samstyring* eller *nettverksstyring* (Bovaird & Löffler, 2003; Osborne, 2006, 2010b; Røiseland & Vabo, 2012; Torfing, Røiseland & Sørensen, 2016; Torfing, Sørensen & Røiseland, 2019). I denne avhandlingen kalles denne styringsformen *samstyring*.

I samstyringsparadigmet er selve samarbeidsprosessen mellom ulike aktører vel så viktig som resultatet (Røiseland & Vabo, 2012), og i policyen fremmes i økende grad horisontale former for samarbeid på tvers av organisasjons- og sektorgrenser, også med pårørende og primærbrukere (Helse- og omsorgsdepartementet; NOU 2011:11; NOU 2011:17). Man ønsker at brukergrupper i ideell og sivil sektor i større grad skal høres, og det oppfordres til brukerdrevet innovasjon (user-driven/user-based innovation) (Helse- og omsorgsdepartementet; NOU 2011:11). NPM og samstyring har til felles en implisitt kritikk av det representative demokratiet ved at innflytelse direkte fra brukerne ses som mer hensiktsmessig for tjenesteyting og innovasjon (Langergaard, 2011). Forskjellen mellom de to styringsregimene er at innflytelsen i NPM i samsvar med nyliberal politikk skjer gjennom muligheten til å velge bort tjenestene mens samstyringstenkningen skal gi brukerne medbestemmelse gjennom en stemme (Andersen, 2011). Loga (2018) legger vekt på at demokratisk deltakelse ses som en viktig del av velferdsstatens bærekraft i Skandinavia, hvor sivilsamfunnet oppfordres til demokratisk deltakelse gjennom ideell tjenesteproduksjon og innovasjon. Røiseland og Vabo (2012) påpeker at slike deltakerdemokratiske samarbeidsformer vektlagt i samstyringsparadigmet også kan ses som en trussel mot det representative demokratiet, noe de ser som problematisk. Det handler om at flere beslutninger tas av færre mennesker som ikke representerer hele gruppa, og at det blir utydelig hvem som har ansvar, og

hvem som inkluderes i avgjørelsene. Forfatterne ser også et annet paradoks når det gjelder samstyring: «På den ene siden handler politikk og offentlig styring om å overkomme konflikter og interessemotsetninger, og på den andre siden fremstår konflikt mellom partene nettopp som det største hinderet for vellykket samstyring» (Røiseland & Vabo, 2012).

Samtidig som samskapings-tenkningen er økende i den norske velferdsstaten, finnes det fortsatt virkemidler som er knyttet til NPM (Torfing & Triantafillou, 2010a), slik som måling av gjennomstrømning i tjenestene framfor vurdering av brukernes opplevelser og insentiver som skal oppmuntre ansatte i tjenestene til å være effektive. Flere vektlegger også hvordan den norske og nordiske velferdsstatens ytelser som et ledd i en nyliberal utvikling har blitt mindre universelle og i større grad basert på individuelt ansvar, gjensidighet og kontraktsfesting av rettigheter, noe som hevdes å gå ut over dem som stiller svakest (Kildal, 2013; Kvist & Greve, 2011). Mens NPM på grunn av innføringen av blant annet mål- og resultatstyring og anbudsutsetting av tjenester uttrykker en nyliberal politikk, kan samstyring ifølge blant andre Brown (2015) ses mer som en del av en nyliberal logikk som endrer demokratiske verdier på en mer indirekte måte nedenfra og opp (se 2.3.2).

Et mål i samstyringstenkningen er som nevnt økt aktivisering av brukeren, og mens samstyring vektlegger horisontale former for samarbeid mellom ulike organisasjoner og sektorer, blir begrepet samskaping brukt om organisasjoners samarbeid med borgerne, og vokser fram parallelt med vektleggingen av samstyring.

1.2 Samskaping og innovasjon som paradigme i dagens velferdsstat

Som en viktig del av samstyringsparadigmet blir samskaping som begrep i økende grad tatt i bruk i politikken, i media og i forskningslitteraturen med mål om økt verdiskaping i offentlig sektor. Samskaping blir også omtalt som et eget paradigme (Torfing et al., 2019). Til tross for at begrepet er mye brukt i språk og forskning relatert til offentlig sektor, stammer innholdet i samskapingsbegrepet fra privat sektor og forbindes med tjenestelogikk (SL) (Grönroos, 2008, 2011; Grönroos & Voima, 2013) og tjenstedominant logikk (SDL) (Vargo & Lusch, 2004, 2008, 2016). Osborne med flere har med utgangspunkt i denne begrepsforståelsen utviklet en offentlig tjenestelogikk (PSL) (Osborne, 2018; Osborne, Radnor, Kinder & Vidal, 2015; Osborne, Radnor & Nasi, 2013; Osborne, Radnor & Strokosch, 2016), som denne avhandlingen tar opp. Hensikten med orienteringen mot samskaping mellom tilbydere og mottakere av tjenester i privat og offentlig sektor er økt verdiopplevelse for brukerne, noe som igjen skal gi økt verdi til tjenesten. I offentlig sektor er i tillegg verdi for hele sektoren og hele samfunnet

(public value) viktig, noe som gir føringer også for teoriutvikling og vurdering av innføringen av tjenestelogikken i offentlig sektor. De ulike tilnærmingene redegjøres nærmere for i kapittel 2.

I mediene har begrepet blitt brukt betydelig mer fra 2016 (Eimhjellen & Loga, 2017). Røiseland og Lo (2019) viser til en økning i treff i Google på «samskaping» på norske nettsider fra 50 treff i 2014 til 30 000 i 2019. Begrepet samskaping har også i økende grad blitt brukt i Norge i policydokumenter, hvor samskaping ofte blir beskrevet som en metode for å trekke inn brukerne av tjenestene i tjenesteutviklingen og særlig i samhandlingen mellom den enkelte brukeren og tjenesten. På bakgrunn av den økte vektleggingen av samskaping og samproduksjon i policy, mediene og academia, og sett i sammenheng med dagens samstyringsstenkning, ser jeg det her også som rimelig å omtale samskaping som en diskurs og som en del av et paradigme.

Samskaping er et begrep med rom for tolkning, og det gis ulikt innhold i ulike forskningstradisjoner. Det kan forstås som at brukerens verdier må tas hensyn til i tjenesteutformingen for å skape gode og effektive tjenester for brukeren, og slik at målet er økt bærekraft for tjenesten i privat sektor og for tjenesteområdet eller sektoren i offentlig sektor. Det siste framstår som spesielt viktig når man legger vekt på at velferdssektoren er i krise på grunn av de nevnte demografiske utfordringene og behovet for ressurser. Begrepet samproduksjon brukes ofte om det samme som samskaping (Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015), og også med ulikt innhold, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 2.1.1. Også i deler av denne avhandlingen blir begrepene brukt delvis i samme betydning (artikkel 1 og 2), mens de ellers gis ulik betydning. Hovedbegrepet som blir brukt er samskaping, ettersom det kan sies å favne verdiaspektet mer spesifikt, noe som blir viktig for diskusjonen i denne avhandlingen. En sammenligning av de ulike bidragene fra ulike tradisjoner viser også at *samproduksjon* er et mer begrensende begrep enn *samskaping* (se også Torfing et al. (2019)).

Som nevnt over ble innovasjonsbegrepet i økende grad brukt i offentlig sektor i utviklingen av NPM, og innovasjon er også viktig i samstyrings- og samskapingsparadigmet, der det legges vekt på å skape innovasjon sammen med brukerne (Gregory, 2012; Helse- og omsorgsdepartementet; Karlsson, Skålén & Sundström, 2014; NOU 2011:11; Røiseland & Lo, 2019; Skålén, Karlsson, Engen & Magnusson, 2018; Voorberg et al., 2015). Dette gjelder særlig det som kalles samarbeidsdrevet eller brukerdrevet innovasjon. Endringene i tjenestene blir sett som hensiktsmessige og kvalitetssikret for brukersida når de tas med i innovasjonsprosessen, og resultatet så vel som prosessen ses som verdisamskaping for partene. Policydokumenter

anvender også i økende grad innovasjon som begrep og legger vekt på brukernes deltakelse i endringsarbeid.

I forskning på offentlig sektor har samskapingsbegrepet til nå vært lite diskutert kritisk, til forskjell fra i privat sektor, hvor det nå stilles spørsmål ved begrepet og ved inkludering av brukerne i tjenesteproduksjonen generelt. Kritikken handler om at samskaping mellom tjenestene og brukersida i litteraturen brukes som et honnørord – som om det å inkludere brukersida automatisk skulle lede til økt verdi for brukerne eller kundene –, og at konflikt og utnytting er lite vektlagt. Samskaping problematiseres derfor i nyere tjenestelitteratur som bare ett mulig utfall av interaksjonen mellom brukersida og tjenestene; verdi kan også samødelegges (Echeverri & Skálén, 2011; Plé & Chumpitaz Cáceres, 2010; Smith, 2013). Økt vektlegging av inkludering av kunder i tjenesteproduksjon blir også kritisert i et maktperspektiv, med utgangspunkt i Foucault (Beckett, 2012; Beckett & Nayak, 2008; Cova & Cova, 2012; Skálén, Fougère & Felleson, 2008; Zwick, Bonsu & Darmody, 2008). I denne avhandlingen vil jeg se offentlig sektor i lys av disse kritiske arbeidene. Det vil si at jeg ønsker å bidra med kunnskap om samødelegging av verdi, og at jeg også trekker inn maktteori som bygger på Foucaults syn på makt som diskurs og som styringsmentalitet (governmentality), når jeg diskuterer samskaping som diskurs og paradigme. Denne kritikken er et grunnlag for videre diskusjon av samskapingsparadigmet i offentlig sektor.

Samskaping og samproduksjon kan sies å ta over for bruken av brukermedvirkningsbegrepet i offentlig sektor (Askheim, 2017; Askheim, Christensen, Fluge & Guldvik, 2017; Christensen & Fluge, 2016). En forskjell i begrepsbruken er at i brukermedvirkningslitteraturen blir maktforhold mellom brukerne og tjenestene belyst og problematisert, mens denne problematiseringen hittil har vært fraværende i samskapingslitteraturen som omhandler offentlig sektor (selv om den har blitt behandlet i forbindelse med samproduksjon, for eksempel av Needham og Carr (2009)). En diskusjon av innholdet i begrepene og konsekvenser av å skifte ut brukermedvirkningsbegrepet er et tema i denne avhandlingen.

Heller ikke i tjenesteinnovasjonslitteraturen har det blitt lagt vekt på betydningen av maktforhold (et unntak er Sundström, Karlsson og Camén (2017), som viser hvordan ressursene til de ulike interessentene påvirker hvor mye innflytelse de får i innovasjonsprosessen, og hvordan maktposisjoner påvirker forhandlinger om verdi i tjenesteinnovasjon). Å se samskaping og innovasjon i rammen av teorier om diskurs og makt kan belyse på hvilken måte og i hvilken grad verdier hos ulike interessenter blir tellende i samskapings- og innovasjonsprosessen. I denne avhandlingen ser jeg som nevnt samskaping som en diskurs og

et paradigme, noe som også gjør at jeg kan undersøke hvordan samskaping fører med seg en overordnet holdning og et syn på samarbeid generelt som igjen legger føringer for inkluderingen av brukersida i produksjonen og utviklingen av tjenester.

1.3 Pårørende som brukere og samarbeidspart i omsorgssektoren

Pårørende er en del av brukersida i omsorgstjenestene. De kan omtales som brukere, og Rønning og Solheim (1998) karakteriserer dem som primærbrukere når det er de som er den reelle mottakeren av tjenesten det er snakk om, for eksempel når brukeren er på avlastning for at den pårørende skal få fri fra omsorgsoppgavene. Pårørende kan også representere, og ha rettigheter på vegne av, sluttbrukeren når denne ikke kan tale sin egen sak (Kjellebold, 2008), slik tilfellet kan være når det gjelder psykiatri, demens, utviklingshemming eller hjerneskader. Hvis pårørenderollen er så krevende at de pårørende selv får behov for helse- og omsorgstjenester, kan også de bli primærbrukere av tjenester. Den siste brukerrollen belyses ikke i denne avhandlingen.

Pårørende er sekundærbrukere av omsorgstjenester når tjenestene har indirekte betydning for dem ved at de påvirkes av hvordan primærbrukeren blir ivaretatt (Rønning & Solheim, 1998). Et eksempel kan være at foreldre påvirkes av hvordan et utflyttet barn tas vare på i egen bolig. De pårørende og omsorgstjenestene er avhengig av et godt samarbeid til beste for brukeren. Tjenestene kan bruke den pårørende som en forlenget arm og som en ekspert på primærbrukeren, og den pårørende er avhengig av tjenestene for å ta vare på sine nærmeste og seg selv. I avhandlingen brukes stedvis begrepet brukersida om pårørende, brukere og eventuelt den generelle borgeren som tjenestenes samarbeidspart.

På bakgrunn av de nevnte bærekraftutfordringene i velferdssektoren beskrives pårørende i politiske dokumenter som en viktig ressurs som det stilles forventninger til: «[...] morgendagens brukere av helse- og omsorgstjenester blir flere enn før, de vil være i alle aldersgrupper og ha sammensatte omsorgsbehov. Dette vil stille større krav til både familiene og samfunnet» (Barne- og likestillingsdepartementet, 2016 s. 125). «Samskaping blir en metode for å aktivere ressurser på tvers av samfunnet. Dette krever interaksjon, deltakelse og felles problemløsning mellom brukere, pårørende, ansatte i førstelinjen og fra eksperter» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2013 s. 51). Det skal altså stilles større krav til pårørende, og det skal aktiveres ressurser gjennom blant annet deltakelse fra pårørende. Samtidig står pårørende for om lag 100 000 årsverk i omsorgsarbeid, tilsvarende nesten like mye som det kommunale omsorgsarbeidet, og tilsvarende 40 milliarder kroner i lønnsutgifter (per 2010) (Holmøy et al.,

2014). Dette er et betydelig bidrag til omsorgssektoren, og måten samarbeidet mellom de pårørende og tjenestene foregår på framover, vil ha betydning for felles og individuell verdiskaping. Forskning viser at pårørende innen ulike tjenesteområder i Norge opplever en urimelig stor omsorgsbyrde. De sliter med egen helse, og de opplever at de ikke blir hørt i samarbeidet med tjenestene (Askheim, Andersen, Guldvik, Jenhaug & Begg, 2014; Bjørkquist & Hansen, 2017; Breimo, 2014; Hagen, 2008; Kittelsaa & Tøssebro, 2014; Slagsvold, Daatland, Brunborg & Åsland, 2009; Tøssebro, Paulsen & Wendelborg, 2014)). Det at pårørende opplever at det er vanskelig å få tjenester, og at de må kjempe hardt, forteller oss også at pårørende kjemper for primærbrukeren, og at de nærmest kan opptre som advokat for brukeren. Et anstrengt forhold mellom hjelpeapparatet og pårørende kan vi anta gjelder begge veier.

Denne beskrivelsen av velferdsstatens utvikling, forståelsen av pårørende som viktige ressurser og kunnskapen om pårørendes opplevelser som samarbeidspart i omsorgstjenester gir en ramme for å studere kritisk hva vektleggingen av samskaping og brukerdrevet innovasjon i offentlig sektor betyr for pårørende og for sektoren.

1.4 Mål med avhandlingen og forskningsspørsmål

Betydningen som legges i begrepene (verdi)samskaping og brukerinvolvering i politikk og forskning, får innvirkning på hvordan samarbeidet med brukersida om tjenestene og innovasjon i offentlig sektor foregår. Forskningen på og policy-omtalen av samskaping og innovasjon med brukersida, særlig i offentlig sektor, framstår som harmonisk og lite problematiserende, og vi vet lite om hva som skjer når ulike verdier møtes, eller hvilken betydning brukernes verdier får i samskapings- og innovasjonsprosessene i praksis. I denne avhandlingen er derfor hovedmålet *å stille kritiske spørsmål ved diskursen om samskaping og brukerdrevet innovasjon i offentlig sektor fra brukersidas perspektiv.*

Nærmere bestemt vil jeg, gjennom å se diskursen om samskaping og brukerdrevet innovasjon som del av et samskapingsparadigme, vurdere brukersidas muligheter og hindringer for å oppleve økt verdi i samarbeidet mellom omsorgstjenestene og brukerne i dag. Jeg vil belyse hvordan velferdsstatens utvikling påvirker ansattes tolkning av det praktiske samarbeidet med pårørende, samt hvordan denne tolkningen igjen påvirker velferdsstatens utvikling. I avhandlingen er maktstrukturer på mikro- og makronivå viktige for å forstå disse tolkningene.

Jeg undersøker samskaping og brukerdrevet innovasjon kritisk ved hjelp av en kvalitativ intervjustudie av foreldre av barn med brukerstyrt personlig assistanse, en dokumentstudie av Meld. st. 29, *Morgendagens omsorg* (Helse- og omsorgsdepartementet) og en kvalitativ studie av brukerdrevet innovasjon og samskaping mellom pårørende og kommunale omsorgstjenester. Med *brukersida* mener jeg brukerne generelt og pårørende spesielt. Sluttbrukerens perspektiv blir ikke særskilt diskutert i avhandlingen. For å nå det overordnede målet med avhandlingen stiller jeg videre tre forskningsspørsmål som diskuteres i kapittel 5 på bakgrunn av de fire artiklene som avhandlingen bygger på:

1. Hvordan forstås brukermedvirkning i samskapingsparadigmet?

I kapittel 5.1 diskuteres hvilke signaler dagens samskapingsparadigme gir når det gjelder brukerinnflytelse. Den innholdsmessige betydningen av samskapingsbegrepet sammenlignes med forståelsen av brukermedvirkning (redegjøres for i kapittel 2.1.5), først ved å plassere det på Arnsteins (1969) stige for brukermedvirkning og så ved å argumentere for en endring av meningsinnholdet i samarbeid med brukersida.

2. Hvordan påvirker samskapingsparadigmet ansattes rolle i samarbeidet med pårørende?

Når dette spørsmålet diskuteres i kapittel 5.2, tar jeg utgangspunkt i Lipskys perspektiv på ansatte som bakkebyråkrater i et krysspress mellom brukerne og staten (redegjøres for i kapittel 2.1.3). Det diskuteres hvordan innholdet i verdisamskapingen sammen med pårørende kan formes av ansattes håndtering av dagens politiske vektlegging av bærekraftutfordringer samtidig som de skal inkludere brukersida mer aktivt i tjenestene. Ansattes håndtering av samskaping med pårørende ses i pårørendes perspektiv, det vil si at konsekvenser og føringer for pårørende vil bli berørt.

3. Hvilken betydning har dagens samskapingsdiskurs for forholdet mellom mikroprosesser i den offentlige tjenesteytingen og velferdsstatens utvikling?

Her ser jeg i kapittel 5.3 innholdet i samskapingsdiskursen som en del av en pågående utvikling i den sosialdemokratiske velferdsstaten. Jeg kommer inn på demokratiske, politiske og teoretiske konsekvenser av samskapingsparadigmet.

De fire artiklene som inngår i avhandlingen bygger på hverandre og på utviklingen av min egen kunnskap underveis i prosjektet. Slik utgjør begrepene samproduksjon/co-production og samskaping/co-creation en ramme for avhandlingen. Jeg bruker hovedsakelig begrepet *samproduksjon* i de to første artiklene og *samskaping* eller *verdisamskaping* i de neste, og endringen av begrepsbruk kommer av at jeg underveis fikk en større forståelse av ulike

forskningstradisjoners bruk av begrepene. De ulike journalene som artiklene skulle publiseres i har også hatt betydning for valg av henholdsvis samproduksjon/co-production og samskaping/co-creation. De fire artiklene presenteres i tabell 1.

Tabell 1. Oversikt over de fire artiklene som inngår i avhandlingen.

	Tittel	Journal	Status	Medforfatter
1	Myndighetenes forventninger til samproduksjon med pårørende	Tidsskrift for velferdsforskning	Publisert 2018	
2	Parents as Co-producers: Personal Assistance for Families with Disabled Children	Scandinavian Journal of Disability Research	Publisert 2018	Ole Petter Askheim
3	Employees' resistance to users' ideas in public service innovation	Australian Journal of Public Administration	Publisert 2020	
4	Extending Public Service Logic through a Study of Interactive Value Formation	International Journal of Public Administration	Sendt inn til andre gangs vurdering	

Artikkel 1 ser samarbeid med pårørende i lys av samproduksjonsteori og diskuterer hvordan myndighetenes forventninger til pårørende ser ut fra et diskursanalytisk ståsted, hva slags medvirkning som initieres, og hvilke konsekvenser forventningene kan få for pårørende. Artikkel 2 undersøker og diskuterer foreldres erfaringer med samproduksjon med tjenestene og gir innblikk i brukermedvirkning og empowerment som samproduksjon. I artikkel 3 vurderer jeg tjenesteutøvernes opplevelse av samarbeidet med pårørende og opplevde endringer i lys av teori om diskursiv makt. Her diskuteres hvordan brukersidas muligheter for innflytelse i en innovasjonsprosess blir påvirket av ansattes problemrepresentasjoner og subjektposisjoner. I artikkel 4 diskuterer jeg brukernes syn på samarbeidet mellom tjenester og pårørende ved hjelp av teori om samskaping, samødelegging og interaktiv verdiforming. Alle artiklene utvikler

kunnskap om samskaping i daglig tjenesteutøving eller innovasjon i tjenestene med et kritisk blick.

Kapittel 5 i avhandlingen vil diskutere artiklenes bidrag samlet for å besvare forskningsspørsmålene. De tre forskningsspørsmålene tar opp konsekvenser av et samskappingsparadigme på et mer overordnet nivå enn det de enkelte artiklene gjør.

1.5 Avhandlingens struktur

Først i avhandlingen beskriver jeg nærmere det teoretiske rammeverket jeg ønsker å bidra innenfor, og også de teoriene jeg bruker som redskap for å utvikle et bidrag. Det vil si at jeg først starter med å redegjøre for konseptutvikling av samskappingsbegrepet i forskning på privat og offentlig sektor og for samskaping av ulike verdier. (2.1.1–2.1.3). Deretter forklares samødelegging som en nyere motsats til og kritikk av bruken av samskappingsbegrepet, og videre brukermedvirkning relatert til samskaping (2.1.4–2.1.5). Etter dette gjennomgås forskningsbasert kunnskap om brukernes rolle i tjenesteinnovasjon og tjenesteinnovasjon som samskaping av verdi (2.2.1–2.2.2). Den siste delen av kapittel 2 redegjør for maktteori, hovedsakelig bygget på Foucault, inkludert diskursteori og teorien om governmentality, og redegjør til slutt for den kritiske forskningen på samskappingsdiskursen i privat sektor i lys av Foucaults governmentality-begrep. Også noe kritisk forskning på samarbeid mellom brukersida og offentlig sektor blir belyst her.

Kapittel 3 redegjør for den metodologiske tilnærmingen og forklarer først sosialkonstruksjonisme som det vitenskapsteoretiske grunnlaget for avhandlingen før jeg belyser avhandlingens empiriske undersøkelser. Videre argumenterer jeg for avhandlingens kvalitet ved å bygge hovedsakelig på Guba og Lincolns fire målekriterier for kvalitativ forskning (Guba & Lincoln, 1982; Lincoln & Guba, 1986).

I kapittel 4 oppsummerer jeg de fire artiklene som inngår i avhandlingen, med hovedvekt på problemstillinger, konklusjoner, sammenhengen mellom artiklene og hvordan de tar opp de tre forskningsspørsmålene. Kapittelet avsluttes med en tabell som viser bidragene til forskningsfeltet.

I kapittel 5 diskuteres avhandlingens empiriske og teoretiske bidrag, delt inn etter de tre forskningsspørsmålene: «Hvordan forstås brukermedvirkning i samskappingsparadigmet?» (5.1), «Hvordan påvirker samskappingsparadigmet ansattes rolle i samarbeidet med pårørende»

(5.2) og «Hvilken betydning har dagens samskapingsdiskurs for forholdet mellom mikroprosesser i den offentlige tjenesteytingen og velferdsstatens utvikling?» (5.3).

2 Teoretisk rammeverk og kunnskapsgrunnlag

Det teoretiske rammeverket for avhandlingen er knyttet til det overordnede målet og legger grunnlaget for å utvikle den gjeldende kunnskapen om samskaping. Siden kunnskapen vi har om samskaping og brukerdrevet innovasjon i offentlig sektor skal utvikles ved å først og fremst trekke veksler på teori om makt slik Foucault på ulike måter framstiller det, vil jeg først i kapittel 2.1 redegjøre for den akademiske diskursen om samskaping, samproduksjon og verdisamskaping. Videre viser jeg kritikken som finnes av begrepene ved å ta for meg litteratur om samødelegging av verdi. Til slutt redegjør jeg for brukermedvirkning i relasjon til samskaping og det maktperspektivet som kan sies å ligge til grunn for Arnsteins stige for brukermedvirkning. Jeg kommer også inn på empowerment-begrepet her, siden det tas opp i artiklene og har sterk tilknytning til brukermedvirkning og innflytelse. I kapittel 2.2 redegjør jeg for brukernes rolle i tjenesteinnovasjon gjennom å gå gjennom litteratur om brukerdrevet og samarbeidsdrevet innovasjon og tjenesteinnovasjon som samskaping av verdi. Jeg viser også hvorfor det er hensiktsmessig å problematisere samskaping og brukerdrevet tjenesteinnovasjon videre i et brukerperspektiv. Kapittel 2.3 beskriver først Foucaults teori om makt som diskurs og governmentality, så en videreutvikling av teori om governmentality som nyliberalisme, før kritiske perspektiv på samskaping med brukersida i lys av disse teoriene beskrives. Til slutt i kapitlet ses diskursteori og innovasjon i sammenheng og det teoretiske rammeverket oppsummeres.

2.1 Samskaping

Samskappingsbegrepet kan ses i relasjon til andre begreper som samproduksjon, brukermedvirkning og empowerment. Betydningen av begrepene overlapper til dels, og her vil jeg ta for meg betydningen av samskaping og sammenligne med de andre begrepenes betydning.

2.1.1 Samskaping og samproduksjon

I akademiske tekster brukes begrepene samskaping (co-creation) og samproduksjon (co-production) mye om hverandre, og ofte om det samme (Voorberg et al., 2015), samtidig som også noen skiller mellom begrepene. I denne avhandlingen bruker jeg begge begrepene; jeg bruker samproduksjon i artikkel 1 og 2 og samskaping i artikkel 3 og 4 og i kapp. Jeg forklarer nedenfor hva som kan menes med begrepene, og hva jeg legger i dem i denne avhandlingen.

Særlig i offentlig administrasjon-tradisjonen i forskningen blir begrepene brukt om hverandre, og samproduksjon blir da noen ganger et felles begrep som handler om en ny type samarbeid, et samarbeid på flere nivåer i tjenesteproduksjonen (Se for eksempel Needham og Carr (2009); Needham (2007); Pestoff (2012); Bovaird (2007); Voorberg et al. (2015)). Samproduksjon blir da også sett som noe nytt som kan endre tjenesteproduksjonen i positiv retning, for eksempel hos Needham (2007). Røiseland og Lo (2019, s. 56) ser samskaping i offentlig sektor på en skala fra konservativ og velkjent til radikal og utfordrende, det vil si fra tradisjonelle former for samarbeid med brukerne av tjenester til former der partene er likeverdige, for eksempel når det gjelder innovasjon og planlegging av tjenester. Samproduksjon/samskaping blir da noe innovativt, og det blir dermed et annet begrep enn det samskapingsbegrepet som tjenestelogikken opererer med, og som defineres hos Vargo og Lusch (2004, 2008, 2016), Grönroos (2008, 2011) og Grönroos og Voima (2013).

Hos Vargo og Lusch (2008), Grönroos og Voima (2013) og Osborne et al. (2016) defineres begrepet samproduksjon snevrere enn samskaping. Samproduksjon ses som begrenset til det direkte samarbeidet mellom tjeneste og kunde/bruker og som til dels frivillig, mens samskaping er mer nettverksorientert og noe som ikke nødvendigvis forutsetter direkte kontakt mellom interessentene:

[W]e see co-production as being relatively optional, subject to a whole host of factors (e.g. knowledge and desire of the beneficiary and existing knowledge of customer preferences on the part of the provider, among many others), whereas cocreation of value is simply a positive statement that, at least in human systems, which are characterized by specialization and thus interdependency, value is always cocreated. Hence, cocreation of value, unlike co-production, is not optional. (Vargo & Lusch, 2016, s. 8-9)

Tjenestelogikken ser altså ifølge Vargo og Lush alltid verdi som samskapt, det vil si nettverksbasert og innebygd i tjenestene, mens samproduksjon viser til en mer frivillig direkte kontakt mellom to parter i tjenesteproduksjonen.

Osborne (2018, s. 225), som overfører denne tradisjonen til offentlig sektor, beskriver forskjellen på samproduksjon og samskaping slik:

Co-production assumes a process where the PSO [public service organisation] is dominant and where the logic is linear and based upon product-dominant conceptions

of production. Co-creation assumes an interactive and dynamic relationship where value is created at the nexus of interaction.

Dermed ser nå Osborne, i motsetning til i tidligere arbeider, samproduksjon som varedominant, noe som er i tråd med synet på offentlig sektor som byråkratisk og ovenfra-og-ned-styrt, mens samskaping er betegnelsen på en tjenestelogikk som er ikke-hierarkisk og ifølge Vargo og Lusch (2016) mer nettverksorientert.

Forskningstradisjonen når det gjelder offentlig administrasjon og utviklingen av tjenestelogikken behandler altså samproduksjon og samskaping ulikt: Offentlig administrasjonstradisjonen skiller ikke nødvendigvis mellom begrepene, men ser dem samlet som noe innovativt som kan brukes til å endre og forbedre tjenester for brukeren. Når det gjelder tjenesteinnovasjon, innebærer tjenestelogikken samskaping av verdi som forutsetning, ikke som en innovasjon i seg selv.

Det er altså viktig å være klar over at når en del litteratur tar for seg samproduksjon, kan begrepet ha det samme innholdet som samskaping. Når det gjelder artiklene som inngår i denne avhandlingen, bærer disse preg av at jeg har fått større innsikt underveis i arbeidet. I de to første er samproduksjon en fellesbetegnelse, i tråd med offentlig administrasjonstradisjonen. Senere ble det mer hensiktsmessig å skille mellom begrepene og bruke samskaping som det overordnede, ettersom det begrepet legger mer vekt på verdier for brukeren. Verdisamskaping er et eget begrep i tjenestelogikk-litteraturen som forklares nærmere under.

2.1.2 Verdisamskaping

En økende bruk av samskapingsbegrepet i omtalen av tjenesteyting viser et skifte i oppmerksomhet; fra organisasjonens levering av tjenester til mottakeren som en aktiv og deltakende part. I dette perspektivet er tjenester en betegnelse for en direkte eller indirekte interaktiv prosess mellom mottakere av tjenester og de ansatte, en prosess som har til formål å skape verdi for mottakerne og dermed i neste omgang også for tjenestene (Grönroos & Voima, 2013; Vargo & Lusch, 2004).

Litteraturen om tjenestelogikk tar to ulike retninger som ser verdisamskaping i litt ulikt lys. Vargo og Lusch (2004, 2008, 2016) utvikler en logikk for samskaping av tjenester som de kaller *service-dominant logic* (SDL). SDL bygger på en erkjennelse av at mottakeren alltid samskaper en tjeneste, siden det er umulig å yte en tjeneste uten at mottakeren er involvert. Dette skiller tjenester fra vareproduksjon, hvor kunden ikke nødvendigvis er involvert i produksjonen, kalt *goods-dominant logic* (GDL). Mottakerens opplevelse av verdi er avhengig av kvaliteten på

samskapingen. «With S-D logic¹, value creation is an interactive process and, thus, the firm and customer *must* be considered in a relational context» (Vargo & Lusch, 2008, s. 8). Dette perspektivet ble først utviklet med tanke på markedsføring (Vargo & Lusch, 2004). Poenget er at tjenester må ta i betraktning at samskaping alltid finner sted, og at oppmerksomheten må være på prosesser heller enn resultater, altså på implementeringen av u håndgripelige ressurser som kunnskap, ferdigheter og informasjon og på hvordan kundene kan oppleve økt verdi gjennom samskapingen (Vargo & Lusch, 2004, 2008).

Grönroos (2008, 2011) og Grönroos og Voima (2013) ser samskaping av verdi som en del av det de kaller service logic (SL), og de kritiserer SDL for å ha for uklare rollebeskrivelser og for lite presise analyser av hvor verdien skapes og eventuelt samskapes. Utover at verdi for kunden samskapes med tjenestene, vektlegger de at «[t]hese activities are only part of total value formation, because the customer's other experiences in direct interaction and with their outcomes also contribute to total experienced value (value-in-use)» (Grönroos, 2012, s. 1520). Verdien skapes altså først og fremst i kundens sfære, og når tjenestetilbyderne vet dette, kan de også engasjere seg i samskaping av verdi. Forfatterne legger altså større vekt på mottakeren og mottakerens opplevelse av verdi enn i SDL. Grönroos og Voima (2013) definerer verdi som sosialt konstruert og subjektivt opplevd og viser at verdi bare kan *samskapes* med tjenestene når mottakeren er med i utformingen av tjenesten, eller når mottakeren inviterer tjenestetilbyderen inn i sin sfære. Det vil si at mottakeren tar i bruk tjenestetilbyderens verdiforslag, i form av for eksempel ressurser og tilrettelegging. Motsatt vil samskaping av verdi ikke finne sted når mottakerens sfære er lukket, eller når tjenestetilbyderen ikke inviterer mottakeren inn i utformingen av tjenestene. Da vil verdien skapes hos brukeren alene gjennom bruk, og tjenesten bidrar med *verdiforslaget*. Når verdi for mottakeren defineres som en subjektiv, sosialt konstruert opplevelse, vil det også si at opplevelsen av verdi kan påvirkes i interaksjon med andre, for eksempel ved at ny kunnskap kan påvirke opplevelsen, enten i nåtid eller i ettertid. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 2.3.

Begge variantene skiller mellom *value-in-use* (verdien for kunden på sikt) og *value-in-exchange* (for eksempel at tjenester eller varer byttes mot penger), og det første er viktigst for å ivareta bærekraft for firmaet på sikt. Altså: Det viktigste for firmaet er hvordan mottakeren opplever verdien av tjenesten når den brukes (Grönroos, 2008; Grönroos & Voima, 2013; Vargo, Maglio & Akaka, 2008).

¹ Her forkortes service dominant logic til S-D logic. I avhandlingen forkortes det som nevnt SDL.

Det blir diskutert i hvilken grad SDL og SL er nyttige for offentlige velferdstjenester (Alford, 2009, 2016; Osborne et al., 2013; Osborne et al., 2016), siden offentlige tjenester ikke drives av et ønske om økonomisk vekst, noe som er en forutsetning i SDL og SL. I offentlig sektor er målet i større grad å skape felles, offentlig verdi (public value), i tillegg til verdi for den enkelte mottakeren og for organisasjonen. For å tilpasse tjenestelogikken til offentlig sektor utvikler Osborne m.fl. gjennom flere teoretiske bidrag public service logic (PSL) (Osborne, 2010a; Osborne et al., 2015; Osborne et al., 2013; Osborne et al., 2016). PSL ble i starten kalt public service *dominant* logic (PSDL), og har blitt utviklet fra å hovedsakelig bygge på SDL til å i større grad støtte seg på SL. Fra å argumentere for at tjenester og ansatte, for å kunne jobbe for økt bærekraft i organisasjoner, tjenestesystemer og nærmiljø, må ta hensyn til at *samproduksjon* med mottakeren *alltid* finner sted, vektlegges nå at *verdiskaping* hovedsakelig finner sted i brukerens sfære, og at verdien, når brukeren ønsker det, kan *samskapes* med tjenestene. Det skilles også her tydeligere mellom *samproduksjon* og *samskaping*.

Logikken og språket fra SDL og SL, rettet mot markedsføring og konkurranse i privat sektor, blir videreført i PSL. Osborne et al. (2013, s. 142) bruker blant annet begreper som *need for strategic orientation*, *strategic positioning* og *a stakeholder's approach*. Spesielt i den sosialdemokratiske velferdsstaten er dette språket fremmed. Konkurransen mellom tjenestene er minimal, og det blir mindre aktuelt å vektlegge brukerne av tjenester som ledd i en strategi for å sikre lønnsomhet. I Osborne et al. (2013) blir det uklart hvordan markedsorienteringen som beskrives som en viktig del av SDL, kan overføres til offentlig sektor, og også hvordan målet om bærekraft i offentlig sektor skal erstatte konkurranseaspektet i SDL. For den enkelte tjenesten i offentlig sektor vil lønnsomhet på kort sikt, spesielt i sosial-, helse- og omsorgstjenestene, bety at færrest mulig benytter dem. Dette blir det motsatte utgangspunktet av det man finner i privat sektor, og det vil derfor kunne påvirke tjenestenes føringer for samskaping med brukerne. Disse ulike utgangspunktene er en faktor som synes underkommunisert i PSL.

En grunntanke i S(D)L er at brukerne/kundene har en naturlig innflytelse i samskappingsprosessen ved at de kan velge andre tjenester hvis tjenestene ikke tilfredsstiller deres behov, slik også new public management til en viss grad legger opp til. Samtidig er denne valgmuligheten ikke til stede i samme grad i offentlig sektor, både fordi offentlige tjenester, spesielt helse- og omsorgstjenester i den sosialdemokratiske velferdsstaten, som regel ikke er markedsutsatt, og fordi brukerne av flere typer tjenester er ute av stand til å velge og dermed står i et avhengighetsforhold til tjenestene. Dette gjelder for eksempel de som er syke eller

marginaliserte. Osborne omtaler denne begrensningen i innflytelse som særegen for offentlig sektor, men problematiserer den ikke som del av PSL. Det kan ses som paradoksalt at PSL fremmer en logikk basert på brukervalg samtidig som PSL definerer seg som del av samstyringsparadigmet, siden samstyring orienterer seg bort fra brukeres muligheter for å shoppe tjenester. Osborne et al. (2016) hevder at brukerne har makt også i offentlig sektor som en følge av de mulighetene digitaliseringen har gitt for kontakt med tjenestene, men han går ikke nærmere inn på hvordan dette påvirker maktforholdet og mulighetene for verdisamskaping mellom ansatte og brukere. Tankegangen, at brukerens opplevelse av verdi er viktig for å skape gode tjenester, synes rimelig, men når det forventes at man implementerer en markedstankegang og et markedsspråk uten at det er et marked å konkurrere i, kan det synes som om den offentlige tjenestelogikken ikke er ferdig tilpasset offentlig sektor. En implementering av denne tankegangen kan derfor få konsekvenser ikke bare på individnivå, men også for offentlig sektor på makronivå, noe som forskningsspørsmål 3 tar opp, og som diskuteres i kapittel 5.3.

En viktig forskjell på verdisamskapingen i offentlig og privat sektor er at offentlige tjenester er forpliktet til å skape public value², noe som også vektlegges i PSL (Alford, 2016; Osborne et al., 2016). Det hevdes at markedstenkningen i SDL, hvor det lønner seg for bedriften å inkludere brukerne, erstattes av at offentlig ansatte er avhengige av brukerne for å skape public value, som skal sikre bærekraft i offentlig sektor. Slik beskrives et gjensidig avhengighetsforhold mellom tjenestene og brukerne også i offentlig sektor. Samtidig som offentlige omsorgstjenester er avhengige av brukerne for å skape public value, kan imidlertid brukernes individuelle opplevelse av verdi kreve andre tiltak enn det public value gjør. Ved økt vektlegging av involvering av brukerne, må ansatte håndtere disse forskjellene i større grad, og derfor er de ansattes rolle i samskappingsparadigmet relevant (forskningsspørsmål 2). For å kunne problematisere og diskutere ansattes verdisamskaping med brukerne i dagens samskappingsparadigme, vil jeg videre redegjøre for teori og forskning om samskaping av public value og privat verdi.

² Begrepet *public value* er et teoretisk etablert begrep som er vanskelig å oversette til norsk siden det dekker både den felles verdien det er enighet om i samfunnet, og ulike verdier som av ulike grupper fremmes for å tjene den felles verdien (Benington, 2011). Siden det engelske begrepet også er etablert i norsk forskningslitteratur velger jeg å ikke oversette begrepet fra engelsk i avhandlingen.

2.1.3 Samskaping av public value og privat verdi

Samskaping av verdi kan altså handle om brukergruppers og individers private verdi, firmaets verdi eller om public value, og de ulike interessentenes forutsetninger for opplevelse av verdi kan samsvare, eller de kan være ulike. Public value er en viktig del av samskappingsparadigmet i offentlig sektor, og virker inn på verdisamskaping med brukerne og pårørende på individnivå.

Public value ble først framhevet i samfunnsforskningen som eget begrep med Mark Moores bok *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (Moore, 1995), hvor han ønsket å lage et rammeverk for offentlig ansattes komplekse arbeidshverdag (Benington & Moore, 2011). Siden har teorien blitt utviklet fra å handle om public value i et liberalt USA med inspirasjon fra teori om private organisasjoner til å legge mer vekt på at offentlig sektor bygger på en annen logikk enn privat sektor (Alford, 2011; Benington, 2011; Benington & Moore, 2011; Bozeman, 2002; Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014; Dahl & Soss, 2014; Hartley, 2011). Diskusjonen om privat og «public» verdi må ses i lys av samstyrings-samfunnet, hvor beslutninger og samarbeid i tjenesteytingen som nevnt har gått fra å følge en vertikal akse til å følge en mer horisontal akse mellom ulike interessenter og sektorer (Hartley, 2005).

Når samfunn utvikles og endres, endres også public value (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014; Horner & Hutton, 2011). Benington (2011, s. 31) trekker et skille mellom «[w]hat the public values and what adds value to the public sphere». «What the public values» refererer mer nøyaktig til hva som oppleves som verdi for borgerne og for brukerne av tjenestene. Siden hva som oppleves som verdifullt kan være ulikt, åpner dette perspektivet for dialog og samarbeid mellom interessenter, men kan også føre til at de som sitter med beslutningsmakten må prioritere mellom ulike brukergrupper. «What adds value to the public sphere» viser til det som gir verdi for hele samfunnet, og de verdiene som må være felles for at kulturen skal bestå, nå og i framtida. Slik er det forskjell på «public value» og «public values», hvor ulike verdier (values) skal føre til felles verdi (value) for samfunnet. Å avgjøre om enkelte interessenters verdier også gir public value, er ifølge Hartley (2011) en kompleks prosess. Benington (2011) skiller mellom økonomiske, politiske, økologiske, sosiale og kulturelle public values, og T. B. Jørgensen og Bozeman (2007) finner 72 ulike public values, som kan være hierarkiske, kompatible, konkurrerende eller kausale.

Public value endres i takt med utfordringer i samfunnet, og vil derfor være gjenstand for forhandling mellom ulike interessenter. For å kunne produsere public value må organisasjonene endre og tilpasse seg når samfunnets uttrykk for prioriterte verdier endres (Hartley, 2011).

Ifølge Bryson et al. (2014) har public value gått fra å handle om kvalitet i resultatet av tjenesteytingen i *public administration* (PA), via kvalitet og effektivitet i produksjonen av tjenester i *new public management* (NPM) til i samstyringsamfunnet å trekke inn deltakerdemokratiske verdier slik at brukeren og andre interessenters stemme skal høres og inkluderes i tjenesteytingen. Det siste, medvirkning som deltakerdemokrati, medfører at medvirkning er public value i seg selv og skal vektlegges i arbeidet. Som nevnt gjelder imidlertid fortsatt en del virkemidler som er typiske for NPM, for eksempel mål- og resultatstyring. Disse virkemidlene skal avhjelpe bærekraftutfordringene i dagens velferdsstat, og gjennom den politiske vektleggingen av disse utfordringene som begrunnelse for samskaping ser det ut til at økonomisk bærekraft også er en prioritert public value. Slik får vi en «managerialisme» også i samskappingsparadigmet, hvor de offentlige organisasjonene får ansvaret for å utvikle effektive og økonomiske tjenester (Hjørne, Juhila & Van Nijnatten, 2010, s. 306). Dermed vil i dagens samfunn både samskaping som public value og økonomisk public value foreligge som sterke føringer for ansattes arbeid med brukersida. T. B. Jørgensen og Bozeman (2007) etterlyser mer forskning på forholdet mellom ulike public values. Økonomisk bærekraft og verdisamskaping med brukersida kan altså ses som slike public values, og jeg vil diskutere disse i sammenheng og måten de kan håndteres på av ansatte i offentlige omsorgstjenester i kapittel 5.2.

Public values kan representere privat verdi for brukersida, de kan være ulike, og de kan være flettet inn i og avhengig av hverandre (Alford, 2011, 2016; Benington, 2011). En public value er for eksempel at alle, til tross for funksjonsnedsettelse, skal kunne delta i samfunnet. Dette kan ses som en viktig privat verdi for brukergruppa, samtidig som det er en vedtatt offentlig verdi som resulterer i et krav om universell utforming. Brukergruppas verdier eller en spesifikk public value behøver imidlertid som nevnt ikke å samsvare med det som gir felles verdi for den offentlige sfæren. For eksempel kan noens spesifikke ønsker og verdier gjøre at ressursene fordeles ulikt, noe som også er til hinder for public value.

Samskaping av public value ses også som relasjonelt, altså som samskaping av offentlig verdi gjennom tjenesteinnovasjon og i iverksettingen av tjenester (Alford, 2011, 2016; Benington, 2011; Meynhardt, 2009). Meynhardt ser public value som relasjonen mellom individet og samfunnet:

[A]ny value defining the qualities of relationships between the individual and the public (diversity, social integration, pluralism, but also greed or egoism, etc.) and ultimately

impacting on how individuals or groups fulfill their basic needs shall be regarded as “public value”. (Meynhardt, 2009, s. 206)

I offentlig tjenesteutøvelse vil derfor verdisamskaping med individer få konsekvenser for offentlig verdi, og å skape offentlig verdi handler om hvordan individer blir påvirket til å tenke og føle om samfunnet. Altså blir målet at individers private verdi også handler om å bidra til samfunnet på makronivå (Meynhardt, 2009). Når det blir målet, vil det nødvendigvis påvirke interaksjonen mellom tjenestene og brukersida.

Lipsky (2010) vektlegger at utøvelsen av policy, det vil si det å skape public value, betinges av ressurser og tilgjengelighet. Ved endring av policy vil også profesjonsrollen endres. Når et mål om en mer aktiv brukerside ses som et viktig middel for økonomisk public value, vil dette påvirke ansattes håndtering av krysspasset mellom brukernes private verdier og public values.

Hartley (2011) viser at innovasjon i offentlige tjenester ikke nødvendigvis resulterer i public value. En årsak kan være at endringen øker i omfang, men ikke i kvalitet, eller at organisasjonen tar til seg noe nytt etter press utenfra som ikke verdsettes av befolkningen, altså at organisasjonen og befolkningen har ulike interesser. Ved at myndighetene ønsker innovasjon i offentlige tjenester er det ifølge Brown (2010) heller ikke selvsagt at økt brukerinnflytelse og demokrati er det samme som en mer effektiv offentlig sektor. Hvis målet på vellykket innovasjon er effektivitet, kan både offentlig og privat verdi gå tapt.

Verdien som ønskes som resultat i innovasjonsprosesser, kan altså være ulik mellom politikere, medarbeidere og brukere. Resultatet må derfor vurderes samlet (Sørensen & Torfing, 2011b), og verdier må forhandles om. Forhandlingene vil foregå på flere nivåer i implementeringsprosessen, hvor innføringen av ideen kan være bestemt på ledelsesnivå og innholdet er forhandlet der. Lokale avdelinger kan også tolke innholdet ut fra lokal kultur, og et tredje nivå i forhandlinger vil kunne finnes i det direkte samarbeidet med brukersida, hvor ny praksis til en viss grad baseres på skjønn.

Dahl og Soss (2014) kritiserer litteratur om public value i samstyringsamfunnet for ikke å ta hensyn til demokratiske utfordringer. De mener at litteraturens begrepsbruk er basert på en logikk fra markedsføring i privat sektor, og at den viser til uklare maktforhold. Public value i governance-samfunnet sies ofte å skulle hindre en liberalisering og en avdemokratisering av samfunnet, noe det ifølge Dahl og Soss ikke gjør, og hovedgrunnen hevder de er at årsakene til en skjev fordeling av makt ikke gis oppmerksomhet. De viser til en maktkamp mellom ulike interesser hvor makten er konsentrert om dem som har størst økonomiske ressurser. Det vil

si at ved økte forskjeller mellom fattig og rik vil eliten i samfunnet sette premisser for verdier og politikk, og felles demokratiske verdier som at alle skal høres, blir i praksis fortrent av de private verdiene til noen få. Det blir med andre ord økende likhet mellom de private verdiene til noen få og det som defineres som public value, noe som igjen motvirker deltakerdemokratiet som gjeldende for de brukergruppene som har minst ressurser. Jeg diskuterer i forbindelse med forskningsspørsmål 3 hvordan demokratiske implikasjoner, nyliberalisme og makt blir gjeldende i samskapingsdiskursen i kapittel 5.3.

2.1.4 Kritikk av samskapingsbegrepet

Det finnes også kritikk av samskapingsbegrepet i forskning relatert til både privat og offentlig sektor. Samskapings- og samproduksjonslitteratur innen tjenestelogikken har blitt kritisert for å ha et harmoniperspektiv, og for å se bort fra flere faktorer (Skålén, 2016). Interaksjon i tjenesteyting kan også være konfliktfylt og føre til «samødelegging» eller «co-destruction» og «co-contamination» av verdi (Echeverri & Skålén, 2011; Smith, 2013; Williams, Kang & Johnson, 2016), og brukere eller konsumenter kan bli utnyttet for økonomiske formål (Cova & Dalli, 2009; Cova, Pace & Skålén, 2015; Zwick et al., 2008). For å erkjenne at både verdisamskapning og verdisamødelegging kan erfares i interaksjonen mellom borgere og tjenester, argumenterer Echeverri og Skålén (2011) for den mer nøytrale fellesbetegnelsen interaktiv verdiforming (interactive value formation), som først og fremst tydeliggjør at verdi skapes i *fellesskap*, og altså at verdien i fellesskap kan både minske og økes. De finner at samødelegging kan komme av opportunistisk atferd eller utnyttelse i prosessen fra begge parter. Verdi formes i interaksjon, og sammenhengen mellom interaksjon og opplevelsen av at verdi kan både minske og øke diskuterer jeg i artikkel 4.

Både negative handlinger (co-destruction of value) og positive handlinger (co-creation of value) kan være selvforsterkende i interaksjonsprosesser, og det å vende verdiødelegging til verdiskaping krever strategier. Denne litteraturen om samødelegging tar ikke spesifikt for seg grunnleggende maktforhold i samarbeidet mellom brukere og ansatte, noe andre typer kritikk gjør. Ytterligere kritikk av samskapingsdiskursen som en nyliberal diskurs som leder individer i bestemte retninger, er eksplisitt vektlagt innen forskning på tjenestelogikk i markedsføringstradisjonen, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 2.3.3.

Ved å i liten grad belyse at verdi også kan ødelegges gjennom interaksjon mellom omsorgstjenester og brukersida, kan dagens politiske føringer sies å få samarbeidet mellom brukersida og tjenestene til å framstå som mer harmonisk enn det er.

Som en del av samskapingsdiskursen blir *samproduksjons*begrepet kritisert også i litteratur om offentlig sektors policy og brukervedvirkning. Gjennom en undersøkelse av utviklingen av innholdet i brukervedvirkningsdiskursen i den norske velferdspolitikken finner Askheim (2017) at *samproduksjons*begrepet representerer en økt vektlegging av individuelt ansvar i brukervedvirkning, og at det ser ut til at brukervedvirkningsbegrepet til en viss grad erstattes av samskaping eller *samproduksjon*. En policydiskusjon av *samproduksjon* når det gjelder pårørende tar jeg for meg i artikkel 1. I kapittel 5.1 bygger jeg videre på denne kunnskapen, og jeg bruker den klassiske inndelingen i ulike grader av brukervedvirkning fra Arnstein (1969) for å diskutere forskningsspørsmål 1 og videreutvikle kunnskap om brukernes muligheter for brukervedvirkning i samskapingsdiskursen.

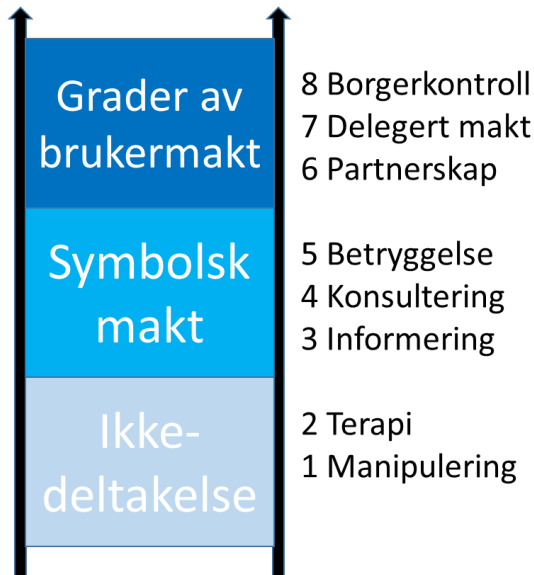
2.1.5 Brukervedvirkning og samskaping

I kontrast til en forståelse av brukernes mulighet for innflytelse som underforstått i samskapingsdiskursen, står brukervedvirkningsbegrepet, som problematiseres i forskningslitteraturen i større grad når det gjelder makt og innflytelse. Et mål i tjenesteutføringen er her at brukeren gjennom å ses som fullverdig borger skal ha innflytelse over hvordan hjelpen skal foregå (Askheim, 2017; Askheim, Christensen, et al., 2017). For eksempel Arnstein (1969) tar for seg ulike grader av innflytelse, noe jeg bruker som utgangspunkt for diskusjon om brukervedvirkning, innflytelse og samskaping i kapittel 5. Arnstein vektlegger ulike former for deltakelse og begrensninger med bakgrunn i systemet, noe også Cornwall vektlegger:

[T]he motivations of those who adopt and practice participatory approaches is an important factor – if by no means the only one – in shaping interventions. And what Arnstein reminds us is that participation is ultimately about power and control. (Cornwall, 2008, s. 271)

Begrepet brukervedvirkning har blitt brukt mye i Norge for å gi oppmerksomhet til utsatte grupper og individers likeverd, autonomi og rett til deltakelse og innflytelse i saker som gjelder dem selv. Til tross for at Arnstein bruker begrepet «participation» (deltakelse), blir hun sett som en nestor i brukervedvirkningsteorien, og hun blir mye referert til i forskning om brukervedvirkning (se for eksempel McKay og Garratt (2013), Vold Hansen og Ramsdal (2015), Tritter og McCallum (2006) og Olsen (2005)). Arnstein (1969, s. 216) skriver om brukervedvirkning at «[t]here is a critical difference between going through the empty ritual of participation and having the real power needed to affect the outcome of the process».

Arnstein deler opp i grader av reell medvirkning på «[t]he participation ladder». Stigen har åtte trinn, som er fordelt på tre hovedgrupper for brukermedvirkning. De første to trinnene beskrives som ikke-deltakelse: (1) manipulering og (2) terapi, de neste tre kalles symbolsk deltakelse: (3) informering, (4) konsultering og (5) betryggelse og de siste tre viser grader av makt til sivilbefolkningen: (6) partnerskap, (7) delegert makt og (8) borgerkontroll (figur 1).



Figur 1. Arnsteins stige for brukermedvirkning (Etter Arnstein (1969, s. 217)).

De tre øverste trinnene i stigen beskrives som reell brukermedvirkning og betinges av en overføring av makt. Samtidig vektlegger Arnstein at det ofte i praksis kalles medvirkning også ved de laveste trinnene i stigen, og at dette er problematisk for brukerne. Hindringene for å komme opp til de øverste trinnene på stigen forklares som rasisme, paternalisme og uvillighet til å fordele makten fra maktinnehavernes side, og fra marginaliserte borgeres side som mangel på kunnskap om systemet og vanskeligheter med å organisere representative grupper. Videre beskrives problemområder i brukermedvirkning som kooptering av brukere inn i virksomheter og utnytting av brukeres kvalifikasjoner. Brukermedvirkning kan altså ses som kampen om en normativ rett til innflytelse. Hensikten her er i samsvar med forskningsspørsmål 1 å øke forståelsen for hvilken type brukerinntflytelse samskapingsparadigmet legger opp til for videre i kapittel 5 å kunne diskutere hvilken betydning diskursene om samskaping og brukerdrevet innovasjon har for brukersida og samfunnet. I kapittel 5.1.1 går jeg nærmere inn på de ulike trinnene i stigen.

Den typen makt Arnstein viser til i sin gradering av brukermedvirkning handler om at noen eller et system bevisst undertrykker noen andre, mens mottakeren er bevisst eller ubevisst, enig eller uenig i maktbruken. Denne forståelsen av makt kan relateres til Lukes' (2005) utvikling av maktbegrepet. Jeg vil derfor her redegjøre kort for Lukes' maktbegrep som basis for og motsats til Foucaults maktbegrep (som redegjøres for i kapittel 2.3) for å kunne diskutere hvordan samskaping og brukermedvirkning i lys av Foucault blir annerledes enn i lys av Lukes i kapittel 5. Lukes er normativ i tilnærmingen til makt, og en myndiggjort og fri tjenestebroker beskrives som en som ikke undertrykkes av profesjonenes makt.

Lukes (2005) finner at et endimensjonalt og todimensjonalt syn på makt, som begge bygger på at makt handler om at A har makt til å få B til å gjøre noe som B ikke ønsker, er for snevert. Han argumenterer for en tredje dimensjon, som handler om at den undertrykte ikke nødvendigvis må oppleve seg undertrykt eller vise motstand for at det er snakk om makt i relasjoner, det handler derimot om en sosialisering som undertrykker latente konflikter. Til forskjell fra de to første formene for makt vil den tredje ikke kjennes som maktbruk, siden maktbruken oppleves som naturlig, forståelig eller fordelaktig, og siden man stoler på maktutøveren. Det behøver altså ikke forekomme en observerbar konflikt, siden «the most effective and insidious use of power is to prevent such conflict from arising in the first place» (Lukes, 2005, s. 27).

Det kan for eksempel hende at da barn med funksjonsnedsettelse tidligere ble plassert på institusjoner, stolte foreldrene på at det var det beste for barnet. Det forklarer hvordan man overgir seg makten. Arnstein argumenterer for at en virkelig medvirkning eller deltakelse i utviklingen og utføringen av tjenester kjennetegnes av at tjenesteutøverne ikke utøver makt i noen av dimensjonene, altså at brukeren ikke er undertrykt. Spesielt når det gjelder den tredje dimensjonen, kan det være vanskelig å forstå når det foreligger maktbruk. Reell brukermakt vil ifølge Lukes og Arnstein dermed si at brukerne ikke opplever seg undertrykt, og at tjenestene heller ikke utøver makt. Jeg vil i kapittel 2.3 vise at det blir mer komplisert å vurdere brukermakt når Foucaults maktbegrep brukes for å bedømme innflytelse.

Arnsteins «ladder of participation» er utviklet med tanke på borgere generelt, men er en klassiker i teori om brukermedvirkning og satte dagsorden politisk og forskningsmessig fra 1970-tallet av (Cornwall, 2008; Tritter & McCallum, 2006). Teori om brukermedvirkning tar to retninger videre; en som vektlegger brukerne som konsumenter i en liberal velferdsstat basert på gode, konkurransedyktige tjenester, og en som vektlegger brukernes rettigheter og demokrati (Harrison, Dowswell & Milewa, 2002). Det vil si at den første retningen representerer en

utvikling mot NPM og brukere med mulighet til å velge tjenester, mens den andre vektlegger brukermedvirkning som innfrielse av rettigheter (jmfør kapittel 1.1). Samtidig som forskning setter demokratidiskursen på dagsordenen, uttrykkes det en bekymring for en økende konsumentorientering i en liberalistisk tankegang utover på 1980-tallet. Askheim, Christensen, et al. (2017) analyserer brukermedvirkningsdiskurser i norske policydokumenter gjennom de siste femti årene. De finner at samproduksjon i økende grad preger brukermedvirkningsdiskursen i norsk policy, spesielt når det gjelder eldre og i psykiatrien, og at dette innebærer økt vektlegging av et samarbeid mellom brukere og tjenestene og at samproduksjon innebærer spesielt en vektlegging av harmoni i dette samarbeidet.

Et begrep som er beslektet med brukermedvirkning, og som er mye brukt når det gjelder mottakere av helse- og omsorgstjenester er *empowerment* (ofte oversatt til *myndiggjøring* på norsk) (Askheim, 2003; Juhila, Raitakari & Löfstrand, 2017). Zimmerman og Warschausky (1998) legger vekt på tre komponenter i empowerment: Kontroll, kritisk kunnskap og deltakende atferd. Både opplevelsen av kontroll, i form av tro på egen mestring, kompetanse og god mental helse, kunnskap om hvordan man arbeider for et myndiggjørende samfunn, og det å faktisk gjøre det er viktig for en størst mulig oppnåelse av empowerment. Motsatt vil opplevelse av maktesløshet, hjelpeløshet og normløshet virke mot empowerment. I en empowerment-prosess må samfunnet eller tjenester yte hjelp som kan gi den andre en opplevelse av kontroll over eget liv, og samarbeide slik at man oppnår kunnskap og mulighet for deltakelse. Den formen for hjelp brukerne får, og samarbeidet med hjelpeapparatet blir dermed kritisk for at de som befinner seg i en avmaktssposisjon, skal bli myndiggjort. Empowerment er målet i for eksempel kampen for et likeverdig liv for mennesker med funksjonsnedsettelse gjennom independent living-bevegelsen (DeJong, 1983; Zimmerman & Warschausky, 1998). Denne bevegelsen har blant annet kjempet fram ordningen med brukerstyrt personlig assistanse, som skal føre til empowerment for mennesker med nedsatt funksjonsevne (Askheim, 2003). Brukerstyrt personlig assistanse for barn og familiene deres er diskutert i lys av teori om empowerment og samproduksjon i artikkel 2.

Tanken er med andre ord at opplevelsen av makt over eget liv vil kunne snu marginaliseringsprosesser og gjøre individer til friere og mer aktive deltakere i samfunnet. Mangelen på empowerment hos brukerne er ofte beskrevet som betinget av mangelfull tilrettelegging fra tjenester og myndigheters side og av ulik grad av makt når det gjelder ansatte/tjenester og brukerne. Empowerment handler dermed om å kunne fatte avgjørelser knyttet til en selv, og det skal gi mulighet til å velge å være en aktiv borger. En forskjell fra

brukermedvirkningsbegrepet hos Arnstein er altså at empowerment-diskursen kan sies å vektlegge aktivitet og deltakelse som mål i større grad.

Forskning på privat sektor vektlegger at samskaping og samproduksjon mellom kunder og tjenester har innebygget en vektlegging av empowerment. Ved å ta aktivt del i egen verdiskaping eller produksjon av ønskede tjenester vil man også oppleve en større grad av frihet og makt over eget liv. Bonsu og Darmody (2008) har studert samskaping/samproduksjon og finner at når empowerment blir vektlagt kan det skjule at kunden i realiteten bidrar til verdiskaping for tjenesten/firmaet/staten, mer enn å arbeide for reell makt over eget liv. Kritikkk av samskapingslitteraturen trekker altså inn empowerment, noe jeg også diskuterer under forskningsspørsmål 3.

2.2 Brukernes rolle i tjenesteinnovasjon i offentlig sektor

Til tross for at innovativ aktivitet i offentlige tjenester ikke er noe nytt, har tjenesteinnovasjon som konsept og teori først nylig blitt et uttalt interessefelt innen forskning og politikk i offentlig sektor. Denne nyere vektleggingen bygger til en viss grad på utviklingen av innovasjonsteorien innen privat sektors forskning og utviklingsarbeid. For å knytte brukerdrevet innovasjon opp til tjenesteinnovasjon vil jeg først kort forklare begrepet innovasjon og så beskrive nærmere kunnskapsstatusen når det gjelder tjenesteinnovasjon og brukerdrevet innovasjon i tjenestene, før jeg setter brukerdrevet innovasjon inn i samskapingslitteraturen.

Teori om og forskning på innovasjonsprosesser i privat og offentlig sektor handler i stor grad om struktur: om hvilke parter som skal samarbeide, ansettelsesforhold, sted, rom og tid for å utarbeide innovasjoner og i det hele tatt hva som gjør organisasjoner til vellykkede innovatører. Sørensen og Torfing (2011b) beskriver innovasjon som et ønske om og en søken etter løsninger på problemer, og at innovasjon finner sted når nye løsninger er tatt i bruk og i realiteten utgjør en forskjell i den bestemte konteksten. Denne definisjonen bygger på en av innovasjonsbegrepets «grunnleggere», Joseph Schumpeter, som også vektla innovasjon som nye kombinasjoner av eksisterende kunnskap eller ressurser tatt i bruk (Schumpeter, 1983). Også tjenesteinnovasjon bygger på Schumpeter sine arbeider, hvor nye tjenester eller fornying av tjenester er avhengig av en kombinasjon av ressurser og kunnskap fra ulike aktører. Innovasjon i tjenester beskrives som et brudd med vanlige prosedyrer, til forskjell fra det kontinuerlige forbedringsarbeidet i en organisasjon (Hartley, 2011; Lynn, 1997; Osborne &

Brown, 2011). Det kan dreie seg om alt fra radikale til inkrementelle (det vil si små) brudd på gjeldende praksis. I realiteten kan det imidlertid være vanskelig å skille mellom inkrementell innovasjon og kontinuerlig forbedringsarbeid, siden bruddene ved inkrementell innovasjon ofte vises etter en tid. Til tross for at innovasjon ofte blir beskrevet som en positiv utvikling, er det i litteraturen ikke gitt at det får positive utfall, og virkningene kan bli vurdert ulikt av ulike interessenter (Hartley, 2005, 2011; Osborne & Brown, 2011; Sørensen & Torfing, 2011b). Om innovative ideer blir til reelle innovasjoner, kan betinges av forhandlingene som gjøres i prosessen.

2.2.1 Bruker- og samarbeidsdrevet innovasjon

I politikken ytres det et ønske om mer deltakelse fra brukernes side i innovasjon i offentlig sektor (Helse- og omsorgsdepartementet; NOU 2011:11; Rønning, Knutagård, Heule & Swärd, 2013), men det framstår som noe uklart hvordan brukerne skal delta. Ulike begreper og ulik tolkning av begrepene viser at brukere kan ha innflytelse i innovasjonsprosesser i offentlig tjenesteyting på flere måter, og brukerdrevet innovasjon (user-driven innovation) er bare ett av flere begreper som benyttes om brukersidas involvering i innovasjon. En annen betegnelse som kan bety det samme er brukerbasert innovasjon (user-based innovation) (Sundbo & Toivonen, 2011), og også samarbeidsdrevet innovasjon (for eksempel Sørensen og Torfing (2011b) og Torfing (2016)) og nedefra-og-opp-innovasjon (bottom-up innovation) gir rom for at brukere er en sentral part i innovasjonsprosessen. Innbakt i alle begrepene er at brukernes interesser skal tas hensyn til. Samtidig er det nyanser i begrepene som gir rom for ulik tolkning av graden av brukerinvolvering. Under kommer jeg tilbake til noen av de nyansene som er relevante for denne avhandlingen. Jeg bruker i hovedsak begrepet brukerdrevet innovasjon, mens også teori og kunnskap om samarbeidsdrevet innovasjon er viktig som bakgrunn for å forstå innovasjon i samarbeid med brukersida.

Målet med brukerdrevet innovasjon i offentlig sektor er at brukerne skal få mer empowerment, større innflytelse og en sterkere opplevelse av verdi og kvalitet i tjenestene. Samtidig er også mål beskrevet som større forståelse for politiske prosesser hos brukerne, mer effektive tjenester og større legitimitet i hvordan tjenestene gis (Agger & Lund, 2011). Disse målene kan stå i motsetning til hverandre og representere ulike verdier, noe som kan påvirke hva slags innflytelse brukerne kan ha i innovasjonsprosessen, og påvirke innholdet i ansattrollen.

Begrepet brukerdrevet innovasjon har ulikt innhold i litteraturen, som tillegger brukerne ulike roller (Jæger, 2009). I den ene ytterkanten kan det bety at tjenester og ansatte tar utgangspunkt

i brukernes behov når de innoverer, og at kunnskapen om brukeren kan være basert på for eksempel ansattes samarbeid med brukerne eller spørreundersøkelser eller på at brukerrepresentanter inviteres inn på møter og får uttale seg (Engen, 2016; Hasu, Saari & Mattelmäki, 2011). Dette kan også betegnes som en form for ansatt-drevet innovasjon eller brukerbasert innovasjon. I den andre ytterkanten kan brukerne ha utarbeidet et konsept basert på sin egen kunnskap, og kjempet seg til en implementering i mer eller mindre villige offentlige tjenester, slik som tilfellet er når det gjelder ordningen brukerstyrt personlig assistanse for mennesker med funksjonsnedsettelse (Askheim, Andersen & Guldvik, 2017). Det siste tilsvarer Arnsteins åttende trinn på stigen for brukermedvirkning, som forklart over. Spesielt i privat sektor ser vi at brukere av tjenester og varer har vært innovatører, og at firmaer har tatt til seg og solgt konseptet utviklet av potensielle kunder (Von Hippel, 2005). Brukerdrevne innovasjoner kan være implementert i offentlig sektor i ulik grad: Fra å bare samarbeide med offentlig sektor som den ideelle ordningen Natteravn, til å organiseres av kommunen, men driftes av brukerne som for eksempel selvhjelpsgrupper, og til å organiseres og innvilges av de offentlige tjenestene, for eksempel brukerstyrt personlig assistanse. Brukerne kan altså være involvert i hele prosessen fra idé til implementering og iverksetting, eller bare være deltakende i deler av prosessen (Kristensen & Vøxted, 2009). Målet med brukerdrevet innovasjon er medvirkning i prosesser som angår en selv som bruker, og brukerdrevet innovasjon kan også dermed ses som en form for deltakende eller demokratisk innovasjon (Gneissel, 2013).

I artikkel 3 er det den siste typen brukerdrevet innovasjon som undersøkes, hvor brukerne eller brukerorganisasjoner tar initiativet til innovasjon, og ideen så utvikles og implementeres i samarbeid med kommunen. Når slike brukerdrevne innovasjoner skal implementeres i tjenestene, må brukersida og tjenestene samarbeide, og samarbeidet kan da også kalles samarbeidsdrevet innovasjon.

Når det gjelder suksessfaktorer i forbindelse med samarbeidsdrevet innovasjon, beskriver Larsen og Lund (2011) viktige faktorer som blant annet tilrettelegging fra ledelse, tilstrekkelige ressurser, eierskap til innovasjonsprosessen nedenfra i organisasjonen, tilstrekkelig kunnskap og press på de ulike aktørene. Det kommer fram at flere av de samme faktorene kan fungere som hindringer for innovasjon, og at det kan være kort vei fra at en betingelse for suksess også kan være en hindring. Også en tradisjonell, hierarkisk administrativ struktur kan ifølge Quist og Fransson (2014) være en hindring, mens man motsatt kan samarbeide om innovasjon hvis man for eksempel kan danne en egen organisasjon med flat struktur for en arbeidsgruppe bestående av medlemmer fra ulike nivåer.

Sørensen og Torfing (2011a) tar for seg brukeren som part i samarbeidsdrevet innovasjon. Brukeren går da fra å være klient og kunde i et NPM-paradigme til å være en samprodusent av offentlig styring. Brukerne må ifølge Agger og Lund (2011) da tildeles rollen som offentlig innovatør, og rollene som klient og kunde må nedtones. De må ses som partnere og som i stand til å ta medansvar for innovasjon. Dermed utfordres også rollen til profesjonsutdannede, siden de må gi slipp på noe av sin tradisjonelle autonomi og overlate noe av ekspertisen til brukersida.

For at implementeringsfasen skal lykkes, må eierskap til prosessen hos alle deltakere sikres, og slikt eierskap sikres ved deltakelse også i idéfasen. Ved idéutvikling vil flere parter bidra med ulike vinklinger, og ifølge Sørensen og Torfing (2011b) vil motstanden mot forandring minke når de involverte partene er med på å utvikle ideer. Samtidig vil mulighetene for utvikling av gode, innovative ideer bli flere når deltakerne har ulikt perspektiv. Lederes roller må bevege seg bort fra kontroll og befalinger, og hvis rolleoppfatningene ikke utfordres og revideres, vil de virke som barrierer for samarbeidsdrevet innovasjon. Gjensidig engasjement og tillit beskrives som viktig for å lykkes med implementeringen. Innen innovasjonslitteraturen er altså suksesskriterier for å lykkes med brukerdrevet offentlig innovasjon at strukturen er horisontal i samarbeidet om å skape innovative forslag, at en forhandler seg fram til enighet ut fra et ulikt utgangspunkt hvor kreativitet og uenighet er positivt, og at de ulike interessentene er med i forhandlingsprosessen, det vil si både ansatte og brukerne. Til tross for at det tilrettelegges for flat struktur, vil imidlertid ofte verdiene i samarbeidet være ulike. De må tilpasses, og man vil måtte jobbe mot samme mål (Sørensen & Torfing, 2011b).

Morgendagens omsorg (Helse- og omsorgsdepartementet, s. 125) sier dette om brukerdrevet innovasjon:

Brukerdrevet innovasjon handler om å ta utgangspunkt i brukernes behov og utfordringer når nye løsninger skal utvikles. Som metode bidrar brukerdrevet innovasjon til bedre forståelse av brukerbehov og en mer systematisk involvering av brukerne i utformingen av tjenestene.

I offentlig sektor er målet med innovasjon bredere enn i privat sektor. Mens konkurransefortrinn er hovedmålet i private organisasjoner, noe som gjør at innovasjoner ofte heller ikke spres til flere aktører, vil målet, også med innovasjon, i offentlig sektor være å øke public value og dermed å spre innovative suksesser. Det er altså flere verdier som må tas hensyn til enn

tjenestens ønske om egen økonomisk bærekraft, ansattes verdier og brukergruppas egeninteresser (Hartley, 2005; Jæger, 2009; Moore, 1995).

Et problem ved et ønske om mer brukerdrevet innovasjon er ifølge (Dahl & Soss, 2014) at brukergrupper ofte vil tape mot andre interessenters ønsker i en prosess, slik at de bare høres «på papiret», jamfør den hierarkiske strukturen som er beskrevet over. Brukerne er også en heterogen gruppe, hvor ikke alle har like gode muligheter til å bli hørt og hjulpet. For eksempel er noen brukerorganisasjoner sterkere enn andre. Brukere eller brukerorganisasjoner som tar initiativ til motstand mot det eksisterende, viser seg også ofte å ikke være de mest marginaliserte (Alberto Melucci 1996 i Rønning et al., 2013). Noen har bedre muligheter for å drive lobbyvirksomhet og å vinkle sine interesser slik at de blir tatt hensyn til, og det kan gå på bekostning av andre gruppers interesser. Langergaard (2014) og Langergaard og Carstensen (2014) vektlegger makt og rettigheter for marginaliserte grupper som viktige områder for å styrke medborgerskap og demokratisk deltakelse i innovasjonsprosesser. Brukerne føler seg ofte maktesløse i møte med hjelpeapparatet, og forfatterne viser til Habermas og argumenterer for at ombudspersoner og meglere bør tas i bruk som en støtte for marginaliserte grupper. Da kan muligheten for kunnskap og informasjon styrkes, og dermed kan de i større grad frigjøres fra en paternalistisk velferdsstat og gis muligheter for likeverdig deltakelse.

2.2.2 Tjenesteinnovasjon som samskaping av verdi

En økende vektlegging av brukersida som samarbeidspart i innovasjonsprosesser passer inn i samskappingsparadigmet, og *Morgendagens omsorg* ser samskaping som viktig i innovasjon:

Systematisk brukerinvolvering og samskaping gir ansatte i helse- og omsorgssektoren mulighet til å se utover sitt eget faglige perspektiv. Når nye løsninger skal utformes og det er behov for å endre tradisjonelle oppfatninger, er det nødvendig å la seg forstyrre av andre. Vi trenger kunnskap om noe vi ikke har sett eller kan fra før. Det er forskjellen som gjør en forskjell. (Helse- og omsorgsdepartementet, s. 126)

Osborne et al. (2013) og Skålén et al. (2018) plasserer tjenesteinnovasjon inn i den offentlige tjenestelogikken (PSL), som som nevnt bygger på service-dominant logikk (SDL) og servicelogikk (SL). De viser at tjenesteinnovasjon, som skal nyttiggjøres av brukeren, ofte samskapes med brukeren gjennom at både ansatte og brukerne bidrar med kunnskap og identifisering av problemer og løsninger på problemene: «[U]sers and employees contribute to PSI [public service innovation] by drawing on their knowledge and experience of conducting resource integration, and by detecting problems and suggesting solutions to these problems»

(Skålén et al., 2018, s. 700). Torfing et al. (2016) ser også innovasjon i samarbeid mellom flere aktører i et governanceparadigme som den best tenkelige formen for samskaping. I lys av samskaping som et paradigme hvor integrering av brukersida skjer i horisontale samarbeidsformer, er brukerdrevet innovasjon altså å anse som del av samskapingsdiskursen.

Felles for de ulike innfallsvinklene på offentlig brukerdrevet innovasjon er at brukerens opplevde verdi og derav innflytelse i innovasjonsprosessen er viktig for tjenestens eller sektorens bærekraft. Til tross for at en del litteratur har problematisert samødelegging som et mulig utfall av interaksjon med brukersida, har ikke dette vært vektlagt i litteraturen om offentlig tjenesteinnovasjon. Ved at jeg sammenligner kunnskapsbidraget om samødelegging i artikkel 4 med bidraget i artikkel 3 om vridning av brukernes ideer i tjenesteinnovasjon vil kunnskap om samødelegging også i offentlig tjenesteinnovasjon belyses i kapittel 5.2.1.

I dette kapitlet har jeg så langt forklart samskaping og samproduksjon, samskaping av verdi, brukermedvirkning, brukerdrevet innovasjon og forklart brukerdrevet tjenesteinnovasjon i samskapingsparadigmet. I lys av tjenestelogikk framstår imidlertid samskaping med brukersida i offentlig sektor som mer normativt enn i privat sektor, siden tjenestene i offentlig sektor *bør* inkludere brukerne for å utføre oppdraget med å utvikle og skape offentlig verdi til beste for dem (Osborne et al., 2015; Osborne et al., 2013), mens i utviklingen av logikken i privat sektors litteratur framstår det som nevnt som essensielt for å sikre bedriftens eksistens, det vil si økonomisk vekst og ansattes arbeidsplasser.

To områder er lite vektlagt i tjenestelogikkens relevans for offentlig sektor: For det første mangler det kunnskap om hvorvidt privat og offentlig sektors ulike insentiver for brukersamarbeid – konkurransedyktighet og økonomisk vekst i privat sektor og innsparing, ivaretagelse og bedring av offentlige verdier i offentlig sektor – spiller inn på hvordan ansatte forholder seg til tjenestelogikken i offentlig sektor. For det andre mangler kunnskap om hvilke verdier som verdsettes i praksis; i hvilken grad brukernes verdier blir hensyntatt og eventuelt hvordan brukernes verdier blir formet i offentlig tjenesteinnovasjon. Disse faktorene er viktige når jeg stiller kritiske spørsmål ved diskursen om samskaping og brukerdrevet innovasjon i offentlig sektor, og blir diskutert i artikkel 3 og i kapittel 5.

Maktperspektivet blir ikke ivaretatt og problematisert i særlig grad verken i litteraturen eller i forskningen om brukerdrevet innovasjon, samskaping eller samødelegging i offentlig sektor. I denne avhandlingen ser jeg som nevnt brukerdrevet innovasjon og samskaping som et paradigme i sammenheng med dagens norske sosialdemokratiske velferdsstat, og jeg vil videre

forklare teorier om makt som diskurs og governmentality for å kunne forstå og problematisere samskaping og brukerinvolvering i innovasjon på en ny måte.

2.3 Foucaults teori om makt

Som nevnt omtales brukersida som en ressurs i samskapingsparadigmet, og deltakelse i tjenesteutvikling ses som bra for brukeren for å sikre individuell og offentlig verdi. Ved å trekke inn Foucaults maktbegrep som kontrast til Lukes' begrep og hvordan Arnstein (1969) forstår makt (beskrevet i 2.1.4), kan jeg nyansere dette perspektivet på samskaping. Her vil jeg derfor først ta for meg Foucaults syn på makt formidlet gjennom diskurs, før jeg tar for meg makt og diskurs i governmentality-teori, som blir viktig for å diskutere samskaping og innflytelse kritisk på mikronivå og som del av velferdsstatens utvikling i kapittel 5. Jeg vil redegjøre for eksisterende kritiske bidrag til verdisamskaping som bygger på teorien om governmentality og diskurs før jeg ser brukerdrevet innovasjon i lys av diskursiv makt og til slutt oppsummerer avhandlingens teoretiske rammeverk.

2.3.1 Makt og diskurs

Ved forhandlinger av verdi i samskapingsprosesser kommer ulike diskurser til uttrykk. «Diskurs» defineres på ulike måter. Her tar jeg utgangspunkt i Foucault sin forståelse av diskurs som en organisering av kunnskap gitt i en bestemt tid, kunnskap som uttrykkes med språk og som representerer makt (Foucault, 1981). Når Lukes (2005) viser hvordan individet kan bli utsatt for makt uten å være klar over det eller gjøre motstand, går Foucault enda lenger ved å altså se diskurser som normgivende for alle samfunnsaktører; heller ikke maktutøveren er nødvendigvis bevisst sin maktutøvelse. Foucault ser makten ikke bare som undertrykkende, den kan også være distribuert gjennom alle samfunnsaktører basert på normalitet og ofte ubevisst formidlet som diskurser, den er produktiv og aktiviserende (Foucault, 1981, 1982).

Ulike formidlere har ulik rang når diskurser bekrefte og utvikles:

[W]e may suspect that there is in all societies, with great consistency, a kind of gradation among discourses: those which are said in the ordinary course of days and exchanges, and which vanish as soon as they have been pronounced; and those which give rise to a certain number of new speech-acts which take them up, transform them or speak of them, in short, those discourses which, over and above their formulation, are said indefinitely, remain said, and are to be said again. We know them, in our own cultural system: they are religious or juridical texts, but also those texts (curious ones, when we

consider their status) which are called “literary”; and to a certain extent, scientific texts. (Foucault, 1981, s. 56-57)

Altså er diskurser hensiktsmessig å analysere for å finne hva som erkjennes som sant hos grupper i befolkningen og å påvirke individers oppfatning av seg selv og virkelighet. Begrepsbruk forteller om diskurser, og diskurser forteller ifølge Foucault om maktposisjoner ved at individer påvirkes gjennom kunnskapsspredning, de har betydning for hva som ses som sant og riktig og påvirker dermed handling og identitet (Foucault, 1978, 1980; Neumann, 2001). Hvordan diskurser er med på å forme identitet og opplevelser av sannhet vil ha betydning for utfallet av interaksjoner mellom brukersida og tjenestene i innovasjonsprosesser og daglig virksomhet. Ulike former for diskursteori har til felles at de problematiserer denne formen for makt, og at de i ulik grad bygger på Foucault sitt maktbegrep.

Foucault (1982, 2002) beskriver diskursers dominans og gyldighet som betinget av hva som ses som sant i bestemte ulike historiske perioder, kalt epistemer. Epistemer er rammene for diskursenes gyldighet, de er ikke det samme som paradigmer, men heller, slik jeg forstår det, kunnskapsmessige forutsetninger for paradigmer. Foucault ser større likhet mellom diskurser på ulike felt i samme episteme enn mellom samme felt i ulike epistemer. For eksempel kan vi ifølge Foucault se større likheter mellom oppfatningen av omsorg for eldre og rusomsorg i samme velferdsepoke enn mellom oppfatningen av eldreomsorg i førkrigstida og i dag. Diskursen om brukeren som samskaper kan ha likhetstrekk med andre gjeldende diskurser i samstyringsparadigmet, som for eksempel medborgerskap eller tjenesteinnovasjon. Samtidig er de fleste diskursanalytikere ifølge M. W. Jørgensen og Phillips (1999) mer opptatt av at det til enhver tid også finnes ulike sameksisterende eller konkurrerende diskurser innen samme felt, noe som gir mulighet for justering av identiteter og oppfatninger.

Viktig for diskusjonen om samskaping og brukerdrevet innovasjon som diskurser er at subjektet ikke ses som ubetinget autonomt, siden identiteten ifølge Foucault dannes gjennom hva som omtales som sann kunnskap. Individer representerer kultur og språk i en diskurs i motsetning til den vanlige vestlige forståelsen av det autonome subjektet som bruker språket for å uttrykke sitt sanne jeg (Foucault, 1981; M. W. Jørgensen & Phillips, 1999; Rabinow, 1991). Innen bestemte diskurser ligger det alltid forventninger til og begrensninger for subjekters ulike roller, noe som kan kalles subjektposisjoner (Neumann, 2001). Individers forståelse av sannhet er altså basert på diskurs, noe som igjen former sosiale handlinger (Wodak & Meyer, 2009).

Foucault beskriver ifølge Rabinow (1991) og Torfing (2005) diskurs og struktur i relasjon til hverandre ved at det er diskurs som former struktur og ikke motsatt. Foucault ser altså ikke strukturer som objektive, sanne enheter som legger føringer for diskursers formening om sannhet, men som noe hvis innhold og betydninger endres i takt med at diskurser endres (Foucault, 1981), i samsvar med sosialkonstruksjonismen. Når diskurser og kategorier tas for gitt, har de ifølge Laclau og Mouffes (1985) diskursteori blitt objektifisert. Det stilles da ikke spørsmål ved sannhetsgehalten i omtalen av fenomenet, og den diskursen man tilhører, behøver heller ikke gagne en selv. Hva som anses som rett og galt, kan dermed gå på bekostning av egne behov, og det som ses som problematisk i samfunnet, problematiseres i liten grad. Samtidig kan det gjøres opprør mot etablerte sannheter, og ulike diskurser vil da ifølge diskursteori konkurrere om hva som er sant. Et eksempel kan være en diskurs om hva kategorien «kvinner» er, hvor diskursen fra 50-tallet om kvinner som husmødre utelukker en diskurs om kvinner som arbeidstakere. Dette var en allment akseptert, objektiv «sannhet» til feminister gjorde opprør og diskurser om kvinner som lønnede arbeidstakere ble etablert, konkurrerte om plassen, og nå er en etablert diskurs som representerer sannhet og objektivitet. En slik endring av identitet vil ifølge diskursteorien altså skyldes at subjektet aldri er ferdig konstituert og alltid vil søke å bli helt. Barrett, Thomas og Hocevar (1995) viser også hvordan diskurs og atferd henger sammen ved at tilgjengelig kunnskap skaper diskurser og relasjoner som igjen er bestemmende for aktiviteten vi utfører. Samtidig kan man si at objektive diskursers hegemoni er til hinder for endring av sosial praksis. Ifølge Foucault (1981) vil det å undersøke og informere om hvordan ulike diskurser bidrar til at sannheter blir tatt for gitt, også bidra til å kunne endre diskurser og til å gjøre individer mer autonome.

Ved å se samskaping og brukerdrevet innovasjon som diskurser kan vi altså diskutere hva som er mulig og ikke mulig å si innen diskursen. En problematisering av diskursen om samskaping og brukerdrevet innovasjon i lys av diskursteori vil dermed utforske grensene for hva som ses som sant og riktig når man samarbeider med brukerne. Med andre ord åpner en slik problematisering for å belyse hva som er annerledes ved bruk av disse begrepene i teori og praksis enn ved bruken av andre begreper som samarbeid eller brukervedvirkning. Når jeg samtidig omtaler samskaping som et paradigme i dagens samfunn, undersøker jeg også hvordan samarbeid omtales og legger til rette for opplevelse av verdi for brukerne. Jeg undersøker da spesielt hva som ses som sant om pårørendesamarbeid i politiske føringer (artikkel 1) og hvordan pårørende og ansatte har ulike diskurser om pårørende (artikkel 3). I kapittel 5 tas også empiri fra artikkel 2 og 4 inn i diskusjonen om samskaping som diskurs og paradigme. Hvordan

diskurser formidles og former individer til subjekter utenfra og fra individet selv, beskriver Foucault som en spesiell styringsmentalitet, eller governmentality.

2.3.2 Governmentality

Governmentality forbindes med avansert liberale samfunn og er en beskrivelse av hvordan individer ledes og styres gjennom diskursiv makt og også leder seg selv, basert på Foucaults maktteori. «Governmentality» introduseres av Foucault som en kombinerings av hans tidlige arbeider om makt og hans senere interesse for selv-ledelse (technologies of self): «This contact between the technologies of domination of others and those of the self I call governmentality» (Foucault, 1988, s. 19). Makt, det vil si domineringen over andre, deles av Foucault inn i to former: disiplinær og pastoral makt. Selv-ledelse, «technologies of the self», ser han ikke som makt i seg selv, men som noe som er forbundet med makt; individet ønsker å leve opp til de normer og verdier som anses som kulturelt riktige, og som formidles gjennom diskurser.

Her vil jeg først presentere governmentality som disiplinær og pastoral makt og også se disse punktene i sammenheng med selv-ledelse. Til slutt vil jeg forklare governmentality som nyliberalisme, utviklet hovedsakelig som videreføring av Foucaults teori.

Disiplinær makt

Foucault ser i sin tidlige periode individet som lite aktivt i egen subjektifiseringsprosess og underlagt disiplinær makt på en annen måte enn i de senere arbeidene. Disiplinær makt representerer ifølge Foucault kulturelle normer og regler som blir overført til individet gjennom kontroll, overvåking og sanksjoner, det vil si for eksempel straff og belønning gjennom lov og rett som viser hva vi ser som normalt og fordelaktig, basert på kunnskap. Overvåking gir grunnlag for disiplinering, og et typisk eksempel er Foucaults «Panopticon» (1977), hvor en spesiell type overvåking i fengsel er et bilde på hvordan individer overvåkes og overvåker hverandre (Foucault, 1977; Rose, 1999). Også undersøkelser beskrives som muliggjørende for disiplinering av individer (Foucault, 1977). Undersøkelser kartlegger individer og deres handlingsmønstre. Mennesker som avviker blir ofte utsatt for korrigerende og disiplinerende handlinger som straff eller belønning, og slik oppmuntres individer til å identifisere seg med det som er akseptabelt. I dag ser vi dette ved for eksempel brukerundersøkelser og kjennskap til brukergruppa, som kan skille de normale fra de unormale. Å skille de normale fra de unormale kaller Foucault (1982, 2002) også for «dividing practices» (inndelende praksiser). Når Foucault (1982, 1988, 1991) sier at han har endret seg fra å se individer som underlagt

disiplinære strategier til å være mer autonome, vil det, slik jeg forstår det, si at han ser mennesket som i stand til å ta valg, men at det ledes gjennom ulike teknikker og diskurser om hva som er normalt og foretrukket. De gjør seg selv til subjekt ved helst å ta de riktige valgene for samfunnet.

[T]echnologies of the self, which permit individuals to effect by their own means or with the help of others a certain number of operations on their own bodies and souls, thoughts, conduct, and way of being, so as to transform themselves in order to attain a certain state of happiness, purity, wisdom, perfection, or immortality. (Foucault, 1988, s. 18)

Slik er «technologies of self» uttrykk for et autonomt individ, men samtidig et individ som ikke kommer unna den produktive makten, det vil si disiplinære teknikker, og en kulturelt bestemt definisjon av normalitet avgjør hva som er foretrukne roller å søke. «The help of others» viser til en annen form for makt som individet utsettes for eller oppsøker, og som Foucault kaller pastoral makt.

Pastoral makt

«Pastoral makt» beskrives som en type governmentality-teknikk som Foucault (1982); (Foucault, 1986, 1988, 2007) sammenligner med kristne tradisjoner. Slik flokken reddes, gjennom religiøs frelse, av en pastor som innehar den religiøse sannheten, veiledes individene mot god helse, sikkerhet, lykke og levestandard gjennom overordnede diskurser og kunnskap fra kilder med kredibilitet. Pastoral makt kjennetegnes av veiledning gjennom godhet, kunnskap og sympatiske verdier, mot det som anses som normativt riktig. Veilederen må også kjenne individers innerste tanker for å kunne lede dem i riktig retning, noe som åpner for ulike teknikker for å få tillit og å få mottakeren til å åpne seg. Man oppsøker veiledning og veileder også seg selv mot å være en god borger. Villadsen (2003) diskuterer basert på Foucault hvordan hjelperrollen i sosialt arbeid har endret seg fra å bidra til å se løsninger på sosiale problemer til i større grad å veilede brukeren i å hjelpe seg selv i dagens samfunn. Det vil si at den ansatte, i kraft av sin kredibilitet, kunnskap og som omsorgspersoner skal oppmuntre individers ønske om et best mulig liv og styre dem i en hensiktsmessig retning.

Når Foucault selv sier at det er technologies of self han egentlig har vært opptatt av og jobbet mot hele tiden, kan det tolkes dithen at pastoral makt, disiplinær makt og den subjektifiseringen individer jobber for, kan ses i sammenheng. Det vil si at individet har mulighet for motstand mot disiplinering, men at subjektposisjoner framstår som mer eller mindre attraktive, og at man

gjennom godhet og omsorg ofte identifiserer seg med de mest attraktive alternativene. For eksempel gjennom inndelende praksiser, som forklart over som disiplinær makt, tilbys ulike holdninger og handlinger til den enkelte også gjennom pastoral makt, som man kan ta til seg som «technologies of self». Slik kan de to maktformene henge sammen i governmentality-tankegangen. I denne avhandlingen behandler jeg disiplinær makt, pastoral makt og technologies of self i sammenheng. Poenget her er at det som ses som avvikende, for eksempel sykt eller kriminelt, blir lite attraktivt, og man ønsker å være et godt menneske. I individers streben etter å bli «hele» gis det altså valg innen gitte rammer som hjelper individer inn i en «normal» atferd (Foucault, 1977). Slik er inndelende praksiser en governmentality-teknikk som gjør at policy får konsekvenser på individnivå. Når forskningsspørsmål 2 spør hvordan samskappingsparadigmet påvirker ansattes rolle i samarbeidet med pårørende, leder funnene fra artiklene samt diskusjonen av forskningsspørsmål 1 mot en analyse på bakgrunn av disse teknikkene.

Til tross for at jeg har vist at makt beskrevet i Arnsteins brukermedvirkningsstige kan sammenlignes med Lukes' forståelse av makt (kapittel 2.1.5), kan også denne formen for gradering av innflytelse analyseres ut fra Foucaults maktbegrep, og gi utvidet forståelse. McKay og Garratt (2013) sammenligner også brukermedvirkningsstigen med disiplinær makt beskrevet av Foucault, og viser at de ulike trinnene kan ses som akseptable former for deltakelse fra tjenesteyterens side og brukeren kan bli disiplinert til å delta på systemets premisser. Som svar på forskningsspørsmål 1 diskuterer jeg i kapittel 5.1 først hvordan diskursen om samskaping passer inn i stigen og så hvordan pårørendes muligheter for innflytelse i et samskappingsparadigme kan ses i lys av de ulike trinnene i stigen, også ut fra «technologies of self».

Governmentality som nyliberalisme

Flere forskere har utviklet governmentalitybegrepet etter Foucault, blant annet Mitchel Dean, Wendy Brown og Nicolas Rose, som også i sterkere grad kobler governmentality til nyliberalisme i avanserte liberale samfunn (Brown, 2003, 2015; Dean, 1999; Rose, 1999), som også den skandinaviske velferdsstaten ses som (Torfing et al., 2019). Brown (2003, 2015) beskriver nyliberalisme vektlagt som enten politikk, ideologi eller governmentality. Nyliberalisme som governmentality ses, til forskjell fra nyliberalisme som politikk eller ideologi, som en form for styringsmentalitet hvor individet disiplineres, veiledes og leder seg selv gjennom diskursive teknikker mot selvstendige, handlekraftige, frie, ansvarlige og konkurrerende individer som i sin valgfrihet hegner om en nyliberal samfunnsstruktur. Det er

altså ikke nyliberalisme, hvor staten påtvinger individer en nyliberal politikk, eller hvor individene velger dette ut fra en ideologisk nyliberal overbevisning. I stedet dreier det seg om en individualisering og en økonomisering av borgerne hvor individet likevel velger nyliberale strukturer eller verdier innenfor en sterk offentlig stat. Når man identifiserer seg med disse verdiene, vil det med andre ord føre til en nyliberalisering nedenfra, gjennom en styrking av diskurser som kan tolkes til å uttrykke nyliberale verdier og dermed gi demokratisk støtte til politikk som uttrykker de samme verdiene.

Governmentality som nyliberalisme gjør individer mer ansvarlige både overfor seg selv og for den gruppa de identifiserer seg med, en ansvarliggjøring kalt «new politics of community» av Rose (1996) og «contemporary pluralism» av Dean (1999, s. 170). En sannhet som formidles på individnivå, er ifølge disse at marginaliserte grupper i mindre grad ses som resultat av samfunnsstrukturer og som et sosialt ansvar. Det handler derimot i større grad om at enkelte grupper vurderes å være i større risiko for uheldig utvikling enn andre, og at disse gruppene må læres til å ta ansvar og unngå å utvikle risikoen til atferd gjennom organisering og engasjement. Også miljøet rundt de mest risikoutsatte, beskrevet av Dean (1999) som for eksempel omgangskretsen (community), støttegruppa, interesseorganisasjonen og mest relevant for denne avhandlingen; familien, får større ansvar. Disse miljøene får behov for hjelp og støtte for å takle en vanskelig situasjon og negative opplevelser, og blir dermed også oppfordret og oppmuntret til å forene seg for å forebygge og kreve hjelp. Ved nyliberal styringsmentalitet i omsorgstjenestene får ansatte en endret profesjonsrolle; rammer ovenfra som revidering av tjenestene basert på mål- og resultatstyring oppmuntrer til ansvarliggjøring av brukerne, og rammene legger til rette for forhandling med brukergrupper om rettigheter:

From below, the agency and choice of users and carers enter into contestation with professional practice and knowledge. From above, the rights of consumers and users become the criteria for the evaluation of performance of professionals and a technique by which authorities can be open to a rich source of innovation and critical information about changing demographics, markets and environments. (Dean, 1999, s. 169-170)

Det vil med andre ord si at ansattes profesjonsrolle endres fra å i hovedsak bygge på vitenskapelig framsatte «sannheter» om velferdsbehov til å i større grad handle om forhandlinger og kreative løsninger sammen med brukergrupper og enkeltbrukere innenfor rammen som er satt for selvstendige utførende organer, som grunnes i andre «sannheter» om effektivitet og bærekraft. Denne forståelsen av identitetsendring mot aktivitet og ansvarstaking bygger på Foucaults diskursive maktbegrep når det gjelder hvordan individer påvirkes og

subjektifiseres. Individet undertrykkes ikke, men utnyttes til beste for økonomisk vekst i samfunnet (Foucault, 1982; Skålén et al., 2008).

Blant andre Brown (2015) setter som nevnt i kapittel 1.1 en slik type nyliberalisering som governmentality i sammenheng med samstyringsparadigmet. Jeg vil i denne avhandlingen bidra med å vurdere dagens *samskapings*paradigme i et governmentalityperspektiv og diskutere det som en del av velferdsstaten i utvikling i kapittel 5.3.

2.3.3 Kritikk av verdisamskaping basert på det Foucauldianske maktbegrepet

Ulik forskning på privat sektor har problematisert samskaping med kunder i tjenestelogikksammenheng i lys av governmentality. Beckett og Nayak (2008) og Beckett (2012) kritiserer harmonitankegangen i service-dominant logic (SDL) ved å ta i bruk teori om governmentality basert på Foucault, Rose og Dean som forklaring på hvordan kunders valg blir ledet ved undersøkelsen av markedsføringen i et av Englands største varehus. De konkluderer med at samtidig som at å inkludere kundene i markedsføring gjennom å avdekke ønskene og behovene deres kan utvikle friheten deres til å ta valg for et bedre liv, kan en slik form for samskaping av verdi også ses som en governmentality-teknikk som gir en frihet til å velge, men bare innenfor rammer gitt av produsenten. Produsenten tilpasser markedsføringen for å hjelpe kunden til å ta valg som passer for kunden – men først og fremst for produsenten – ved hjelp av ulike teknikker: Først analyseres kundens kjøpevaner ved hjelp av data fra medlemskortene deres og intervjuer. Basert på disse dataene konstrueres en positiv kundeidentitet som «den erfarne kunden» i for eksempel medlemsblader. Her gis også råd for å løse problemer som den erfarne kunde antas å ha (pastoral makt), samtidig som hensiktsmessige produkter tilbys. Å ikke velge disse produktene blir da det samme som å frata en selv og eventuelt familien muligheter for å ta gode valg som konsumenter. Produsenten tilpasser seg altså ikke kundens behov, men forsøker å påvirke kundens ønsker og identitet ved å kategorisere kunder, men å gjøre det på en slik måte at det framstår som om de tilpasser seg kunden. Maktposisjonene blir forsterket ved at det blir vanskeligere for kunden å velge bort økt konsumering til nytte for produsenten. Her samskaper kunden verdi gjennom deltakelse ved informasjonsdeling, det vil si at kunden overbevises om at verdi skapes for dem selv gjennom informerte valg, og at verdi for bedriften skapes i form av økt omsetning. Slik viser Beckett og Nayak hvordan individer gjennom samskaping formes til subjekter som kan velge, men innenfor rammene som er hensiktsmessige for bedriften.

Utviklingen av den samarbeidende forbrukeren som bidrar med ressurser, beskrives også av Cova og Cova (2012) som resultat av governmentality-prosesser hvor individene formes gjennom diskurser om den kompetente forbruker. Mens Beckett og Nayak (2008) og Beckett (2012) finner governmentality-teknikker først og fremst i samskapingen mellom bedriften og kunden, vektlegger Cova og Cova hvordan den samskapende kunden formes gjennom litteraturens vektlegging av en stadig mer kompetent kunde. Som autonome og samskapende individer involveres dermed kundene i å produsere et system som påvirker valgene og handlingene deres (Cova & Cova, 2012).

En kompetent og samskapende kunde kan også samskape verdi mer direkte ved at kunden, som ekspert på hvordan han eller hun selv ønsker seg produkter og tjenester (operante verdier), kan bidra til bedriften, noe som kan ses som utnytting av kundens ressurser og besparelse for produsenten, kalt «working consumers» (arbeidende konsumenter) (Cova & Dalli, 2009; Cova, Dalli & Zwick; Cova et al., 2015; Zwick et al., 2008). Zwick et al. (2008) går så langt som å si at hensikten med samskaping er å få bedriften til å utnytte kreativ og verdiskapende kundeatferd. De konkluderer blant annet med at

Enlisting customers as producers and charging them for their own work constitutes an interesting contradiction that points to the importance of promoting a discourse of empowerment and self-actualization conjunction with that of co-creation. (Zwick et al., 2008, s. 185)

Kunden hjelper til med å produsere noe de altså i neste instans må kjøpe. Zwick et al. (2008) beskriver også samskaping som et paradigme i privat sektor, hvor governmentality-teknikker som et felles samfunnsskapt prosjekt om den kompetente kunde får utnytting av kunder i produksjonsprosesser til å framstå som attraktivt for kunden, gjennom oppnåelse av anerkjennelse, opplevelse av frihet og mening. Slik bidrar kundene med ekspertise og innovative ideer og deres operante ressurser sparer firmaet for egne kostbare ressurser.

Å skape den kompetente kunden kan sammenlignes med Foucaults (2002) «dividing practices», siden man kategoriserer og objektifiserer brukergrupper i dårlige og gode og belønner eller straffer (disiplinerer) brukerne mot det som ses som «gode» brukere av tjenestene. Ved å tilby disse ulike identitetene vil kunden lett kunne subjektifisere seg inn i den positive varianten som tilbys diskursivt. Denne teknikken er også belyst i offentlig sektor, ved at McKay og Garratt (2013) viser hvordan ansatte på skoler kategoriserer foreldre som gode og dårlige samarbeidsparter ut fra hvilken måte foreldrene ønsker å samarbeide med skolen på. Innflytelse

og reell makt blir betinget av foreldres kunnskap og ressurser. Forfatterne viser hvordan foreldre gjennom en individualisering disiplineres inn i en rolle som ansvarlige for barnas atferd.

Disse kritiske bidragene gir kunnskap om hvordan diskurser som skjulte maktkonstruksjoner i samarbeidet mellom tjenester og mottakerne av tjenester påvirker mottakernes identitetskonstruksjoner. En analyse av samskaping av verdi i offentlig omsorgssektor fra et governmentality-perspektiv vil utvide kunnskapen om muligheter til og begrensninger for å skape offentlig verdi og individuell verdi for brukersida. Denne kritiske kunnskapen om samskaping av verdi som governmentality-teknikk blir brukt som bakgrunn for videre diskusjon og bidrag om samskappingsdiskursens betydning i dagens velferdsstat i kapittel 5.

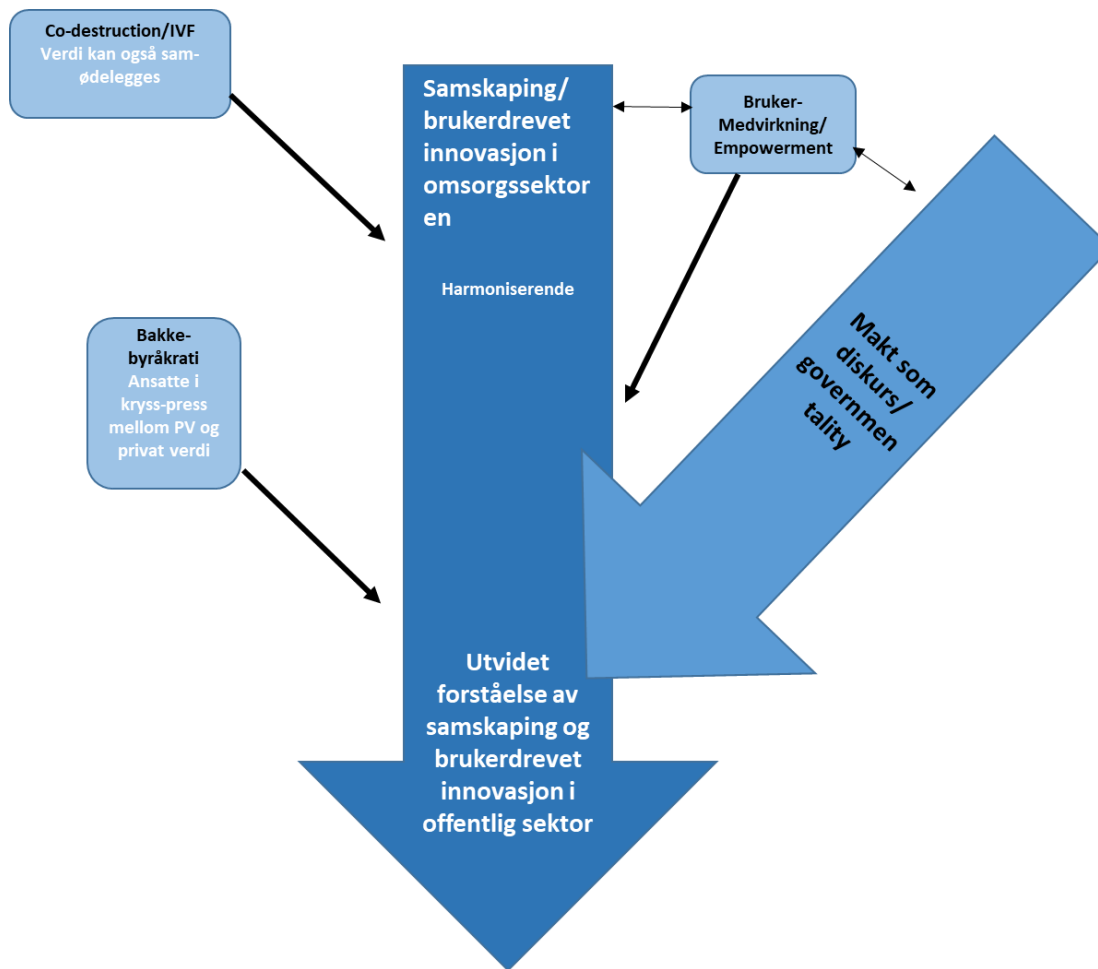
2.3.4 Diskursteori og (brukerdrevet) innovasjon

Innovasjonsteorien vektlegger som nevnt ifølge (Sørensen & Torfing, 2011b) at vellykket implementering av innovasjon i offentlige tjenester avhenger av samstemthet om målsettinger og løsninger samt en enighet om at innovasjon er nødvendig, samtidig som en kreativ idéutvikling på den annen side er avhengig av ulikhet. Dermed må det også ved implementeringen være enighet om hva som er problemet med den gamle måten å gjøre det på, samtidig som man har ulike perspektiv på løsningene. Ifølge Sørensen og Torfing (2011b) må det avveies i hvilken grad implementeringen skal foregå i samarbeid mellom partene, og hvor mye som skal styres ovenfra. Diskursteori framhever som nevnt nettopp at løsninger er basert på bestemte opplevelser av problemer som er subjektive «sannheter», og at ulike diskurser dermed vil gi ulike løsninger. Det vil da gi mening å avklare hvordan ulike parter i innovasjonsprosesser ser på problemet i utgangspunktet, ved å analysere diskursene og de etablerte «sannhetene» man identifiserer seg med. I et diskursteoretisk perspektiv vil det være viktig for en vellykket implementering at partene tilhører samme diskurs, altså at en av partene ved uenighet endrer diskursen man identifiserer seg med, eller at man identifiserer seg med en annen diskurs. Barrett et al. (1995) tar for seg diskursers betydning for store endringer i samfunnet. Konklusjonen er at endring av diskurser muliggjør endring av praksis. Siden diskurser ifølge teorien bygger på tilgang på kunnskap, vil tilføring av kunnskap kunne bidra til endring av diskurser. I spenningsfeltet mellom eierskap nedenfra og pålegging ovenfra vil det være viktig å undersøke hva diskurser betyr for den reelle implementeringen av nye konsepter i utføringen av tjenester.

Jäger og Maier (2009) beskriver, basert på Foucaults diskurser som gjeldende i en historisk kontekst, at diskurser utvikles og endres over tid basert på det nåtidige og på nye faktorer som legges til. Diskurs og praktisk handling ses også som nevnt som sammenhengende og avhengig av hverandre. Ved innovasjoner ønskes en relativt rask endring av praksis, det vil si at de må baseres på diskurser i endring for å lykkes, eller lykkes i å være en forsterker i en historisk endring av diskurser innen et felt. Samtidig er diskurser på ett plan, for eksempel i praktisk handling, sammenvevd med diskurser på andre plan i samfunnet, for eksempel policy og medier (Jäger & Maier, 2009). Brukerdrevne innovasjoner, slik de er omtalt i denne avhandlingen, er basert på brukernes verdier, representert ved særegne diskurser, og tar sikte på å endre diskurser, altså oppfatninger av sannhet, hos tjenestene. Det vil være utfordrende å skulle endre diskurser på ett plan hvis endringene ikke er i tråd med diskurser på øvrige plan i samfunnet. Slik kan diskursteori bidra til å se muligheter og begrensninger ved brukerdrevet innovasjon.

2.3.5 Oppsummering av det teoretiske rammeverket

I dette kapittelet har jeg gjennomgått det teoretiske rammeverket inkludert tidligere forskning som er viktig for den videre diskusjonen og bidragene relatert til virkningene av samskaping og brukerdrevet innovasjon som diskurs og paradigme på individ- og samfunnsnivå. Bidraget til kunnskapen om samskaping og brukerdrevet innovasjon skal diskuteres ved å belyse den eksisterende kunnskapen ved hjelp av annen teori, som figur 2 viser.



Figur 2. Det teoretiske rammeverket for avhandlingen

Siden begrepene knyttet til samskaping og innovasjon i tjenester har røtter i privat sektors markedsorientering, har jeg først tatt for meg litteraturen om tjenestelogikk, og vist hvordan den blir forsøkt innført i offentlig sektor gjennom å justere den og kalle den offentlig tjenestelogikk (PSL). Jeg har pekt på farene ved at disse logikkene skjønner samarbeidet med brukerne og vist til ansattes krysspress i form av å skulle jobbe mot både public value og brukernes private verdi som bakkebyråkrater, som diskuteres i forbindelse med forskningsspørsmål 2. Litteratur om at også samødelegging av verdi kan forekomme er gjort rede for, og jeg har vist hvordan den mer nøytrale betegnelsen interaktiv verdiforming anerkjenner både positive og negative utfall for brukersida.

I kapittel 5.1 skal jeg svare på forskningsspørsmål 1 om hvordan brukermedvirkning forstås i samskappingsparadigmet, ved å utfordre den litteraturen som finnes om verdisamskaping og brukerdrevet innovasjon i tjenester. Jeg vil da sammenligne på den ene siden brukermedvirkningsbegrepet og på den andre siden innholdet i begrepene brukermedvirkning

og samskaping med nåtidens forventninger til samarbeid med brukersida. Jeg har derfor gjort rede for synet på brukervedvirkning slik det er beskrevet av Arnstein (1969), vist hvordan brukervedvirkning kan relateres til samskaping og til makt slik Lukes ser det og herunder forklart empowermentbegrepet. For å videre kunne problematisere samskaping og brukerdrevet innovasjons inntog i offentlig sektor, ønsker jeg å se den eksisterende kunnskapen samt avhandlingens empiri og artikler i nytt lys, og har derfor også redegjort for teori om makt, diskurs og governmentality basert på Foucault, som er den teoretiske vinklingen som i størst grad trekkes inn i diskusjonen (figur 2). Figur 2 illustrerer også at brukervedvirkning og empowerment kan relateres til både samskaping/brukerdrevet innovasjon og til makt.

En del av kritikken av den litteraturen om tjenestelogikk og samskaping som ikke er spesielt rettet mot offentlig sektor støtter seg også til teori om governmentality, og jeg har vist til noe av denne kritikken. Her vektlegges hvordan verdisamskaping med kunder eller brukere av tjenester gjennom governmentality-teknikker påvirker individer til å identifisere seg som aktive, ansvarlige og bevisste forbrukere. Slik kan forholdet mellom kunden og tjenesten oppleves som harmonisk ved hjelp av skjult maktbruk. Denne kritikken er viktig som grunnlag for å diskutere forskningsspørsmål 2, som handler om ansattes rolle i å behandle pårørende som samarbeidspart i dagens offentlige omsorgssektor i kapittel 5.2. Governmentality ses også som nyliberalisering gjennom subjektifiseringen av individer, noe som utgjør bakgrunnen for diskusjonen av forskningsspørsmål 3, som dreier seg om samskapingsdiskursens betydning for forholdet mellom mikroprosesser i den offentlige tjenesteytingen og velferdsstatens utvikling i kapittel 5.3. Slik vil dette teorikapittelet være grunnlag for en utvikling av ny praktisk og teoretisk kunnskap om positive og negative sider ved samskapingsparadigmet i et bruker- og pårørendeperspektiv. Jeg vil nå videre forklare metodologien som avhandlingen bygger kunnskapsutviklingen på.

3 Vitenskapsteori og metode

Avhandlingen bygger på noen vitenskapsteoretiske grunnprinsipper som har formet forskningsspørsmål, metodevalg, analyse, diskusjoner og dermed også teoretiske og praktiske bidrag. Som nevnt ønsker jeg med denne avhandlingen å bidra med ny kunnskap ved å diskutere kritisk diskursene om innovasjon og samskaping fra et brukerperspektiv.

Den overordnede rammen for avhandlingen er et samfunn i endring. Erkjennelsen av sosial endring innebærer også en erkjennelse av at mennesker er i endring, og at den kunnskapen vi tilegner oss, er bestemt av den konteksten av tid og rom vi tilegner oss kunnskap i, i samsvar med et sosialkonstruksjonistisk vitenskapsteoretisk grunnsyn. For eksempel er oppfatningen av hva velferdsstaten skal støtte opp om, en annen i dag enn i etterkrigsårene.

Først i dette kapitlet vil jeg gjøre nærmere rede for et sosialkonstruksjonistisk ontologisk og epistemologisk fundament i avhandlingen og for hvordan dette grunnsynet gjenspeiles i de ulike delene. Etter dette kommer et avsnitt om de empiriske studiene og metodene som er brukt, og til slutt en drøfting av studiens kvalitet.

3.1 Metodologi

3.1.1 Et sosialkonstruksjonistisk fundament

While many constructivists would agree that the physical world is material, concrete and given by nature, they are loath to accept the same description of the social world. For them, there is no clearly delineated single social world: there are many. [...] [A]ll of them are socially constructed. (Moses & Knutsen, 2012, s. 200)

Sosialkonstruksjonister benekter altså ikke nødvendigvis at en fysisk, objektiv virkelighet finnes, men hovedpoenget er at den sosiale virkeligheten er konstruert av mennesker. Det vil si at det ontologiske synet er at verden ikke kan forstås objektivt og nøytralt, men at den er farget av tiden vi befinner oss i, kulturen vi er i, og bakgrunnen vi har med oss når vi tolker verden. Motsatt ville ontologisk realisme enkelt forklart vist til at virkeligheten er nøytral, og at vi er i stand til å fange den objektive sannheten om verdenen vi befinner oss i (Moses & Knutsen, 2012). Det finnes flere mellomposisjoner, uten at jeg skal komme nærmere inn på dem her. Min forståelse av sosialkonstruksjonisme³ i denne avhandlingen er i tråd med tolkninger av

³ Jeg har valgt å bruke benevnelsen *konstruksjonisme* og ikke *konstruktivisme* i samsvar med (Bacchi, 2009), fordi også jeg ønsker å markere individet som ikke utelukkende autonomt. Det vil si at det ikke bare er individet

Foucault. Den er en moderat variant der det først og fremst er den *sosiale* virkeligheten det er interessant å utforske og som denne avhandlingen også konsentreres om. Det er en virkelighet som stadig er i utvikling, og som vi tolker ulikt.

Den vanlige forklaringen på sosialkonstruksjonismen som historisk og kulturell relativisme (Burr, 2003) betyr ikke at vi ikke kan komme fram til gyldig kunnskap om virkeligheten, for «[v]i kan nemlig ikke unddrage os forpligtelsen til at skelne mellem sande og falske konstruksjoner, og til at prøve at give så korrekte beskrivelser af verden som muligt» (Kjørup, 2001, s. 15). Hvordan kan vi da stole på den kunnskapen vi får? Kjørup viser at den vitenskapelige sannheten i sosialkonstruksjonistisk forstand kan være sann i forhold til det spørsmålet som stilles, og ikke bare når det gjelder tid, kultur og sted. Gyldigheten i mine bidrag står således i et forhold til forskningsspørsmålene. Jeg diskuterer forskningens kvalitet nærmere nedenfor.

Epistemologi handler om hvordan vi får kunnskap. Innen sosialkonstruksjonismen kan vi si at den kunnskapen vi får, alltid er situert i en kontekst. Samtidig kan vi gå ut fra at i en gitt kultur i en gitt tid i verdenshistorien vil mennesker ofte kjenne igjen tolkninger og ha de samme rammene for sine tolkninger. Det vil si at sannheten er forståelig, til tross for ulik individuell bakgrunn og teoretisk kunnskap (Burr, 2003). I sosialkonstruksjonismen ses altså kunnskap som «a linguistic and social construction of reality» (Kvale, 1995, s. 24). Sannheten konstitueres gjennom dialog, og slik har for eksempel artikkel 1 og 3s diskursanalyse som mål å finne hva som ses som sannhet og virkelighet innen bestemte diskurser. Målet med forskningsspørsmålene i avhandlingen er ikke å finne nøytral, allmenngyldig kunnskap, men å gi kunnskap som er gjenkjennbar og overførbar, ved hjelp av kvalitative empiriske undersøkelser.

3.2 De empiriske undersøkelsene

Denne avhandlingen bygger på fire artikler. Artikkel 1 er en dokumentanalyse, artikkel 2 er basert på en intervjuundersøkelse knyttet til et eksternt prosjekt, og artikkel 3 og 4 er basert på et tredje studie, som vist i tabell 3. Tabellen viser de ulike studiene relatert til artiklene, og at samskaping og brukerdrevet innovasjon er belyst ved hjelp av et variert empirisk materiale og ulike teknikker.

som aktivt og autonomt tolker verden rundt seg, men at det til en viss grad *blir påvirket* av krefter i samfunnet, for eksempel diskurser (Bacchi, 2009).

Tabell 2. Oversikt over de ulike studiene knyttet til artiklene

	Studie 1: Dokumentstudie av Stortingsmelding nr. 29	Studie 2: En kvalitativ intervjustudie av foreldres erfaringer med barn med brukerstyrt personlig assistent	Studie 3: Kvalitativ studie av brukerdrevet innovasjon og samskaping mellom pårørende og kommunale omsorgstjenester	
Tittel på artikkel	Nr. 1: Myndighetenes forventinger til pårørende som samprodusenter i omsorgstjenester	Nr. 2: Empowering Parents as Co-producers: Personal Assistance for Families with Disabled Children	Nr. 3: Employees' resistance to user ideas in public service innovation	Nr. 4: Extending PSL: Interactive value formation with family carers
Målet med artikkelen	Gi kunnskap om myndighetenes ønsker om pårørendesamarbeid.	Finne kunnskap om foreldres opplevelse av empowerment når barn har brukerstyrt personlig assistent, i daglig fungering og i samarbeid med hjelpeapparatet.	Analysere forholdet mellom pårørende og ansatte ved brukerdrevet innovasjon.	Utvikle kunnskap om samskaping og samødelegging av verdi i møtet mellom pårørende og omsorgstjenester.
Empirisk materiale	Melding til Stortinget 29, <i>Morgendagens omsorg</i> (Helse- og omsorgsdepartementet)	To fokusgruppeintervjuer med henholdsvis fire og tre foreldre fra tre og to familier. Fire individuelle intervjuer med foreldre fra fire familier. Til sammen elleve foreldre (fire fedre og sju mødre) fra ni familier og fem kommuner.	Individuelt intervju med representant for helseetaten, intervju med leder og nestleder i PIO-senteret. Fokusgruppeintervjuer med to ansattegrupper fra to kommuner (fire ansatte fra bolig for utviklingshemmede og sju ansatte fra en tildelingstjeneste). Observasjoner fra to workshoper og dokumentanalyser av kursmaterieill.	Individuelle intervjuer med seks pårørende (kvinner).
Analyse	Diskursanalyse Innholdsanalyse	Innholdsanalyse	Diskursanalyse Innholdsanalyse	Innholdsanalyse

I det følgende vil jeg beskrive de ulike studiene nærmere i den rekkefølgen de er presentert i tabellen.

3.2.1 Dokumentstudie av melding til Stortinget 29 (2012–2013)

I denne studien, som endte opp i artikkel 1, er det empiriske grunnlaget *Morgendagens omsorg* (Helse- og omsorgsdepartementet). En stortingsmelding er regjeringens melding til Stortinget om hvordan politikken skal iverksettes, og baseres spesielt på offentlige utredninger av komiteer utnevnt av Kongen i statsråd. Denne meldingen tar spesielt for seg omsorgstjenester, og også hvordan samarbeidet med pårørende skal utvikles, blant annet gjennom *Program for en aktiv og framtidsrettet pårørendepolitikk 2014–2020* (Helse- og omsorgsdepartementet, s. 21). Når det gjelder pårørendepolitikken, baserer *Morgendagens omsorg* seg spesielt på forslag

som framkommer i de offentlige utredningene (NOU 2011:11) og (NOU 2011:17) Som et viktig retningsgivende politisk dokument var *Morgendagens omsorg* derfor relevant å studere for denne avhandlingen. Formålet med studien var å finne de politiske forventingene til pårørende til brukere av omsorgstjenester framover, som en bakgrunn for siden å studere mikroprosesser i samarbeidet mellom pårørende og tjenestene. Ved studien av stortingsmeldingen benyttet jeg kritisk diskursanalyse basert på Carol Bacchi's analysemetode «What's the problem represented to be» (Bacchi, 1999, 2009), nærmere forklart nedenfor. Jeg jobbet med analysen av meldingen i tidsrommet januar 2016 til januar 2017.

3.2.2 En kvalitativ intervjustudie av foreldre til barn med brukerstyrt personlig assistent

Det empiriske materialet i denne studien er brukt i artikkel 2 i avhandlingen og er hentet fra del to i et prosjekt som jeg deltok i under arbeidet med min masteroppgave (Jenhaug, 2014), og som endte i en prosjektrapport (Askheim et al., 2014). Prosjektets tittel var «Brukerstyrt personlig assistanse. Utredning/analyse av innhold, omfang og effekt av ordningen». Målet med prosjektet var å hente inn kunnskap om brukerstyrt personlig assistanse på ulike områder. Mitt bidrag var å undersøke erfaringer med brukerstyrt personlig assistent for barn gjennom intervjuer med til sammen elleve foreldre i fem kommuner, hvorav sju foreldre fra fem familier ble intervjuet i to fokusgrupper på tre og fire deltakere (intervjuer med ni saksbehandlere og ledere er ikke inkludert i artikkel 2 eller i avhandlingen), samt fire individuelle intervjuer (tabell 3). Intervjuene ble arrangert gjennom en kontaktperson i hver kommune, de var halvstrukturerte, basert på en intervjuguide og varte fra en til en og en halv time. Intervjuene ble foretatt i tidsrommet november 2013 til januar 2014. De ble spilt inn, transkribert og til slutt gjort til gjenstand for innholdsanalyse. At fire intervjuer var individuelle skyldtes at utvalget i tre av kommunene ikke var stort nok til å danne fokusgrupper. En oversikt over fordeling på kommuner finnes i tabell 3.

Tabell 3. Oversikt over deltakere i studie 1. (basert på tabell i (Jenhaug, 2014, s. 39))

Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	Kommune 4	Kommune 5
Ett fokusgruppe-intervju med tre foreldre		Ett fokusgruppe-intervju med fire foreldre		
	To individuelle intervju		Ett individuelt intervju	Ett individuelt intervju

Utvalget av foreldre tar utgangspunkt i brukerperspektivet, det vil si at det er foreldrenes erfaring jeg ønsket kunnskap om. Det ble sendt ut henvendelse til fem ulike kommuner basert på tall fra Statistisk sentralbyrå som fortalte at det var nok foreldre til barn med brukerstyrt personlig assistent til å danne en fokusgruppe for intervjuer. Tildelingsavdelingene i kommunene sendte ut henvendelsen om deltakelse til alle aktuelle foreldre. Utvalget av foreldre var strategisk, som beskrevet av Thagaard (2013), det vil her si at kriteriet var at de var foreldre eller fosterforeldre til et barn som var innvilget assistanse. Ytterligere kriterier ble ikke sett som relevant for studien. Interesserte foreldre meldte så direkte tilbake til meg, og det ble avtalt intervjuer. Alle som var interessert, ble rekruttert i studien.

3.2.3 Kvalitativ studie av brukerdrevet innovasjon og samskaping mellom pårørende og kommunale omsorgstjenester

Før oppstart av studien visste jeg at jeg ville studere pårørende, innovasjon og kommunale omsorgstjenester, og jeg arrangerte et møte med PIO-senteret i Oslo for å få ideer til en empirisk studie. PIO-senteret er et pårørendedrevet sted som driver flere former for arbeid for å hjelpe pårørende og styrke deres posisjon i samarbeidet med kommunene. De arrangerer kurs for pårørende i å ta seg fram i systemet, grupper med hjelp for stressmestring som for eksempel latteryoga og mindfulness, de er et sted hvor pårørende kan komme innom for samtaler, de er høringsinstans for Oslo kommune, driver lobbyvirksomhet overfor politikere og er et ressurscenter for informasjon (Piosenteret.no). I tillegg driver de rådgivning og opplæring av ansatte og tjenester, slik som implementeringen i denne casestudien er et eksempel på.

Det viste seg at PIO-senteret i samarbeid med helseetaten i Oslo kommune hadde utviklet en verktøykasse og et kurskonsept til bruk for ansatte i omsorgstjenester for å innføre et forbedret samarbeid som innebar å få mer innflytelse i tjenestene. De var i ferd med å arrangere workshoper med ansatte i ulike tjenester for å implementere ideene sine. Dette prosjektet fikk jeg lov til å bruke som empirisk materiale. Denne studien er dermed en studie av en innovativ idé utformet av pårørendesenteret i Oslo (PIO-senteret) i samarbeid med en ansatt i Helseetaten i Oslo kommune (heretter kalt idémakerne).

Ideen handler om bedre samarbeid mellom omsorgstjenester generelt og pårørende, nærmere bestemt ved at pårørende skal tas mer på alvor, ses som eksperter og dermed få mer innflytelse. Studien tar for seg implementeringen av denne ideen i ulike omsorgstjenester ved å intervjuer idémakerne, observere workshoper med ansatte i omsorgstjenestene, observere et arbeidsmøte med idémakerne og intervjuer ansatte i fokusgrupper samt seks pårørende som samarbeider med tjenestene. Utvalget av intervjudeltakere var også her strategisk, ved at de måtte være involvert

i eller berørt av implementeringen av den innovative ideen, og at de enten var pårørende til en person med en funksjonsnedsettelse, representerte pårørende generelt eller var ansatte i kommunen som samarbeidet med pårørende.

Rekrutteringen av intervjudeltakere foregikk ved at først deltakerne ved PIO-senteret og helseetaten ble rekruttert på grunn av min henvendelse. Jeg fikk etter henvendelsen også tilbud om observasjon av workshoper, og på en workshop i én kommune fikk jeg kontakt med to tjenesteledere som var interessert i at ansatte skulle delta videre i fokusgruppeintervjuer. Jeg fikk også kontaktinformasjon til lederen for de kommunale tjenestene i en annen kommune gjennom PIO-senteret, og vedkommende sendte meg kontaktinformasjon til avdelingsledere som hadde deltatt på kurs i denne kommunen. Herfra fikk jeg rekruttert ett tjenesteområde som deretter trakk seg, og så fikk jeg kontakt med lederen for en tildelingsenhet hvor intervjuer ble gjennomført. De enkelte tjenestene sendte ut forespørsler til aktuelle pårørende på mine vegne, som så tok direkte kontakt med meg og vi avtalte da individuelle intervjuer. Dokumenter i forbindelse med implementeringen ble også studert. Intervjuer og observasjoner ble gjennomført fra desember 2016 til april 2018. I tillegg ble ekstra uttalelser via mail innhentet fra leder og nestleder på PIO-senteret i mai 2020 til artikkel 4. Tabell 4 viser hvilken empiri som ble brukt i henholdsvis artikkel 3 og 4.

Tabell 4. Oversikt over metoder i studie 3 som har informert til artikkel 3 og 4

	Artikkel 3: Employees' resistance to user ideas in public service innovation	Artikkel 4: Extending PSL: Interactive value formation with family carers
Intervju med leder og nestleder på PIO-senteret samt ekstra uttalelser via mail	X	X
Individuelt intervju med ansatt i helseetaten i Oslo kommune	X	
Observasjon av møte mellom leder og to ansatte ved PIO-senteret og den ansatte fra helseetaten	X	
Observasjon av to workshoper med ansatte i omsorgstjenester	X	
Fokusgruppeintervju med tre ulike grupper av ansatte i tre omsorgstjenester	X	
Individuelle intervju med seks pårørende		X
Dokumentstudier	X	

Faktorer som kan påvirke resultatet i denne studien er at alle deltakerne er kvinner, at alle de pårørende i den ene kommunen har utdanning og erfaring fra jobb med kommunale tjenester, og at det ikke er mange intervjuer. Likevel tenker jeg at utvalget gir nyttig og overførbar informasjon som argumentert for i 3.3 om forskningens kvalitet.

3.2.4 Analyse

Det empiriske materialet er analysert ved hjelp av diskursanalyse og innholdsanalyse. Artikkel 1 og 3 er basert hovedsakelig på diskursanalyse, med utgangspunkt i Bacchis (Bacchi, 2009, 2010; Bacchi & Goodwin, 2016) metode, som hun kaller «What's the problem represented to be», og som hun igjen baserer på Foucaults diskursteori. Denne analysemetoden går ut på å stille seks spørsmål til tekst som skal analyseres: 1 Hva er problemet representert som? 2 Hvilken førforståelse og hvilke antakelser ligger til grunn for denne problemrepresentasjonen? 3 Hvordan har denne problemrepresentasjonen oppstått? 4 Hva forblir uproblematisk, hva belyses ikke, og kunne problemet vært belyst annerledes? 5 Hvilke effekter gir denne representasjonen av problemet? 6 Hvordan har problemrepresentasjonen blitt produsert, spredd og forsvart? Hvordan kunne den blitt kritisert, brutt og erstattet?

Bacchi åpner for at det ikke nødvendigvis er riktig å bruke alle spørsmålene i alle analyser, og i artikkel 1 har jeg lagt mest vekt på spørsmål 1, 4 og 5. Samtidig er jeg også mer indirekte innom de andre spørsmålene. For å finne ut hva problemet blir representert som, tok jeg utgangspunkt i de beskrevne løsningene, noe som igjen dannet utgangspunktet for kategoriseringen av forventninger til pårørende. Kategoriene ble så redusert til en ansvarsdiskurs, en motivasjonsdiskurs og en innflytelsesdiskurs. I artikkel 3 er spørsmål 1 og 4 mest belyst. Hovedpoenget hos Bacchi er at ved å undersøke hva som står om løsninger i særlig politiske dokumenter, kan man finne fram til diskurser som representerer hva problemforståelsen egentlig er. Det som leses mellom linjene, og som representerer diskurser om hva som ses som sant, legger føringer for individers identitet og deres handlinger. Denne metoden belyser en diskursiv makt overfor dem som taper mest på den gjeldende problemrepresentasjonen.

Kvale og Brinkmanns (2009) innholdsanalyse er hovedformen for analyse i artikkel 2 og 4, men er også brukt når det gjelder diskurser, i artikkel 1 og 3. Det vil si at jeg har gått nøye gjennom det empiriske materialet og først kategorisert det i minste meningsbærende enheter (dekontekstualisering) og siden slått sammen materialet i større kategorier. En beskrivelse av

analysemetoden og av hvordan empirien er kategorisert, er gjengitt spesielt utfyllende i artikkel 3. Jeg søkte gjennom materialet som helhet etter temaer som er relevant for samskaping/samproduksjon i alle artiklene, og jeg søkte også etter brukerdrevet innovasjon i artikkel 3 og etter empowerment i artikkel 2. Søkene tok i tillegg utgangspunkt i intervjuguiden (vedlegg 3). Som hjelp i kategoriseringen har jeg i artikkel 3 og 4 brukt NVivo 12.

Jeg har vært meg bevisst at min teoretiske førforståelse har preget analyseprosessen. Gjennom at jeg i avhandlingen som helhet utfordrer teorier om og kunnskapsgrunnlaget for samskaping og brukerdrevet innovasjon i offentlig sektor ved hjelp av ny teori og empiri, øker også min forståelse underveis i analyseprosessen. Jeg ser med Alvesson og Kärreman (2007, s. 1279) empirien som «a potential dialogue partner, leading to questioning, doubting, and problematizing existing/dominant expectations and frameworks». Dette er i tråd med en abduktiv tilnærming (Alvesson & Kärreman, 2007). Først og fremst har analyseprosessen vært en læreprosess, og min økende forståelse har drevet prosessen videre. Siden analysen startet etter de første intervjuene, har de senere intervjuene til en viss grad blitt påvirket av dette, og også kategoriene har blitt endret underveis i arbeidet med analysen i de enkelte artiklene, slik Thagaard (2013) beskriver en vanlig analyseprosess. De overordnede forskningsspørsmålene i avhandlingen, «Hvordan forstås brukermedvirkning i samskappingsparadigmet?», «Hvordan påvirker samskappingsparadigmet ansattes rolle i samarbeidet med pårørende» og «Hvilken betydning har dagens samskappingsdiskurs for forholdet mellom mikroprosesser i den offentlige tjenesteytingen og velferdsstatens utvikling?», har også vært bestemmende for intervjuer og analyser. Samtidig, til tross for at forskningsspørsmålene var et utgangspunkt, har de i takt med kunnskapsutviklingen også blitt utviklet, justert og reformulert flere ganger underveis.

3.3 Forskningens kvalitet

Gjennom å se kvalitativ forskning som verdi- og kontekstbundet, hvor forskeren påvirker forskningen, og hvor virkeligheten ses som mangefasettert, argumenterer Guba og Lincoln (1982) for at tradisjonelle målekriteriers begreper som validitet, generaliserbarhet og så videre er laget for kvantitativ forskning i det rasjonalistiske paradigmet, og at kvalitativ forskning har behov for andre begreper og mål for forskningen. De plasserer kvalitativ forskning inn i det naturalistiske paradigmet, det vil si at forskningen samtidig plasseres i en fenomenologisk og sosialkonstruksjonistisk epistemologisk og ontologisk forståelse (Guba & Lincoln, 1982; Lincoln & Guba, 1986). De utvikler fire målekriterier for kvalitativ forsknings kvalitet: «credibility» (kredibilitet), «transferability» (overførbarhet), «dependability» (pålitelighet) og

«confirmability» (bekreftbarhet). Guba og Lincoln argumenterer imidlertid med at deres innfallsvinkel til kvalitet gjør kvalitativ forsknings empiri i stand til å generere teori, i samsvar med en induktiv tilnærming. I min forskning problematiserer og utfordrer jeg som nevnt i større grad teori ved hjelp av empiri og går fram og tilbake mellom teori og empiri i analyseprosessen, noe som bærer preg av abduksjon. Likevel velger jeg å basere kvalitetsargumentasjonen her på Guba og Lincolns fire målekriterier. Jeg trekker imidlertid inn andres kriterier for kvalitativ forskning der det er relevant.

3.3.1 Kredibilitet

Med kredibilitet mener Guba og Lincoln en intern troverdighet mellom dataene og de fenomenene dataene representerer, altså de subjektene som er studert. Dette kan undersøkes indirekte, ved blant annet å konferere forskningssubjektene i analyseprosessen, eller å danne konsensus med andre forskere i prosessen. I denne avhandlingens studier har noen av forskningssubjektene fått kvalitetssikre analysen av materialet i ettertid, ved at de har fått artikler til gjennomlesning. Dette gjelder PIO-senteret, som også har vært oppdatert underveis. Jeg har også vært bevisst på å stille oppfølgingsspørsmål underveis i intervjuene, slik at intervjupersonene kunne bekrefte eller avkrefte min tolkning underveis. Et annet kriterium for kredibilitet er at flere forskere kan kvalitetssikre analyseprosessen. I samsvar med Kvale (1995) har jeg diskutert tolkninger av det observerte for å komme fram til ny kunnskap, kontinuerlig gjennom veiledning, og i artikkel nr. 2 var empirien delvis innhentet og analysert i samarbeid med veileder, i utgangspunktet som del av et større prosjekt (Askheim et al., 2014). Her ble også det empiriske materialet diskutert underveis i prosessen. En annen måte å kvalitetssikre analysen på er å sjekke mot tidligere forskning og andre gruppers uttalelser om temaet. Tidligere forskning om pårørendes opplevelser i samarbeid med hjelpeapparatet støtter tolkningene mine av deres erfaringer i artiklene og er også brukt som kunnskapsgrunnlag for undersøkelsene.

Ved en sosialkonstruksjonistisk forståelse bør man ifølge Kjørup (2001) spørre seg i hvilken grad sannheten som kommer fram, samsvarer med den kilden som undersøkes. Det vil si at en presisering av og en åpenhet om kilden som undersøkes, er nødvendig. En slik åpenhet viser jeg gjennom redegjørelsen for metoder i kapittel 3.2. Empirisk dybde sier også ifølge Carter og Little (2007) noe om den interne troverdigheten, siden ulike metoder kan utfylle hverandre og støtte de analytiske tolkningene. Artikkelen tre triangulerer den kvalitative forskningsmetoden ved å benytte både intervjuer, observasjoner og tekstanalyser angående samme case. Artikkelen

fire benytter intervjuer, og artikkel to er en ren dokumentstudie. Den overordnede diskusjonen i kapittel 5 baseres på alle disse inngangene i diskusjonen av forskningsspørsmålene.

3.3.2 Overførbarhet

Kvalitativ forskning kan ikke generaliseres på samme måte som en del kvantitativ forskning kan, men kan likevel både gjenkjennes og få betydning for andre og utvikle, justere og falsifisere teori på et generelt grunnlag (Flyvbjerg, 2006; Guba & Lincoln, 1982). Guba og Lincoln (1982) argumenterer for at forskningen kan innebære overførbarhet til andre situasjoner og individer ut over de eksakte situasjonene som er undersøkt, gjennom et bevisst utvalg av studier (purposive sampling) og rike beskrivelser (thick descriptions) av konteksten, basert på Guba (1981). I avhandlingen representerer de ulike artiklene også ulik vektlegging av disse faktorene. Artikkel 1, som er en policyanalyse, analyserer generelle føringer for pårørendesamarbeid, og vil ikke representere overførbarhet direkte, men kan sammenlignes med praksiser på mikronivå og kan være gjenkjennende for praksis. I artikkel 2 ble pårørende bevisst utvalgt fra ulike grupper og fra flere kommuner for at erfaringene skulle kunne overføres til og gjenkjennes hos et større antall kommuner og praksiser. Artikkel 3 og 4 bygger på studien av et prosjekt (3.2.3) som hadde som mål å implementere en konkret idé om innovasjon av pårørendesamarbeid, og studien har til hensikt å kunne si noe om mulighetene i praksis for brukeres og pårørendes påvirkning ved endringsarbeid i tjenestene og å utfordre teorien om samskaping som gunstig for begge parter. Målet er altså ikke generalisert kunnskap om pårørendesentres påvirkning på de eksakte tjenestene i undersøkelsen, men å få kunnskap om mekanismer det er nyttig å kunne noe om.

Hvordan maktposisjoner kan påvirke og gjenkjennes som atferd i praksis, og også utvikle teori om samskaping og brukerdrevet innovasjon, er en del av den overordnede diskusjonen i avhandlingen. Altså kan avhandlingens enkeltstudier peke på relevant teoretisk supplering som er av betydning for videre forståelse av verdisamskaping og brukerdrevet innovasjon. Resultatene støttes også av lignende studier av samskaping i privat sektor, og vil derfor – ettersom de samme resultatene er funnet i ulike kontekster – ifølge Thagaard (2013) øke overførbarheten. Gjenkjenning er også en form for overførbarhet i kvalitative studier (Cronbach, 1980 i Kvale, 1997), og publiserte resultater i form av artiklene i denne avhandlingen, samt foredrag og kronikker som er basert på artiklene, har resultert i tilbakemeldinger fra foreldre, pårørende generelt og fra PIO-senteret om at de kjenner seg igjen. Det blir da opp til mottakeren å vurdere overførbarhet. Det hevdes at kvalitative undersøkelsers validitet styrkes hvis resultatene fanges opp av for eksempel mediene og er relevante for

offentlig diskusjon, og det ses da som sannsynlig at flere kan kjenne seg igjen i resultatene. Basert på artiklene har jeg skrevet to kronikker som er publisert i mediene, noe som da kan øke validiteten. Gjenkjennelse har også en overførbarhetsverdi ved at det blir opp til leseren å vurdere om funnene er relevante for dennes situasjon.

Rike beskrivelser av forskningsfeltene, forskningssubjektene, undersøkelsesens tid og sted, samt analysen er beskrevet i de enkelte artiklene, og mer utfyllende forklart tidligere i dette kapittelet. Disse beskrivelsene vil gjøre en overføring til andre settinger troverdig, og samtidig lettere kunne føre til en gjenkjenbarhet hos andre grupper.

3.3.3 Pålitelighet (dependability)

Det finnes mange retningslinjer for hva som fører til pålitelighet i kvalitativ forskning. Ifølge Guba og Lincoln (1982) handler det om at andre skal kunne revidere alle skritt i prosessen, det vil si at det må være gjort godt rede for. I dette kapittelet har jeg vist til de ulike skrittene i min prosess gjennom grundige beskrivelser som skal fremme gjennomsiktighet. Ifølge Carter og Little (2007) kan andre forskere analysere det samme materialet og gjenta forskningen for å øke pålitelighet. Ikke for å få samme resultat som kvantitativ forskning forlanger, men for å oppnå en dypere forståelse og begrunnelse. I min forskning har analysene hovedsakelig blitt gjort av meg, men under jevnlig veiledning og diskusjon med veiledere. Studien i artikkel 2 var også som nevnt en del av et større prosjekt hvor analysen jevnlig ble diskutert med prosjektdeltakerne.

Som nevnt er to av artiklene i avhandlingen analysert gjennom diskursanalyse. Faren ved diskursanalyse kan være at man finner det en leter etter, på grunn av en førforståelse av gjeldende diskurser, fordi man bruker for lite empirisk materiale, eller på grunn av at man trekker forhastede slutninger fra diskurser på mikronivå til diskurser på makronivå (Alvesson & Karreman, 2000a). I denne avhandlingen kan en innvending være, særlig i artikkel 1, at jeg baserer diskursanalysen kun på ett dokument. Imidlertid er meldinger til Stortinget viktige politiske dokument som bygger på flere offentlige utredninger og de gir klare føringer og forventninger for praksis. Omsorgsmeldingen kan dermed ses som relevant for å undersøke politiske forventninger til pårørende. Samtidig kan kvalitativ forskning ses som pålitelig når den gjennom triangulering av metoder belyser forskningsspørsmålet fra ulike sider, skaper rike beskrivelser og slik komplementerer empirien (Alvesson & Karreman, 2000a, 2000b; Carter & Little, 2007; Guba & Lincoln, 1982; Hardy & Grant, 2012). Artikkel tre bygger på en triangulering ved observasjon, individuelle intervjuer, fokusgruppeintervjuer og

dokumentstudier for å komplementere analyseresultater og få et rikt materiale å bygge diskursene på. Samtidig er avhandlingen under ett en kombinasjon av dokumentanalyse (artikkel 1) og intervjuer (artikkel 2-4), samt den nevnte trianguleringen i artikkel 3.

Alvesson og Kärreman (2007) og Alvesson og Sandberg (2011) vektlegger også at det er viktig i kvalitativ, problematiserende forskning å tolke empiri i lys av de etablerte teoriene man ønsker å utfordre, og de teoriene forskeren har med seg inn i analysen. Dermed utfordrer man de etablerte teoriene og kan finne ny og interessant teoretisk kunnskap. Slik sett har jeg i denne avhandlingen en fenomenologisk holdning til empirien ved at jeg tar utgangspunkt i intervjupersonenes opplevelser, samtidig som jeg tolker empirien på bakgrunn av en problematisering av samskapingsdiskursen som jeg tok utgangspunkt i på forhånd. Med Alvesson og Kärreman (2007) ser jeg intervjupersonenes uttalelser, spesielt i artikkel 3 og generelt i kapp, som diskursive tolkninger av virkelighet og sannhet og også med en sosialkonstruksjonistisk erkjennelse av at det forskningssubjektene opplever ikke er en nøytral representasjon av sannhet uavhengig av tid og rom, men er i stadig endring, påvirket av kontekst og samhandling.

3.3.4 Bekreftbarhet (confirmability)

Mens kvantitativ forsknings mål er objektivitet som intersubjektiv enighet, er målet til kvalitativ forskning heller bekræftbarhet (Guba & Lincoln, 1982). Det vil si at i stedet for et krav om en objektiv forsker, som ifølge Guba og Lincoln (1982) ikke får fram dyp kunnskap, stilles det krav om at selve dataene er objektive, i den forstand at de er bekræftbare. Det vil si at funnene kan spores tilbake til dataene, og at tolkningene kan ses som meningsfulle og rimelige. I denne avhandlingen er den nye kunnskapen eksemplifisert med sitater direkte hentet fra dataene, tolkningene bekræftes i tidligere forskning og ses dermed som rimelige.

Siden forskeren ikke er nøytral eller objektiv er det ifølge Guba og Lincoln viktig med refleksivitet, altså at forskeren undersøker og er åpen om hvordan ens førforståelse, egenskaper og bakgrunn kan påvirke tolkningen av empirien. Min førforståelse har som nevnt blitt utviklet underveis i arbeidet, gjennom notater og diskusjoner med veiledere underveis i de empiriske undersøkelsene og også gjennom kunnskapsutviklingen ved at jeg har skrevet artikler som delvis bygger på hverandre. Jeg har alltid vært opptatt av marginaliserte grupper og av dem som i minst grad tjener på sannhetene som formidles av de mest ressurssterke. Dette har preget valget om å forske på pårørende og omsorgstjenester, og har nok også vært en medvirkende faktor til at samskaping og brukerinvolvering vinklet kritisk har virket relevant. I samsvar med

sosialkonstruksjonismen og Foucaults diskursteori kan man si at ved å utfordre harmoniperspektivet i samskapingsdiskursen viser også jeg som forsker motstand mot diskursen gjennom å belyse alternative problemforståelser, og slik vil jeg også påvirke diskursen og oppfatningen av sannhet.

3.3.5 Ethiske overveielser

Jeg har i dette prosjektet intervjuet ulike grupper. Alle har fått skriftlig informasjon om prosjektet på forhånd med opplysninger om hensikt, tidsspenn, sikker oppbevaring av datamaterialet og om at de kan trekke seg fra studien når som helst. Intervjupersonene har også skrevet under samtykkeerklæring. Alle er anonymiserte i avhandlingen. Tre av deltakerne, leder og nestleder i PIO-senteret samt representanten fra helseetaten i Oslo kommune, er ikke nevnt med navn, men de er i kraft av sin stilling mulig å kjenne igjen. Dette er de informert om og har samtykket skriftlig i.

De pårørende er en spesielt sårbar gruppe, både på egne og på den de er pårørende til sine vegne. I tillegg til at de pårørende ble bedt om å spørre sluttbrukeren om tillatelse til å delta i prosjektet etter anbefaling fra Norsk Senter for Forskningsdata (NSD), er det ikke gjengitt informasjon som kan spore de pårørende eller sluttbrukeren, og blant annet diagnoser, alder og sted er derfor ikke angitt på sluttbrukeren, og kjønn er stort sett utelatt. Når det gjelder de pårørende, har det vært et poeng å angi kjønn angående studie 3, fordi det var bare kvinner som ble intervjuet. I studie 2 var begge kjønn representert blant foreldrene, og kjønnene er noen steder byttet om som ekstra sikkerhet for å unngå gjenkjennelse.

Prosjektet er godkjent av NSD (vedlegg nr. 2).

3.3.6 Avsluttende kommentar om forskningens kvalitet

Guba og Lincolns (1982) naturalistiske perspektiv på forskning vil si at analyse og resultater tar utgangspunkt i undersøkelsessubjekters erfaringsbaserte virkelighetsforståelse og deretter finner teori uten at forskerens kunnskapsbase, magefølelse eller erfaring avvises. Analysen foregår underveis i datainnsamlingen, og undersøkelsene tilpasses videre ut fra analysen. Teoretiske diskusjoner baseres altså først og fremst på de empiriske funnene. I denne avhandlingen er grensene ikke så tydelige som dette. Min førforståelse innebar også teoretisk forståelse, og hensikten var delvis å prøve teori mot empirien som kom fram ved en abduktiv tilnærming, som beskrevet tidligere i dette kapittelet. Samtidig var det de svarene fra de første intervjudeltakerne og tidligere forskning som satte meg på sporet av makt, brukervedvirkning

og samødelegging som relevante teorier å problematisere den allerede kjente kunnskapen om samskaping og brukerdrevet innovasjon i offentlig sektor med.

At arbeidet med avhandlingen har vært en utviklingsprosess, innebærer at jeg mener at jeg hovedsakelig har fulgt kriteriene for kvalitet i kvalitative undersøkelser slik jeg har argumentert for over. Samtidig vet jeg mer nå enn ved planleggingen og gjennomføringen av de empiriske undersøkelsene, og jeg ser at forskningsspørsmålene og analysen kunne vært mer avklart med større deler av deltakerne i undersøkelsene mens prosessen pågikk, noe som kunne gitt meg mer trygghet i de videre undersøkelsene og justert spørsmålene i større grad.

4 Oppsummering av artiklene

Det overordnede målet med avhandlingen er å stille kritiske spørsmål om samskaping og brukerdrevet innovasjon fra et brukerperspektiv. Avhandlingens empiriske fundament er utgangspunkt for fire artikler som på ulike måter tar for seg spørsmålene om brukernes mulighet for brukervedvirkning og tjenestenes mulighet for å inkludere brukerne i diskursen om samskaping og brukerdrevet innovasjon. I dette kapittelet oppsummerer jeg kort problemstillingene og konklusjonene i artiklene og hvordan artiklene kan ses i sammenheng. De fire artiklene bidrar til forskningsfeltet på ulike måter, og de ulike bidragene blir også gjengitt i oppsummeringene av hver artikkel nedenfor og blir videreutviklet som en del av diskusjonen i kapittel 5. Artiklene har blitt til gjennom en utviklingsprosess, hvor de siste artiklene bygger på de første og på utviklingen av min forståelse og kunnskap gjennom arbeidet med avhandlingen.

4.1 Artikkel 1

Jenhaug, L. (2018). Myndighetenes forventninger til pårørende som samprodusenter i omsorgstjenester. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(1), 39–58.

Denne artikkelen fungerer som en bakgrunnsstudie av overordnet policy og samarbeid med brukersida. Den ble skrevet med mål om å undersøke diskurser om samproduksjon med pårørende i et samfunnsperspektiv, og den er en kritisk diskursanalyse av Meld. st. 29 *Morgendagens omsorg* (Helse- og omsorgsdepartementet). Forskningsspørsmålet er hvordan ønsket om endret samarbeid kan tolkes, analysert i lys av teori om samproduksjon. Artikkelen tar utgangspunkt i to ulike forståelser av samproduksjon hentet fra henholdsvis public administration-feltet (Bovaird, Van Ryzin, Loeffler & Parrado, 2015; Needham, 2007; Needham & Carr, 2009; Pestoff, 2009, 2012) og public service dominant logic (PSDL) (som nå kalles public service logic (PSL)) inspirert av markedsføringsteori i privat sektor (Osborne, 2010a; Osborne et al., 2015; Osborne et al., 2013; Osborne et al., 2016). Artikkelen ser kritisk på policy og samproduksjon. Jeg har brukt Bacchis kritiske diskursanalyse (Bacchi, 2009) og funnet diskurser som forteller om føringer for endret samarbeid med pårørende i omsorgstjenestene framover. Nærmere bestemt finner jeg at en ansvarsdiskurs og en motivasjonsdiskurs dominerer når det gjelder ønsket samarbeid med pårørende, og innflytelse fra pårørende omtales ikke. Pårørende skal motiveres til å bidra ved hjelp av universelle ordninger for avlastning, økonomisk kompensasjon, informasjon og kursing.

Artikkelen diskuterer hvordan myndighetene oppmuntrer til samproduksjon som deltakelse i omsorgsarbeid i stortingsmeldinga, ved å ikke vektlegge innflytelse som mulig motivasjon for samproduksjon. Funnene argumenterer for en ansvars- og motivasjonsdiskurs som tegn på utvikling av velferdsstaten i en nyliberalistisk retning.

Forsknings spørsmål 1 i avhandlingen (hvordan forstås brukermedvirkning i samskappingsparadigmet?) belyses i denne artikkelen ved å vise at individuelt ansvar er mer vektlagt i forventningene framover på bekostning av innflytelse, noe som diskuteres nærmere i kapittel 5.1.

Artikkelen viser hvordan det gis rom for en begrenset brukermedvirkning, det vil si at muligheten for innflytelse ligger innenfor rammen av de ulike motivasjonsfaktorene eller støttetiltakene som policyen legger opp til for å kunne stå i jobben som pårørende. Disse funnene ga grunnlag for videre studier på mikronivå, og en nærmere undersøkelse av muligheter for innflytelse for brukersida ved verdisamskaping mellom tjenester og brukersida ble interessant, både når det gjelder innovasjon i tjenestene og opplevelsen av samskaping (co-creation) og samødelegging (co-destruction).

4.2 Artikkel 2

Jenhaug, L. & Askheim, O. P. (2018). Empowering parents as co-producers: Personal Assistance for Families with Disabled Children. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 20(1), 266–276.

Denne artikkelen var den første som ble påbegynt i avhandlingsarbeidet, og den ble skrevet før jeg studerte diskursanalyse og kritisk litteratur om samskaping nærmere. Likevel ble artikkel nr. 1 og artikkel nr. 2 ferdig omtrent samtidig. Vi diskuterer her foreldre som samprodusenter og deres mulighet for empowerment når barna har brukerstyrt personlig assistanse. Forsknings spørsmålet i artikkelen er i hvilken utstrekning foreldre kan gi barna en optimal og inkluderende utvikling gjennom å bli «empowered» som samprodusenter i prosessen med å få tildelt brukerstyrt personlig assistanse (BPA) og i det daglige, etter at barna har fått innvilget ordningen. Spørsmålet ble diskutert ved å benytte teori om samproduksjon og empowerment. Artikkelen skiller mellom teori om samproduksjon fra tradisjon i offentlig og privat sektor, hvor offentlig sektors beskrivelse av samproduksjon mellom brukersida og tjenestene vektlegger en maktoverføring til brukerne som igjen vil gi økt livsmestring og empowerment, mens markedsføringstradisjonen ser samproduksjon som en uunngåelig del av tjenesteytingen og uavhengig av makt.

Artikkelen baseres på gjeldende kunnskap om familier til barn med funksjonsnedsettelse og deres forhold til kommunen (Tøssebro & Lundeby, 2006; Tøssebro & Paulsen, 2014), som forteller om et anstrengt forhold til hjelpeapparatet og en kamp for å få tildelt de tjenestene en har behov for. Det er lite forskning angående familier når barn har BPA, og denne artikkelen bidrar med kunnskap på dette feltet. Elleve foreldre til barn med BPA er intervjuet, noen i fokusgrupper og noen individuelt. I ettertid ser jeg at denne artikkelen behandler spørsmålet om brukermedvirkning i dagens samskappingsparadigme, men uten at begrepet samskappingsparadigme er nevnt i artikkelen. Brukermedvirkning behandles ved undersøkelsen av empowerment. Artikkelen diskuterer mulighetene for empowerment for foreldre ved å også undersøke hvilket nivå av samproduksjon, slik Needham og Carr (2009) ser nivåer som grader av medbestemmelse, BPA for barn gir mulighet for. Funnene peker på at det i den daglige driften finnes en reell maktoverføring i kraft av kontroll og muligheter for fleksibilitet som styres av foreldrene mens i samarbeidet med kommunen opplever foreldrene hovedsakelig begrensede muligheter for innflytelse, som gir maktesløshet.

Artikkelens konklusjon peker på vanskeligheter med tilgjengeligheten av BPA for barn, det vil si at foreldre blir ansvarlige for å tilegne seg informasjon, for å klage og å kjempe til seg nok timer, til tross for en ordning som skal gi økt empowerment til brukerne. Altså finner jeg en begrenset mulighet for brukermedvirkning i dagens samskappingsparadigme. Artikkelens bidrag åpnet dermed for videre undersøkelse av samproduksjon og samskaping med brukerne, og det ble klart at et mer kritisk perspektiv på teori om samskaping ville være verdifullt i det videre arbeidet med avhandlingen. Derfor har jeg i de øvrige delene et mer kritisk blikk på diskursen om samskaping, ved at jeg også undersøker mekanismene som hindrer positive resultater av samproduksjon eller samskaping, det vil si samødelegging (co-destruction) (artikkel 4), en nærmere undersøkelse av maktforholdet mellom ansatte og brukere (artikkel 3) og policy-føringer for hva som ligger i samproduksjon med brukerne (artikkel 1).

4.3 Artikkel 3

Jenhaug, L. (2020). Employees' resistance to users' ideas in public service innovation. *Australian Journal of Public Administration*. doi: <http://dx.doi.org/10.1111/1467-8500.12415>

Artikkel 3 anlegger et kritisk perspektiv på brukerinvolvering i tjenesteinnovasjon og har som mål å øke forståelsen for hvordan ansatte kan gjøre motstand mot brukerdrevne innovative ideer. Artikkelen bygger på gjeldende kunnskap om tjenesteinnovasjon som samskaping av verdiforslag gjennom å finne problemer og løsningsforslag i fellesskap mellom tjenestene og

brukerne av tjenestene (Skålén et al., 2018), og at brukernes opplevelse av verdi bør være styrende for offentlig innovasjon (Osborne et al., 2013; Skålén et al., 2018). Det empiriske grunnlaget er basert på kvalitative undersøkelser av implementeringen av en brukerdrevet, innovativ idé utarbeidet av Pårørendesenteret i Oslo (PIO-senteret) og en representant fra helseetaten i Oslo. Formålet med ideen er bedret samarbeid mellom tjenestene og pårørende gjennom økt innflytelse for pårørende. Empirien består av dokumentstudier, intervjuer, gruppeintervjuer og observasjoner (se 3.2.3).

Artikkelen tar et pårørendeperspektiv ved at den analyserer diskurser om pårørende hos partene og diskuterer, ved å dra vekslers på Foucaults teori om identitetsendring og makt, hvordan motstand mot brukernes ideer kan ses som motstand mot identitetsendring. Artikkelen avdekker en diskursiv knute i implementeringsprosessen, en knute som ved hjelp av de ansattes subjektposisjoner kan gjøre det mulig for dem å 1 gjøre motstand mot brukernes ideer gjennom å bruke typiske governmentality-teknikker, til tross for at brukerne i dette tilfellet er i en posisjon til å innføre sine ideer i tjenestene, og 2 vri brukernes verdiforslag (twisting value propositions) til å passe med de ansattes egne problemrepresentasjoner. En overordnet enighet om eksisterende problemer (utilfredsstillende samarbeid) som ikke er undersøkt i detalj i fellesskap, gjør en diskursiv knute mulig.

Artikkelen bidrar til kritikken av tjenesteinnovasjon ved å stille spørsmål ved brukernes mulighet for innflytelse i praksis og foreslår videre forskning på hva brukernes deltakelse i tjenesteinnovasjon vil kreve av ansatte hvis brukerne skal ha reell innflytelse i innovasjonsprosessen.

4.4 Artikkel 4

Jenhaug, Line. Extending PSL: Interactive value formation with family carers. (Sendt inn for andre gang til spesialnummer av *International Journal of Public Administration*.)

Denne artikkelens formål er å diskutere hvordan interaktiv verdiforming (interactive value formation, IVF) kan bidra til videre utvikling av «public service logic» (PSL) ved også å anerkjenne mekanismer for verdisamødelegging (value co-destruction i artikkelen) som en del av en offentlig tjenestelogikk. Jeg tar utgangspunkt i den siste utviklingen av PSL fra Osborn med flere (Engen, Fransson, Quist & Skålén, 2020; Osborne, 2018; Osborne et al., 2015; Osborne et al., 2016), som først og fremst tilpasser service logic hentet fra privat markedsføringstradisjon til offentlig sektor. Artikkelen tar utgangspunkt i at PSL kan framstå som unyansert positiv når det gjelder interaksjonen mellom tjenestene og brukerne, og

undersøker muligheter for samødelegging av verdig og negativ verdi-i-bruk som resultat for pårørende i offentlig sektor. Artikkelen analyserer individuelle intervjuer med sju pårørende inkludert leder ved Pårørendesenteret i Oslo og et funn er at det ikke nødvendigvis er noen fastsatt sammenheng mellom hvordan interaksjonen mellom pårørende og tjenestene oppleves og resultatet når det gjelder verdi i bruk for pårørende. En årsak ses som at operante ressurser (for eksempel kunnskap og ferdigheter) implementert i samarbeidet med tjenestene må resultere i operante ressurser (for eksempel konkrete tiltak eller utstyr) for brukeren for at pårørende skal oppleve verdi-i-bruk. Videre utvikles kunnskap om pårørende som «value co-recoverers», altså at de reparerer initiert samødelegging av verdi. Det kommer fram at samtidig nedgang og økning i verdi kan være et resultat for pårørende, noe som skyldes at rollen kan føre til bedre tjenester for sluttbrukeren, men dårligere helse for den pårørende. Artikkelen argumenterer for å ta i bruk den mer verdinøytrale betegnelsen «interaktiv verdiforming» i PSL.

Ved å anerkjenne samødelegging av verdi som en del av en offentlig logikk bidrar artikkelen til at PSL framstår som mer nyansert og i tråd med praksis i beskrivelsen av samarbeidet med brukersida. Det ønskes fra politisk hold en økende inkludering av brukersida i offentlig sektor, og det er dermed viktig for tjenestene å unngå samødeleggende prosesser hvis samarbeidet skal bli fruktbart og gi økt bærekraft.

4.5 Artiklenes bidrag til forskningsspørsmålene

De fire artiklene har som vist over ulike praktiske og teoretiske bidrag. Disse bidragene bidrar på ulike måter til avhandlingens tre forskningsspørsmål, oppsummert i tabell 5.

Tabell 5. Oppsummering av artiklenes bidrag til forskningsspørsmålene

Forsknings-spørsmålene	Artikkel 1 Myndighetenes forventninger til samproduksjon med pårørende	Artikkel 2 Empowering Parents as Co-producers: Personal Assistance for Families with Disabled Children	Artikkel 3 Employees' resistance to users' ideas in public service innovation	Artikkel 4 Extending PSL through a Study of Interactive Value Formation
1 Hvordan forstås brukermedvirkning i samskapingsparadigmet?	Som ansvarliggjøring. Innflytelse og brukermedvirkning er ikke et tema	To nivåer for reell samproduksjon, krever maktoverføring i praksis	Som inkludering og som at brukersida lyttes til, men ikke som innflytelse og ekspertise. Tillitsbygging kan minske behovet for innflytelse	Som interaktiv verdiforming med både positivt og negativt mulig resultat for brukersida.
2 Hvordan påvirker samskapingsparadigmet ansattes rolle?	Sterkere krysspess mellom økonomisk bærekraft som public value og det å inkludere brukersida.	Pårørendes opplevelse av at tildelingstjenestene forsøker å spare ressurser ved manglende informasjon og vanskelig innvilgning	Viser motstand mot identitetsendring for profesjoner. Viser teknikker for å få pårørende til å stole på tjenestene, som så kan veilede pårørende i retning hensiktsmessige ønsker. Twisted value propositions som resultat av implementeringen av den innovative ideen.	Viser at ansatte må ta ansvar for å aktivere pårørendes kunnskap og ferdigheter i praksis hvis pårørende skal oppleve økt verdi.
3 Hvilken betydning har dagens samskapingsdiskurs for forholdet mellom mikroprosesser i den offentlige tjenesteytingen og velferdsstatens utvikling?	Som et svar på en presset velferdssektor og som governmentality-teknikk som hovedsakelig bygger opp om nyliberale verdier.	Eksempel på at pårørende får ansvaret for å kreve BPA, som er ressurskrevende for velferdssektoren.	Viser en styringsmentalitet på mikronivå som kan påvirke pårørende, noe som igjen kan påvirke den sosialdemokratiske velferdsstaten i nyliberal retning nedenfra.	Artikkelen bidrar på mikronivå

Forskningsspørsmålene går som vist på tvers av de enkelte artiklene. Derfor vil de, samtidig som artiklene bidrar hver for seg til de tre forskningsspørsmålene, videre også diskuteres mer i sammenheng og i en bredere kontekst i relasjon til ulike teori.

5 Diskusjon

Hovedmålet med avhandlingen er å stille kritiske spørsmål ved diskursen om samskaping og brukerdrevet innovasjon i offentlig sektor fra brukersidas perspektiv, noe jeg skal gjøre i dette kapitlet ved å diskutere de tre forskningsspørsmålene presentert i innledningen. Som forklart i innledningen finnes det mye kunnskap om verdisamskaping og om tjenesteinnovasjon i offentlig sektor, men denne kunnskapen og stadig økende oppmerksomheten om disse temaene er lite belyst og diskutert fra brukernes perspektiv. Diskusjonen av de tre forskningsspørsmålene under bygger som nevnt på de fire artiklenes bidrag, de ser artiklene i sammenheng med hverandre og med teori og litteratur, og diskusjonene av forskningsspørsmålene kan også ses i sammenheng. Dette kapitlet er delt inn ut fra de tre overordnede forskningsspørsmålene: 5.1: Hvordan forstå brukermedvirkning i samskapingsparadigmet? 5.2: Hvordan påvirker samskapingsparadigmet ansattes rolle i samarbeidet med pårørende? 5.3: Hvilken betydning har dagens samskapingsdiskurs for forholdet mellom mikroprosesser i den offentlige tjenesteytingen og velferdsstatens utvikling?

5.1 Hvordan kan vi forstå brukermedvirkning i samskapingsdiskursen?

I kapittel 2 har jeg redegjort for samskapingsteori, og i kapittel 1 har jeg vist hvordan samskaping kan ses som en diskurs og et paradigme i dagens samfunn, utviklet på grunn av oppståtte bærekraftutfordringer i velferdssektoren parallelt med en dreining fra offentlig administrasjon, new public management og samstyring som styringsformer. Økt satsing på samskaping med brukerne skal løse bærekraftutfordringene, og skal samtidig gi brukerne empowerment (Helse- og omsorgsdepartementet; NOU 2011:11; Torfing et al., 2019). I dette kapitlet vil jeg diskutere forståelsen av brukermedvirkning i samskapingsdiskursen basert på funnene i de fire artiklene som avhandlingen bygger på, og tidligere forskning. Kapitlet diskuterer samskapingsdiskursens grenser for brukermedvirkning ved å først se diskursen i sammenheng med Arnsteins (1969) stige for brukermedvirkning, hvor betydningen av makt og kontroll for reell innflytelse vektlegges. Denne første delen av kapitlet er delt inn i stigenes tre hovedkategorier, ikke-deltakelse, symbolsk deltakelse og innbyggermakt. Her vil jeg se de fire artiklene i sammenheng med de åtte trinnene i stigen. En slik inndeling gir mulighet for en diskusjon av ulikheter mellom samskapingsdiskursen og den klassiske forståelsen av brukermedvirkning på tvers av de fire artiklene som avhandlingen tar utgangspunkt i. Dette vil få fram kunnskap utover de enkelte artiklene, noe som gir mulighet for å til slutt oppsummere hvordan vi kan forstå brukermedvirkning i samskapingsparadigmet. I den andre delen av dette

avsnittet vil jeg diskutere samskaping som en diskurskooptering av brukermedvirkningsbegrepet ved å erstatte stigen for brukermedvirknings uttrykk for makt som undertrykkende med Foucaults forståelse av makt som produktiv. Dette vil så gi et underlag for diskusjonen i 5.2 og 5.3.

5.1.1 Samskaping plassert i Arnsteins stige for brukermedvirkning

Ikke-deltakelse (nonparticipation)

Med ikke-deltakelse mener Arnstein (1969) at noen tiltak kan framstilles som brukermedvirkning uten å være det. Det kan skje ved hjelp av ulike teknikker beskrevet som manipulering (trinn 1) og terapi (trinn 2). Det vil si å ta avgjørelser basert på begrenset tilgjengelig informasjon og en medisinsk, individualisert forståelse av borgernes problemer. Individet bør forandres før det kan oppnå mer innflytelse. I dagens samskappingsparadigme ser vi flere eksempler på at individet skal endres for å selv komme i posisjon på makro og mikronivå, spesielt for å kunne bidra på en måte som er hensiktsmessig for å løse velferdsstatens bærekraftproblemer. På makronivå ses en slik tendens i *Morgendagens omsorg* (Helse- og omsorgsdepartementet) sin vektlegging av omsorg til pårørende gjennom ønske om satsing på for eksempel meststringsgrupper og at omsorgen de pårørende utfører skal synliggjøres (artikkel 1). Slik vil pårørende kunne mestre kravene som stilles til dem. På individuelt nivå kan det handle om å gi pårørende mangelfull informasjon samtidig som de skal godkjenne planer og gi omsorg til brukeren. For eksempel Kjellevold (2008) kritiserer en for streng praktisering av taushetsplikten, som kan gi katastrofale følger for den pårørende eller brukeren. Den pårørende «medvirker» ved å kunne uttale seg, gi informasjon og å gi omsorg, men mangler den informasjonen som kan bidra til å gi mer og utvidet medvirkning. Et eksempel fra artikkel 3 som kan tolkes som det Arnstein kaller terapi er når ansatte forteller at de i økende grad tenker at det er viktig at de pårørende blir lyttet til, fordi det er godt å bare få snakke ut. Slik ønsker de ansatte å bygge tillit slik at pårørende stoler på dem og for at de pårørende lettere klarer å «stå i det». Det å bli lyttet til kan framstilles som medvirkning ved at man blir hørt og sett, men handler ifølge Arnstein ikke om reell brukermedvirkning (participation).

Symbolsk deltagelse (degrees of tokenism)

Symbolsk deltagelse gir større grad av medvirkning, fordi det gis mulighet for medvirkning i form av å informere, konsultere og berolige brukersida. Likevel er medvirkningen bare tilsynelatende, siden den ikke blir fulgt opp i praksis. Manglende oppfølging i praksis kan forekomme når det ikke gis muligheter til videre tilbakemelding eller forhandling for eksempel når informasjonen gis på et sent stadium i planleggingen. Å involvere pårørende og fortelle om

deres muligheter kan slik sett ikke ses som medvirkning i seg selv, men krever oppfølging med videre muligheter for deltakelse. I *Morgendagens omsorg* framstilles informasjon om rettigheter, muligheter, systemet og diagnoser som viktig samarbeid for å myndiggjøre den pårørende, uten at nærmere tilrettelegging for innflytelse vektlegges som neste skritt (artikkel 1).

Å konsultere brukersida gir rom for diskusjon og tilbakemelding fra pårørende og kan gi reell brukermedvirkning. Likevel er slik innhenting av kunnskap og informasjon ifølge Arnstein begrenset til en symbolsk form for medvirkning når informasjonen og uttalelsene ikke tas til følge. Artikkel 4 viser hvordan det å bli lyttet til og spurt i prosessen med å lage tjenester til brukeren oppleves positivt, men at resultatet like fullt oppleves å gi minsket verdi når innspillene ikke settes i verk i praksis. Konsultering kan være for eksempel spørreundersøkelser, brukerråd og inkludering av brukerrepresentanter i organisasjoner, noe som ønskes å satse på framover (artikkel 1). Et tydelig eksempel på konsultering som symbolsk brukermedvirkning i brukerdrevet innovasjon ses i artikkel 3, hvor brukersida ble gitt posisjon som eksperter og rådgivere samtidig som deres mål med interaksjonen i praksis ikke ga resultater i tråd med de pårørendes intensjon. Dette viser hvor vanskelig det kan være å gi brukersida reell makt og innflytelse.

Symbolsk deltakelse ser vi også i artikkel 3 når ansatte forteller hvordan tillitsbygging har blitt viktigere for dem. De pårørende må ha tiltro til at tjenestene gjør en god jobb. De hadde blitt kurset i ulike teknikker for å bygge tillit, som «empatisk kommunikasjon», hvor ulike trinn i kommunikasjonen som å først lytte til de pårørende, så stille spørsmål og til slutt få komme med egne råd og synspunkter som skal gi de pårørende tillit til tjenestene. Andre metoder var å alltid være tilgjengelige for pårørende, vise pårørende at de var til stede hos sluttbrukeren og ha informasjon om brukeren når de pårørende spurte. Her er de pårørende medvirkende ved at de kommuniserer, men målet kan se ut til å være å få pårørende til å oppleve det unødvendig å ha innflytelse i tjenestene som gis.

Grader av makt

De siste tre trinnene i stigen for brukermedvirkning viser grader av makt til sivilbefolkningen oppnådd gjennom partnerskap, delegert makt og borgerkontroll. Ved partnerskap har brukersida overført reell planleggings- og beslutningsmakt fra de ansatte som resultat av forhandling. Arnstein problematiserer dette ved at han ser at brukersida ofte må ha kjempet til seg denne makten selv gjennom bruk av tilpasset språk, krav og trusler om boikott. Slik er

partnerskapet ofte tuftet på mistenksomhet. Det kan stilles spørsmål ved hvem som blir i posisjon til brukermedvirkning i praksis på dette nivået. Når det i *Morgendagens omsorg* ønskes å kurse pårørende i systemets fungering og samarbeid (artikkel 1), betyr det som nevnt ikke at de har ressurser til å kjempe seg til reell innflytelse hvis det ikke er noe tjenestene åpner for i neste omgang. Dermed kan et partnerskap være vanskelig å oppnå og noe som er forbeholdt de mest ressurssterke. Artikkel 4 finner at pårørende opplever verdi som resultat av samskaping når deres kunnskap, informasjon og forslag blir omsatt i praksis. Denne praksisen kan da plasseres inn i de øverste trinnene til Arnstein ved at de har reell innflytelse, også i samsvar med makt som Lipsky (2010) ser det.

Brukerstyrt personlig assistanse er en ordning som i bruk skal gi borgerkontroll og delegert makt, hvor brukerne drifter tjenesten selv. Artikkel 2 viser hvordan foreldrene opplever kontroll og verdi når de har ordningen til barna, men også at vanskelig tilgjengelighet gjør at brukerstyrt personlig assistent for barn er for de mest ressurssterke. Også knappe tildelte ressurser i ordningen minsker muligheten for kontroll hos foreldrene i praksis, siden timene må prioriteres til det mest nødvendige. Dermed kan en del pårørende falle utenfor en slik type brukermedvirkning.

Eksemplene som er brukt i drøftingen over, viser et ønske om å trekke inn brukerne i samsvar med et samskapingsparadigme. Det kan imidlertid se ut som om en reell brukermedvirkning slik Arnstein beskriver det, ikke nødvendigvis er målet med samskaping med brukersida, eller det som skal til for å løse dagens utfordringer med ressursknapphet og demografiske endringer. På den annen side vektlegges brukersidas stemme som viktig, og det gis i teori og policy inntrykk av at brukerne vil tjene på å ta del i tjenesteutvikling og tjenesteproduksjon.

Når nyere teori om samskaping av verdi i offentlig sektor, som «offentlig tjenestelogikk» (public service logic) (Osborne, 2018; Osborne et al., 2016), vektlegger maktrelasjoner, men ser innflytelse som implisitt i samskapingsbegrepet, vil det som vist her også ha betydning for samskapingsdiskursens grenser for brukermedvirkning. En implisitt forståelse av innflytelse hos brukerne i samskapingsparadigmet kan plasseres på brukermedvirkningsstogens laveste trinn, ved at enhver kontakt mellom brukerne og tjenestene ses som potensiale for å ta hensyn til brukernes ønsker og behov, noe forståelsen av brukermedvirkning altså viser at ikke vil skje automatisk. Samskapingsdiskursens premiss fra privat sektor om at brukerne kan velge bort tjenestene, og at deres innflytelse dermed er essensiell for tjenestens bærekraft, er fraværende i offentlige omsorgstjenester, og det kan se ut til at samskaping dermed ikke ivaretar premisset for reell brukermedvirkning i offentlige omsorgstjenester. Samskapingsdiskursens grenser når

det gjelder medvirkning ser dermed ut til å hovedsakelig gå ved symbolsk deltakelse, og at en distribusjon av makt gjelder for de som har ressurser og evner til å selv stille krav og å ta makten. Artikkel 2 og artikkel 4 viser hvordan dette kan foregå. En slik kamp kan være vanskelig å ta for marginaliserte grupper, som omsorgstjenestene ofte er rettet mot. Gjennom å finne at samskaping ikke gir rom for innflytelse på samme måte som brukermedvirkning i teorien gjør, åpnes det for en videre drøfting av om samskaping er et begrep som er mer nyttig for en velferdssektor med bærekraftutfordringer enn brukermedvirkningsbegrepet og dermed erstatter brukermedvirkning.

5.1.2 Samskaping som diskurskooptering av brukermedvirkningsbegrepet

Som vist i kapittel 2 har brukermedvirkning ifølge Arnstein maktoverføring som premiss, mens samskaping ikke ser ut til å problematisere en slik maktoverføring, og jeg har vist her at de mest ressurssterke har størst mulighet til å få tilgang til slik makt i dagens samskapingsparadigme, og da etter eget initiativ. I artikkel 1 finner jeg at en ansvarsdiskurs dominerer, og at den styrkes ved manglende vektlegging av rettigheter og innflytelse. På policynivå finnes også som del av samskapingsparadigmet som nevnt i artikkel 1 en dreining av innholdet i medborgerbegrepet, hvor ansvar gis mer tyngde sammenlignet med rettigheter for borgerne. Innføringen av samskapingsbegrepet skal ifølge *Morgendagens omsorg* endre oppmerksomheten hos forvaltninga fra å gjøre noe *for* innbyggerne til å gjøre det *sammen med* dem. Dette er i samsvar med for eksempel Askheim (2014, 2016, 2017) og Christensen og Fluge (2016), som finner at brukermedvirkning nå i større grad omtales som samproduksjon, noe som endrer forventningene til brukerne fra å inneha visse rettigheter til å ansvarliggjøres til å delta mer i egen prosess. Hensikten ser ut til å være at pårørende skal utføre omsorgsoppgaver (artikkel 1 og 3), og at de skal få økt tillit til tjenestene (artikkel 3).

Imidlertid gir samskapingsdiskursen også inntrykk av implisitt økt verdi for brukerne. Å ikke oppmuntre til utjevnet makt og samtidig ha potensiale for verdiskaping kan forklares ved hjelp av å differensiere mellom og koble sammen ulike maktbegreper. Arnsteins (1969) maktbegrep er som vist i kapittel 2.1.4 samsvarende med en undertrykkende makt hvor maktutøveren, men ikke nødvendigvis mottakeren, er bevisst maktbruken. Foucaults (1977, 1982, 1986, 1988, 2002) maktbegrep, som redegjort for i 2.4, åpner imidlertid for at opplevelsen av verdi har sammenheng med diskursiv påvirkning av identitet og hva som ses som sant. Dermed kan pårørende i samskapingsparadigmet oppleve at innflytelse på betingelse av ansvarstaking og en økt ansvarliggjøring også er samskaping av verdi, fordi ansvar og utføring av omsorgsoppgaver assosieres med en god pårørende. Dette er også i samsvar med Järvinen og Mik-Meyer (2003)

og Mik-Meyer og Villandsen (2007), som belyser at en produktiv makt ikke er en «ond» makt i sosialt arbeid, men også en nødvendighet for å yte hjelp. En opplevelse av makt og likeverd som på de øverste trinnene i Arnsteins stige kan, i lys av denne produktive makten, skyldes at man allerede har den riktige identiteten som god pårørende, eller den pårørende kan påvirkes til å bli enige i samarbeidet. Også «radikal og utfordrende» samskaping som innovasjon og utvikling, som tilsynelatende når til toppen av Arnsteins stige for brukervedvirkning, har grenser for brukervedvirkning. I et governmentalityperspektiv ser vi grenser for brukermakt bestemt av diskurser og overordnede verdier, kontrollert av ansatte, som vist i artikkel 3.

På samme måte kan de nederste trinnene til Arnstein, til tross for at de ikke representerer reell medvirkning ifølge Lukes' (2005) maktbegrep, likevel ut fra Foucault erfares som samskaping av verdi fordi man har eller får en tillit til tjenestene. Hvordan pårørende kan påvirkes i relasjonen med ansatte gjennom makt som diskurs og governmentality i praksis, diskuteres nærmere i kapittel 5.2.2.

Jeg finner altså at samskappingsparadigmet kan assosieres med en produktiv og mer skjult form for makt som hos Foucault, og at det dreier samarbeid med brukersida mer i retning av ansvarliggjøring av brukersida og mindre i retning av innflytelse og rettigheter enn det Arnsteins gradering av brukervedvirkning skulle tilsi. En slik diskursiv dreining kalles diskurskooptering. Jensen (2010) beskriver diskurskooptering slik:

Diskurskooptering beskriver hvordan en diskurs trenger inn i kjernen til en motdiskurs, snur denne logikken på hodet slik at det nye resonnementet utgjør en ny komponent som bidrar til å reetablere hegemoni og politisk oppslutning. (s.185)

Hensikten er å endre individers opplevelse og dermed atferd. Når samskaping assosieres med positivt ladde begreper som at «pårørende ønsker å bidra», «tillit» og «problemløsning», vil det gjøre koopteringen mindre åpenbar og mer akseptabel for individets sannhetskonstruksjoner. Når en positiv grunnforståelse av begrepene danner et utgangspunkt, styrkes også harmonitankegangen i samskappingsbegrepet, og negative sider av samskaping skjules.

I artikkel 1 og 3 kan vi se at samskappingsparadigmet kan gi mer deltakelse og samarbeid mellom tjenester og brukerne, og det å inviteres inn i et samarbeid med tjenestene opplevdes positivt av mine informanter. Å få ansvar kan også oppleves som positivt, som vist i artikkel 2 og 4. På den annen side, ved en diskursiv endring endres også subjektets forståelse av hva en god bruker, pårørende eller medborger er, og en endring av innholdet i kategoriene «god» og «dårlig» former hva samfunnet vil belønne og straffe og hva borgerne ser som sant og ønskelig å

identifisere seg med, og kan ses som en type manipulering. Dette blir eksempel på inndelende praksis (Foucault, 1982, 2002), det vil si en inndeling i stereotypiske fordelaktige og ufordelaktige subjektposisjoner, hvor diskurskooptering av brukermedvirkning kan disiplinere brukerne i ønsket retning samtidig som brukerne vil kunne strebe etter å utvikle selvet samsvarende med hva som oppleves som sant (technologies of self). Dette kan sammenlignes med funnene til McKay og Garratt (2013) angående disiplinering av foreldre inn i ønskede samarbeidstyper i samarbeidet med skolen. Også funnene til Beckett (2012); Beckett og Nayak (2008), som viser hvordan kategorisering av kundene skaper attraktive subjektposisjoner som ansvarlige og kompetente kunder overføres slik til offentlig sektor. Slik som kundene vil handle på en måte som firmaet ønsker, vil også dermed for eksempel pårørende lettere kunne ta ansvar som gode pårørende. Ifølge teori om kognitiv dissonans ønsker individer å se seg selv som gode, og når grensene for hva som ses som godt endres, vil ofte subjekter også endre atferd for å passe inn (Zacka, 2017). Inndelende praksis og objektifisering ses også på makronivå i artikkel 1, hvor som nevnt pårørende omtales positivt når det gjelder økt ansvar for omsorgsarbeid, mens innflytelse og rettigheter ikke er et tema.

Mine funn i artikkel 4 forteller at betingelsen for samskaping av verdi i praksis er at de integrerte operante ressursene (immaterielle ressurser som kunnskap og ferdigheter) i praksis resulterer i implementeringen av operante ressurser (konkrete, håndfaste ressurser). Basert på diskusjonen over ser vi at en slik iverksetting tilsvarer de øverste trinnene i Arnsteins stige og medfører reell brukermedvirkning. Det motsatte, at det ikke implementeres, kan karakteriseres som verdisamødelegging ved at det viser en mangel på reell maktoverføring og tilsvarer symbolsk makt. Ved å ta for gitt at samskaping er positivt for alle parter godkjennes de laveste trinnene på stigen som tilfredsstillende brukerinvolvering, også uten reell innflytelse og brukermedvirkning. Jeg har vist her at opplevelsen av utjevnete maktrelasjoner for brukersida, som på de øverste trinnene til Arnstein, kan være en reell opplevelse av innflytelse samtidig som opplevelsen er innenfor aksepterte rammer for tjenestene. Det vil si at de ansatte kan utføre oppdraget til velferdsstaten, som er å samskape public value (forklart i 2.1.3). Utfordringen blir i offentlig tjenesteyting å få brukersida til å oppleve makt og innflytelse på «riktig måte», det vil si som kommer hele sektoren til nytte, slik som Zwick et al. (2008) finner at opplevelse av kundens frihet blir viktig å forme i markedsføring. Det er utvilsomt både likheter ved og forskjeller mellom private og offentlige tjenester når det gjelder hvordan kunden eller brukeren kan påvirkes til å bidra til verdiskaping, noe som åpner for diskusjon (5.2.2).

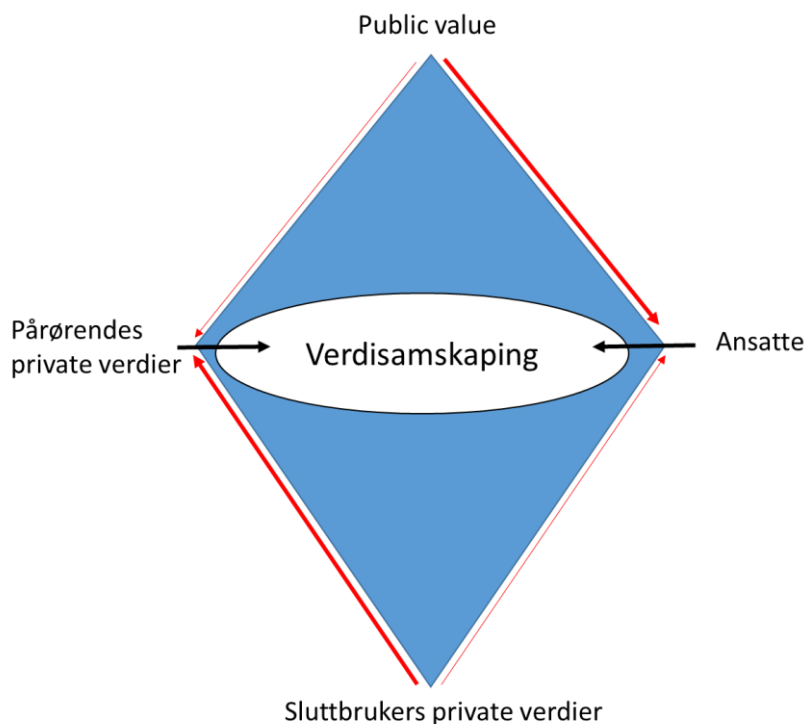
5.2 Hvordan påvirker samskappingsparadigmet ansattes rolle i samarbeidet med pårørende?

I forrige avsnitt diskuterte jeg hvordan innflytelse på betingelse av ansvar kan sies å representere en form for symbolsk deltakelse for pårørende, det vil si at brukersida inkluderes i samskappingsprosesser, men at det skjer på premisser som ikke nødvendigvis samsvarer med reell innflytelse i tjenesteproduksjon eller i innovasjonsprosesser. En slik symbolsk deltakelse kan ifølge Hjørne et al. (2010) komme av manglende samsvar mellom organisasjonens krav og brukernes behov. De baserer seg blant annet på Lipsky når de skriver at «[t]he demands of organisations (including the successful managing of clients) are not always compatible with the demands, needs or wants of the citizens» (Hjørne et al., 2010, s. 303).

Her skal jeg diskutere ansattrollen i dette krysspreset på bakgrunn av dagens økte vektlegging av samskaping med brukersida samtidig som en mer presset velferdssektor er vektlagt i større grad. Jeg baserer først diskusjonen på Lipskys (2010) beskrivelser av bakkebyråkratiet og trekker inn dagens styringsmentalitet (governmentality) i den moderne velferdsstaten, for så å diskutere mer i detalj tre ulike governmentality-teknikker som ansatte blir påvirket av eller tar i bruk og som former brukersida.

5.2.1 Krysspess mellom offentlige og individuelle verdier i samskappingsparadigmet

Lipsky (2010) vektlegger at de ressursene ansatte har til rådighet stort sett er for små for brukernes krav. Når vi ser at velferdssektoren framover har mer behov for ressurser og mindre tilgang til arbeidskraft samtidig som det fremmes signaler om at brukere og pårørende skal tas mer med i avgjørelser som gjelder dem selv eller brukergruppa, er det duket for et stadig større sprik mellom krav nedenfra og mangel på ressurser. Dette spriket må ansatte håndtere. Public value er som nevnt en betegnelse på felles verdier i et samfunn, verdier som offentlig sektor har et spesielt ansvar for å skape og formidle, og som dermed legger føringer for ansattes samskaping med brukerne; public value skal samskapes, og verdisamskapingen skal bygge på gjeldende public value. Figur 3 viser hvordan samskaping med pårørende kan plasseres i krysspreset som ansatte i omsorgstjenestene jamfør Lipsky befinner seg i. Figuren viser hvordan ulike verdier skal håndteres ved samskaping av verdi mellom pårørende og tjenestene. Pilene viser at tjenestene får sterkest føringer fra public value, mens pårørende får sterkest føringer fra sluttbrukerens og egne private verdier.



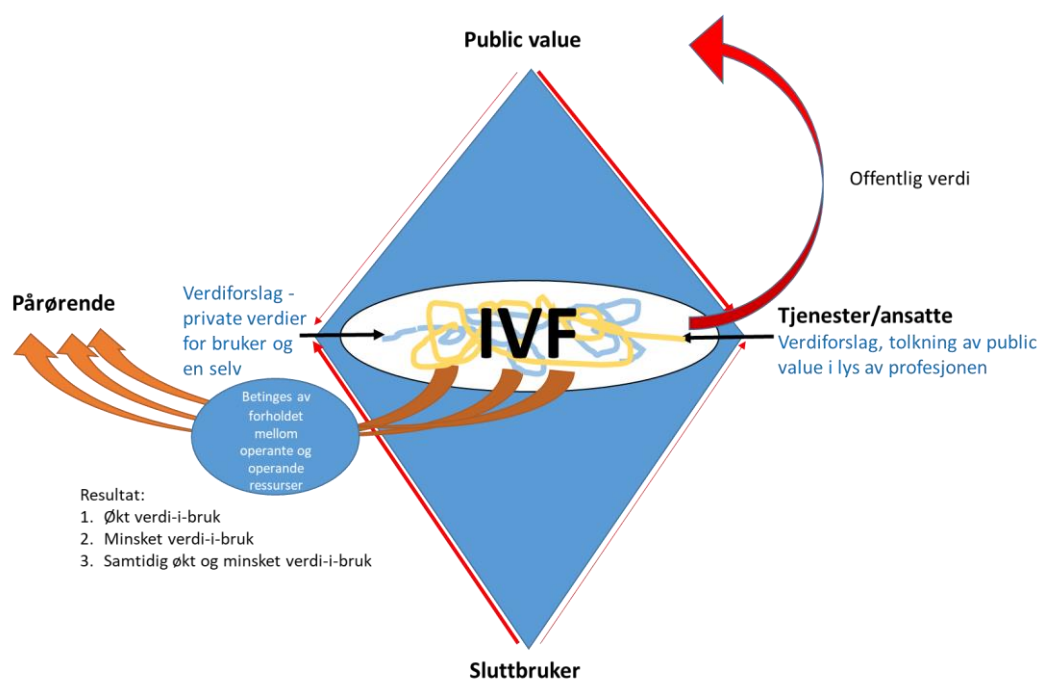
Figur 3. Verdisamskaping i krysspress mellom public value og privat verdi.

I teorien om brukermedvirkning er det som forklart i kapittel 2.1.4 en kjerneverdi og et mål i seg selv at brukeren har innflytelse og makt over eget liv (Askheim, 2017; Askheim, Christensen, et al., 2017). Artikkel 1 og kapittel 5.1 diskuterer hvordan samskaping derimot ses, både i den forskningsmessige og politiske vektleggingen av begrepet, som en ny metode hvor det primære målet er økt bærekraft for organisasjonen, sektoren eller staten. Bærekraft blir en viktig public value som skal samskapes, og brukerinvolvering ses da som et middel på vei mot dette overordnede målet, og ikke som et mål i seg selv. Cornwall (2008) vektlegger at motivasjonen for samarbeidet er viktig for relasjonen. Når ansatte skal sørge for økt bærekraft til velferdssektoren, vil det kunne virke inn på relasjonen til brukersida. Altså kan et økende krysspress gå ut over relasjonen til brukerne, noe tjenestene må forsøke å håndtere. Dette kan gå ut over opplevelsen av verdisamskaping for pårørende.

Spesielt artikkel 2 og artikkel 4 viser hvordan på ulike måter interaksjonen mellom tjenester og pårørende ikke nødvendigvis er verdisamskaping slik samskapingslitteraturen kan insinuere, men kan ende i enten negative eller positive opplevelser av verdi (verdi-i-bruk) for pårørende, eller begge deler samtidig. Artikkel 4 finner at interaksjonen mellom tjenestene og pårørende er viktig for hvordan pårørende opplever verdi-i-bruk som resultat, men at det ikke er det eneste

som betyr noe. At tjenestene eller tjenestene og pårørende sammen tar ansvar for at pårørendes operante ressurser (kunnskap og ferdigheter) resulterer i operande, implementerte ressurser (håndfaste, målbare ressurser) er også essensielt for å oppleve økt verdi som resultat for pårørende. Det vil si at interaksjonen som samødelegging av verdi (value co-creation) kan gi minsket verdi-i-bruk, eller det kan skyldes oppfølgingen av interaksjonen i praksis. Samskaping og samødelegging av verdi kan også forekomme samtidig, eksemplifisert ved brukerstyrt personlig assistanse for barn i artikkel 2, hvor foreldrene opplevde resultatet av samarbeidet med tildelingsenheten som positivt i det daglige når de hadde brukerstyrt personlig assistanse, mens samarbeidet med kommunen i planleggingsfasen og ved opprettholdelsen av ordningen opplevdes negativt. Artikkel 4 vektlegger også at pårørende kan bli utslitt av samarbeidsproblemer eller av å gjenopprette en i utgangspunktet samødeleggende interaksjon samtidig som de ser at resultatene er gode for sluttbrukeren.

Disse resultatene, sett i sammenheng med ansattes krysspress mellom public value og deltakerdemokratiske, individuelle verdier, oppsummeres i figur 4. Punkt 1 viser økt verdi-i-bruk for pårørende, punkt 2 minsket verdi-i-bruk og punkt 3 både minsket og økt verdi-i-bruk. Erkjennelsen av at interaksjonen mellom ansatte og brukere kan resultere i både positive og negative verdiopplevelser understrekes av bruken av begrepet interaktiv verdiforming (IVF) (Echeverri & Skålén, 2011), som er vektlagt i artikkel 4 og er et bidrag inn i teorien om offentlig tjenestelogikk (PSL). Figuren viser at verdisamskaping i offentlige tjenester har som mål å bidra til public value, som PSL også vektlegger. Her er også et teoretisk bidrag til PSL økt kunnskap om hvordan interaksjonen mellom ansatte og pårørende i offentlige omsorgstjenester kan føre til tre ulike resultater når det gjelder verdi for pårørende, og at resultatene er avhengig av at pårørendes operante ressurser gjøres om til operande ressurser i tjenesteytingen.



Figur 4. IVF som forming av public value og sammenhengen mellom IVF, operante/operande ressurser og verdi-i-bruk.

Til tross for at utjevnete maktrelasjoner er vektlagt som en forutsetning ved samskaping av verdi i innovasjon (Agger & Lund, 2011; Sørensen & Torfing, 2011b), ser vi i artikkel 3 at det blir vanskelig for tjenesteutøverne å gi slipp på sin maktposisjon hvis hensikten med innovasjonen er ulik for brukerne og tjenestene. Det felles målet er bedre samarbeid, men betingelsene er ulike, og implementeringen svarer til tjenestenes betingelser, som er muliggjort av ansattes overordnede subjektposisjon og en diskursiv knute. Jeg bygger i artikkelen på tjenesteinnovasjon som ressursintegrering og utvikling av verdiforslag (Skålén et al., 2018), og finner at verdiforslag kan vris i en bestemt retning i implementeringsprosessen, noe jeg kaller «twisted value propositions».

En forklaring på denne vridningen kan være at brukernes operante verdier ikke vurderes å være lønnsomme å implementere for offentlige tjenesteytere, altså at de vurderes å ikke bidra til økt bærekraft for organisasjonen, sektoren eller staten. Ansattes opplevelse av pårørende som vanskelige kan være et uttrykk for et krysspress hvor tjenestenes ressurser og føringer ikke samsvarer med de pårørendes ønsker, jamfør Lipsky (2010) og Cornwall (2008), noe de ansatte håndterer ved å indirekte påvirke de pårørendes verdier til å bli mer i samsvar med public value. Ved økt krysspress mellom ulike verdier kan altså en tendens til twisted value propositions øke. Det vil si at brukersida inkluderes i innovative praksiser og i samskaping mer generelt, men at

deres verdiforslag vis slik at den nye praksisen samsvarer med tjenestenes plikt til å ivareta også økonomiske public values i en presset velferdsstat.

Når artiklene ses i sammenheng på bakgrunn av krysspess mellom offentlige verdier og private verdier formidlet av pårørende, kan vi oppsummert se at en økt vektlegging av samskaping med pårørende kan gjøre at ansatte kommer i en situasjon hvor målet blir at pårørende samarbeider på omsorgstjenestenes premisser. Det vil da være en fordel om pårørende i utgangspunktet har samme verdier som de ansatte jobber for, det vil si at den pårørende bør ønske å bruke og bidra til de tjenestene som er formålstjenlige for velferdssektorens bærekraft som public value, og at de ikke bør kreve tjenester som gjør at det blir vanskeligere for de ansatte å innfri forventninger ovenfra. Hvis dette ikke er utgangspunktet, vil de ansatte måtte bidra i verdisamskapingen på en slik måte at alle parter likevel opplever et positivt resultat, og da blir det et mål å hindre konflikt og samødelegging av verdi. Som vi har sett, kan dette gjøres ved «twisted value propositions». På samme måte som Villadsen (2003) finner at veilederrollen i sosialt arbeid er endret, skal jeg nedenfor se twisted value propositions i sammenheng med også andre governmentality-teknikker ansatte bruker for å håndtere samarbeidet med pårørende i samskappingsparadigmet.

5.2.2 Ansattes håndtering av samskaping med brukerne som governmentality

Slik som Alford og Hughes (2008) ser at tillitsbasert partnerskap på tvers av sektorer og organisasjoner (governance) kan være alternativ til konkurranse og resultatstyring (NPM), kan også tillitsbasert samskaping på individnivå erstatte eller være et supplement til en tilnærming til brukeren som kunde, for å nå de samme økonomiske målene til lavere kostnad for tjenestene og de ansatte. Det vil si at som erstatning for en uttalt managerialisme som del av NPM som nevnt i 2.1.3, skal samskaping med brukerne fylle gapet som dannes i det krysspesset de ansatte står i. Dermed må samskapingen bestå i at brukersida ses som ressurser som tjenestene har nytte av. For at gapet for de ansatte skal være minst mulig, må det utarbeides en enighet om å se public value som et viktig og felles mål i tjenesteytingen. Nedenfor vil jeg argumentere for hvordan ansatte kan jobbe for en slik enighet basert på analysene i denne avhandlingen, gjennom teknikker for å subjektifisere individer til å se de økonomiske målene som verdiskaping for seg selv. Slike teknikker kan, i tillegg til å handle om twisted value propositions, baseres på tillit, og de kan diskuteres i lys av governmentality-teknikker.

Jeg har diskutert governmentality-teknikker i forbindelse med beskrivelsen av «twisted value propositions» i artikkel 3. Under deler jeg videre inn i tre ulike governmentality-teknikker

basert på eksisterende kunnskap fra markedsføringsforskning, tidligere forskning fra offentlig sektor og funn fra de fire artiklene: *bli kjent med brukersida, tilby attraktive identiteter og tilby troverdig veiledning og problemløsning*. Disse teknikkene viser hvordan ansattrollen gjennom verdisamskaping kan skape den «ønskede forbruker/bruker».

Bli kjent med brukersida

Som utgangspunkt for å forme brukersida beskrives kunnskap om brukerne som viktig, siden kunnskapen kan brukes til å tilpasse veiledningen (Dean, 1999; Rose, 1999, 2000). Markedsføringsforskningens kunnskap om kunden (Cova & Cova, 2012) og data fra kundekort og andre teknikker (Beckett, 2012; Beckett & Nayak, 2008) som utgangspunkt for påvirkning, kan sammenlignes med offentlig sektors kjennskap til pårørende. Pårørendes behov, ønsker og problemer er som nevnt vektlagt i forskning, og problemene beskrives ofte som at de blir utslitt, at jobben ikke blir registrert og anerkjent, og at de får mangelfull informasjon (Bjørkquist & Hansen, 2017; Breimo, 2014; Hagen, 2008; Jenhaug, 2014; Kittelsaa & Tøssebro, 2014; Slagsvold et al., 2009; Tøssebro et al., 2014). Policydokumenter fanger opp kunnskapen som finnes, og formidler videre det som er hensiktsmessig for gjeldende politikk. For eksempel retter *Morgendagens omsorg* (Helse- og omsorgsdepartementet) mye oppmerksomhet mot pårørendes behov for støtte, men ikke på den kunnskapen som finnes om pårørendes ønske om innflytelse (artikkel 1). Mediene framhever også kunnskap som frontes politisk, og som selger. Slik formes diskursivt sannheter om pårørendes behov på makronivå, som også pårørende kjenner seg igjen i, men som ikke dekker hele sannheten. Dette legger føringer for tjenestene på mikronivå.

På mikronivå ser vi i artikkel 3 at de ansatte i tillegg får informasjon direkte fra de pårørende om deres situasjon gjennom workshoper, noe som gjør at de ansatte blir mer empatiske og forståelsesfulle angående de pårørendes reaksjoner og kommunikasjon. Denne kunnskapen utløser en forståelse av at det å gi informasjon og bare lytte til de pårørende slik at de får tømt seg, er viktig. Ansatte forteller også om en teknikk kalt «empatisk kommunikasjon», hvor pårørende først skal lyttes til uten å bli avbrutt, før ansatte kan gi råd. Slik blir ansatte kjent med den pårørendes behov og ønsker og kan tilpasse veiledningen. Dette er teknikker som kan sammenlignes med teknikkene beskrevet av Foucault (1982, 1986, 1988, 2007) som nødvendig ved pastoral makt: Gode relasjoner skal gjøre at den andre åpner seg og forteller ærlig, og dette er det første skrittet på veien til å kunne gi tilpasset veiledning i ønsket retning. Dette er en form for maktutøvelse, ved at det ut fra et governmentality-perspektiv kan ses som et første ledd i å

forme pårørende til «den samskapende og gode pårørende» som samskaper public value. Med andre ord: når tjenestene kjenner brukerne og har tillit, kan brukerne også formes.

Tilby attraktive identiteter – inndelende praksiser

For Foucault handler dividing practices (inndelende praksiser) om å dele inn i positive og negative subjektposisjoner ut fra hvordan man ønsker at individer skal tenke og handle. Slik får individer muligheter til å velge positiv atferd ut fra «normalen» i en kultur, og de kan danne en positiv identitet (se kapittel 2.3.2). Et begrep som «den samskapende og gode pårørende» kan sammenlignes med begrepet «den erfarne kunden» som skapes for å få kunden til å velge foretrukne handlingsalternativer hos Beckett og Nayak (2008) og Beckett (2012) som beskrevet i kapittel 2.3.3. Cova og Cova (2012) vektlegger som nevnt i 2.3.2 at også makro diskurser formidlet i litteratur i markedsføringssammenheng støtter opp om den kompetente kunden. Dette ser vi også i offentlig sektor:

For det første støtter forskningslitteratur opp under framstillingen av en samskapende og god pårørende som en positiv identitet, hvor «alle må bidra for å redde velferdssektoren» er et gjennomgående tema (Sørensen & Torfing, 2011a, 2011b; Torfing, 2016; Torfing et al., 2019). Også utviklingen av retorikken og tolkningen av tjenestelogikk i public service logic (PSL) for å tilpasses offentlig sektor kan sies å vektlegge og dermed indirekte forme ansvarlige, samarbeidende brukere. Osborne (2018) skriver:

It is the citizen and/or service user who creates the performance and value of a public service, with the PSO [public service organisation] acting as a facilitator of this process. S/he does this by integrating the service offering of the PSO with their needs, personal abilities and experiences, and their societal context. (s.229)

En rimelig tolkning av dette sitatet er at brukeren er kompetent og skaper verdier for seg selv ved å ta i bruk tilbudet fra den offentlige tjenesten, og at tjenesten er tilrettelegger for prosessen. Brukeren tilpasser tilbudet til sine behov, muligheter, erfaringer og sin sosiale kontekst, eller tilpasser sine behov til det tilbudet som gis.

The task for PSOs is to establish the service offering and to facilitate this value creation process. Thus, it is the PSO that must be added into the equation as a co-creator of value, not the service user. PSL therefore starts from the service user as its basic unit of analysis and explores how public services, and PSOs, might be designed to facilitate the co-creation of value by service users, not vice versa. (Osborne, 2018, s. 229)

Tjenesten legger til rette for brukers verdiskaping, mens brukeren inviterer tjenesten inn i en samskappingsprosess. PSL, eller offentlig tjenestelogikk, skaper dermed også et entydig positivt bilde av brukeren som ansvarlig og kompetent til å oppsøke, invitere inn og hente ut ressurser som hjelp og støtte tilrettelagt fra tjenestene. Brukerne tilbys altså en identitet som kapable og autonome også i den offentlige tjenestelogikken. Dette støtter opp om en sannhet om brukersida generelt som «idealbrukere» av velferdstjenester, altså at de selv vil gjøre krav på de tjenestene som trengs.

For det andre bidrar også politiske dokumenter til å tilby en attraktiv identitet som samskapende og gode pårørende. *Morgendagens omsorg* (Helse- og omsorgsdepartementet) skriver blant annet at pårørende «ønsker å bidra», og at de er en «uvurderlig ressurs». Det appelleres til en dugnadsånd uttrykt i diskursen om en presset velferdsstat. I 5.1 finner jeg at makt ikke er et tema i samskappingsdiskursen i offentlig sektor, og i artikkel 1 finner jeg at innflytelse ikke omtales angående samarbeid med pårørende. Det som ikke omtales forteller at dette ikke er et nødvendig tema, og er med på å bygge opp under en positiv identitet som pårørende som kan ta ansvar og gjøre gode valg. Å velge en annen pårørenderolle blir ikke attraktivt, og å ikke framstå som gode og samskapende pårørende på disse premissene blir det samme som å velge bort de beste løsningene for de en er pårørende til, tilsvarende å velge bort bestemte subjektposisjoner som hos Beckett og Nayak (2008) og Beckett (2012).

På mikronivå viser artikkel 3 hvordan ansatte vektlegger positivt at pårørende avlaster tjenestene med arbeid for sluttbrukerne, mens det ses som negativt når de ønsker å lære opp ansatte basert på kunnskap om brukeren. Den omsorgsarbeidende pårørende er en ønsket pårørende, slik «working consumers» (arbeidende konsumenter) blir sett på som positive kunder i markedsføringstradisjonen (Cova & Dalli, 2009; Cova et al., 2011; Cova et al., 2015; Zwick et al., 2008). Når det gjelder ansattes vridning av brukers verdiforslag (twisted value propositions) som diskuteres i artikkel 3, kan det forklares i lys av governmentality og diskursiv makt ved at resultatet ikke ses som negativt eller samødeleggende, siden brukersida tilbys en attraktiv identitet som ansvarlige og hjelpsomme.

Å erstatte brukermedvirkningsbegrepet med samskaping, og å benevne samskaping som en egen metode, slik *Morgendagens omsorg* gjør, kan dermed ses som et ledd i å fremme en identitet som ansvarlig, arbeidende pårørende. En vektlegging av pårørende og brukersida som aktive, kompetente og at de ønsker å bidra formidler en sannhet og bidrar til en pårørendediskurs som ansatte må forholde seg til i samarbeidet. Ved å ta for gitt at inkludering av brukersida ivaretar brukernes interesser i samskappingsprosesser, bidrar tjenester, politikk og

forskning til en positiv assosiasjon til involvering i tjenesteproduksjonen for brukere og pårørende. For at brukeren skal kunne leve opp til «den gode pårørende», kan det være nødvendig med tilrettelegging, råd og veiledning.

Tilby troverdig veiledning og problemløsning

Å analysere tilbudet om veiledning og problemløsning som governmentalityteknikk tilsvarer Foucaults pastorale makt, muliggjort gjennom å ha god kjennskap til kundene og å tilby attraktive identiteter. Med utgangspunkt i at mennesker ønsker et best mulig liv, kan individer hjelpes til en identitet som passer med samfunnets og dermed ens egne normer og forventninger. Slik som kunden får hjelp tilpasset sin kundetype gjennom ekspertuttalelser i magasiner for å bli en kompetent kunde (Beckett, 2012), blir pårørende tilbudt veiledning og problemløsning på makro- og mikronivå i offentlig sektor. På makronivå vektlegges for eksempel i stor grad en motivasjonsdiskurs når det gjelder pårørendesamarbeid (artikkel 1) og *Morgendagens omsorg* sier blant annet at det skal satses på «tiltak som støtter pårørende og styrker samspillet mellom helse- og omsorgstjenestene og pårørende» (Helse- og omsorgsdepartementet, s. 22), og at samskaping «også [krever] bygging av tillit og deling av den informasjon og innsikt som fagfolk og spesialister sitter på» (Helse- og omsorgsdepartementet, s. 51). Det vektlegges blant annet pårørendeskoler, samtalegrupper, veiledning og opplæring i velferdsteknologi som viktig for pårørende slik at de kan delta og ta ansvar sammen med tjenestene. Brukernes bosituasjon skal også utformes slik at det blir lettere å delta i omsorgsarbeid for pårørende. På mikronivå ser vi fra artikkel 3 at veiledning kan ses som et siste nivå i den nevnte empatiske kommunikasjonen i form av ansattes synspunkter når pårørende er åpne for det og tjenestene har opparbeidet seg tillit i de første trinnene. Mens pårørende har som mål at de ansatte skal få økt tillit til dem, er målet for de ansatte tillit til tjenestene slik at veiledningen oppleves som troverdig. Ansatte ser at pårørende utfører mer omsorgsarbeid når de samtidig har tillit til tjenestene (artikkel 3). Tilsvarende er en mye brukt metode i ulike helse- og omsorgstjenester i dag «motiverende intervju», som gjennom samtale har til hensikt å få brukeren til å endre seg og velge løsninger som profesjonelt sett ses som mest hensiktsmessige for brukeren (og for samfunnet) (f.eks. Nymoen (2020)).

Her har vi sett at Villadsen (2003) sine funn om en veilederrolle som er endret i retning av å skulle hjelpe brukere til å hjelpe seg selv, ser ut til å være aktuell i analysen av omsorgstjenester i et samskapingsparadigme. Vi ser hvordan rollen kan utøves gjennom bruk av ulike governmentality-teknikker på mikronivå i praksis i samarbeidet med brukerne, også initiert på makronivå. Hensikten blir å håndtere et krysspress mellom public value og pårørendes verdier

gjennom å subjektifisere pårørende til ansvarlige, autonome og aktive individer. Den pårørende opplever dermed å være inkludert samtidig som opplevelsen av verdisamødelegging dempes ved implementering, fordi implementeringen framstår i samsvar med subjektifiseringen av individet. På samme måte vil også behovet for å reparere et konfliktfylt samarbeid til beste for sluttbrukeren (co-recovering i artikkel 4) for pårørende kunne minskes. Hvis førstelinjeansatte takler krysspresset mellom deltakerdemokratisk inkludering av brukersida og økonomiske public values gjennom teknikker som oppleves meningsfulle for brukeren, vil de kunne oppleve mindre konflikter med brukersida, fordi brukersida opplever mindre samødelegging av verdi. Den nye profesjonsrollen innebærer et skifte fra profesjonsmakt til «systemmakt». Slik kan også ansattes motstand mot identitetsendring funnet i artikkel 3 forklares som motstanden mot mer reell innflytelse for brukersida, siden det kan innebære et sterkere krysspress.

Vi ser altså her hvordan governmentality-teknikker kan bidra til å løse problemet med økende krysspress som alternativt blir forsøkt løst med en mer tydelig managerialisme i et rendyrket NMP. En subjektifisering av individene som gjør dem ansvarlige, selvstendige og handlekraftige, kan også være av betydning for velferdsstatens utvikling nedenfra og opp.

5.3 Hvilken betydning har dagens samskapingsdiskurs for forholdet mellom mikroprosesser i den offentlige tjenesteytingen og velferdsstatens utvikling?

I 5.1 og 5.2 argumenterer jeg ut fra Foucault (Foucault, 1982, 1988, 2007), andre forskere som har videreutviklet og bygget på Foucault (Beckett, 2012; Beckett & Nayak, 2008; Cova & Cova, 2012; Cova & Dalli, 2009; Cova et al.; Cova et al., 2015; Dean, 1999; Rose, 1999, 2000; Villadsen, 2003) og de fire artiklene i avhandlingen for at samskapingsparadigmet på mikronivå kan ses som en mentalitet for å lede og påvirke individer til å bli selvstendige, ansvarlige og handlekraftige. Gjennom teknikker assosiert med pastoral og disiplinær makt gir samskaping mellom brukersida og tjenestene på den ene sida økte muligheter for den enkeltes deltakelse og innflytelse, og på den andre sida innen rammer som gjennom ulike teknikker utført av tjenesteutøverne tilpasser brukerens eller den pårørendes interesser og verdisyn til gjeldende public values.

Sammenhengen mellom governmentality og nyliberalisme forklares i kapittel 2.3.2, det vil si hvordan nyliberalisme ikke ses som politikk eller ideologi, men som en implisitt styringsmentalitet som har som mål å styre individet i retning av økonomiserte individer i avanserte liberale demokratier. Nyliberale verdier er som nevnt individualisme,

entreprenørskap, ansvar og aktivitet. Når tjenestene gjennom teknikker som «å bli kjent med brukersida, «tilby attraktive identiteter» og å «tilby troverdig veiledning og problemløsning» ønsker å veilede og påvirke pårørende mot autonome, aktive og ansvarlige individer som tar ansvar for både å avlaste tjenestene ved utføring av omsorgsarbeid og å fremme behov for hjelp og tjenester, tilsvarer det dermed nyliberale verdier. Et spørsmål jeg stiller her er derfor om samskappingsparadigmet ikke bare kan ses som et ledd i en mer horisontal styrking og videreføring av den sosialdemokratiske velferdsstaten, men også gir indikasjoner om en nyliberalisering nedenfra og opp.

Å oppfordre til organisering for utsatte grupper kan som redegjort for i kapittel 2.3.2 forstås ut fra en nyliberal tankegang (Dean, 1999). Å kjempe for en gruppe, enten det er familien, brukergruppa, et verdifellesskap eller en organisasjon avlastar staten som ansvarlig for et felles beste. Gruppen vil da kjempe for sine rettigheter og vil kunne forhandle direkte med tjenestene, men på en måte som tjener statens interesser. Vi ser eksempler på oppfordring til organisering i *Morgendagens omsorg* (Helse- og omsorgsdepartementet) og NOU 2011:11, og vi ser det i praksis i studien av Pårørendesenteret i Oslo (PIO-senteret) i samarbeid med kommunen i artikkel 3; PIO-senteret tar på seg ansvaret for, sammen med helseetaten, å lære bort en innovativ idé til kommunale tjenester. Resultatet av denne implementeringsprosessen, som ble å vektlegge tillitsbygging for å få pårørende til å la seg veilede og å ha empati med pårørende som slitne, kan også assosieres med governmentality-litteraturens analyse av nyliberalismen. Det vil si at på gruppenivå kan det ses som resultat av det Dean (1999) beskriver som forhandling, hvor tjenestene kan ta i bruk kreative metoder for å etterkomme brukergruppers krav, og på individnivå ved den nevnte påvirkningen i retning ansvarlige og handlekraftige individer. Dette er med andre ord et eksempel på samskaping som implementering av en innovativ idé, hvor ideen tilpasses nyliberale verdier underveis. Samtidig opplevde ansatte at interaksjonen med initiativtakerne var positiv, siden de plukket ut den inspirasjonen de hadde behov for når de skulle veilede pårørende i det daglige, for eksempel større forståelse for at pårørende blir slitne, og dermed kunne de avverge konflikter. Dette kan igjen være med å påvirke individer, ved at de får inntrykk av at deres verdier får innpass, og at organisasjonen lykkes i å ta ansvar for egne brukergrupper, til tross for at verdiene er endret underveis. Slik kan en gruppeorganisering være med på å skape nyliberale verdier på mikronivå.

En annen type gruppeorganisering i den nyliberale tankegangen er at risikoutsatte grupper selv skal ta ansvar også for å forebygge risiko for uheldig utvikling for å avhjelpe det statlige ansvaret (Dean, 1999), noe også PIO-senteret gjør. I tillegg til å kjempe for pårørendes

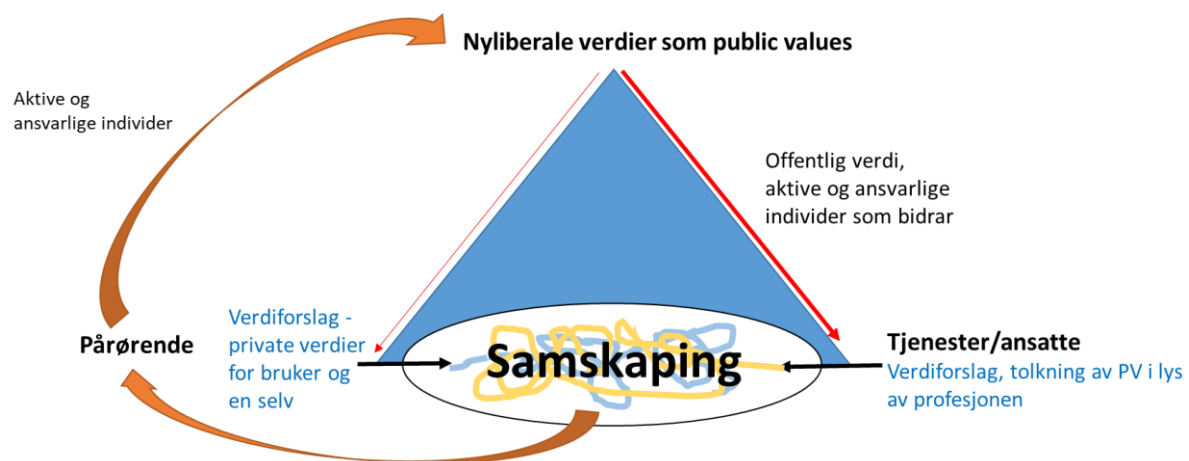
innflytelse og forsøke å påvirke tjenestene slik det er beskrevet i artikkel 3, veileder, kurser og støtter PIO-senteret pårørende til å takle en belastende situasjon. Siden pårørende risikerer overbelastning og egen sykdom og dermed potensielt kan bli en utgift i stedet for en ressurs for velferdssektoren, er PIO-senteret dermed et eksempel på at organisasjoner tar dette ansvaret.

Også empowerment-tankegangen kan ses som en nyliberal tankegang. Individet og brukergruppa skal her oppleve makt og selvstendighet ved å ta ansvar for egen aktivisering til beste for samfunnet. I artikkel 2 ses empowerment i sammenheng med samproduksjon, og når det er de mest ressurssterke foreldrene som får innvilget brukerstyrt personlig assistanse til barna, opplever de økt empowerment når de blir i stand til å styre familielivet mer på egenhånd. Vi kan si at samskapingen med tjenestene om brukerstyrt personlig assistanse for barn i det daglige gir økt verdi-i-bruk for foreldrene fordi foreldrene svarer til tjenestenes forventninger om autonomi. Denne autonomien viser seg først i forhandlingene med kommunen om innvilgning av assistansen, som disse foreldrene har fått innvilget fordi de har hatt nok informasjon og utholdenhet, og fordi de har gitt inntrykk av å ikke ha behov for videre hjelp med ordningen. Sterke interessegrupper kjemper fram brukerstyrt personlig assistanse som en lovpålagt rettighet, mens ansatte likevel ifølge foreldrene har problemer med å innvilge ordningen på grunn av stramme rammebetingelser, og altså ofte helst innvilger den til dem som har mest ressurser til å kreve den og å gjennomføre den uten videre hjelp. Slik kan de minst ressurssterke brukerne tape på verdisamskaping hvor verdi for tjenesten eller sektoren er sluttmålet, slik tjenestedominant logikk tar utgangspunkt i.

Når formålet med samskapingsdiskursen på mikronivå er å i størst mulig grad samskape aktive medborgere som tar ansvar for sin egen, brukerens og også pårørendegruppas verdiskaping, ses individer som ressurser eller «human capital». Slik kan vi se at også pårørende, gjennom et ønske om at de skal bidra mest mulig til velferden gjennom utføring av tjenester, økonomiseres på individnivå, slik det beskrives som nyliberalisering av velferd av for eksempel Dean (1999), Brown (2015) og Rose (1999). Ved en økonomisering får brukersida ulik verdi ut fra hva de kan bidra med. Når brukerne er på «riktig side» etter for eksempel inndelende praksiser som gode pårørende, det vil si når de samskaper verdi ved å ta ansvar og avlaster tjenestene, ses de som ressurser. De som ikke klarer eller ønsker å ta dette ansvaret blir ikke like viktige, og tas dermed heller ikke like mye med på avgjørelser. Slik kan diskursen om samskaping av verdi være med på å gi noen brukere mindre innflytelse mens andre høres i større grad. Dette er også i samsvar med Dahl og Soss (2014), som viser hvordan å skape public value sammen med brukerne støtter opp om en nyliberal diskurs og problematiserer de demokratiske

implikasjonene i teori om public value. Når ansatte forhandler om tjenester og daglig oppfølging i en presset velferdsstat i samsvar med slik Dean (1999) beskriver nyliberalisme, kan det dermed bli en økende forskjell mellom pårørende grupper og mellom de sluttbrukerne som har ressurssterke pårørende, og de som ikke har det. Det samme vil kunne gjelde henholdsvis for de brukerne som selv klarer å forhandle, og de som ikke klarer det, uavhengig av om de har pårørende. For de brukerne eller brukergruppene som ikke har ressurser til å leve opp til den «gode pårørende» og ta ansvar for å kreve tjenester, og som dermed vil tape på de endrede demokratiske forutsetningene, vil samskappingsparadigmet kunne representere det motsatte, altså samødelegging av verdi. Hvordan ulike former for demokrati og verdisamskaping påvirker og blir påvirket av verdisamskaping og verdisamødelegging er et viktig tema for videre forskning om samskappingsparadigmet.

I artikkel 1 spør jeg om samskaping av verdi i betydningen økt pårørendeaktivitet kan bygge ned norske velferdstjenester, slik forskningen viser at er i ferd med å skje i Sverige (Katzin, 2014; Raphael, 2014; Sand, 2004), og om det kan gi økte forskjeller. Brown (2015) gjør som nevnt i 2.3.2 et poeng ut av at når individer identifiserer seg med nyliberale verdier, kan det endre systemet på makronivå nedenfra og opp, til tross for at nyliberalisme og en endring av velferdsstaten ikke er et uttalt politisk ønske. På samme måte som at ansatte og tjenester kan komme til å ta mest hensyn til de sterkeste brukerne i kampen om rettigheter, vil også enkeltbrukere og brukerorganisasjoner kunne påvirke strukturer og tjenestetilbudet og også hva som ses på som rettferdige tilbud i velferdsstaten. Dette er illustrert i figur 5.



Figur 5. Samskaping subjektifiserer individer, som igjen påvirker offentlige verdier og politikk.

En samskapingsdiskurs som favoriserer det aktive, handlekraftige og ansvarlige subjektet, og som klarer å få borgerne til å identifisere seg med dette bildet, vil også kunne påvirke en rettferdighetstankegang i retning av større gjensidighet, det vil si en felles forventning i samfunnet om å gjøre seg fortjent til tjenester. Slike holdninger vil igjen påvirke politikken i nyliberal retning, for eksempel i form av støtte til økt bruk av kontrakter og mindre universelle velferdstjenester, noe som vil medføre at man bygger ned sosialdemokratiske velferdsordninger. Dette betyr at når man i økende grad ser mennesket som kapital, gis det rom for mer konkurranse og mindre universelt gjeldende demokrati. Med andre ord kan det argumenteres for at samskapingsparadigmet, slik innholdet i samskaping formidles på mikronivå og makronivå i samfunnet som ansvarliggjøring og aktivisering av brukersida, er et ledd i en nyliberalisering av den sosialdemokratiske velferdsstaten nedenfra gjennom endring av individer, og ikke i første omgang som politiske eller ideologiske føringer ovenfra.

Her bidrar jeg til forskningsfeltet om samskaping som diskurs og paradigme ved å finne at dette paradigmet kan ses som en del av en nyliberalisering av den norske velferdsstaten nedenfra og opp, ved at governmentality-teknikker påvirker individene slik at de får og tar mer ansvar når de er medlemmer av organisasjoner og at aktivitet og ansvar dominerer i empowerment-tankegangen. De som vil tape mest på denne nyliberaliseringen er slik det kommer fram her de mest marginaliserte og tjenesteavhengige brukerne. Denne formen for nyliberalisering kan ses som en forlenging av Foucaults synspunkter og er i tråd med Dean (1995) og Brown (2015), som legger vekt på politiske konsekvenser og på hvordan nyliberalismen skaper utsatte mennesker.

6 Sluttkommentar og videre forskning

Hovedmålet med avhandlingen har vært å stille kritiske spørsmål til verdisamskaping som diskurs og paradigme fra brukersidas perspektiv. Jeg har stilt meg spørrende til praktisk samarbeid, politiske føringer og kunnskapsgrunnlaget for verdisamskaping støttet av empiri, tidligere forskning og spesielt Foucaults maktbegrep. Diskusjonen i avhandlingen viser hvordan vi kan se klare tendenser til et ønske om å lede pårørende i retning av å bli individuelle, ansvarlige, handlekraftige subjekter, og at brukermakt og innflytelse kan sies å stå svakere i samskapingsdiskursen enn ved vektlegging av brukermedvirkning.

«People know what they do; frequently they know why they do what they do; but what they don't know is what what they do does» (Foucault sitert i Dreyfus og Rabinow (1982, s. 187)). I denne avhandlingen har jeg kastet lys over hva det individer sier og gjør, fører til. Jeg har belyst dette ved å ta utgangspunkt i at det vi sier og gjør, er en del av en diskurs, som igjen uttrykker makt, og som dermed former individer. Individer former igjen velferdsstaten gjennom hvordan de plasserer seg i ulike diskurser. En bevisstgjøring av hvordan man blir påvirket og videre påvirker andre og samfunnet gjennom interaksjon i offentlige omsorgstjenester, er dermed et praktisk bidrag i avhandlingen, siden det potensielt kan være gjenkjennbart i praksisfeltet.

Når målet i offentlig sektor er å bidra til public value samtidig som pårørende skal inkluderes, blir et middel å forme individer slik at samødelegging av verdi kan unngås. På den ene siden skal samskaping ivareta offentlige verdier, og en begrenset brukermakt er naturlig og nødvendig for å ivareta sosialdemokratiet. På den annen side er et bidrag i denne avhandlingen kunnskap om hvordan samskaping gjennom forming av individer kan ses som et ledd i en nyliberal styringsmentalitet som også kan støtte en videre nyliberal velferdspolitikken nedenfra, altså som en brikke i eller et uttrykk for en velferdsstat i endring.

Sammenhenger mellom samskaping/samødelegging av verdi, makt og velferdsstatens utvikling er imidlertid bare så vidt belyst her, begrenset til omsorgstjenester, pårørende og den norske velferdsstaten. Omsorgstjenestene samarbeider med spesielt utsatte brukergrupper som preger samskapingen, og pårørende som tredjepart har også som vist egne preferanser når det gjelder verdi. Den norske velferdsstaten er spesiell. Den har lite konkurranseutsetting, og den støtter seg på en tverrpolitisk enighet om den sosialdemokratiske velferdsmodellen. Det er derfor viktig framover å studere maktforhold i samskapingsdiskursen og -paradigmet i andre

kontekster, det vil si mellom andre samarbeidsparter og eventuelt i andre typer velferdsstater for å prøve denne avhandlingens bidrag og utvide kunnskapen ytterligere.

Også denne avhandlingen føyer seg inn i en diskurs og gir uttrykk for makt og en oppfatning av virkeligheten. Ved å bruke andre sitater, tolke empirien annerledes og å bruke andre teorier kunne den formidlet også en annen sannhet. Ved å ta utgangspunkt i behovene til dem som er avhengige av hjelp, håper jeg imidlertid å ha bidratt på deres premisser.

Jeg har først og fremst lært veldig mye av å skrive denne avhandlingen, samtidig som jeg nå har fått lyst til å lære mer om praksisfeltet og teoriene jeg har vært innom, og til å fortsette å utfordre og stille spørsmål ved etablerte sannheter og teorier om viktige tema.

7 Litteraturliste

- Agger, A. & Lund, D. H. (2011). Borgerne og brugerne i samarbejdsdrevne innovationsprosesser. I E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Samarbejdsdrevet innovasjon* (s. 177-196). København: Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Agger, A. & Lund, D. H. (2017). Collaborative Innovation in the Public Sector—new perspectives on the role of citizens? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(3), 17-38.
- Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production*. Houndmills: Palgrave Mcmillan.
- Alford, J. (2011). Public Value from Co-production by Clients. I J. Bennington & M. H. Moore (Red.), *Public Value: Theory and Practice* (s. 144-157). Houndmills: Palgrave Mcmillan.
- Alford, J. (2016). Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending public service-dominant logic. *Public Management Review*, 18(5), 673-691.
- Alford, J. & Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130-148. <https://doi.org/10.1177/0275074008314203>
- Alvesson, M. & Kärreman, D. (2000a). Taking the linguistic turn in organizational research; challenges, responses, consequences.(Special Issue: Discourses of Organizing). *Journal of Applied Behavioral Science*, 36(2), 136.
- Alvesson, M. & Kärreman, D. (2000b). Varieties of discourse. On the study of organizations through discourse analysis. *Human Relations*, 53(9), 1125-1149.
- Alvesson, M. & Kärreman, D. (2007). Constructing mystery: Empirical matters in theory development. *Academy of management review*, 32(4), 1265-1281.
- Alvesson, M. & Sandberg, J. (2011). Generating research questions through problematization. *Academy Of Management Review*, 36(2), 247-271.
- Andersen, J. (2011). Brukerinnflytelse i kommunale velferdstjenester. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 14(4), 248-260.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224. Hentet fra <https://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf>
- Askheim, O. P. (2003). *Fra normalisering til empowerment: ideologier og praksis i arbeid med funksjonshemmede*. Oslo: Gyldendal.
- Askheim, O. P. (2014). Fra empowerment til samproduksjon : vitalisering eller tåkelegging av empowermentperspektivet? I S. Tveiten & K. Boge (Red.), *Empowerment i helse, ledelse og pedagogikk* (s. 26-36). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Askheim, O. P. (2016). Samproduksjon som velferdssektorens kinderegg. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 2(01), 24-36. Hentet fra http://www.idunn.no/ts/tidsskrift_for_omsorgsforskning/2016/01/samproduksjon_som_velferdssektorens_kinderegg
- Askheim, O. P. (2017). Brukermedvirkningsdiskurser i den norske velferdspolitikken. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(02), 134-149. Hentet fra http://www.idunn.no/tidsskrift_for_velferdsforskning/2017/02/brukermedvirkningsdiskurser_i_den_norske_velferdspolitikken
- Askheim, O. P., Andersen, J. & Guldvik, I. (2017). Når brukerne innoverer - Brukerstyrt personlig assistanse som sosial innovasjon. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 3(01), 27-

37. Hentet fra
http://www.idunn.no/tidsskrift_for_omsorgsforskning/2017/01/naar Brukerne_innoverer_-_brukerstyrt_personlig_assistanse_s
- Askheim, O. P., Andersen, J., Guldvik, I., Jenhaug, L. & Begg, I. S. (2014). *Brukerstyrt personlig assistanse - statlig policy, kommunal iverksetting og klagesaker*. (Forskningsrapport 162/2014). Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.
- Askheim, O. P., Christensen, K., Fluge, S. & Guldvik, I. (2017). User participation in the Norwegian Welfare Context: an Analysis of Policy Discourses. *Journal of Social Policy*, 43(3), 583-601.
- Bacchi, C. L. (1999). *Women, policy and politics : the construction of policy problems*. London: Sage.
- Bacchi, C. L. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be*. French Forest: Pearson.
- Bacchi, C. L. (2010). *Foucault, Policy and Rule; Challenging the Problem-Solving Paradigm* (FREIA paper 74). Aalborg University.
- Bacchi, C. L. & Goodwin, S. (2016). *Poststructural policy analysis. A guide to Practice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Barne- og likestillingsdepartementet. (2016). *Meld. st. nr. 24 (2015-2016), Familien - ansvar, frihet og valgmuligheter*. Oslo.
- Barrett, F. J., Thomas, G. F. & Hocevar, S. P. (1995). The central role of discourse in large-scale change: A social construction perspective. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 31(3), 352-372.
- Beckett, A. (2012). Governing the consumer: technologies of consumption. *Consumption Markets & Culture*, 15(1), 1-18.
- Beckett, A. & Nayak, A. (2008). The reflexive consumer. *Marketing theory*, 8(3), 299-317.
- Benington, J. (2011). From Private Choice to Public Value? I J. Benington & M. H. Moore (Red.), *Public Value: Theory & Practice* (s. 31-51). Houndmills: Palgrave macmillan.
- Bjørkquist, C. & Hansen, G. V. (2017). Samproduksjon med pårørende til personer med ROP-lidelser. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 3(03), 194-203.
- Bonsu, S. K. & Darmody, A. (2008). Co-creating Second Life: Market--Consumer Cooperation in Contemporary Economy. *Journal of Macromarketing*, 28(4), 355-368. <https://doi.org/10.1177/0276146708325396>
- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*, 67(5), 846-860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2003). Understanding public management and governance. I T. Bovaird & E. Löffler (Red.), *Public management and governance* (s. 1-12). Oxon: Routledge.
- Bovaird, T., Van Ryzin, G. G., Loeffler, E. & Parrado, S. (2015). Activating citizens to participate in collective co-production of public services. *Journal of Social Policy*, 44(01), 1-23.
- Breimo, J. P. (2014). Koordinering og tilstedeværelse-om kjønnete forventninger til pårørende i rehabiliteringsprosesser. *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 38(3/4), 253-269.
- Brown, W. (2003). Neo-liberalism and the end of liberal democracy. *Theory & Event*, 7(1).
- Brown, W. (2015). *Undoing the Demos. Neoliberalism's stealth revolution*. Cambridge, Massachusetts: Zone Books.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Burr, V. (2003). *Social Constructionism* (2. utg.). New York: Routledge.

- Carter, S. M. & Little, M. (2007). Justifying knowledge, justifying method, taking action: Epistemologies, methodologies, and methods in qualitative research. *Qualitative health research*, 17(10), 1316-1328. <https://doi.org/10.1177/1049732307306927>
- Christensen, K. & Fluge, S. (2016). Brukermedvirkning i norsk eldreomsorgspolitik – Om utviklingen av retorikken om individuelt medansvar. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(03), 261-277. <https://doi.org/2464-3076-2016-03-04>
- Cornwall, A. (2008). Unpacking 'Participation': models, meanings and practices. *Community development journal*, 43(3), 269-283.
- Cova, B. & Cova, V. (2012). On the road to prosumption: marketing discourse and the development of consumer competencies. *Consumption Markets & Culture*, 15(2), 149-168.
- Cova, B. & Dalli, D. (2009). Working consumers: the next step in marketing theory? *Marketing theory*, 9(3), 315-339. <https://doi.org/10.1177/1470593109338144>
- Cova, B., Dalli, D. & Zwick, D. (2011). Critical perspectives on consumers' role as 'producers': Broadening the debate on value co-creation in marketing processes. *Marketing theory*, 11(3), 231-241. <https://doi.org/10.1177/1470593111408171>
- Cova, B., Pace, S. & Skålén, P. (2015). Marketing with working consumers: The case of a carmaker and its brand community. *Organization*, 22(5), 682-701. <https://doi.org/10.1177/1350508414566805>
- Dahl, A. & Soss, J. (2014). Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy. *Public Administration Review*, 74(4), 496-504. <https://doi.org/10.1111/puar.12191>
- Dean, M. (1995). Governing the unemployed self in an active society. *Economy and Society*, 24(4), 559-583.
- Dean, M. (1999). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- DeJong, G. (1983). Defining and Implementing the Independent Living Concept. I N. M. Crewe & I. K. Zola (Red.), *Independent Living for Physically Disabled People* (s. 4-27). San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Dreyfus, H. L. & Rabinow, P. (1982). *Michel Foucault: Beyond structuralism and hermeneutics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Echeverri, P. & Skålén, P. (2011). Co-creation and co-destruction: A practice-theory based study of interactive value formation. *Marketing theory*, 11(3), 351-373. <https://doi.org/10.1177/1470593111408181>
- Eimhjellen, I. & Loga, J. M. (2017). *Nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører: Samskaping i nye samarbeidsforhold?* (Rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 9). Oslo.
- Engen, M. (2016). *Frontline employees as participants in service innovation processes: Innovation by Weaving* (Doktoravhandling). Høgskolen i Lillehammer, Lillehammer.
- Engen, M., Fransson, M., Quist, J. & Skålén, P. (2020). Continuing the development of the public service logic: a study of value co-destruction in public services. *Public Management Review*, 1-20.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Foucault, M. (1977). *Disipline & punish. The birth of the prison*. New York, Toronto: Random House.
- Foucault, M. (1978). *The history of sexuality*. New York: Pantheon Books.
- Foucault, M. (1980). Truth and Power. I G. Colin (Red.), *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977 by Michel Foucault* (s. 107-133). New York: Pantheon Books.

- Foucault, M. (1981). The order of discourse. I R. Young (Red.), *Untying the text: A Post-Structuralist Reader* (s. 51-78). Boston, London and Henley: Routledge & Kegan Paul
- Foucault, M. (1982). The Subject and Power. *Critical Inquiry*, 8(4), 777-795.
- Foucault, M. (1986). Omnes et singulatim: Towards a critique of political reason. *Le debat*, (4), 5-36.
- Foucault, M. (1988). Technologies of the self. I L. H. Martin, H. Gutman & P. H. Hutton (Red.), *Technologies of the self: A seminar with Michel Foucault* (s. 16-49). Amherst: University of Massachusetts Press.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. I G. Burchell, C. Gordon & P. Miller (Red.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (s. 73-86). London: Harvester Wheatsheaf.
- Foucault, M. (2002). *The Archaeology of Knowledge*. London: Routledge.
- Foucault, M. (2007). *Security, territory, population: lectures at the Collège de France, 1977-78*. London: Palgrave Macmillan.
- Gneissel, B. (2013). On the Evaluation of Participatory Innovations - A Preliminary Framework. I B. Gneissel & M. Joas (Red.), *Participatory Democratic Innovations in Europe: Improving the Quality of Democracy?* (s. 9-32). Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Gregory, L. (2012). Leading Public Sector Innovation: Co-creation for a better society - By Christian Bason. *Social Policy & Administration*, 46(1), 131-132.
- Grönroos, C. (2008). Service logic revisited: who creates value? And who co-creates? *European business review*, 20(4), 298-314.
- Grönroos, C. (2011). Value Co-creation in Service Logic: A Critical Analysis. *Marketing theory*, 11(3), 279-301.
- Grönroos, C. (2012). Conceptualising value co-creation: A journey to the 1970s and back to the future. *Journal of Marketing Management*, 28(13-14), 1520-1534. <https://doi.org/10.1080/0267257x.2012.737357>
- Grönroos, C. & Voima, P. (2013). Critical service logic: making sense of value creation and co-creation. *Official Publication of the Academy of Marketing Science*, 41(2), 133-150. <https://doi.org/10.1007/s11747-012-0308-3>
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1982). Epistemological and methodological bases of naturalistic inquiry. *ECTJ*, 30(4), 233-252.
- Hagen, P. I. (2008). Å være pårørende til demenssyke i eget hjem. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/148697>
- Hardy, C. & Grant, D. (2012). Readers beware: Provocation, problematization and... problems. *Human Relations*, 65(5), 547-566.
- Harrison, S., Dowswell, G. & Milewa, T. (2002). Guest editorial: public and user 'involvement' in the UK National Health Service. *Health & social care in the community*, 10(2), 63-66.
- Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public money and management*, 25(1), 27-34.
- Hartley, J. (2011). Public Value Through Innovation and Improvement. I J. Bennington & M. H. Moore (Red.), *Public Value: Theory & Practice* (s. 171-184). Houndmills: Palgrave Mcmillan.
- Hasu, M., Saari, E. & Mattelmäki, T. (2011). Bringing the employee back in: integrating user-driven and employee-driven innovation in the public sector. I J. Sundbo & M. Toivonen (Red.), *User-based Innovation in Services* (s. 251-278). Sheltenham: Edvare Elgar.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2013). *Meld. St. nr. 29 (2012 - 2013), Morgendagens omsorg*. Oslo. Hentet fra <http://www.regjeringen.no>

- Helse- og omsorgsdepartementet. (2015). *Meld. St. nr. 26 (2014-2015), Fremtidens primærhelsetjeneste - nærhet og helhet*. Oslo.
- Hjörne, E., Juhila, K. & Van Nijnatten, C. (2010). Negotiating dilemmas in the practices of street-level welfare work. *International Journal of Social Welfare*, 19(3), 303-309. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2010.00721.x>
- Holmøy, E., Kjelvik, J. & Strøm, B. (2014). *Behovet for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren fremover* (Rapporter 14). Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Horner, L. & Hutton, W. (2011). Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers. I J. Bennington & M. Moore (Red.), *Public Value: Theory & Practice* (s. 112-126). Houndmills: Palgrave macmillan.
- Jenhaug, L. (2014). *"Det gjør det mulig å ha en familie samla": Foreldres erfaringer når et barn har fått innvilget brykerstyrt personlig assistanse* (Masteroppgave). Høgskolen i Lillehammer, Lillehammer.
- Jensen, L. C. (2010). Norsk oljeboring for å hjelpe miljøet ; diskurskooptering som nytt analytisk begrep. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26(3), 185-203.
- Juhila, K., Raitakari, S. & Löfstrand, C. H. (2017). Responsibilities and current welfare discourses. I K. Juhila, S. Raitakari & C. Hall (Red.), *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services* (s. 35-56). Abingdon: Routledge.
- Jæger, B. (2009). *User-driven innovation in the public service delivery*. Paper presented at *The 2009 annual conference of EGPA*. Abstract hentet fra https://www.scss.tcd.ie/disciplines/information_systems/egpa/docs/2009/Jaeger.pdf
- Jäger, S. & Maier, F. (2009). Theoretical and methodological aspects of Foucauldian critical discourse analysis and dispositive analysis. I R. Wodak & M. Meyer (Red.), *Methods of Critical Discourse Analysis* (s. 34-61). London: Sage Publications.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2003). Institutionelle paradokser. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (Red.), *At skabe en klient* (s. 227-243). København: Hans Reitzels Forlag.
- Jørgensen, M. W. & Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Jørgensen, T. B. & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Karlsson, J., Skålén, P. & Sundström, E. (2014). How Frontline Employees Nurture Service Innovation through Co-creation with Their Customers. A Case Study of Public Health Care. I L. Fuglsang, R. Rønning & B. Enquist (Red.), *Framing Innovation in Public Service Sectors* (s. 18-40). New York: Routledge.
- Katzin, M. (2014). Tillbaka till familjen: privat och offentligt ansvar i den svenska äldreomsorgen. *Retfærd. Nordisk Juridisk Tidsskrift*, (2), 37-53.
- Kildal, N. (2013). Den norske velferdsstaten: Fra sosiale til kontraktbaserte rettigheter.
- Kittelsaa, A. & Tøssebro, J. (2014). Foreldrenes erfaringer med hjelpeapparatet. I J. Tøssebro & C. Wendelborg (Red.), *Oppvekst med funksjonshemming. Familie, livsløp og overganger* (s. 153-179). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kjellevoid, A. (2008). Pårørende i psykisk helsearbeid. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 5(4), 355-365.
- Kjørup, S. (2001). Den ubegrundede skepsis. *Sosiologi i dag*, 31(2), 5-22.
- Kristensen, C. J. & Voxted, S. (2009). *Innovation. Medarbejder og bruger*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kvale, S. (1995). The social construction of validity. *Qualitative inquiry*, 1(1), 19-40.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.

- Kvist, J. & Greve, B. (2011). Has the Nordic Welfare Model Been Transformed? *Social Policy & Administration*, 45(2), 146-160. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2010.00761.x>
- Laclau, E. & Mouffe, C. (1985). *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.
- Langergaard, L. L. (2011). Understandings of "users" and "innovation" in a public sector context. I J. Sundbo & M. Toivonen (Red.), *User-based Innovation in Services* (s. 203 - 226). Cheltenham, Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited.
- Langergaard, L. L. (2014). User-Driven Innovation and the Role of the Citizen. A Citizen, a Customer, or a Human Being? I L. Fuglsang, R. Rønning & B. Enquist (Red.), *Framing Innovation in Public Service Sectors* (s. 63-84). New York, Oxon: Routledge.
- Langergaard, L. L. & Carstensen, H. V. (2014). Democracy Innovation and Public Authorities: Learning from the Danish Ministry of Taxation. *The Innovation Journal-Public Sector Innovation Journal*, 19(1).
- Larsen, T. S. & Lund, D. H. (2011). Barrierer og drivkræfter for samarbejdsdrevet innovation. I E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Samarbejdsdrevet innovation - i den offentlige sektor* (s. 401-417). København: Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. (1986). But is it rigorous? Trustworthiness and authenticity in naturalistic evaluation. *New directions for program evaluation*, 1986(30), 73-84.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed. utg.). New York: Russell Sage Foundation.
- Loga, J. (2018). Sivilsamfunnets roller i velferdsstatens omstilling. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(01), 58-73.
- Lukes, S. (2005). *Power: a radical view*. New York: Palgrave.
- Lynn, L. (1997). Innovation and the Public Interest. Insights from the Private Sector. I A. Altshuler & R. D. Behn (Red.), *Innovation in American Government: Callenges, Opportunities, and Dilemmas* (s. 83-103). Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- McKay, J. & Garratt, D. (2013). Participation as governmentality? The effect of disciplinary technologies at the interface of service users and providers, families and the state. *Journal of Education Policy*, 28(6), 733-749.
- Meynhardt, T. (2009). Public Value Inside: What is Public Value Creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219. <https://doi.org/10.1080/01900690902732632>
- Mik-Meyer, N. & Villandsen, K. (2007). *Magtens former. Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value : strategic management in government*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Moses, J. W. & Knutsen, T. L. (2012). *Ways of knowing. Competing Methodologies in Socieal and Political Research*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Needham, C. (2007). Realising the Potential of Co-production: Negotiating Improvements in Public Services. *Social Policy & Society*, 7(2), 221-231. <https://doi.org/10.1017/S1474746407004174>
- Needham, C. & Carr, S. (2009). *Co-production: An emerging evidence base for adult social care transformation* (SCIE Research Briefing 31). Hentet fra <https://www.scie.org.uk/publications/briefings/briefing31/>
- Neumann, I. B. (2001). *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.

- NOU 2011:11. *Innovasjon i omsorg*. Oslo: Helse-og omsorgsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no>
- NOU 2011:17. *Når sant skal sies om pårørendeomsorg*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet. Hentet fra <http://www.regjeringen.no>
- Nymoen, H. N. (2020). Jakten på endringssnakket–hvordan integrere Motiverende intervju i klinisk praksis. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 17(01), 37-46.
- Osborne, S. (2006). The new public governance? [editorial]. *Public Management Review*, 8(3), 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Osborne, S. (2010a). Delivering Public Services: Time for a new theory? *Public Management Review*, 12(1), 1-10. <https://doi.org/10.1080/14719030903495232>
- Osborne, S. (2010b). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? . I S. Osborne (Red.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (s. 1-16). London: Routledge.
- Osborne, S. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225-231. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>
- Osborne, S. & Brown, L. (2011). Innovation, Public Policy and Public Service Delivery in the UK. The Word That Would be King? *Public administration*, 89(4), 1335-1350. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01932.x>
- Osborne, S., Radnor, Z., Kinder, T. & Vidal, I. (2015). The SERVICE Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services. *British Journal of Management*, 26(3), 424-438. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12094>
- Osborne, S., Radnor, Z. & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158. <https://doi.org/10.1177/0275074012466935>
- Osborne, S., Radnor, Z. & Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639-653.
- Pestoff, V. (2009). Towards a Paradigm of Democratic Participation: Citizen Participation and Co-Production of Personal Social Services in Sweden. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2), 197-224. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2009.00384.x>
- Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *Official Journal of the International Society for Third-Sector Research*, 23(4), 1102-1118. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9308-7>
- Piosenteret.no. PIO - Pårørendesenteret i Oslo. Hentet
- Plé, L. & Chumpitaz Cáceres, R. (2010). Not always co-creation: introducing interactional co-destruction of value in service-dominant logic. *Journal of Services Marketing*, 24(6), 430-437.
- Quist, J. & Fransson, M. (2014). Collaborative Service Innovation in the Public Sector. I L. Fuglsang, R. Rønning & B. Enquist (Red.), *Framing Innovation in Public Service Sectors* (s. 171-186). New York: Routledge.
- Rabinow, P. (1991). *The Foucault reader*. London: Penguin Books.
- Raphael, D. (2014). Challenges to promoting health in the modern welfare state: the case of the Nordic nations. *Scandinavian journal of public health*, 42(1), 7-17.
- Rose, N. (1996). The death of the social? Re-figuring the territory of government. *Economy and society*, 25(3), 327-356.
- Rose, N. (1999). *Powers of Freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, N. (2000). Government and control. *British journal of criminology*, 40(2), 321-339.

- Røiseland, A. & Lo, C. (2019). Samskaping–nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(01), 51-58.
- Røiseland, A. & Vabo, I. (2012). *Styring og samstyring -governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rønning, R., Knutagård, M., Heule, C. & Swärd, H. (2013). *Innovationer i välfärden: möjligheter och begränsningar*. Stockholm: Liber.
- Rønning, R. & Solheim, L. J. (1998). *Hjelp på egne premisser. Om brukermedvirkning i velferdssektoren*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sand, A.-B. (2004). Förändrad tillämpning av offentlig äldreomsorg – ett hot mot målsättningen om demokrati och jämställdhet. *Socialvetenskapelig tidsskrift*, 3-4, 293-309
- Schumpeter, J. A. (1983). *The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Skålén, P. (2016). *Tjänstelogik*. Lund: Studentlitteratur.
- Skålén, P., Fougère, M. & Fellessen, M. (2008). *Marketing Discourse. A critical perspective*. Oxon: Routledge.
- Skålén, P., Karlsson, J., Engen, M. & Magnusson, P. R. (2018). Understanding Public Service Innovation as Resource Integration and Creation of Value Propositions. *Australian Journal of Public Administration*, 77(4), 700-714.
- Slagsvold, B., Daatland, S. O., Brunborg, H. & Åsland, I. A. L. (2009). Er vi villig til å ta oss av gamle mor og far? *Samfunnsspeilet*, 1, 99-104.
- Smith, A. M. (2013). The value co-destruction process: a customer resource perspective. *European Journal of Marketing*, 47(11/12), 1889-1909.
- Sundbo, J. & Toivonen, M. (2011). Introduction. I J. Sundbo & M. Toivonen (Red.), *User-based Innovation in Services* (s. 1-21). Cheltenham: Edward Elgar.
- Sundström, E., Karlsson, J. & Camén, C. (2017). Service innovation as a political process. *The Service Industries Journal*, 37(5-6), 341-362.
<https://doi.org/10.1080/02642069.2017.1322960>
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011a). Hvordan studeres og fremmes samarbejdsdrevet innovation? I E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Samarbejdsdrevet innovasjon - i den offentlige sektor* (s. 421-439). København: Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011b). Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. I E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Samarbejdsdrevet innovation - i den offentlige sektor* (s. 19-37). København: Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode* (4. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Torfing, J. (2005). Discourse Theory: Achievements, Arguments and Challenges. I D. Howarth & J. Torfing (Red.), *Discourse Theory in European Politics* (s. 1-32). Hampshire, New York: Palgrave macmillan.
- Torfing, J. (2016). *Collaborative Innovation in the public sector*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Torfing, J., Røiseland, A. & Sørensen, E. (2016). Samskapelse er bedre og billigere. *Stat & Styring*, 26(1), 10-14. Hentet fra http://www.idunn.no/ts/stat/2016/01/samskapelse_er_bedre_og_billigere
- Torfing, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825.
- Torfing, J. & Triantafillou, P. (2010a). Hvorfor NPG. I J. Torfing & P. Triantafillou (Red.), *New Public Governance på norsk* (s. 287-300). København: Akademisk Forlag.

- Torfig, J. & Triantafillou, P. (2010b). Introduktion: New Public Governance på dansk. I J. Torfig & P. Triantafillou (Red.), *New Public Governance på dansk* (s. 7-39). København: Akademisk Forlag.
- Tritter, J. Q. & McCallum, A. (2006). The snakes and ladders of user involvement: moving beyond Arnstein. *Health policy*, 76(2), 156-168.
- Trygstad, S., Lorentzen, T., Løken, E., Moland, L. & Skalle, N. (2006). *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten* (Fafu-rapport 530). Hentet fra <https://www.fafu.no/images/pub/2006/530.pdf>
- Tøssebro, J. & Lundebj, H. (2006). Kampen og tilfredsheten - om tjenester for familier med barn med funksjonsnedsettelse. I O. P. Askheim, T. Andersen & J. Eriksen (Red.), *Sosiale tjenester for familier med funksjonsnedsettelse* (s. 27-46). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Tøssebro, J. & Paulsen, V. (2014). Foreldres deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. I J. Tøssebro & C. Wendelborg (Red.), *Oppvekst med funksjonshemming. Familie, livsløp og overganger* (s. 126-152). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Tøssebro, J., Paulsen, V. & Wendelborg, C. (2014). En vanlig familie? - Om parforhold, familiestruktur og belastninger. I J. Tøssebro & C. Wendelborg (Red.), *Oppvekst med funksjonshemming* (s. 80-104). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of marketing*, 68(1), 1-17.
- Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: continuing the evolution. *Official Publication of the Academy of Marketing Science*, 36(1), 1-10. <https://doi.org/10.1007/s11747-007-0069-6>
- Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2016). Institutions and axioms: an extension and update of service-dominant logic. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 44(1), 5-23.
- Vargo, S. L., Maglio, P. P. & Akaka, M. A. (2008). On value and value co-creation: A service systems and service logic perspective. *European management journal*, 26(3), 145-152.
- Villadsen, K. (2003). Det sociale arbejde som befrielse. I M. Jarvinen & N. Mik-Meyer (Red.), *Institutionelle identiteter i socialt arbejde* (s. 192-226). København: Hans Reitzels Forlag.
- Vold Hansen, G. & Ramsdal, H. (2015). Brukermedvirkning og samarbeid-vanskelige mål å kombinere? *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 12(03), 196-205.
- Von Hippel, E. (2005). Democratizing innovation: The evolving phenomenon of user innovation. *Journal für Betriebswirtschaft*, 55(1), 63-78.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. & Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357.
- Williams, B. N., Kang, S.-C. & Johnson, J. (2016). (Co)-Contamination as the Dark Side of Co-Production: Public value failures in co-production processes. *Public Management Review*, 18(5), 692-717.
- Wodak, R. & Meyer, M. (2009). Critical discourse analysis: history, agenda, theory and methodology. I R. Wodak & M. Meyer (Red.), *Methods of Critical Discourse Analysis* (2. utg., s. 1-33). London: SAGE
- Zacka, B. (2017). *When the State Meets the Street : Public Service and Moral Agency*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Zimmerman, M. A. & Warschawsky, S. (1998). Empowerment theory for rehabilitation research: Conceptual and methodological issues. *Rehabilitation psychology*, 43(1), 3-16.

Zwick, D., Bonsu, S. K. & Darmody, A. (2008). Putting Consumers to Work: `Co-creation` and new marketing govern-mentality. *Journal of Consumer Culture*, 8(2), 163-196.
<https://doi.org/10.1177/1469540508090089>

8 Vedlegg

Vedlegg 1: Tilbakemelding fra NSD

Vedlegg 2: Intervjuguid til foreldre med barn med BPA

Vedlegg 3: Intervjuguide til leder og nestleder i PIO og ansatt i helseetaten

Vedlegg 4: Intervjuguide til ansatte i kommunale tjenester

Vedlegg 5: Intervjuguide til pårørende

Vedlegg 6: Avhandlingens artikler

Vedlegg 1: Tilbakemelding fra NSD



Line Margrethe Jenhaug
Avdeling for pedagogikk og sosialfag Høgskolen i Lillehammer
Postboks 952
2604 LILLEHAMMER

Vår dato: 12.01.2017

Vår ref: 51635 / 3 / STM

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 16.12.2016. Meldingen gjelder prosjektet:

51635	<i>Pårørende som innovatører og samprodusenter av omsorgstjenester – muligheter for demokratisk deltakelse i offentlig sektor.</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Høgskolen i Lillehammer, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Line Margrethe Jenhaug</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet, og finner at behandlingen av personopplysninger vil være regulert av § 7-27 i personopplysningsforskriften. Personvernombudet tilrår at prosjektet gjennomføres.

Personvernombudets tilråding forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvem/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 29.11.2019, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Kjersti Haugstvedt

Siri Tenden Myklebust

Kontaktperson: Siri Tenden Myklebust tlf: 55 58 22 68

Vedlegg: Prosjektvurdering

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.



FORMÅL

Formålet med prosjektet er å undersøke muligheter for demokratisk deltakelse for pårørende i samarbeid med kommunale omsorgstjenester, i innovasjon og i daglig samarbeid som resultat av en innovasjonsprosess. Fokus ligger på samproduksjonsteori og innovasjonsteori, med fokus på makt og kjønn i samarbeidet.

UTVALG

Utvalget består av ansatte i kommunen, samt pårørende til brukere av kommunens tjenester.

Vi minner om at de ansatte har taushetsplikt, og at de ikke kan gi opplysninger som kan identifisere en enkeltperson direkte eller indirekte, med mindre det blir innhentet samtykke fra den enkelte til dette. Det er svært viktig at intervjuet gjennomføres på en slik måte at taushetsplikten overholdes. Intervjuer og informant har sammen ansvar for dette, og bør drøfte innledningsvis i intervjuet hvordan dette skal håndteres.

INFORMASJON OG SAMTYKKE

Utvalget informeres skriftlig og muntlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskriv mottatt 11.01.2017 er godt utformet., men ettersom det er oppgitt at prosjektet vil undersøke betydningen av faktorene makt og kjønn i samarbeidet, må dette også fremgå av informasjonen til utvalget.

DATAINNSAMLING

Data samles inn gjennom intervjuer, gruppeintervjuer og observasjon av møter mellom pårørende og kommunal tjeneste.

Det behandles sensitive personopplysninger om helseforhold.

OPPLYSNINGER OM TREDJEPERSON

Det tas høyde for at det vil registreres sensitive opplysninger om identifiserbare tredjepersoner (brukere). Behandlingen anses nødvendig for formålet, da det i mange tilfeller vil være vanskelig for pårørende å delta i intervjuene uten å identifisere involverte tredjepersoner. Vi forstår det slik at fokus vil være på informanten og dennes opplevelser. Vi forutsetter at det kun registreres opplysninger som er nødvendig for formålet med prosjektet. Personopplysningene skal kun behandles en kort periode, og ingen pårørende eller brukere vil gjenkjennes i publikasjoner.

I epost 12.01.2017 er det avklart at prosjektleder vil sørge for at tredjeperson, så langt det lar seg gjøre, får informasjon om prosjektet og mulighet til å reservere seg. Informasjon kan gis gjennom informant, og enten muntlig eller skriftlig.

INFORMASJONSSIKKERHET

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Høgskolen i Lillehammer sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal sendes elektronisk, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

PUBLISERING

Det oppgis at personopplysninger om de ansatte skal publiseres. Personvernombudet legger til grunn at det foreligger eksplisitt samtykke fra den enkelte til dette. Vi anbefaler at deltakerne gis anledning til å lese igjennom egne opplysninger og godkjenne disse før publisering.

PROSJEKTSLUTT OG ANONYMISERING

Forventet prosjektslutt er 29.11.2019. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)
- slette digitale lydopptak

Vedlegg 2: Intervjuguide til foreldre med barn med BPA

Alle fyller ut skjema

Presentere seg, alle etter tur sier noe om den ordningen de har.

Hva gjør at dere ønsker å ha BPA?

Ble forventningene oppfylt? Hvordan fikk dere informasjon om ordningen?

Ivaretakelse av barnet

- Hva har BPA å si for trygghet på at barnet blir tatt godt vare på?
- Hvordan påvirker BPA barnets muligheter for selvstendighet?
- Hvordan påvirker BPA barnets muligheter for kontakt med jevnaldrende?
- Hvordan påvirker BPA muligheten for deltakelse i fritidsaktiviteter?
- Hva tenker dere om muligheten for at BPA påvirker psykisk/fysisk helse hos barnet?
- Påvirker BPA muligheten for å være med familien på felles aktiviteter?

Søskens situasjon

- Har BPA for barnet innvirkning på søskenforholdet?
- Har BPA innvirkning på forholdet mellom foreldrene og søsken? Får foreldrene mer tid og overskudd til å følge opp søsken?

Foreldrenes situasjon

- Har oppgavene foreldrene har i forhold til barnet endret seg med BPA?
- Hvordan erfarer dere jobben med å være arbeidsleder? Hvem gir oppgaver til assistentene? Positive og negative sider ved å være arbeidsleder? (tidsbruk?)
- Hva tenker dere om mulighetene for å være i arbeid når barnet har BPA? Har det endret seg for dere?
- Har BPA for barnet endret behovet for sykmelding fra jobben? Sykt barn eller syk forelder?
- Hva tenker dere om muligheten for å ha egne hobbyer, interesser eller å møte venner?

Forhold til hjelpeapparatet

- Hvordan oppleves organiseringen fra kommunen?
- Hvordan oppleves samarbeidet med arbeidsgiver?
- Hva tenker dere om antallet timer barnet har med BPA

Hva kunne vært annerledes/bedre når det gjelder deres ordning?

Vedlegg 3: Intervjuguide til leder og nestleder i PIO og ansatt i helseetaten

Generelt

- Hvordan bør kommunale tjenester skal samarbeide med pårørende?
- Hva er mest mangelfullt i samarbeidet mellom pårørende og kommunen i dag? Ulikt i ulike tjenesteområder?
- Hvilke forventninger kan/bør kommunale tjenester ha til pårørende?
- Må pårørende bidra mer framover? På hvilken måte?
- Hvilke forventninger kan/bør pårørende ha til kommunale tjenester?
- Hva bør kommunale tjenester kunne hjelpe pårørende med?

Kurset:

- Hva håper du at kurset skal endre?
- Hvorfor ønsker du endringen?
- Hva er hovedbudskapet i kurset?
- Har det vært viktig at både kommunen og PIO har deltatt i utviklingen av kurset?
- Hva har kommunen bidratt med innholdsmessig?
- Hva har PIO bidratt med innholdsmessig?
- Hvordan er det å få gjennom synspunkter? Har det vært forhandlinger?
- Hvilke punkter kom ikke med?
- I kursingen, har det vært forhandlinger i formidlingsmåten?
- Hva er hovedbudskapet i politiske føringer? Er kurset i samsvar med disse?

Vedlegg 4: Intervjuguide til ansatte i kommunale tjenester

FØRST: Fortell litt om tjenesten, hva er oppgavene deres i samarbeid med pårørende? Hvilke tjenester jobber dere med/kan dere innvilge?

GENERELT:

- Hvordan opplever dere generelt at samarbeidet med pårørende er nå?
- Hva burde vært annerledes?
- Hvordan bør samarbeidet med pårørende ideelt sett være?
- Hva er naturlig at pårørende gjør? Hva kan være innad i familien?

KJØNN:

- Er det forskjell på hva menn og hva kvinner ønsker å bidra med?
- Ulikhet i hvordan de forholder seg til dere?
- Kjønnforskjeller i krav og forventninger til pårørende?
- Kjønnforskjeller i krav og forventninger fra pårørende?

INFORMASJON:

- Hva ønsker dere av informasjon fra pårørende?
- Hva skal til for at dere får det?
- Når dere står fast, spør dere da de pårørende?
- Hva gjør dere for å få gi informasjon til pårørende?
- Får pårørende informasjon om hvilke tilbud som finnes?
- Når **må** dere gi informasjon til pårørende?
- Er dere aktive i å innhente samtykke fra bruker for samarbeid med pårørende?

INNFLYTELSE:

- Hva kan/bør pårørende bestemme?

UTFORDRINGER:

- Hva er typisk ved et dårlig samarbeid?
- Hva er typisk ved et godt samarbeid?
- Hva er utfordrende i samarbeid med pårørende?
- Hva er rimelige/urimelige krav fra pårørende?
- Klager mange?

KURSET:

- Hva opplevde dere som hovedbudskapet i kurset?
- Hva er grunnen til at dere skulle delta på kurset?
- Hva fikk dere ut av kurset?
- Samsvarer innholdet i kurset med hva dere har behov for?
- Hva var hovedbudskapet i kurset?
- Bruker dere verktøykassa? Hva, hvorfor/hvorfor ikke?

- Endring fra tidligere samarbeid med pårørende?
- Hva mer kunne/burde kurset hatt med for å forbedre samarbeidet med pårørende?

MULIGHETER FOR PÅRØRENDESAMARBEID:

- Hva er holdningen til involvering av pårørende generelt på arbeidsplassen? (Føringer ovenfra, kultur, omtale)
- Hva er politiske og samfunnsmessige føringer for pårørendes bidrag? Påvirker det deg i ditt samarbeid med pårørende? Skjønn i tildelingen av tjenester.
- Finnes det strukturelle hindringer på arbeidsplassen for ønsket samarbeid? (tid, rom, økonomi)

Vedlegg 5: Intervjuguide til pårørende

FØR VI STARTER: Navn, kjønn, hva slags pårørende (forelder, barn, søsken), hvor lenge hatt kontakt med tjenesten?

GENERELT:

- Hvordan opplever du samarbeidet med den kommunale tjenesten?
- Har samarbeidet endret seg fra tidligere?
- Hva er viktigst for deg i samarbeidet med tjenesteområdet?
- Hvilket arbeid gjør du som pårørende? Hvilke plikter har du, eller opplever du at du har? Er det avtalt med tjenestene?
- Er det du gjør ønsket fra din side, eller skulle du ønske at noen andre kunne gjøre det? Eventuelt ville du gjort mer?
- Hva skal til for at du får tillit til tjenesten?

FORVENTNINGER:

- Hva forventer du av tjenesten/de ansatte?
- Hvilke forventninger har ansatte til deg, hvordan oppleves forventningene?
- Hvordan tenker du at en god pårørende er?, hva bør en god pårørende gjøre?
- Hvilke forventninger har du til deg selv? (Endring)

KJØNN:

- Er det ulike forventninger til dere som menn eller som kvinner? Hvordan?
- Er menn og kvinner ulike i forventningene til tjenesten?
- Gjør dere ulike oppgaver som pårørende ut fra kjønn?
- Synes du at kvinner og menn bør ha ulike pårørendeoppgaver?

INFORMASJON:

- Får du tilstrekkelig informasjon om den du er pårørende til?
- Hvordan praktiseres taushetsplikten?
- Har ansatte aktivt bedt brukeren om samtykke for å gi deg informasjon?
- Hva slags informasjon har du fått om tjenestetilbudet og muligheter for den du er pårørende til?
- Spørres du som pårørende om informasjon om brukeren?

INNFLYTELSE:

- Kan du bestemme noe når det gjelder tilbudet til brukeren?
- Spør de ansatte deg om råd? Følger de rådene?
- Opplever du deg som viktig for tjenestene?
- Stiller du krav til tjenestene, hvordan oppleves i så fall det?
- Hva gjør du for å bli hørt?

Vedlegg 6: Avhandlingens artikler

1



Myndighetenes forventninger til pårørende som samprodusenter i omsorgstjenester

The Authorities' Expectations of Family Carers as Co-Producers of Care Service

Line Margrethe Jenhaug

Doktorgradstipendiat

Høgskolen i Innlandet

line.jenhaug@inn.no

SAMMENDRAG

Den norske velferdsstaten er under press, spesielt på grunn av den forestående eldrebølgen. I denne artikkelen analyseres Meld. St. nr. 29 (2012–2013) «Morgendagens omsorg», for å belyse hvilke forventninger myndighetene har til pårørende som samprodusenter av omsorgstjenestene. Som metodisk verktøy brukes Bacchis kritiske diskursanalytiske metode kalt «What's the problem represented to be». Analysen viser at stortingsmeldingen benytter en ansvarsdiskurs og en motivasjonsdiskurs i omtale av samarbeidet med lite vektlegging på innflytelse i tjenesteutformingen. Dette viser en ønsket samproduksjon som harmoniserer forholdet mellom tjenestene og pårørende, og som ikke nødvendigvis vil bidra til økt verdiskaping for pårørende og brukerne av omsorgstjenester. Det diskuteres til slutt hvordan denne formen for samproduksjon med pårørende kan påvirke både pårørendes identitet og tjenestenes forventninger, spesielt til kvinner som pårørende, og at dette kan bidra til økt ulikhet mellom kjønn og i levekår.

Nøkkelord

samproduksjon, pårørende, omsorgstjenester, velferdsstaten, diskurser

ABSTRACT

New modes of collaboration with family carers is a political aim in care services in Norway, especially because of an upcoming demographic change with more elderly people compared to the workforce. To find what kind of co-production the government is aiming for, the white paper Meld. St. no. 29 (2012–2013) is analyzed. The analytical tool is based on Bacchi's critical discourse analysis called «What's the problem represented to be». The results show the presence of a responsibility discourse and a motivation discourse in the white paper, and a lack of discourse based on power sharing and partnership. Family carers are thus weighted as care work contributors and not as experts and partners in co-producing care services. The analysis shows expectations of a co-production that harmonizes the relationship between services and family carers, and that does not necessarily contribute to increased value creation for family carers and users. It is considered possible that these expectations may lead to increasing privatization, with care work transferred back to the families; which may in turn prevent gender equality and increase disparities in living standards.

Keywords

co-production, family carers, care service, welfare state, discourse

INNLEDNING

Velferdsstaten står overfor store utfordringer. Omsorgssektoren er først og fremst utsatt på grunn av «eldrebølgen», som i Norge fra år 2020 vil legge et stort press på tjenestene (Holmøy, Kjølvik og Strøm 2014). Utfordringene skaper ifølge myndighetene behov for å tenke nytt i helse- og omsorgspolitikken, og ulike offentlige dokumenter beskriver blant annet et innovativt samarbeid med pårørende som et nødvendig satsingsområde i framtidens omsorgspolitik (Meld. St. nr. 26 (2014–2015); Meld. St. nr. 29 (2012–2013); NOU 2011:11; NOU 2011:17). Hvordan samarbeidet mellom tjenestene og pårørende blir framover vil påvirke pårørendes levekår, i tillegg til at det kan ha innvirkning på mer generelle endringer av velferdsstaten. Dette samarbeidet er tema i artikkelen. Artikkelen er en analyse av Meld. St. nr. 29 (2012–2013); Morgendagens omsorg (omsorgsmeldingen), for å finne hvilke føringer som legges for pårørendesamarbeid i omsorgstjenestene framover. Det analyseres generelle, overordnede føringer for bidrag i omsorgen for andre, og de konkrete tiltakene som foreslås gjennom «program for en aktiv og framtidsrettet pårørendepolitikk 2014–2020». Teori om samproduksjon benyttes for å vurdere myndighetenes forventninger.

Samproduksjon (co-production) er blitt et populært begrep i offentlig reformarbeid verden over (Osborne, Radnor og Strokosch 2016), og har også blitt et mer vanlig begrep i norsk velferdspolitikk de senere årene. Christensen og Fluge (2016) tar for seg brukermedvirkningsdiskurser i eldreomsorgen ved analyse av policydokumenter. De finner at brukermedvirkning har gått over i en samproduksjonsdiskurs, som betyr at tjenestene blir mer individuelle, og at de eldre får mer ansvar i tillegg til rettigheter som en del av omsorgstjenestene. Askheim (2016, 2017) viser til at politikken har dreiet brukermedvirkning mer generelt i retning av en samproduksjonsdiskurs, det vil si å frigjøre ressurser hos den enkelte, og dermed også forvente større bidrag i tjenestene. Samtidig finnes det ulike teo-

retiske tilnærminger til samproduksjon, og hvordan tolkninger i praksis samsvarer med teorien og mulige konsekvenser av bestemte tolkninger er lite utforsket. I denne artikkelen vil jeg undersøke hva som ligger i forventningene til samarbeidet med pårørende ved å sammenligne diskursene som kommer fram i analysen med teori om samproduksjon.

Pårørendebegrepet dekker her familie som for eksempel søsken, foreldre og barn, eller andre nærstående. Også i myndighetenes beskrivelser brukes begrepet, som i «Program for en aktiv og framtidsrettet pårørendepolitikk 2014–2020» (Meld. St. nr. 29 (2012–2013):21). Pårørende kan ifølge Rønning og Solheim (1998) også regnes som brukere av omsorgstjenester, ved at tjenestene enten direkte eller indirekte hjelper den pårørende. Direkte hjelp kan være for eksempel at avlastningstjenester innvilges for at den pårørende skal få hente seg inn, og den pårørende kan kalles primærbruker av tjenesten. Indirekte hjelp får den pårørende når en er trygg på at brukeren får riktig hjelp som en selv ellers måtte utført, for eksempel ved trygghet for at voksne barn med en funksjonsnedsettelse får leve godt i egen bolig. Den pårørende kan da kalles sekundærbruker. I denne artikkelen regnes pårørende som en del av brukersida i tjenesteytingen.

Artikkelen skiller ikke mellom ulike brukergrupper, da hensikten er å analysere mer overordnede, generelle signaler angående pårørendesamarbeid.

Som bakgrunn for analysen vil jeg først redegjøre for litteratur om samproduksjon og utvikling av velferdsstaten, samt forskning om pårørendesorg. I analysedelen er formålet å finne fram til ulike diskurser om pårørendesamarbeid, hvilket perspektiv som mangler, og se det i sammenheng med samproduksjonsteori. Til slutt vil funnene, samt mulige konsekvenser av omsorgsmeldingens fokus, diskuteres ytterligere.

Teorier om samproduksjon

Begrepet samproduksjon (co-production) handler om sivilbefolkningens bidrag i tjenesteyting. Teoriutviklingen om samproduksjon i offentlig sektor har gått i to ulike retninger, som stammer fra henholdsvis litteratur innen «public administration» (PA) i offentlig sektor og «service management»-tradisjonen (SM) fra privat sektor.

PA-tradisjonen

Innen offentlig sektor var det først Ellinor Ostroms forskning på offentlige tjenester i lokalmiljøer i USA på 70-tallet som førte til en konkretisering av samproduksjonsbegrepet. Hun konkluderte med at offentlige tjenester ikke produseres av det offentlige alene, men at sivilbefolkningen og de som tjenestene rettes mot bidrar mye i tjenesteytingen.

Co-production describes processes through which diverse inputs are contributed by individuals and organizations that are not part of an official government agency primarily responsible for producing a particular public good or service (Ostrom 2012:xv).

Parter i samproduksjon kan altså være både individer og organisasjoner som ikke er en del av den offentlige organisasjonen. Det er viktig at det legges til rette for at brukere av tjenester får ha innflytelse i tjenestene, og Ostrom og Ostrom (1977:24) forklarer om offentlige organisasjoners rolle:

[...] An efficient public service delivery system will depend upon service personnel working under conditions where they have incentives to assist citizens in functioning as essential coproducers.

Jo mer brukere får ha innflytelse i tjenesteproduksjonen, jo bedre og mer effektive blir altså tjenestene, ifølge forfatterne.

Samproduksjonsbegrepet har blitt utviklet videre innen denne tradisjonen i forskning på offentlig sektor, begrepet graderes ofte ut fra innflytelse og maktfordeling til brukersiden (Needham 2007; Needham og Carr 2009; Pestoff 2009, 2012), og får slik et normativt innhold. Needham og Carr (2009:1) ser samproduksjon som «active input by the people who use services, as well as – or instead of – those who have traditionally provided them». Her vektlegges at de som mottar tjenestene er samarbeidspartnere og i noen tilfeller kan ta over deler av tjenesteproduksjonen. Begrepet «active input» ses her som innflytelse i tjenestene, og kan komme i tillegg til eller erstatte input fra offentlige tjenesteytere.

Co-production demands more active involvement and decision-making by the person using a service, and puts more emphasis on 'relational' rather than 'transactional' approaches to delivery. In other words, it sees service outcomes as achieved through person-centred relationships on the frontline, rather than mechanized service-centred delivery to a person who can then express satisfaction or dissatisfaction» (Needham og Carr 2009:3).

Samproduksjon innebærer dermed at noe tilføres tjenesteytingen, i form av et partnerskap med brukeren. I teori om offentlig sektor defineres også ofte samproduksjon vidt, hvor ulike parter kan være samprodusenter på ulike nivå i tjenesteytingen (Torfing, Sørensen og Roiseland 2016). Begrepet brukes også ofte i samme betydning som samskaping (Voorberg, Bekkers og Tummers 2015). En mekanisk levering av tjenester skal altså erstattes med fokus på relasjoner, og Needham og Carr (2009) deler samproduksjon inn i ulike nivåer ut fra grader av reell maktoverføring til brukeren. Bare det tredje og øverste nivået betegnes som ekte samproduksjon. Jo mer likestilt partnerskapet med brukeren er, jo bedre resultater oppnås gjennom samproduksjon (Torfing mfl. 2016).

I de tilfeller hvor brukeren ikke selv kan ta ordet, vil andre nærstående personer kunne ivareta brukermedvirkningen på vegne av brukeren. Pårørende kan ha mulighet for innflytelse på tre områder: Makt og innflytelse når det gjelder utvikling av tjenestene, medbestemmelse over eget bidrag i den enkeltes tjenester, og innflytelse i tilbudet som den enkelte bruker skal motta. Det siste gjelder der hvor brukeren tillater å involvere pårørende og der brukeren ikke er i posisjon til å ta avgjørelser på egne vegne.

Public service dominant logic

Osborne med flere har utviklet et perspektiv på samproduksjon i offentlig sektor som kalles «public service dominant logic» (PSDL) (Alford 2016; Osborne 2010; Osborne, Radnor og Nasi 2013; Osborne, Radnor og Strokosch 2016; Osborne, Radnor, Kinder og Vidal 2015). PSDL bygger på og er inspirert av «service dominant logic» (SDL) (se bl.a. Vargo og Lusch 2004, 2008). SDL funderes på teori om private markeder, og er basert på at samproduksjon mellom tjenesteytere (produsent) og bruker/kunde alltid finner sted i tjenesteproduk-

sjon. Dette bygger på at en viss grad av samarbeid er nødvendig for å få ytt tjenesten, enten aktivt og frivillig eller også uvillig fra mottakerens side. Det er nødvendig at tjenesteyter tar utgangspunkt i denne samproduksjonen og legger til rette for økt samarbeid med kunden, slik at det skapes verdi for kunden. Slik styrkes organisasjonens bærekraft. Opplevelsen av verdi vurderes av mottakeren, og er resultatet av at forventningene møter erfaringene i samproduksjonen (Osborne mfl. 2016). «[...] Value is co-created through co-production» (ibid.:5), det vil si at samskaping og samproduksjon defineres ulikt, samtidig som samskaping av verdi er en del av samproduksjonen. Offentlig ansatte må ifølge PSDL, i motsetning til i teori basert på PA, erkjenne at samproduksjon alltid er innbakt i leveringen av tjenester, og at de har behov for kunnskapen som brukerne sitter med. Samproduksjon defineres her mer snevert enn i PA-litteraturen til å gjelde møtet mellom kun bruker og tjenesteyter.

PSDL erkjenner samtidig at det offentlige må ta flere hensyn enn i privat markedsføring, ved at målet er å skape verdi for hele samfunnet (public value (PV)), ikke først og fremst økonomisk bærekraft for bedriften (Osborne mfl. 2013; Osborne mfl. 2016; Osborne mfl. 2015). Alford (2016) og Osborne mfl. (2016) problematiserer forholdet mellom PV og brukerens private verdi i samproduksjonen av offentlige tjenester, noe som kaster lys over offentlige tjenesters utfordringer i samproduksjon med brukersida.

Mens bærekraft i privat sektor ofte er det samme som økonomisk lønnsomhet, er det altså i offentlig sektor ifølge PSDL i større grad å skape felles, offentlig verdi, og samproduksjonen med brukerne blir viktig for dette målet (Alford 2016; Osborne mfl. 2016). Eksempler på offentlige, felles verdier kan være økonomisk bærekraft for sektoren og demokratisk innflytelse i egne tjenester (Bryson, Crosby og Bloomberg 2014), og i Norge kan vi si at for eksempel likestilling, demokrati og mulighet for deltakelse i arbeid er offentlige verdier. Offentlige verdier kan også være i konflikt, og løsninger kan reflektere hva som ses som løsninger på bestemte problemer i en gitt kontekst (Alford og Hughes, 2008). Brukerne har makt ved at de offentlige tjenestene er avhengige av de enkelte brukernes vilje til samarbeid for å kunne skape gode, allmenne tjenester. Osborne mfl. (2016) beskriver det som viktig at både brukersida og tjenesten aktivt engasjerer seg i samproduksjonen for å skape bedre tjenester og økt verdi for partene, samtidig som den tekniske samproduksjonen er uunn-gåelig. Det stilles altså krav til brukeren om å ta ansvar for å bidra, hvis tjenestene skal skape verdi for en selv og for samfunnet.

For at offentlig sektor skal kunne få et bidrag fra brukerne, må de ifølge Alford (2016:683) vite hva de ønsker fra brukerne, og hva brukerne ønsker fra dem:

The [public] manager has to first discern clients' roles within the whole «service system» as a co-producer, second what work is required from them, and third what the organization can do to encourage it.

Offentlige organisasjoner kan ønske bidrag fra brukerne i form av informasjon og/eller utføring av arbeid (Alford 2016). Hva organisasjonen må gjøre for å motivere brukeren til å bidra har i offentlige organisasjoner ofte med både materielle og ikke-materielle verdier å gjøre, det kan være brukerens opplevelse av å gjøre en forskjell i å oppnå felles, ønskelige mål, eller ulike varianter av individuelle, personlige ønsker for samproduksjonen (Alford

2009; Bovaird, Van Ryzin, Loeffler og Parrado 2015). Osborne og Alford forklarer viktigheten av engasjement i samproduksjonen for begge parter, men samproduksjon som PSDL problematiserer ikke maktubalanse som sådan, og innebærer dermed ikke brukermedvirkning i tradisjonell forstand. En kan stille spørsmål ved om samproduksjon med brukersida når det gjelder de mest marginaliserte og ressursvake brukerne i realiteten kan skape verdi for brukerne hvis en ikke problematiserer en nøye dokumentert opplevelse av maktesløshet i samfunnet.

Samproduksjons- og samskapingsbegrepet har også blitt kritisert for et harmoniperspektiv på samarbeidet mellom brukere og tjenester, hvor begrepene blant annet tilslører maktkonstruksjoner. Williams, Kang og Johnson (2016) introduserer begrepet «co-contamination», som viser til negative utfall av samproduksjon. Ved bruk av empirisk materiale fra to case-studier kommer de fram til at maktubalanse og stereotypiske fordommer i samproduksjon kan gi negativ innvirkning på offentlige, felles verdier i samfunnet. «Co-destruction» (samødeleggelse) brukes som begrep av Echeverri og Skålén (2011), hvor de viser hvordan handlinger gir betingelser for enten samskaping eller samødeleggelse av verdi i praksis i offentlige tjenester. Det er altså grunn til å spørre om samproduksjon nødvendigvis vil føre til økt verdi både for samfunnet og for brukerne som samproduserer en tjeneste.

Oppsummert kan vi si at samproduksjon jamfør både teori fra PA-perspektivet og PSDL ser brukerne som eksperter som er verdt å lytte til, mens begrunnelsen og verktøyene for å lykkes med dette er noe ulike. Svaret på en tradisjonell ovenfra-og-ned-produksjon av offentlige tjenester jamfør teori fra PA er å samprodusere med brukersida ved å overføre makt i partnerskap med brukeren, mens det ifølge PSDL er å anerkjenne at brukerne alltid samproduserer, at offentlige organisasjoner er avhengige av brukernes verdiopplevelse, og at hvilke verdier som er viktige for brukeren må avklares.

INDIVID OG VELFERD

Den sosialdemokratiske velferdsstatens universelle ordninger og rettigheter gir individuell frihet, likestilling og sikrer en viss levestandard. Juhila, Raitakari og Löfstrand (2016) tar for seg hvordan økende liberalisering fører til en policy preget av en ansvarliggjøringsdiskurs som gjenspeiles i velferdstjenestenes krav til brukerne, også som nevnt i samsvar med Christensen og Fluge (2016) og Askheim (2017). Andersen (2012) viser hvordan det stadig blir større krav til egeninnsats for å fortjene arbeidsledighetsstønad i Sverige og Danmark, og ifølge Ringen (2006) har den skandinaviske velferdsstaten gått fra å være en «vi skal ta vare på deg»-velferdsstat til en «ta vare på deg selv»-velferdsstat. Det kan altså se ut som at gode velferdsordninger både fører til større krav om rettigheter fra borgerne og samtidig til en generell forventning fra storsamfunnet om at borgerne skal ta større ansvar for seg selv. Kvist og Greve (2011) ser en endring fra universalisme mot individualisme i samfunnet ved gjennomgang av velferdsordninger for barnefamilier, eldre, syke og arbeidsledige, hvor blant annet lønnet arbeid blir stadig viktigere for å gjøre seg fortjent til offentlige goder. De ser også at de rikeste i økende grad benytter private tjenester, og individualiseringen kan dermed føre til en privatisering av velferdsstaten (Ervasti, Andersen og Ringdal 2012; Greve

2011; Kvist og Greve 2011). Vabø og Szebehely (2012) ser for seg en velferdsstat hvor eldre uten god økonomi i større grad blir avhengige av pårørendes hjelp, mens de bemidlede vil kunne kjøpe private tjenester. I Sverige ses et økende klasseskille grunnet at omsorgen på den ene siden privatiseres, og på den andre siden blir et familieansvar (Katzin 2014; Sand 2004; Vabø 2004). Kvist og Greve (2011) spør om det framover vil være mulig å forsvare en skattelegging av de som ikke benytter seg av de offentlige tjenestene og stiller av den grunn spørsmål ved om den skandinaviske velferdsstaten fortsatt bør kalles sosialdemokratisk.

Samtidig som individualisme gir mer frihet og valgmuligheter, blir også fellesskapet mindre vektlagt hos den enkelte, universelle ordninger og «dugnadsånden» blir mindre viktig, og den enkelte får et større ansvar for egen lykke. Dette er en utvikling som kan gi grunn til å stille spørsmål ved om pårørende framover vil og kan bidra like mye i omsorgsarbeid, og kan ses som bakgrunn for myndighetenes ønske om å legge til rette for endringer i samarbeidet med pårørende.

Individualisering har i seg både en rettighetsdiskurs og en ansvarsdiskurs. Fra å peke mot rettigheter i etterkrigstida, kan det se ut som om pendelen nå svinger mer mot ansvar. Statens oppgave med å ta vare på innbyggerne blir dermed i større grad overlatt til sivilbefolkningen, noe som vil påvirke også pårørendes ansvar.

Pårørendeomsorg

I de senere år har det uformelle omsorgsarbeidet utført av pårørende blitt regnet i årsverk, for å synliggjøre det arbeidet pårørende gjør som ellers ikke blir tatt med i regnskapet i velferdstjenestene (Rønning, Johansen og Schanke 2009). Pårørende står i dag for ca. 100 000 årsverk i helse- og omsorgssektoren, det vil si omtrent like mange årsverk som ansatte utfører (Holmøy mfl. 2014). De regnes derfor som en viktig ressurs i regnestykket i framtidens omsorgsbudsjett. En økning eller nedgang i ulønnet bidrag fra pårørende framover vil påvirke behovet for arbeidskraft i omsorgssektoren, og ved et bidrag på dagens nivå vil det være behov for en doblet arbeidsstyrke i offentlig sektor i 2060 sammenlignet med i 2010. Faktorer som kan redusere behovet for arbeidskraft og dermed også utgiftene i helse- og omsorgssektoren er bedre helse hos de eldre, teknologisk utvikling, effektivisering i arbeidet og organisert frivillig arbeid, i tillegg til økt bidrag fra pårørende.

Det ser ut til at mye av pårønderarbeidet i dag i hovedsak er kvinners ansvar. Kvinner reduserer i dag arbeidstiden mer enn menn for å drive pårønderarbeid, og de jobber i gjennomsnitt 7,5 timer mindre pr. uke enn menn (Gautun 2003, 2008; Rønning mfl. 2009). Samtidig er det et mål at kvinner skal delta mer i lønnet arbeid (St.meld. nr. 9 (2006–2007)). Menn gjør mer familiebasert omsorgsarbeid enn tidligere, men det viser seg at tjenesteytere fortsatt har større forventninger til kvinner enn til menn i pårønderarbeid, og at menn stiller høyere krav i møte med omsorgstjenestene enn kvinner gjør (Breimo 2014). Også når eldre hjelpetrengende, og spesielt kvinner, har døtre i stedet for bare sønner, blir de innvilget færre timer med hjemmetjenester. Dette gjelder både i Norge (Jakobsson, Kotsadam, Syse, & Øien, 2016) og i Sverige (Sand 2004). Når voksne med egne barn også skal ta del i omsorg for sine foreldre, og når omsorgsarbeidet generelt blir omfattende, er det kvinner som gjør mest (Herlofson og Ugreninov 2014; Hernes 2014; Pateman 2014). Undersøkelser viser også at kvinner ikke ønsker å utføre mer pårørende-

arbeid til foreldregenerasjonen enn i dag og heller ikke til voksne barn (Daatland, Slagsvold og Åsland 2009; Slagsvold, Daatland, Brunborg og Åsland 2009).

Larkin og Milne (2014) plasserer pårørende i Storbritannia i en samproduksjonssammenheng, og hevder at samproduksjonsbegrepet ikke gir rom for å fokusere på pårørendes perspektiv og deres behov, ved at de blir maktesløse når det gjelder medbestemmelse i innhold og utforming i tjenestene. De viser til at pårørende ikke opplever makt og kontroll i sin deltakelse i omsorgsarbeid. Her vil jeg altså analysere disse forholdene ut fra norske myndigheters føringer.

METODE

Dokumentanalyser kan utføres som ren tekstanalyse eller en kan analysere diskurser, det vil si det som kommer fram også mellom linjene og i det som ikke sies (Bratberg 2014), noe jeg gjør i denne artikkelen. Diskursbegrepet betyr hvordan fenomener omtales i en gitt kontekst, og kan analyseres ut fra et mål om å se hvordan språket brukes for å fremme ulike synspunkter (Burr 2003; Neumann 2001; Wodak og Meyer 2009). Diskurs kan også analyseres i et mer kritisk lys, hvor en er interessert i hvordan språk og holdninger påvirker sosial praksis og representerer maktstrukturer i samfunnet (ibid.). Denne artikkelen baseres på Carol Bacchis (1999, 2009) kritisk-diskursanalytiske metode, kalt «what's the problem represented to be» (WPR). Metoden har fått stor oppslutning (Bacchi 2009; Bletsas og Beasley 2012), og beskrives som banebrytende i analyse av policy (Bletsas og Beasley 2012). Bacchi utviklet metoden som redskap i kjønnsforskning (Bacchi 1999), og viser senere hvordan metoden kan brukes i ulike politiske spørsmål (Bacchi 2009). Flere har brukt metoden, for eksempel policy-studier av temaene fattigdom (Bletsas 2010), kjønn (Lotherington 2010; Paterson 2010; Saari 2013), prostitusjon (Stenvoll 2002) og vold (Murray og Powell 2009). Christensen og Fluge (2016) bruker deler av Bacchis metode i sin kritiske diskursanalyse av brukermedvirkning i eldreomsorgen.

WPR fokuserer på tekstens underliggende betydning og diskurser og dens konsekvenser for praksis både på individuelt nivå og makronivå. Det vil si hvordan vi styres gjennom hvordan sannheter skapes. Denne tilnærmingen beskrives også som en alternativ form for dokumentanalyse, ved at det sosiale problemet som skal forsøkes løst i dokumentene ikke ses som et objektivt eksisterende problem, men er innbakt i og bestemt av politikk (Bacchi 2009). De endringene eller løsningene som skisseres som nødvendige forteller om problemrepresentasjonene.

Politikk løser altså ikke objektive problemer, men skaper og vedlikeholder aktivt bestemte diskurser, som vil påvirke dem problemene gjelder. WPR bygger på Foucault og har et sosialkonstruksjonistisk utgangspunkt. Konstruksjonisme er ifølge Bacchi (2009) en annen forståelse enn konstruktivisme. Mens individer ifølge konstruktivismen skaper virkelighet ved egne, subjektive tolkninger av omgivelser, vil innflytelsesrike omgivelser påvirke og bestemme folks virkelighetsforståelse ifølge konstruksjonismen. Når politikk former folks subjektive virkelighetsforståelse er dette maktutøving. I en slik diskursanalyse blir det derfor viktig å legge vekt på både problemrepresentasjonene i dokumentene og de problemene som ikke belyses, slik at politikk ikke blir tatt for objektiv virkelighet.

Retorikken som brukes representerer makt, hvor også implisitte, ikke direkte uttalte problemformuleringer er med på å forme holdninger i samfunnet generelt (gi næring til noen holdninger og tie i hjel andre). Metoden tar utgangspunkt i løsningsforslagene som framkommer, for så å nøste bakover og finne problemfokus og igjen diskurser, forståelser og tradisjoner som ligger bak.

En WPR- tilnærming har som mål å analysere policy fra perspektivet til grupper som taper på de gjeldende problemrepresentasjonene (Bacchi 2009). Dette samsvarer med Kallebergs definisjon av kritisk diskursanalyse i Skrede (2017:3): «Samfunnsvitenskapelig forskning bør ikke bare fortolke og forklare den sosiale realitet slik den er og har vært, den bør også søke å forandre den gitte virkelighet i retning av hva den kunne og burde være.» Denne artikkelen tar de pårørendes perspektiv, peker på utfordringer ved de gjeldende føringene, og er slik med på å vise til alternative måter å tenke på.

Ved bruk av Bacchis metode stilles konkrete kritiske spørsmål til teksten, som skal tydeliggjøre gjeldende diskurser. Bacchi (2009) forklarer også at de ulike spørsmålene ikke nødvendigvis kommer fram naturlig eller i rekkefølge i teksten, men at det svares på spørsmålene implisitt. I denne artikkelen er det lagt spesielt vekt på disse spørsmålene fra Bacchi (2009, s. xii, min oversettelse): 1: «Hva er problemet representert som?», 2: «Hvilke førforståelser eller antakelser ligger bak denne representasjonen av problemet?», 4: «Hva blir uproblematisk i denne problemrepresentasjonen, hva blir ikke omtalt, kan problemet tenkes annerledes?» (Bacchi 2009, s. xii, min oversettelse). Til slutt i artikkelen resonneres det over spørsmål nr. 5: «Hvilke effekter produseres ved denne representasjonen av problemet?» Og også spørsmål nr. 3: «Hvordan har denne representasjonen blitt muliggjort?», behandles indirekte ved å vise til endringer i velferdsstaten. I denne analysen av omsorgsmeldingen ble først løsningsforslagene analysert gjennom grundig lesing og videre kategorisering. Dette ga så mulighet for å spore til problemene som ligger implisitt og eksplisitt i dokumentene.

Analyse av diskurser for ønsket samproduksjon med pårørende

Nedenfor vil først de løsningene som skisseres i omsorgsmeldingen som nødvendige for å utvikle samarbeidet med pårørende være utgangspunkt for en analyse av tilhørende problemrepresentasjoner og diskurser. Etter dette vil en tredje diskurs med alternative problemforståelser som ikke blir berørt i dokumentet løftes fram. Analysen avdekker to gjeldende diskurser når det gjelder samproduksjon med pårørende; en ansvarsdiskurs og en motivasjonsdiskurs.

Ansvarsdiskursen

I meldingen skisseres nødvendigheten av at alle borgere tar mer ansvar for andre i tillegg til for seg selv. Dette er en løsning som gjelder generelt, men familie og andre nærstående, som her som nevnt defineres som pårørende, nevnes også. Innbyggerne må bli medborgere framfor konsumenter av tjenester, og det tydeliggjøres at forståelsen av medborgerskap må endres.

- Framtidens velferdssamfunn krever en ny, dynamisk og mangesidig forståelse av sosialt medborgerskap. Forholdet mellom innbyggerne og velferdsstaten innebærer i større grad enn tidligere, at rettigheter og plikter, personlig ansvar og valg, deltakelse og selvstendighet blir satt i fokus på samme tid (Meld. St. nr. 29 (2012–2013):49).
- [...] Medborgerskap er den moderne måten å skape ansvarsrelasjoner mellom velferdssamfunnet og den enkelte på. [...] Medborgerskap innebærer samproduksjon og samarbeid om å vedlikeholde og videreutvikle velferdssamfunnet (ibid.:49).
- [Velferdsstaten] må bygges på tillit til at folk selv 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. Slikt medansvar gir seg uttrykk både i organisert deltakelse i frivillige organisasjoner, samvirketiltak og brukerorganisasjoner og i mer uformell innsats i lokalsamfunnet, familie og sosialt nettverk (ibid.:12).

Forholdet mellom rettigheter og ansvar utfordres i disse sitatene. En løsning presenteres som at begrepene skal belyses mer likt enn før ved å øke vektlegging på ansvar og plikt. Dermed kan også rettigheter måtte vektlegges mindre. Samproduksjon framstilles her som en løsning som innebærer at ansvarsdiskursen styrkes, og stortingsmeldingen viser også mer konkret til områder hvor det bør tas mer ansvar, hvor medansvar er en plikt til å delta i frivillig, uformelt arbeid. Det ønskes, jmfør det første sitatet over, en vektlegging av *begge* områdene i medborgerskapsbegrepet på samme tid, noe som viser et syn på at rettigheter har hatt for stort fokus sammenlignet med ansvar. I omsorgsmeldingen er ikke fokuset på rettigheter ellers tilstede, noe som tyder på at ansvarsdiskursen nå styrkes på bekostning av rettigheter. Å vektlegge ansvar mer indikerer at problemet representeres som at folk ikke stiller opp nok og ikke har tilstrekkelig omsorg for andre. Dette kan ses som en privatisering av de bærekraftutfordringene velferdssektoren står overfor. Velferdsstatens ansvar tones ned, mens individets ansvar framheves. Dette er i samsvar med den nevnte utviklingen av brukermedvirkningsdiskurser i retning av samproduksjon. Det kan imidlertid ikke sies å samsvare med samproduksjonslitteratur i PA-tradisjonen, hvor det som nevnt snakkes om at individet må trekkes mer med, men på betingelse av rolleendring og at tjenestene gir fra seg makt. PSDL fokuserer som nevnt til gjengjeld på økt deltakelse i utføringen av tjenester, og framstiller det i større grad som brukerens ansvar å bidra.

En diskurs med vekt på medborgeransvar kan muliggjøres i konteksten av en sosialdemokratisk velferdsstat i endring. Å skape den aktive, ansvarlige medborger beskrives også som et mål i flere vestlige land (Rose, 1996), og Raitakari og Berger (2017) finner at en «active citizen»-diskurs kan virke ekskluderende ved at de som ikke lykkes i å leve opp til forventningene i henhold til kulturelle normer heller ikke ses som fullverdige medborgere. Aktive medborgere framstilles her som et individualistisk konsept. I omsorgsmeldingen blir individuelt ansvar og aktive medborgere også et kollektivt fenomen, da hensikten er å ta ansvar og være aktive for andre. Et fokus på individuelt, privat ansvar kan dermed ses som et tilsvær på en vektlegging av universelle rettigheter og på individualisering hvor hver enkelt har ansvar for seg selv.

Motivasjonsdiskursen

Samtidig som det framstilles som et problem at pårørende som en del av den generelle befolkningen tar for lite ansvar, trekker omsorgsmeldingen gjennom «Program for en aktiv og framtidsrettet pårørendepolitikk» fram løsninger som skal motivere pårørende til å ta dette ansvaret. En form for motivasjon er å «løfte fram, synliggjøre og verdsette omsorgen fra familie, venner og naboer» (Meld. St. nr. 29 (2012–2013):58).

Målet om aktive pårørende krever tiltak. Et tiltak beskrevet i omsorgsmeldingen er at eldre skal bo lengst mulig i egen bolig, da det gjør det lettere for pårørende å slippe til.

- Studier viser at pårørende tar mer aktivt del i omsorgsarbeid i omsorgsboliger enn i sykehjem og institusjonstilbud (Bogen og Høyland 2006), og at nye boligløsninger gir flere muligheter og er bedre tilrettelagt for samarbeid mellom kommunale tjenester og brukernes nettverk (ibid.: 94).
- Sammensatte bomiljøer hvor eldre bor tett ved barn og barnebarn i stedet for bomiljøer som skiller ordinære boliger for eldre og omsorgsboliger, vil gjøre det enklere å styrke pårørendes bidrag i omsorgsarbeidet (ibid.:102).

Uttrykk som «flere muligheter» og «bedre tilrettelegging» og «gjøre det enklere» gir inntrykk av harmoni og verdiskaping for alle parter i samproduksjonen.

Pårørende skal også motiveres økonomisk, og i Program for en aktiv og framtidsrettet pårørendepolitikk 2014–2020 ønskes en endring av omsorgslønnsordningen. Den skal forenkles, integreres bedre og gi «[...] større grad av forutsigbarhet i tildeling og utmåling av ytelser innenfor rammen av det kommunale selvstyret» (ibid.:63). Ikke minst er hensikten med en lovendring å styrke muligheten for omsorgslønn for de med ekstra tyngende omsorgsoppgaver. I januar 2017 ble loven vedtatt endret. Fra ordlyden i § 3-6; «Kommunen skal ha tilbud om omsorgslønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid» endres den 01.10.2017 til «Kommunens ansvar overfor pårørende. Til personer med særlig tyngende omsorgsarbeid skal kommunen tilby nødvendig pårørendestøtte blant annet i form av: 1. opplæring og veiledning, 2. avlastningstiltak, 3. omsorgsstønning» (Prop. 49 L (2016–2017):33). I rundskrivet heter det blant annet: «Å samle tiltakene rettet mot pårørende i en felles bestemmelse i helse- og omsorgstjenesteloven vil være et virkemiddel for å sikre nødvendig pårørendestøtte, samtidig som det også vil kunne bidra til å synliggjøre og anerkjenne pårørendes innsats» (ibid.:2).

Det skal ifølge proposisjonen også bli lettere å få innvilget avlastningstiltak og få informasjon om ulike muligheter samt kursing i hvordan å samhandle med kommunale tjenester. Ved lovendringen og i proposisjonen ser vi at omsorgsmeldingens føringer for å motivere pårørende til ytterligere innsats har gitt endring i praksis, i form av at tjenestene må fokusere på å gjøre det lettere å bidra i omsorgsarbeid. Tjenestene er imidlertid likevel fortsatt basert på skjønn, og fokuset skal økes først og fremst for de som anses for å ha ekstra tyngende omsorgsarbeid.

I tillegg skal også arbeidslivet tilrettelegges ved å ansvarliggjøre arbeidsgivere angående fleksible ordninger for de som har omsorgsoppgaver.

Samarbeidet mellom kommunen og pårørende skal konkretiseres, hvor «[pårørende] bør få vite hvordan samspillet kan bli mest mulig forpliktende fra kommunens side og ha definerte grenser for sin rolle» (Meld. St. nr. 29 (2012–2013):62).

Et problemfokus i Morgendagens omsorg blir dermed også at det er for vanskelig og for lite motiverende for pårørende å ta ansvar og utføre arbeid, og samarbeidet er i dag for lite samordnet og strukturert. Kommunen og arbeidsgivere bør legge til rette for at dette blir mer attraktivt og motiverende, ved hjelp av tiltakene beskrevet over. Pårørendes rolle blir å være bidragsyttere i utføringen av omsorgsarbeidet i samproduksjonen med kommunen. Ved å fokusere på hva som gir verdi for pårørende, ønskes et tilsvarende bidrag i praktisk arbeid. Her ses klare paralleller til Alford (2016) som tar opp at PSDL må legge vekt på hva som gir verdi for brukersida ved samproduksjon. Innflytelse i tjenesteproduksjonen er ifølge begge retninger i samproduksjonsteori altså sett som en verdi i seg selv, noe som omsorgsmeldinga ikke setter på dagsorden.

Innflytelsesdiskursen – det som ikke omtales

For å finne hvordan politiske dokumenter konstruerer virkelighet gjennom diskurser, er også en viktig del av analysen som nevnt jamfør Bacchi hva som ikke representeres som problemer i politiske dokumenter.

Et tema som i liten grad tas opp i dokumentene når det gjelder samarbeid med pårørende er makt og innflytelse i tjenesteproduksjonen. Når det gjelder samarbeidet med offentlige tjenester er makten jamfør Lipsky (2010) skjevt fordelt, hvor ansatte har makt i form av profesjonskunnskap, råderett over midlene og skjønnsutøvelse i saksbehandlingen.

En alternativ problemrepresentasjon når det gjelder samproduksjon av tjenester er at pårørende ofte sliter med samarbeidet med de kommunale tjenestene. Det beskrives ofte som en kamp å få de tjenestene de ønsker for sine familiemedlemmer (Hegli og Foss 2009; Jenhaug 2014; Lundeby 2008; Vaaland 2007), og kampen omfatter også å få bestemme hvor stor byrde en skal ta selv og om å få innsyn og innflytelse i tilbudet (Kjellevold 2008). Et problem er at innvilgning av og innholdet i tjenestene ofte er basert på skjønn, og at ansatte på grunn av arbeidspress og krav om kostnadseffektivitet bruker skjønn til å avslå tjenester og begrense innholdet (Lipsky 2010). Bruken av skjønn gjelder også fortsatt i endringer av omsorgslønsordningen som nevnt over, noe mange høringsinstanser har uttrykt bekymring for (Prop. 49 L (2016–2017)). Hvis ansvarsdiskursen angående pårørende står sterkt i de kommunale tildelingsenhetene, vil skjønnsutøvelsen kunne påvirkes og begrense tildeling av tjenester. Pasient- og brukerrettighetsloven § 1-3 gir nærmeste pårørende rett til informasjon om bruker, enten hvis brukeren samtykker eller hvis denne ikke er samtykkekompetent. Til tross for retten til informasjon og ønske om involvering, gis dette i mindre grad enn loven tillater (Bjørkquist og Hansen 2017; Kjellevold 2008). Pårørende kan ofte regnes som eksperter på sine nærmeste. Spesielt når primærbrukeren ikke selv kan gi direkte uttrykk for ønsker og behov eller er umyndige (for eksempel barn, utviklingshemmede og brukere med ervervede hjerneskader), kan pårørende være en ressurs. Tjenestene skal jamfør helsepersonelloven gi et faglig forsvarlig tilbud, og pårørendes informasjon og kunnskap om brukeren kan være en forutsetning for å kunne gi det riktige tilbudet (Kjellevold 2008). En diskurs med bakgrunn i en problematisering av disse forhold-

dene ville framheve behovet for økt innflytelse, ville kunne se pårørende som eksperter, og deres ekspertkompetanse ville lettere kunne bli tatt til følge.

I omsorgsmeldingen nevnes ikke at kvinner, ifølge Daatland mfl. (2009) og Slagsvold mfl. (2009), som nevnt ikke ønsker å bidra mer i utøvelsen av pårørendearbeid. Det ser derimot ut til at de gjør mye fordi de opplever at de må, på grunn av manglende oppfølging fra kommunene og av kjærlighet til familiemedlemmet. Å fokusere på dette som et problem i dokumentene ville også kunne åpnet for økt oppmerksomhet på innflytelse i samproduksjonen på planleggings- og tilretteleggingsnivå.

En løsning ved fokus på manglende rettigheter og innflytelse kunne være å oppfordre til større grad av informasjon til ansatte om regelverket og strengere håndhevelse av reglene. Omsorgsmeldingen kunne, jamfør Alfords (2016) fokus på verdier, oppfordre de kommunale omsorgstjenestene direkte til å avklare i hvert enkelt tilfelle hva de ønsker av bidrag fra den pårørende og hva den pårørende ønsker fra kommunen. Her er derimot løsninger skissert på forhånd, uten å inkludere økt innsats fra kommunen og økt innflytelse i tjenestetilbudet til den enkelte som en mulig del av en samproduksjon.

Omsorgsmeldingens problemrepresentasjoner og dette alternative problemfokuset kan i omsorgsmeldingen ses som dikotomier når det gjelder løsninger og konsekvenser. Diskursen om pårørendes rettigheter og innflytelse ser ut til å bli svekket ved at diskursene om ansvar og motivasjon blir styrket. Målet er tilrettelegging for å styrke deltakelse i utføringen av omsorgsarbeid, og da ville fokus på rettssikkerhet og medvirkning muligens virke hemmende for dette målet. En diskursendring mot vektlegging av ansvar i omsorgsmeldingen synes for eksempel ved en generelt større vektlegging av rettigheter og innflytelse sju år tidligere i Stortingsmeldingen «Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsmuligheter» (St.meld. nr. 25 (2005–2006)). Her er det også økt oppmerksomhet på ansvar hos brukerne, men innflytelse nevnes også spesifikt (s.14):

Reell brukerinnflytelse forutsetter at forvaltning, fagprofesjoner og behandlingsapparat er bevisst og kritisk til sin egen maktposisjon og legger myndiggjøring av brukeren til grunn for sitt arbeid. Dette innebærer at brukerne tilføres økt makt og innflytelse og i størst mulig grad settes i stand til selv å ta valg.

Når det gjelder pårørendeomsorg heter det i den samme stortingsmeldingen at «[...] Familieomsorgen i framtida [vil] utgjøre en mindre andel av den samlede omsorgen». Dette står heller ikke skrevet i omsorgsmeldinga, og kan ses som uttrykk for en endring av hva en forventer av pårørende framover.

KONKLUDERENDE DISKUSJON

I denne artikkelen spørres det etter hvordan myndighetene ønsker å samprodusere tjenester med pårørende framover. Teori om samproduksjon har som nevnt ulike kriterier for vellykket og fruktbar samproduksjon, og omsorgsmeldingen vektlegger disse kriteriene i ulik grad.

Myndighetene ønsker å motivere for økt samproduksjon for å støtte en felles, offentlig verdi om en bærekraftig velferdsstat. Gjennom fraværet av en innflytelsesdiskurs kan det

tolkes at samproduksjon framstilles med mål om at pårørende skal *utføre* arbeid, uten nødvendigvis å ha *innflytelse* i tjenesteproduksjonen. Samproduksjon i utføringen av arbeid og å ta privat ansvar framstilles som harmonisk og som en nødvendig og villet løsning, og blir dermed en måte å styre på.

Samproduksjon og samskaping framstilles i stortingsmeldingen som en metode som skal tilføres tjenestene:

Kjernen er nye relasjoner mellom brukere, pårørende, ansatte i den berørte sektoren, eksperter og andre relevante aktører. Samskaping eller co-creation er en slik metode som ikke handler for, men sammen med folk (Meld. St. nr. 29 (2012–2013):51).

Her brukes begrepet samskaping, som nevnt kan ses som en del av en samproduksjon, og som også ofte brukes som det samme. Samproduksjon framstilles ikke som noe som er der implisitt i all tjenesteyting, og som en må ta hensyn til og jobbe bevisst med for den enkeltes verdiskaping, jamfør PSDL. Når samproduksjon er noe som skal tilføres tjenestene er det i tråd med hvordan teori fra «public administration»-tradisjonen tenker om samproduksjon. Nye relasjoner og mer samhandling skal tilføres, men i liten grad i form av innflytelse og partnerskap. Myndighetene foreslår ulike tiltak som tydeliggjøring, opplæring, avlastning, avtalefesting og økonomisk kompensasjon. Disse tiltakene kan ses som forhåndsbestemte verdiforslag som skal gjøre møtet mellom forventningene og opplevelsene til brukeren positive, men det legges ikke vekt på at opplevelsen av innflytelse også kan være viktig for motivasjonen for samproduksjon. Det er neppe generelle verdiforslag som menes når Alford (2016) i videreutviklingen av PSDL forklarer at en må ta utgangspunkt i hva som gir verdi for brukeren. Dette blir en harmonisering av samproduksjon som ikke problematiserer maktforholdet mellom brukere og ansatte. I tilfeller hvor verdiforslagene samsvarer med de pårørendes forventninger vil det kunne gi verdi for de pårørende. Hvis de ikke samsvarer, vil pårørendes opplevelse være negativ, eller «co-contamination/co-destruction of value», noe som ikke fremmer samskaping av verdi for begge parter. Myndighetene skal gjennom kursing og opplæring lære pårørende å samhandle med tjenestene, og en skal settes i stand til å «ta makten», den skal ikke *gis* fra de ansatte slik som hos Ostrom og Ostrom (1977) og Needham og Carr (2009). Alle pårørende har imidlertid ikke nødvendigvis ressurser til å delta i opplæring i samarbeid med kommunale tjenester for å få innflytelse, eller å ta initiativ til utvidet samproduksjon jamfør PSDL, men kan ha behov for at innflytelse og likeverd er en naturlig del av en samproduksjonsdiskurs. Et fokus på innflytelse og rettigheter ville også kunne føre til økt verdiskaping for brukerne, ved at pårørende kan gi nyttig informasjon som kan hindre prøving og feiling.

Samproduksjon defineres teoretisk på ulike måter, og denne artikkelens analyse av omsorgsmeldingen viser at policy vektlegger enkelte aspekter framfor andre. Det vil si at plikt, ansvar og utføring av arbeid vektlegges i ønsket om nye former for samarbeid med pårørende, mens makt og rettigheter er utelatt. Dette er i samsvar med utviklingen av brukermedvirkning i retning av en samproduksjonsdiskurs jamfør Christensen og Fluge (2016) og Askheim (2016, 2017). Det må ifølge PA-perspektivet bevisst tilføres makt og likeverd for å identifisere hva som er brukernes verdier og å sikre at brukernes kunnskap tas hensyn til. En diskurs som handler om innflytelse ville bidra til å sette fokus på slikt part-

nerskap og likeverd i tjenesteproduksjonen. Vi ser altså at gjeldende diskurser om pårørendesamarbeid styrker den generelle samfunnsutviklingen hvor pendelen svinger mot økt ansvar og bort fra en diskurs om innflytelse.

Kritisk diskursanalyse fokuserer som nevnt på hvordan diskurser er en form for sosial praksis og gir bestemte virkninger på samfunnet. Bacchi (1999, 2009) beskriver med bakgrunn i Foucault dette blant annet som hvordan sannhet og subjektets virkelighetsforståelse konstrueres gjennom politisk diskurs. Når det i omsorgsmeldingen fokuseres på ansvar og tilrettelegging for deltakelse, vil det påvirke forståelsen av en god medborger, noe som også støttes av tidligere kritikk av samproduksjon/samskapingsteori (Skålén, Felleson og Fougère 2006; Skålén, Fougère og Felleson 2008). Det står også i omsorgsmeldingen at likestilling er et mål og at deltakelse skal være frivillig. Likevel, hvis pårørendediskursen som vises i omsorgsmeldingen internaliseres vil en dømme egen innsats ut fra hva som forstås som en god pårørende, altså om en makter å være en aktiv medborger og bidrar til å utføre arbeid utenom lønnet arbeid. Når samtidig forventningene som nevnt er større til kvinners enn til menns innsats som pårørende, vil også motivasjons- og ansvarsdiskursen kunne appellere til kvinner i større grad enn til menn. Hvis omsorgstjenestene tar opp en forsterket ansvars- og motivasjonsdiskurs, og samtidig har større forventninger til kvinner enn til menn, vil det kunne bli vanskelig for kvinnelige pårørende å ønske seg mer lønnet arbeid og større grad av likestilling. Slik vil i praksis politisk diskurs være overlegen brukernes makt. Hvis vi følger denne tanken vil en samproduksjon med fokus på pårørende som bidragsytere i utføringen av omsorgsarbeid kunne oppleves rettferdig, til tross for at den vil kunne svekke, eller «samødelegge» den offentlige, felles verdien av likestilling (Co-destruction of public value). Ansvarsdiskursen står slik i motsetning til Larkin og Milne (2014:33): «Carers being able to choose to walk away from their caring role would be a primary indicator of enhanced carer empowerment». Det kan i årene som kommer bli vanskelig å stille spørsmål ved en rolle som pårørende hvor en måles etter det arbeidet en gjør for andre. Pårørende skal forholde seg til to motstridende ansvarsdiskurser, hvor en skal ta ansvar for seg selv og gjøre seg fortjent til velferdsgoder, samtidig som en skal ta ansvar for sine familiemedlemmer. Den formen for samproduksjon som myndighetene fremmer vil også kunne styrke det private markedet, og føringene for samproduksjon med pårørende kan bidra til endring av den sosialdemokratiske velferdsmodellen, ved at det som nevnt ifølge Kvist og Greve (2011) blir et spørsmål om hvor lenge de som benytter private tjenester vil ønske å betale skatt til offentlig velferd. Dette er i tråd med nyliberalistiske verdier, og støtter opp om en utvikling av den sosialdemokratiske velferdsstaten i en nyliberalistisk retning, slik også kritikken av samproduksjon og samskaping viser (Skålén 2010; Skålén mfl. 2006; Skålén mfl. 2008). Hvis en samproduksjonsdiskurs i praksis skal fortsette å fremme ansvar og motivasjon for utføring av arbeid på bekostning av fokus på innflytelse kan det være grunn til bekymring for økende classeskille gjennom privatisering på den ene siden og tilbakeføring av omsorg til familien på den andre, på lik linje som i Sverige. Forsterking av én type offentlig verdi, som aktive og ansvarlige medborgere, vil slik altså kunne svekke andre offentlige verdier som likestilling og deltakelse i arbeid. Å undersøke hvordan slike diskursive endringer som styringsmekanismer på makronivå i samfunnet står i forhold til samproduksjon med pårørende i tjenestene i praksis vil være en viktig forlengelse av denne dokumentanalysen.

LITTERATUR

- Alford, J. og O. Hughes (2008) Public value pragmatism as the next phase of public management, *The American Review of Public Administration*, 38(2):130–148. DOI: 10.1177/0275074008314203.
- Alford, J. (2009) *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production*, Houndmills: Palgrave McMillan.
- Alford, J. (2016) Co-production, interdependence and publicness: extending public service-dominant logic, *Public Management Review*, 18(5):673–691.
- Andersen, J.G. (2012) Universalization and de-universalization of unemployment protection in Denmark and Sweden, i A. Anttonen, L. Häikiö og K. Stefánsson (red.), *Welfare State, Universalism and Diversity* (s. 162–186), Cheltenham: Edward Elgar.
- Askheim, O. P. (2016) Samproduksjon som velferdssektorens kinderegg, *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 2(01):24–36.
- Askheim, O.P. (2017) Brukermedvirkningsdiskurser i den norske velferdspolitikken, *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(02): 134–149. DOI: 10.18261/issn.2464-3076-2017-02-03.
- Bacchi, C.L. (1999) *Women, policy and politics: the construction of policy problems*, London: Sage.
- Bacchi, C.L. (2009) *Analysing policy: What's the problem represented to be*, French Forest: Pearson.
- Björkquist, C. og G.V. Hansen (2017) Samproduksjon med pårørende til personer med ROP-lidelser, *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 3(03):194–203.
- Bletsas, A. (2010) *Poverty in the 'age of affluence': a governmental approach*, PhD-thesis, Adelaide: University of Adelaide.
- Bletsas, A. og C. Beasley (2012) Introduction, i A. Bletsas og C. Beasley (red.) *Engaging with Carol Bacchi. Strategic interventions and Exchanges* (s. 1–5), Adelaide: University of Adelaide.
- Bogen, H. og K. Høyland (2006) *Egen bolig – også når helse svikter? Evaluering av nye omsorgsboliger for hjelpetrenende eldre*, Trondheim: SINTEF byggforsk.
- Bovaird, T., G.G. Van Ryzin, E. Loeffler og S. Parrado (2015) Activating citizens to participate in collective co-production of public services, *Journal of Social Policy*, 44(01):1–23.
- Bratberg, Ø. (2014) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*, Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Breimo, J.P. (2014) Koordinering og tilstedeværelse – om kjønne forventninger til pårørende i rehabiliteringsprosesser, *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 38(3/4):253–269.
- Bryson, J.M., B.C. Crosby og L. Bloomberg (2014) Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management, *Public Administration Review*, 74(4):445–456. DOI: 10.1111/puar.12238.
- Burr, V. (2003) *Social Constructionism* (2. utg.), New York: Routledge.
- Christensen, K. og S. Fluge (2016) Brukermedvirkning i norsk eldreomsorgspolitik – Om utviklingen av retorikken om individuelt medansvar, *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(03):261–277. DOI: 2464-3076-2016-03-04.
- Daatland, S.O., B. Slagsvold og I.A.L. Åsland (2009) Hvor langt strekker familiens ansvar seg?, *Samfunnsspeilet*, 1:105–109.
- Echeverri, P. og P. Skälén (2011) Co-creation and co-destruction: A practice-theory based study of interactive value formation. *Marketing Theory*, 11(3):351–373. DOI: 10.1177/1470593111408181.

- Ervasti, H., J.G. Andersen og K. Ringdal (2012) Introduction, i H. Ervasti, J.G. Andersen, T. Fridberg og K. Ringdal (red.), *The future of the welfare state: social policy attitudes and social capital in Europe* (s. 1–16), Cheltenham: Edward Elgar.
- Gautun, H. (2003) *Økt individualisering og omsorgsrelasjoner i familien. Omsorgsmønstre mellom middelaldrende kvinner og menn og deres gamle foreldre*, doktorgradsavhandling, Fafo, Oslo.
- Gautun, H. (2008) *Arbeidstakere og omsorg for gamle foreldre – den nye tidsklemma*, Fafo, rapport, Oslo nr. 40.
- Greve, B. (2011) Editorial introduction: the Nordic welfare states – revisited, *Social Policy & Administration*, 45(2):111–113. DOI: 10.1111/j.1467-9515.2010.00758.x.
- Hegli, T. og C. Foss (2009) De «tapte» forhandlinger — Eldre ektefellers erfaringer med medvirkning i møtet med hjemmesykepleien, *Nordic Journal of Nursing Research*, 29(2):23–27. DOI: 10.1177/010740830902900206.
- Herlofson, K., og Ugreninov, E. (2014) Er omsorgsfulle fedre omsorgsfulle sønner? – Likestilling hjemme og hjelp til eldre foreldre, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 55(3):322–346.
- Hernes, H. (2014) The welfare state and women power, i C. Pierson, F.G. Castles og I.K. Naumann (red.), *The Welfare State Reader* (3. utg., s. 120–128), Cambridge: Polity Press.
- Holmøy, E., J. Kjelvik og B. Strøm (2014) *Behovet for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren fremover*, Rapport nr. 14, Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- Jakobsson, N., A. Kotsadam, A. Syse og H. Øien, (2016) Gender bias in public long-term care? A survey experiment among care managers, *Journal of Economic Behavior & Organization*. DOI: 10.1016/j.jebo.2015.09.004.
- Jenhaug, L. (2014) «Det gjør det mulig å ha en familie samla»: Foreldres erfaringer når et barn har fått innvilget brukerstyrt personlig assistanse, Masteroppgave, Høgskolen i Lillehammer, Lillehammer.
- Juhila, K., S. Raitakari og C.H. Löfstrand (2016) Responsibilisation in governmentality literature, i K. Juhila, S. Raitakari og C. Hall (red.) *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*, Abingdon: Routledge.
- Katzin, M. (2014) Tillbaka till familjen: privat och offentligt ansvar i den svenska äldreomsorgen, *Retfærd. Nordisk Juridisk Tidsskrift* (2):37–53.
- Kjellevoll, A. (2008) Pårørende i psykisk helsearbeid, *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 5(4):355–365.
- Kvist, J. og B. Greve (2011) Has the Nordic welfare model been transformed?, *Social Policy & Administration*, 45(2):146–160. DOI: 10.1111/j.1467-9515.2010.00761.x.
- Larkin, M. og A. Milne (2014) Carers and empowerment in the UK: a critical reflection, *Social Policy and Society*, 13(1):25–38.
- Lipsky, M. (2010) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed. utg.), New York: Russell Sage Foundation.
- Lotherington, A.T. (2010) LDO er løsningen – hva er problemet? En analyse av opprettelsen av likestillings- og diskrimineringsombudet, i A.-J. Berg, A. B. Flemmen og B. Gullikstad (red.), *Likestilte norskheter. Om kjønn og etnisitet* (s. 39–70), Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
- Lundeby, H. (2008) *Foreldre med funksjonshemmete barn: en studie av familiemønstre, yrkesaktivitet og møter med hjelpeapparatet*, Doktoravhandling, NTNU, Trondheim.
- Meld. St. nr. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. nr. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

- Murray, S. og A. Powell (2009) «What's the problem?»: Australian public policy constructions of domestic and family violence, *Violence Against Women*, 15(5): 532–552. DOI: 10.1177/1077801209331408.
- Needham, C. (2007) Realising the potential of co-production: negotiating improvements in public services, *Social Policy & Society*, 7(2):221–231. DOI: 10.1017/S1474746407004174.
- Needham, C. og S. Carr (2009) SCIE Research Briefing 31: Co-production: An emerging evidence base for adult social care transformation, *Policing*, 8(11).
- Neumann, I.B. (2001) *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*, Bergen: Fagbokforlaget.
- NOU 2011:11 *Innovasjon i omsorg*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- NOU 2011:17 *Når sant skal sies om pårørendomsorg*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Osborne, S.P. (2010) Delivering public services: Time for a new theory?, *Public Management Review*, 12(1):1–10. DOI: 10.1080/14719030903495232.
- Osborne, S.P., Z. Radnor og G. Nasi (2013) A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach, *The American Review of Public Administration*, 43(2): 135–158. DOI: 10.1177/0275074012466935.
- Osborne, S.P., Z. Radnor, T. Kinder og I. Vidal (2015) The service framework: A Public-service-dominant approach to sustainable public services, *British Journal of Management*, 26:424–438. DOI: 10.1111/1467-8551.12094.
- Osborne, S., Z. Radnor og K. Strokosch (2016) Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment?, *Public Management Review*, 18(5): 639–653.
- Ostrom, E. (2012) Foreword, i V. Pestoff, T. Brandsen og B. Verchuere (red.), *New public governance, the third sector and co-production* (s. xv-xvii), New York: Routledge.
- Ostrom, V. og E. Ostrom (1977) *Public goods and public choices*, 1977:7–49.
- Pateman, C. (2014) The patriarchal welfare state, i C. Pierson, F.G. Castles og I.K. Naumann (red.), *The Welfare State Reader* (3. utg., s. 102–119), Cambridge: Polity Press.
- Paterson, S. (2010) What's the problem with gender-based analysis? Gender mainstreaming policy and practice in Canada, *Canadian Public Administration*, 53(3):395–416.
- Pestoff, V. (2009) Towards a paradigm of democratic participation: citizen participation and co-production of personal social services in Sweden, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2):197–224. DOI: 10.1111/j.1467-8292.2009.00384.x.
- Pestoff, V. (2012) Co-production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence, *Official Journal of the International Society for Third-Sector Research*, 23(4):1102–1118. DOI: 10.1007/s11266-012-9308-7.
- Prop. 49 L (2016–2017) *Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven m.m. (styrket pårørendestøtte)*: Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Raitakari, S. og N.P. Berger (2017) Making active citizens in the community in client-worker interaction, i K. Juhila, S. Raitakari og C. Hall (red.), *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*, New York: Routledge.
- Ringen, S. (2006) *The possibility of politics. A study in the political economy of the welfare state* (2. utg.), New Brunswick: Transaction.
- Rose, N. (1996) The death of the social? Re-figuring the territory of government, *Economy and society*, 25(3):327–356.

- Rønning, R., V. Johansen og T. Schanke (2009) *Frivillighetens muligheter i eldreomsorgen*, ØF-rapport nr. 11/2009, Lillehammer: Østlandsforskning.
- Rønning, R. og L.J. Solheim (1998) *Hjelp på egne premisser. Om brukermedvirkning i velferdssektoren*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Saari, M. (2013) Promoting gender equality without a gender perspective: Problem representations of equal pay in Finland, *Gender, Work & Organization*, 20(1):36–55. DOI: 10.1111/j.1468-0432.2011.00554.x.
- Sand, A.-B. (2004) Förändrad tillämpning av offentlig äldreomsorg – ett hot mot målsättningen om demokrati och jämställdhet., *Socialvetenskaplig tidskrift*, 3–4:293–309.
- Skrede, J. (2017) *Kritisk diskursanalyse*, Oslo: Cappelen Damm.
- Skålén, P. (2010) *Managing service firms: The power of managerial marketing*, New York, Oxon: Routledge.
- Skålén, P., M. Fellesson og M. Fougère (2006) The governmentality of marketing discourse. *Scandinavian Journal of Management*, 22(4):275–291. DOI: 10.1016/j.scaman.2006.07.001.
- Skålén, P., M. Fougère og M. Fellesson (2008) *Marketing discourse. A critical perspective*. Oxon: Routledge.
- Slagsvold, B., S.O. Daatland, H. Brunborg og I.A.L. Åsland (2009) Er vi villig til å ta oss av gamle mor og far?, *Samfunnspeilet*, 1:99–104.
- St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*, Oslo: Arbeidsdepartementet. <http://www.regjeringen.no>.
- St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening. Framtidas omsorgsmuligheter*, Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Stenvoll, D. (2002) From Russia with Love?, *European Journal of Women's Studies*, 9(2):143–162. DOI: 10.1177/1350682002009002807.
- Torfin, J., E. Sorensen og A. Roiseland (2016) Transforming the public sector into an arena for co-creation: barriers, drivers, benefits, and ways forward, *Administration & Society*, 1–31. DOI: 10.1177/0095399716680057.
- Vargo, S., og Lusch, R. F. (2004) Evolving to a new dominant logic for marketing, *Journal of marketing*, 68(1):1–17.
- Vargo, S. og R.F. Lusch (2008) Service-dominant logic: continuing the evolution, *Official Publication of the Academy of Marketing Science*, 36(1):1–10. DOI: 10.1007/s11747-007-0069-6.
- Vaaland, T.Ø. (2007) *Brev til en minister: Historier om psykisk helse og rus skrevet til Ansgar Gabrielsen*, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Vabø, M. (2004) Effektivitet og kvalitet i omsorgstenesten – en dragkamp mellom nye og gamle styringsidealer, i R. Dahle og K. Thorsen (red.), *Velferdstjenester i endring* (s. 194–222), Bergen: Fagbokforlaget.
- Vabø, M. og M. Szebehely (2012) A caring state for older people?, i A. Anttonen, L. Häikiö og K. Stefánsson (red.), *Welfare State, Universalism and Diversity* (s. 121–143), Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Voorberg, W.H., V.J. Bekkers og L.G. Tummers (2015) A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey, *Public Management Review*, 17(9):1333–1357.

- 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.
- Wodak, R., og M. Meyer (2009) Critical discourse analysis: history, agenda, theory and methodology, i R. Wodak og M. Meyer (red.), *Methods of Critical Discourse Analysis* (2. utg., s. 1–33), London: SAGE.

2

RESEARCH

Empowering Parents as Co-producers: Personal Assistance for Families with Disabled Children

Line Jenhaug and Ole Petter Askheim

Inland Norway University of Applied Sciences, NO

Corresponding author: Line Jenhaug (line.jenhaug@inn.no)

Personal assistance (PA) is seen as an important tool for empowerment, independence and participation for disabled people, traditionally for adults. In Norway, PA was extended to families with disabled children in 2006, but the extent so far is modest. The change meant that the parents could act as managers for their children's assistants. A central issue in this article is to what extent co-producing PA with the municipality empowers the parents as family managers. The empirical basis is a study among Norwegian parents with disabled children who receive PA. The data indicate that PA makes parents feel more empowered and improves their control and coping. It also gives their children the benefit of both parental care and increasing independence. However, in the decision-making process of granting and following up PA, the parents also experience that they are not regarded as equal co-producers by the municipal services.

Keywords: empowerment; co-production; personal assistance; disabled children

Introduction

The empirical background for the article is a qualitative study among parents with disabled children in Norway who received personal assistance (Jenhaug 2014). Personal assistance (PA) is a result of initiatives and struggles among disabled people to achieve empowerment, independence and the right to participate in society on equal terms to those of non-disabled people (DeJong 1983; Barnes and Mercer 2006; Glasby and Littlechild 2009). From its origin in the United States in the early 1970s (DeJong 1983), personal assistance has diverse versions, and today it is established in most European countries (European Network on Independent Living 2013). PA is mainly developed as a scheme designed for disabled adults. A main reason was the rationale behind PA: the users should have optimal influence and control over the arrangement. Consequently, they should be at an age where they have the authority to decide over their own lives and how their services should be organized and implemented.

In some countries, PA is also available for families with disabled children. In these cases, the responsibility for managing the arrangement is transferred from the user to another person, typically the parents. If the parents did not have the benefit of PA, they would be dependent on assistance from other services, or they would have to take care of the children on their own. Because PA is a direct help for the parents in taking care of the children, the parents also become users of the service.

PA can be seen as co-production between the service users and the local authorities (Christensen 2016). With regard to families with disabled children, the direct communication with the municipal services is the responsibility of the parents, and PA mainly becomes a co-production between the children's parents (as the carers of the family) and the municipality.

Co-production is often closely connected to the concept of empowerment. Like empowerment, it expresses confidence in the users' resources and competence and confirms that they have assets that will improve the services. Needham and Carr (2009: 1) describes co-production as a 'potentially transformative way of thinking about power, resources, partnership, risks and outcomes', whereas Martin (2009: 286) presents the term in the following way:

Co-production seeks to go beyond an attempt to attune public services to the wishes of passive participants. Its aim is to empower users to take greater control over and responsibility for their lives.

In this way, co-production is described as a new way of thinking about public services with the potential to deliver a major shift in the way we provide health, education and other services (Boyle and Harris 2009). However, co-production is also referred to as a 'slippery concept' (Scourfield 2015: 544). Bowers and Wilkins (2012: 100) declare that 'as a

concept co-production is renowned for its "excessive elasticity" in terms of the ways in which it has been defined and interpreted'. Whether co-production will imply a transformation of power from the services to the users will therefore depend on how the term is defined and practiced.

If the disabled children are to achieve an optimal and inclusive development, as similar as possible to that of their non-disabled peers, it is important to examine if and how parents can be made capable through empowerment. We ask to what extent the parents can achieve these goals by being empowered as co-producers in the process of getting PA and when receiving PA on a daily basis.

Background

Families with Disabled Children

When PA is placed on the agenda as a scheme for families with disabled children, the main reason is that a disabled child often requires considerable efforts by the families (Helse- og omsorgsdepartementet 2005). Already in 1984, Ingstad and Sommerchild used the term 'the disabled family' to make clear that the birth of a disabled child had consequences for the whole family (Ingstad and Sommerchild 1984). A considerable number of studies document that the birth of a disabled child creates stress, health problems and a decreasing quality of life for the parents, and especially for the mothers (Fairthorne et al. 2014; Haugen, Hedlund and Wendelborg 2012; Cuzzocrea, Larcán and West 2013; Ansteth and Joseph 2006; Boström 2010; Norges Forskningsråd 2015). Parents, and especially mothers, often have to reduce their participation in ordinary working life (Lundeby 2008; Ridderspore 2003; Tøssebro and Paulsen 2014).

As a main rule, the parents' responsibility for the children's adolescence is regulated in the Convention on the Rights of the Child, in Article 18 and Article 27 (UN 1989). When a child has an impairment, the parental autonomy is no longer so obvious because they have to adjust to the municipal services for support. Among the circumstances that create the most stress for the families are the relationships with the established services (Tøssebro and Lundeby 2006; Lundeby 2008; Connors and Stalker 2003; Rogne and Hareide 2003; Rogne 2016). The parents experience that they have to fight to receive the necessary services and report continuing struggles, negotiations and tensions with the service providers over support and assistance. Parents often feel that they are left to themselves and have to find their own way through what they see as a complicated conglomerate of services (Kittelsaa and Tøssebro 2014). They are critical to the thresholds and barriers they have to face and the degree of municipal willingness that is dependent on the attitude of the individual care workers.

To obtain the services, which they regard as the child's right, the parents also often feel they have to emphasize the negative aspects of caring for a disabled child and to present themselves as victims, which they feel is an additional burden (Gundersen 2012). Some parents report a feeling of being suspected of using their child to swindle the welfare system. They experience implications that their care work is not valued and that their expertise as parents is not recognized (Murray 2000; Brett 2002). Flexible and family-centred support is seen as one of the strongest predictors for a family's quality of life (Davis and Gavidia-Payne 2009). Dempsey and Dunst (2004) found that both the relationship with the helper and the opportunity for participation in the help-giving is important for the parental experiencing of empowerment.

When the children grow older, the parents' role changes and creates other challenges for the families. Disabled adolescents will, like any other youngster, gradually wish to free themselves from their parents, and the parents will want more independent lives for their children. At the same time, these adolescents are in greater danger of being isolated because of lack of physical accessibility to arenas that their peers frequent and because of social stigmatization. Grue (1999, 2001) has found that disabled adolescents participated less in social activities and had more passive lives than their peers. Many disabled adolescents also expressed the view that the parents inhibited their development of independence by being present too much during their spare time.

PA for Families with Disabled Children

The scope of the scheme is modest in the countries, which has opened up PA for families with disabled children. In the UK, PA (financed as direct payments) can be made for carers aged 16 or over, including people with parental responsibility for a disabled child.¹ However, the issue has received little attention from the local children services (Glasby and Littlechild 2009). In the Nordic countries, Sweden has no lower age limit for receiving PA. In 2013, 14% of the total number of PA users were children up to 14 years of age.² In contrast, Denmark and Finland have not opened their PA arrangements to children.³ In Norway, PA is a municipal arrangement, regulated in the Social Services Act of 2000 (Helse- og omsorgsdepartementet 2000). Until 2006, PA was reserved for persons who were able to act as managers for their assistants. The target group was then extended to persons who were not able to act as managers on their own (Helse- og omsorgsdepartementet 2005). The government especially mentioned families with disabled

¹ <https://www.gov.uk/apply-direct-payments>.

² <https://www.forskringskassan.se/wps/portal/statistik/funktionsnedsattning/assistansersattning>.

³ <http://sm.dk/arbajdsomrader/handicap/personlig-stotte/hjaelpordningen-bpa>. <http://www.finlex.fi/laki/ajantasa/1987/19870380>.

children as a group that could benefit from having their services organized as PA. In 2015, as few as 275 Norwegian children under the age of 18 had PA (SSB 2016).

Because the extent of PA for families with disabled children is small, there is also little research focusing on the experiences of PA for this group, and only a few studies have touched on the issue. Axelsson, Imms and Wilder (2014) have found that children with profound intellectual and multiple disabilities who received PA improved their participation in family activities. Some Swedish studies show that the families are mainly satisfied with the arrangement but also report problems and frustrations (Socialstyrelsen 1995; Olsson, Flygare and Roll-Petersson 2012; Stenhammar 2006). The parents had to show considerable initiative and to invest great effort in order to secure the arrangement for their children, and some found it difficult to recruit good and supportive assistants. Some parents also report that they felt at times it was difficult to have the assistants so close to the family.

Co-production as Empowerment

The development of the theory of co-production in the public sector has taken two major directions. One has come from literature about the private sector (Alford 2009, 2015; Grönroos and Ravalid 2011; Grönroos and Voima 2013; Osborne, Radnor and Nasi 2013; Osborne, Radnor and Strokosch 2016; Skälén et al. 2014; Vargo and Lusch 2008), and one has originated from public administration literature (Bovaird 2007, NESTA 2011; Needham and Carr 2009; Parks et al. 1981; Pestoff 2011, 2012). The traditions differ in their definitions. The private sector tradition defines co-production as a value creation taking place in the moment the employee meets the user in the service delivery. This co-production is implicit, and the grading of intensity has to do with the amount of contact. Literature developed from public administration tradition often includes other stakeholders as co-producers in addition to the service users, such as volunteers, the users' families and user organisations (NESTA 2011; Bovaird 2007). Planning the service is also regarded as co-production, and it tends to be more normative, grading co-production against the users' possibility of being an equal partner, or the degree of power sharing (Needham 2007; Needham and Carr 2009; NESTA 2011; Pestoff 2011, 2012). In this article, we lean on the tradition from public sector, which relates to co-production as a level of power-sharing, and where applying and planning in contact with the municipality is also considered as co-production.

Co-production is a term increasingly used in literature about welfare, and it is used in policy documents (Hunter and Ritchie 2007; Alford 2009). In Norwegian welfare policy, the term made its breakthrough in the Official Norwegian Report 'Innovation in the Care Services' [Innovasjon i omsorg] (NOU 2011: 11). Co-production is presented there as a main perspective for the development of the future care services. The perspectives are followed up in two white papers concerning care and public health in 2013 (Meld. St. 29 [2012–2013]; Meld. St. 34 [2012–2013]).

Needham and Carr (2009) distinguish between three levels of co-production in public services. At the lowest level, co-production is simply used as a *description* of how all services rely on some productive input from the users. This approach simply restates existing approaches to public services as co-productive, and it fails to acknowledge the potential for more effective uses of productive capacities among the users. At an intermediate position, Needham and Carr (2009) describe co-production as a tool of *recognition* for the people who use services and their carers, acknowledging their input, valuing and harnessing the power of existing informal support networks and creating better channels for people to shape services. This level of co-production offers a way of acknowledging and supporting the contributions of service stakeholders, although without necessarily changing fundamental delivery systems or the individual outcome. It is therefore a danger that it can be a device to legitimise existing approaches, helping people who use services to better understand the strains that providers face, rather than changing organisational cultures and improving service provision. Williams, Kang and Johnson (2016) find that these imbalanced power relations might lead to co-contamination, as a negative outcome from co-production. At the third level, which Needham and Carr (2009) describe as the most effective level of co-production, the approach involves a *transformation* of the services. The transformative level of co-production requires a relocation of power and control through the development of new user-led mechanisms of planning, delivery management and governance. It involves new structures of delivery that firmly establish co-production as a partnership, rather than simply ad-hoc opportunities for collaboration, and it brings service users and practitioners together in new ways. Needham and Carr (2009) thus emphasise the necessity of power sharing for obtaining quality in co-production for the users. The more empowerment to the users, the more quality in the co-production.

Even if definitions include family carers as co-producers, there has been little research on family carers' opportunity for empowerment in the co-production of public services. Pestoff (2012) has studied preschools and the opportunities for co-production for parents in different sectors, finding that both the public and the private sectors have a 'glass ceiling' that limits necessary power sharing, which is not present in the third sector (voluntary and non-profit organisations). He makes a distinction between what he calls co-production 'heavy' and co-production 'light', and he concludes that co-production 'heavy', which can be compared to Needham and Carr's third level, is only possible in the third sector. In this article, the possibility of empowerment in public sector will be examined further when discussing the parents' experiences with co-producing PA with the municipalities for their disabled children. The

co-production in this article takes place between parents and municipal case workers, and between parents and assistants.

Methodology

The study is part of a wider examination of the municipal implementation of PA financed by the Norwegian Directorate of Health (Askheim et al. 2014).

A part of the study explored families with disabled children's experiences with PA and the process of getting the arrangement. The interviews took part in 2014, and eleven parents (four fathers and seven mothers) from nine families in five municipalities in Norway were interviewed. In this article, we analyse the empirical data within a theoretical framework of empowerment and co-production. We ask whether the parents experience the PA scheme as a tool for empowerment, making them more capable of supporting their children's inclusion and independence in society. The overall study was ethically approved by Norsk Senter for Forskningsdata (NSD; the Norwegian Centre for Research Data). The parents were recruited on the basis that they already provided PA arrangements for disabled children through the municipal department of granting services.

The criteria for participation were that the interviewees were parents or foster parents of children under the age of 18 who received PA, and that the children lived with them. The parents were recruited through a contact person in the municipality, and the willing parents then reported directly to the project.

Seven parents were interviewed in two groups of three and four, from two and three families, respectively. Four parents from four families in three municipalities were interviewed individually. The interviews were held in municipal locations, in a hotel or in the interviewees' home. The interviews were semi-structured, with an interview guide prepared in advance, and lasted between one and one and one-half hours. The issues concerned the parents' situation, how they considered the situation for the child and siblings, how they were able to take care of the child and their relationship with the municipal allocation office. Questions asked were, for example, 'Describe positive and negative aspects of being a manager for the assistants: How does PA influence own participation in paid work, and how do you consider the organising of PA?' The questions regarding the collaboration with the municipal caseworkers captured the interest among the parents, and they elaborated beyond the questions asked. All the interviews were recorded and then transcribed. The transcriptions were interpreted, categorised thematically and analysed further.

When analysing the transcriptions, the parents' focus made it natural to create two main categories, which were further categorized into subgroups. Translating the quotes from Norwegian to English was done by the authors of this article.

The families had children from two to 16 years old. Three children were in their teens; the others were younger. The children had a variety of impairments: physical impairments, neurological diseases and multiple impairments were represented, as well as both genders. To protect the children's confidentiality, the various impairments will not be described any further, their exact age will not be given and the gender will sometimes be changed. For the same reason, foster parents are also referred to as parents, and the parents' sex is sometimes interchanged. The parents are not referred to by name, but they are given an individual number in the citations, as parent number 1 to parent number 9 (P1–P9).

Results

The parents' experiences take two directions, one concerning the daily running of PA and the other concerning the direct communications with the municipal allocation office. The first four headlines below refer to the daily running, and the last headline refers to direct communication when it comes to obtaining, maintaining and changing the arrangement.

PA's Influence on Family Life

Some parents explain the importance of being a 'family with a disabled child', and not a 'disabled family', to give the child a normal environment. The parents find PA important in order to be able to live a near-normal life and to get the opportunity to give their children the required parental care. For some families, PA helps to avoid conflicts between siblings, and it helps the parents with the extra tasks involved in running the household. The parents provided examples by presenting everyday situations:

P1: Now we can invite other people for dinner. When he gets ill, we can still eat like a family, and he can join us for a little while. Without PA, we have to invite people after he has gone to bed. Now he can take part in a normal family life in the way he can.

The assistants also help the families by directly taking care of the child or the siblings:

P2: Sometimes he only wants to stay with us, and then it's a good thing that the assistant can help the siblings with their homework, go out or go to the cinema with them.

When the families take part in activities, and the child or the adolescent wants to stay at home, he or she can stay with the assistant, and the trip can continue as planned with the siblings. One family has brought the assistant to a wedding, so that the child could also come. Some have brought assistants for holidays because it was the only way to be able to go as a family. As one mother summarises:

P3: Quality of life, dignity, the possibility of love, respect, warmth and family. That is what PA provides the opportunity for. It creates fewer conflicts. It makes it possible to have a family. And it makes it possible for the child to stay more at home than he could otherwise. He can be a part of the family.

When they have assistants in their homes, families naturally lose some privacy. Some parents say that at times, it can be strenuous to have the assistants so close to the family. Still, this is seen of minor importance because their children can now remain at home with their families. Some parents say that the most important factors to make PA a success are that the parents get along well with the assistants, and that they are able to trust them. The possibility of taking part in the hiring process can ensure this.

Parents' Participation in Employment

For these parents, a part of being a normal family is to be able to choose to work. Despite the fact that managing PA can be demanding, all the parents in the study agree that their participation in employment has increased since their child was granted PA.

In one family, the father stayed home for a period. In the first years, he received a cash benefit for care. However, when the family received PA, he began to work full time. One father said that when they were only offered respite care for their teenager, they opted out of employment for the mother in order to be able to help the child at home. As the father says:

P4: So it is obvious that a PA arrangement is necessary for us to remain in employment, when institutions would otherwise be the alternative.

In one family, both parents work full time, which they say is only possible because they can use PA for after school care.

Even if the parents work more with than without PA for their child, some wish for more assistance in order to be able to work more. A father says that both parents have higher education, but they cannot work full time because they do not receive enough PA. One of the mothers who has recently begun working would dearly like to work more, but she finds it difficult to get extra PA for the mornings.

P5: And who is the losing part? It is the family. Mother gets less income, Mother is a little unhappy because she would want to work more, but she is not able to.

The amount of assistance is thus important to be able to work as much as other parents can.

Another family is only granted PA as night watch, but the child is now healthier at night, and they would rather have assistance during the day in order to have better opportunities to take part in work.

Some parents have an arrangement at work that enables them to count sick leaves hour by hour so that they can participate in their children's appointments, such as training and therapy. They reckon that if they had more assistance, the assistants could participate more in these activities, and the parents would be able to spend more time at work.

The Managerial Role

The parents' role as managers for their children's personal assistants includes hiring assistants, finding substitutes when assistants are sick, working out schedules and giving instructions:

P6: We thought that we had enough with the care work, but when there was a possibility of assistants taking that part, and we could decide whom to employ, that decision was easy to make... We are greatly satisfied with that part. I need to watch the time schedules and everything, but we are greatly satisfied.

However, some of the private PA providers also offer to take on some of the managerial tasks.⁴ Some of the parents, from three different municipalities, have chosen a provider who assists them in employing assistants, finding substitutes and working out schedules. The parents then participate in interviewing potential assistants, and they give directions and

⁴ Besides the municipality, the employment responsibility in Norway could also be left to a user-controlled cooperative, to a private company or to the individual user. In all cases, the municipality has the economical and granting responsibility.

inform the providers of their needs. The parents have chosen this type of help from the provider because they consider it as essential in order to be able to manage everyday life. 'It is really nice to have someone ensuring the legal part with confidentiality contracts and police certificates, and that everything is right.'

Most of the parents who carry out all the tasks find themselves able to cope with them, but they still present different experiences. Parents from two families had previously been managers in a work situation. They feel that they cope well with this responsibility, and they consider their earlier experiences in leadership as important to their being able to cope with their role as managers:

P3: From work, I am used to being a leader, and I believe that it has been essential to create a predictable situation. This is not a low-threshold service, and several people didn't understand how we managed. I believe that there is a big difference in whether or not you get overwhelmed by the situation.

Other parents say that they manage the role but find the situation stressful. One parent explains that he uses between eight and 10 hours a week to manage the PA arrangement, as well as having contact with other authorities regarding the child. That makes him too stressed and busy to find the time to apply for more assistance, even if he experiences that they have too little.

The Significance of PA for the Children and the Adolescents

There is a common view among the parents that they see PA as a tool that can assist them in enabling their children to act like and have experiences similar to their peers. However, their emphasis differs according to the age and the disability of their children. For the children who are not yet teenagers, the main significance is related to minimising the stigmatisation of the child, where the child can stay at home with the family and have experiences like other children of the same age, together with the assistant:

P2: The assistant can be there so that he can do what other children do at home, and he cannot manage when he is alone. Because when something is happening that is 'not inside the square', there is someone there who understands and can settle things. He could not go home or be at home without an assistant.

For the teenagers, the aim is to make arrangements that allow the adolescents to be more independent and venture beyond the family sphere. The parents find it less natural to assist their children in all activities, and PA is more directly aimed at the adolescent.

For two of the three teenagers in this study, their impairments are physical. They both have friends without impairments, and according to their parents, the assistance helps the teenagers to keep in touch with their friends and is a tool to give them more independence from their parents, like their peers:

P4: It isn't right if we must be with him all the time when he is with friends, at parties, bowling, and cinema... Normally children at that age are independent.

All these parents also see PA as important for helping their children to fulfil their ambitions at school and be able to work instead of receiving disability benefits as adults.

The Relationship with the Municipal Allocation Office

The municipal caseworkers at the allocation office are the ones granting PA and making decisions regarding extensions and expansions. However, the parents can complement these processes by giving input as experts on the child and the family's needs. How this is carried out has influence on the parents as co-producers and their experience of empowerment.

In spite of the parents' positive experiences with PA, a main conclusion from the study is that the arrangement was difficult to obtain. First, they found that most of the municipalities had a restrictive policy regarding the dissemination of information on PA, and the parents often had to find the necessary information themselves:

P7: No one came and told us about it, that it existed. We had to find out about it ourselves, but when we got the people from the municipality home, we got a lot of information.

Second, the parents experienced that the municipalities often wanted them to choose other types of assistance and tried to persuade them to choose solutions like respite care. They were given arguments like problems in finding assistants, their houses were too small and they probably would not be granted PA anyway:

P3: Then I converted this decision of respite care, of personal support and whatever else they came offering to PA hours. I told them, 'This would not cost you anything more, so I want PA instead. I can arrange it myself.' But no, of course I had to appeal [before receiving it in the end].

When they were granted PA, a number of the families received fewer hours than the parents had applied for, and they then had to fight to get what they considered would cover their needs. Some parents feel a lack of trust from the caseworkers regarding the amount of needed hours:

P9: We would not ask for more than we absolutely need for a minimum... When I go to the municipality and say I need so many hours, it would have been nice if they had seen that. That he probably has not asked for too many, in order to lie down and have a sunbath. This would be what he actually needs.

The parents also experience that they have to consider how they behave so that they will more likely be able to achieve their goals:

P7: You learn in which meetings you can say exactly what you feel, and in which you have to rein yourself, even if you are so angry you can barely sit still.

Some parents say that they have to behave more rigorously and harshly than they are comfortable with in order to get what they need. They cannot be conscious of what the other party thinks of them when they are fighting for what they need.

The parents also describe the importance of predictability of the arrangement. Especially in one municipality, there is no communication with the parents until they receive a letter telling them whether or not the arrangement is supposed to continue in the same way:

P2: You get that letter anyway, if there is going to be a change or not. You have no prerequisite to actually know what they think... I become so stressed when I see the name of the municipality on the envelope... Predictability would have been like gold. If they had started now in March to ask if we should go through the decisions, and then this is our setting. And if we could have a little time before the changes were put in effect, that would have been nice.

These experiences differ to some degree from municipality to municipality. Other parents from another municipality feel that the predictability is good. They receive the letter months before the decision expires, and they know that it will run as before if they have not heard anything in advance.

Concluding Reflections

The extent of the study is limited to the experiences of nine families. It still gives a clear picture of the positive experiences the families have with personal assistance for their disabled children. Although some parents experience loss of privacy as a consequence of the PA arrangement, and although some find the management role stressful, the parents, like the parents in the Swedish studies we referred to (Axelsson, Imms and Wilder 2014; Olsson, Flygare and Roll-Pettersson 2012; Stenhammar 2006), are essentially satisfied with the influence PA has for them and their families. The valued outcome could be summed up as the opportunity of living a normal life. The disabled child can live at home and gradually develop independence like other children. The parents can take part in typical activities like being able to work and having a normal income, going on holidays, having visitors at home and letting the siblings have normal lives.

Regarding co-production with the assistants, it seems natural for the parents that they are in charge. They feel that they are taken seriously as co-producers and are regarded as experts by being given the opportunity to be parents the way they think is the best for their disabled children. That is possible by deciding who to hire as assistants, to what degree they want to include them in their family life, and how much help they want from the providers in managing the arrangement. In other words, the possibility of empowerment due to taking on the manager role is important to experience normality.

In order to help the families achieving this normality, PA sometimes becomes the parents' assistance, rather than the child's—for example, when assistants are used for housekeeping and for taking care of siblings. But it also more directly supports the disabled children's independence when the child can stay 'home alone' with the assistant, and when assistance makes it possible to get to and from school like the other children. According to their parents, the adolescents especially will attain independence by having the opportunity to participate in society and being more independent from the parents. All in all, the parental empowerment is used to empower the children when they see it as expedient, as experts on their children's best interest.

In these managerial tasks, the parents generally do not need to have any contact with the municipal caseworkers. The parents are in control of the assistance, and the power is transferred from the municipal caseworkers to the parents, which corresponds with Needham and Carr's (2009) model for transformative co-production and the criteria for changing power relations in social services.

However, such a transformation seems to depend on that assistance being sufficiently provided. Especially one parent considers that the family has too little assistance, which they see as limiting their opportunity to live normal

lives. The possibility of empowerment when co-producing PA with the assistants seems to depend on the opportunity of being trusted in the co-production with the municipal case workers.

The exhausting relationship with the services that parents with disabled children experience (Tossebro and Lundeby 2006; Lundeby 2008; Connors and Stalker 2003; Rogne and Hareide 2003; Rogne 2016) also applies when the children have PA. This is especially related to the issues of getting information about the arrangement, how much assistance they will receive and their involvement in decision making. Here, we see parents recounting experiences of withholding information, of a lack of teamwork in questions of extension of the arrangement and of not being heard regarding the needed amount of hours, which will also influence the possibilities for flexibility in managing the scheme. The parents are then in a limited way drawn into the process as co-producers. They experience that their values and competences are perceived as being unrecognised, and they feel instead that they are treated with suspicion. Instead of empowerment, the parents are left with a feeling of lack of recognition. On the other side, when parents from one municipality consider the predictability to be good, it is because they trust that the case workers will let them know and discuss the issue if any doubt about the existing arrangement should materialise. This indicates a co-production that leads to empowerment.

Compared to traditional care services for families, PA for children represents an innovation and a huge change when it comes to the ability for parents to be the experts of their children and their family life, and it has a great potential for user experiences of empowerment. By large, the possibility of empowerment seems to depend on what kind of co-production the arrangement allows when it is implemented in the municipality and in the family. In our study, we have located two levels of co-production regarding PA for families with disabled children. When the arrangement works and the power is transferred from the municipality over to the parents, it gives the parents direct democratic control, as Needham and Carrs' (2009) transformative level describes. In other words, it makes possible what Pestoff (2012) characterises as 'co-production heavy'. However, in the decision-making process of granting and following up PA, we find that the parents are not considered as equal co-producers. Rather, it seems like the co-production is amplified by rigorous practices of discretion, which hinder good relationship and participation. When Dempsey and Dunst (2004) confirm the need for both good relationships and participation in care services to allow parents' optimised empowerment, we see that these factors are only partly realised. Still, compared to the established municipal services, co-producing PA allows for a higher degree of empowering parents. We find that the severe limitations of parental co-production in public sector found by Pestoff (2012) are only partly present regarding the PA arrangement for children.

There may be different reasons for the municipal reluctance mentioned by the parents. One is that PA is a new arrangement for families with disabled children. In Norway, it did not appear on the agenda until 2006, and very few families so far have partaken in the scheme. The municipal caseworkers have therefore limited experiences with the scheme for this group. At the same time, it is an innovative scheme that shifts the control from the care services to the families. For the professionals, this kind of shift might appear threatening, representing a loss of control, and it could be considered a risk in the service provision.

According to Needham and Carr (2009), the lack of empowerment for the receivers will be a hindrance for change of care services. When the parents have to fight to achieve and maintain PA for the children, as well as receiving enough hours, we can also assume that some parents give up. Others are simply unaware of the scheme. The result might be that only the parents with the most resources end up receiving PA for their children, because they are the ones most capable of overcoming the thresholds that seem to exist. The change of care-service provision in general is thereby minimised because of lack of empowerment, despite the fact that it possibly improves the lives of the target group. A change of attitudes in the professional caseworkers, as well as a municipal cultural change, will therefore be a prerequisite for making PA for families with disabled children a more commonplace and accepted arrangement, and an even more successful scheme with respect to co-production.

By a change in the Patient and User Rights Act in January 2015, personal assistance was legislated as an individual right for persons with comprehensive and permanent needs for assistance—more than 32 hours each week (Helse- og omsorgsdepartementet 2015). Further research should be implemented to examine whether this change will have consequences for how personal assistance for families with disabled children will be practiced.

Competing Interests

The authors have no competing interests to declare.

References

- Alford, John. 2009. *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-production*. Hampshire: Palgrave Macmillan. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230235816>
- Alford, John. 2015. "Co-production, publicness and social exchange: Extending public service-dominant logic." *Paper presented at International Research Society for Public Management 2015 Conference*. University of Birmingham.
- Anstheil, Kevin M., and Guy-Ronald Joseph. 2006. "Maternal stress in nonverbal learning disorder: A comparison with reading disorder." *Journal of Learning Disabilities* 30(3): 194–205.
- Askheim, Ole P., Jan Andersen, Ingrid Guldvik, Line Jenhaug, and Ingvild S. Begg. 2014. "Brukerstyrt personlig assistanse—statlig policy, kommunal iverksetting og klagesaker". *Forskningsrapport* (162). Lillehammer: Lillehammer University College.

- Axelsson, Anna K., Christine Imms, and Jenny Wilder. 2014. "Strategies that facilitate participation in family activities of children and adolescents with profound intellectual and multiple disabilities: Parents' and personal assistants' experiences." *Disability and Rehabilitation*, 1–9. Early online. DOI: <https://doi.org/10.3109/09638288.2014.895058>
- Barnes, Colin, and Geoff Mercer. 2006. *Independent Futures. Creating User-Led Disability Services in a Disabling Society*. Cambridge: Polity Press.
- Boström, Petra, Philip Hwang, and Malin Broberg. 2010. "Parents' descriptions and experiences of young children recently diagnosed with intellectual disability." *Child Care, Health and Development* 36: 93–100. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1365-2214.2009.01036.x>
- Bowers, Helen, and Anita Wilkins. 2012. "Co-production in Evaluation and Outcome." In: *Social Care, Service Users and User Involvement: Research Highlights on Social Care*, edited by Peter Beresford, and Sarah Carr. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Boyle, David, and Michael Harris. 2009. *The Challenge of Co-production*. London: NESTA.
- Christensen, Karen. 2016. "Personalised care funding in Norway: A case of gradual co-production." *Social Policy Review* 28: 233–249. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt1189drw.18>
- Connors, Clare, and Kirsten Stalker. 2003. *The Views and Experiences of Disabled Children and Their Siblings: A Positive Outlook*. London: Jessica Kingsley.
- Cuzzocrea, Francesca, Rosalba Larcian, and Finn West. 2013. "Family and parental functioning in parents of disabled children." *Nordic Psychology* 65(3): 271–287. DOI: <https://doi.org/10.1080/19012276.2013.824201>
- Davis, Kate, and Susana Gavidia-Payne. 2009. "The impact of child, family and professional support characteristics on the quality of life in families of young children with disabilities." *Journal of Intellectual and Developmental Disability* 34(2): 153–162. DOI: <https://doi.org/10.1080/13668250902874608>
- DeJong, Gerben. 1983. "Defining and Implementing the Independent Living Concept." In: *Independent Living for Physically Disabled People*, edited by NM. Crewe, and IK. Zola. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Dempsey, Ian, and Carl J. Durst. 2004. "Helpgiving styles and parent empowerment in families with a young child with a disability." *Journal of Intellectual and Developmental Disability* 29(1): 40–51. DOI: <https://doi.org/10.1080/13668250410001562874>
- European Network on Independent Living. 2013. *Personal Assistance Services in Europe*. Dublin: European Network on Independent Living.
- Fairthorne, Jenny, Colleen Fisher, Jenny Bourke, and Helen M. Leonard. 2014. "Experiences impacting the quality of life of mothers of children with autism and intellectual disability." *Psychology Research* 4(8): 666–684. DOI: <https://doi.org/10.17265/2159-5542/2014.08.005>
- Glasby, Jon, and Rosemary Littlechild. 2009. *Direct Payments and Personal Budgets*. Bristol: The Policy Press.
- Grue, Lars. 1999. *Funksjonshemmet ungdom og livskvalitet*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Grue, Lars. 2001. *Motstand og mestrings. Om funksjonshemmedes livsvilkår*. Rapport nr. 1, Oslo: NOVA.
- Grönroos, Christian, and Annika Ravall. 2011. "Service as business logic: implications for value creation and marketing." *Journal of Service Marketing* 22(1): 5–22. DOI: <https://doi.org/10.1108/0956423111106893>
- Grönroos, Christian, and Päivi Voima. 2013. "Critical service logic: making sense of value creation and co-creation." *Official Publication of the Academy of Marketing Science* 41(2): 133–150. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11747-012-0308-3>
- Gundersen, Tonje. 2012. "Human dignity at stake: How parents of disabled children experience the welfare system." *Scandinavian Journal of Disability Research* 14(4): 375–390. DOI: <https://doi.org/10.1080/15017419.2011.592955>
- Haugen, Gry Mette D., Marianne Hedlund, and Christian Wendelborg. 2012. *Det går ikke an å bruke seg sjøl både på retta og vranga*. Trondheim: Mangfold og inkludering, NTNU samfunnsforskning AS.
- Helse- og omsorgsdepartementet. 2000. *Brukerstyrt personlig assistanse*. Oslo: Rundskriv 1-20/2000. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/i-202000/id445628>.
- Helse- og omsorgsdepartementet. 2005. *Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)—utvidelse av målgruppen*. Oslo: Rundskriv 1-15/2005. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/i-152005/id445639>.
- Helse- og omsorgsdepartementet. 2015. *Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)*. Rundskriv nr. 1–9/2015. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Hunter, Susan, and Pete Ritchie. 2007. *Co-production and Personalisation in Social Care*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- Ingstad, Benedicte, and Hilchen T. Sommerchild. 1984. *Familien med det funksjonshemmede barnet. Forløp—reaksjoner—mestrings*. Oslo: Tanum-Norli.
- Jenhaug, Line. 2014. "Det gjør det mulig å ha en familie samla.» Foreldres erfaringer når et barn har fått innvilget brukerstyrt personlig assistanse." Master thesis. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.
- Kittelsaa, Anna, and Jan Tøssebro. 2014. "Foreldrenes erfaringer med hjelpeapparatet." In: *Oppvekst med funksjonshemming: Familie, livsløp og overganger*, edited by J. Tøssebro, and C. Wendelborg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lundeby, Hege. 2008. *Foreldre med funksjonshemmede barn: En studie av familiemonster, yrkesaktivitet og møter med hjelpeapparatet*. Doctoral dissertation. Trondheim: NTNU.
- Martin, Steve. 2009. "Engaging with citizens and other stakeholders." In: *Public Management and Governance*, edited by T. Bovaird, and E. Löffler. London: Routledge.
- Meld. St. 29. 2012–13. *Morgendagens omsorg*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

- Meld. St. 34. 2012–13. *Folkehelsemeldingen. God helse—felles ansvar*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Murray, Pippa. 2000. "Disabled children, parents and professionals: Partnership on whose terms?" *Disability & Society* 15(4): 683–698. DOI: <https://doi.org/10.1080/09687590050058251>
- Needham, Catherine. 2007. "Realising the Potential of Co-production: Negotiating Improvements in Public Services." *Social Policy & Society* 7(2): 221–231. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1474746407004174>
- Needham, Catherine, and Sarah Carr. 2009. "Co-production: An emerging base for adult social care transformation." Research Briefing 31. London: Social Cares Institute for Excellence. <http://www.scie.org.uk/publications/briefings/briefing31>.
- NESIA (National Endowment for Science Technology and the Arts). 2011. "Co-production Phase 2: Taking co-production to scale in services for patients with long-term health conditions." In: *Strategic Partners: Call for Proposals*. London: Author.
- Norges forskningsråd. 2015. *The Impact of a Child's Special Care Needs on Maternal Sickness and Work Participation*. https://www.forskningsradet.no/prosjektbanken_beta.
- NOU. 2011. 11 *Innovasjon i omsorg*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Olsson, Ingrid, Katarina Flygare, and Lise Roll-Pettersson. 2012. "Stöd och belastning—föreldrars erfarenheter av personlig assistans till barn med autism och utvecklingsstörning." *Barn* 4: 25–40.
- Osborne, Steven P., Zoe Radnor, and Greta Nasi. 2013. "A new theory for public service management? Toward a (public) service dominant approach." *The American Review of Public Administration* 43(2): 135–158. DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074012466935>
- Osborne, Steven P., Zoe Radnor, and Kirsty Strokoch. 2016. "Co-production and the co-creation of value in public services: As Suitable case for treatment?" *Public Management Review* 18(5): 639–653. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927>
- Parks, Roger B., Paula C. Baker, Larry L. Kiser, Ronald Oakerson, Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Steven L. Percy, Martha B. Vandivord, Gordon P. Whitaker, and Rick Wilson. 1981. "Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Institutional Considerations." *Policy Studies Journal* 9(7): 1001–1011. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x>
- Pestoff, Victor. 2011. "Childcare in eight European countries." In: *New Public Governance, the Third Sector, and Co-Production*, edited by V. Pestoff, T. Brandsen, and B. Verschuere Sidetall. New York: Rutledge.
- Pestoff, Victor. 2012. "Co-production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence." *Voluntas* 23: 1102–1118. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9308-7>
- Ridderspore, Bim. 2003. *Att möta det oväntade: tidig föredraskap til barn med Downs syndrom*. Doctoral dissertation. Lund: Lunds universitet.
- Rogne, Kjersti T., and Berger J. Hareide. 2003. *Tiden sammen må tilranes. Hverdagsliv og samliv i familier med funksjonshemmede barn*. Vikersund: Samlivssenteret Modum Bad.
- Rogne, Kjersti T. 2016. "I det lange løp. En oppfølgingsstudie om hverdagsliv og samliv i familier med utviklingshemmede barn." *Fokus på Familien* 3: 220–239. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.0807-7487-2016-03-04>
- Scourfield, Peter. 2015. "Implementing co-production in adult social care: An example of meta-governance failure?" *Social Policy and Society* 14(4): 541–554. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1474746414000438>
- Skålén, Per, Johanna Gummerus, Catharina von Koskull, and Peter R. Magnusson. 2014. "Exploring value propositions and service innovation: A Service-dominant logic study." *Journal of the Academy of Marketing Science* 41(2): 133–150. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11747-013-0365-2>
- Socialstyrelsen. 1995. *Personlig vårdare på Gotland. En uppföljning av LSS og LASS*. Art. nr. 1995-49-6. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SSB. 2016. Statistisk sentralbyrå: Pleie- og omsorgstjenester, iag egne figurer. <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabell/Hjem.asp?KortNavnWeb=pleie&CMSSubjectArea=helse&checked=true>.
- Stenhammar, Ann-Marie. 2006. "Handlingsplanen for barn og ungdomar." In: *Handikappolitiken i praktiken. Om den nationella handlingsplanen*, edited by Peter Brusén, and Anders Printz. Stockholm: Gothia Förlag.
- Tossebro, Jan, and Hege Lundeby. 2006. "Kampen og tilfredsheten—om tjenester for familier med barn med funksjonsnedsettelse." In: *Sosiale tjenester for familier som har barn med funksjonsnedsettelse*, edited by OP. Askheim, T. Andersen, and J. Eriksen. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tossebro, Jan, and Veronika Paulsen. 2014. "Foreldres deltakelse i arbeids- og samfunnsliv." In: *Oppvekst med funksjonshemming. Familie, livsløp og overganger*, edited by J. Tossebro, and C. Wendelborg. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- United Nations. 1989. *Convention on the Rights of the Child*. <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx/>.
- Vargo, Steven, and Robert Lusch. 2008. "Service-dominant logic: Continuing the evolution." *Official Publication of the Academy of Marketing Science* 36(1): 1–10. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11747-007-0069-6>
- Williams, Brian N., Seong-Cheol Kang, and Japera Johnson. 2016. "{Co}-contamination as the dark side of co-production: Public value failures in co-production processes." *Journal of Public Management Review* 18(5): 692–717. DOI: <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111660>

How to cite this article: Jenhaug, Line and Ole Petter Askheim. (2018). Empowering Parents as Co-producers: Personal Assistance for Families with Disabled Children. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 20(1), pp. 266–276. DOI: <https://doi.org/10.16993/sjdr.57>

Submitted: 28 September 2017 **Accepted:** 28 September 2017 **Published:** 11 June 2018

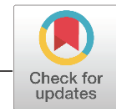
Copyright: © 2018 The Author(s). This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited. See <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



Scandinavian Journal of Disability Research is a peer-reviewed open access journal published by Stockholm University Press.

OPEN ACCESS 

3



Employees' resistance to users' ideas in public service innovation

Line Margrethe Jenhaug 

Department of Social Work and Guidance,
Inland Norway University of Applied
Sciences, Lillehammer, Norway

Correspondence

Line Margrethe Jenhaug, Department of Social
Work and Guidance, Inland Norway Univer-
sity of Applied Sciences, 2624 Lillehammer,
Norway.
Email: line.jenhaug@inn.no

Abstract

This article contributes to the existing criticism of the positive emphasis on user participation in service innovation as co-creation by examining employee resistance to user-driven innovation. The empirical base comprises interviews, document studies, and observations from a project that focused on implementing a user-initiated idea in public care services in Norway. To discuss employee resistance to innovative user ideas, a power perspective is included by drawing on the Foucault-based theory of identity regulation and discourse. Employees resist the required identity regulation by distorting the initial innovative idea to align with their problem representations, which is facilitated by entangled discourses. The power relations embedded in the different parties' subject positions emphasize how governing the user side is incompatible with being governed by the users. The article contributes to our knowledge of service innovation and the co-creation of value by demonstrating discursive mechanisms for twisting value propositions.

KEYWORDS

co-creation, discourse, identity regulation, service innovation, user-driven innovation

This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

© 2020 The Authors. *Australian Journal of Public Administration* published by John Wiley & Sons Australia, Ltd on behalf of Institute of Public Administration Australia

1 | INTRODUCTION

In Western welfare states, user participation in service innovation is being promoted increasingly and conducted in both private and public sectors (Hasu, Saari, & Mattelmäki, 2011; Jæger, 2011; Osborne, 1998; Osborne & Brown, 2011). This is a result of the realization that positive outcomes from innovation in services require user involvement to ensure user values. Inviting users into the innovation process is frequently referred to as user-driven innovation and is embraced for the purposes of ensuring services that are higher in quality, less costly, and more effective (Sørensen, 2012; Torfing, Sorensen, & Roiseland, 2019; Trischler & Scott, 2016; Von Hippel, 2005). Policy documents in Western welfare states also increasingly refer to users as co-producers necessary for the sustainability of services and the public sector (Jæger, 2011; Jenhaug, 2018). Currently, research is focusing on drivers for and barriers to including users in public innovation at a system level and at an individual level as resource integration and value propositions from different stakeholders. User-driven innovation presupposes the acknowledgement of users as 'experts-by-experience', as Meriluoto (2018) called them. Public innovation with user input is placed into a co-creation paradigm, where innovation represents the highest level of co-creation as it includes and activates users (Torfing et al., 2019). However, a growing body of literature examines the phenomenon of co-creation in a power perspective as a neoliberal governmentality discourse in marketing (Beckett, 2012; Beckett & Nayak, 2008; Cova & Cova, 2012; Zwick, Bonsu, & Darmody, 2008), which has yet to mature within public sector research and is not included in the service innovation literature. This article considers user-driven service innovation from the perspective of this critical research on co-creation in the private sector.

A few contributions have provided insights into the difficulties related to implementing user-generated innovative ideas (Magnusson, Matthing, & Kristensson, 2003). Sundbo (2011) found that employees tend to 'other' users who suggest service changes, thus distancing themselves from the users and demonstrating an unwillingness to adapt to users' wishes. As user-driven innovation demands employee involvement and changes in practices, resistance to users' ideas can express reluctance to modify professional roles or professional identities as decision makers and sole experts. Foucault (1982) theoretically linked resistance connected to identity to power relations, constituting a gap in the field of critical studies of user involvement in service innovation. This article challenges the harmonizing view of the user's role in user-driven innovation by exploring how employees resist user-driven innovation from a power perspective.

The analysis is based on an in-depth study of the implementation process of a user-driven and innovative idea in care services. In this study, family carers are represented as users by virtue of their role in relation to end users. Family members are increasingly seen as important co-producers of public welfare services (Pestoff, 2012; Realpe & Wallace, 2010), and how such services are organized and delivered will have important consequences for the care the family members provide (Jenhaug, 2018). The aim of the idea studied was to give family carers greater influence in their collaborations with care services on a daily basis.

In the next section, I will first further outline the theory of user-driven innovation and service innovation and frame the idea of giving family carers more influence as a potential innovation. In order to understand employees' resistance to user-driven ideas, power/knowledge and the associated concepts of resistance and identity regulation are introduced. Second, the empirical study will be explained in greater detail, followed by a description of the methodological and analytical approach. The findings and analysis will then be presented, followed by a discussion that aims to offer a practical and theoretical

contribution regarding resistance to user-driven service innovations. A short conclusion summarizes the content and suggests further research.

2 | USER-DRIVEN SERVICE INNOVATION

Research has concluded that users' input is necessary during service innovation processes (Henkel & Von Hippel, 2004; Karlsson, Skålén, & Sundström, 2014; Von Hippel, 2005). Users have even been described as the 'driving force' of innovation (Sundbo & Toivonen, 2011, p. 4). To contribute to innovative results, Agger and Lund (2011) highlighted the importance of giving users a role as co-producers and public innovators, which means giving them the responsibility, in addition to the right, to innovate in the public sector.

Public sector innovation research is inspired by the marketing tradition in service innovation, which has introduced value co-creation as a distinct concept in the innovation process (Osborne, 2018). Co-creation is defined as 'joint collaborative activities by parties involved in direct action, aiming to contribute to the value that emerges for one or both parties' (Grönroos, 2012, p. 1520). Skålén (2018, p. 93) defined service innovation as 'the development of new or existing value propositions that have a positive impact on the customer's value creation'. Whether the effort involved in change is considered an innovation or not is, therefore, dependent on the user's or the customer's considerations of the outcome of the innovative effort. Giving family carers more influence with regard to daily service production for end users can be considered a new value proposition that, presumably, could have a positive impact on family carers' value creation. This gives the idea that is studied innovative potential.

Conceptualizing a service logic, users' experiences of a service are considered important to a company and, in order to secure value for the users, they must be included as partners during service development (Grönroos, 2008; Grönroos & Voima, 2013; Vargo & Lusch, 2004, 2008). In public sector research, the user's conceptualization of value is also emphasized as the main element of innovation (Osborne, Radnor, & Nasi, 2013; Skålén, Karlsson, Engen, & Magnusson, 2018), arguing that public sector sustainability is dependent on the value experienced by service users (Alford, 2016; Osborne, Radnor, Kinder, & Vidal, 2015). To enable users, citizens, or third parties to be co-creators of value, services have to recognize what individuals value and provide it.

Skålén et al. (2018, p. 704) emphasized problem-finding and problem-solving as the most important factors for co-creating public service innovation:

By being involved in problem-finding and problem-solving practices, intra-organizational actors, such as frontline employees, and extra-organizational actors, such as users, may detect problems with existing value propositions and offer solutions resulting in ideas that may develop existing value propositions or create new ones.

To understand employee resistance, this article explores the mechanisms of implementing value propositions based on problem-finding and problem-solving in a power perspective. Sørensen and Torfing (2011b) emphasized the need for different perspectives among the parties involved in order to ensure the quality of innovative ideas. Furthermore, they stressed framing innovation across organizations as being especially difficult because the process requires that roles and ways of thinking have to change (Sørensen & Torfing, 2011a). If users are given more influence in practice, then professionals may be required to downplay their identities as experts, which has been found to be difficult. The study by Sundbo (2011) demonstrated the hindrances of user-driven innovation related to employees' roles as professionals at a café. Taking on a professional role resulted in the employees emphasizing

the differences between themselves and the users, as well as the perspective that they had knowledge and expertise that users did not have. This led to their reluctance to ask for or act upon innovative ideas that originated with users. This indicates that position and identity as a professional play a significant role with regard to resisting user-initiated ideas, and that both pave the way for a power perspective in the study of user-driven service innovation. The next section outlines a Foucauldian-informed view of how to study resistance to user-driven service innovation.

3 | POWER, IDENTITY, AND RESISTANCE DURING SERVICE INNOVATION

When services promote users as innovators and include them in innovation processes, employees' identities as experts need to be regulated towards seeing these users' expertise as equally important, or as what Hasu et al. (2011, p. 252) described as 'a new type of expertise and expert identity' for professionals. Foucault (1982) related identity regulation and resistance to power constructions based on knowledge and conveyed through discourse. Based on Foucault (1991), discourse can be defined as the difference between what you 'could' say during a specific period and what actually becomes institutionalized as the truth and spoken by a social group. The power of discourse is dependent on the knowledge it conveys, with power and knowledge being interdependent. Discourses affect people's identities; as Foucault (1991, p. 58) put it: 'Discourse is not a place into which the subjectivity irrupts; it is a space of differentiated subject-positions and subject-functions'. In other words, discourse affects subject positions rather than the opposite. Some individuals are given subject positions as 'users' and others as 'professionals', which also – to a certain degree – determines the behaviours of both groups. Some discourses are accorded a higher status than others, whereas some positions from which discourse is conveyed are, according to Bacchi (2009), more influential than others, for example the media, politics, and science. Consistent with a social constructionist epistemology, a person's identity will always be regulated by discourse reflecting certain beliefs and truths, depending on access to knowledge and the kind of knowledge that is accessible. In this way, discourses, or regimes of knowledge, embed power as they produce identities, and 'Discourses exert power because they transport knowledge on which collective and individual consciousness feeds' (Jäger & Maier, 2009, p. 39). Through policy, science, and the media, for instance, a society will convey a discourse that is believed to serve the common good. Identity regulation is conducted through techniques of governmentality, which are concretized as societal evaluations, punishments, and rewards, called disciplinary power, and through the inner yearning to satisfy societal expectations, for example by means of scrutinizing oneself, confessions, and receiving guidance, called technologies of the self (Foucault, 1988). Skålen (2018) concretized the fact that 'power manifests itself through identity construction'. One governmentality technique described by Foucault (1982, pp. 177–178) is 'dividing practices', that is objectivizing subjects into categories more or less attractive. McKay and Garratt (2013) identified 'dividing practices' regarding the responsabilization of parents in schools. They found that schools divided parents into the categories of good and bad, with 'bad parents' being recognized as opposing the established truths to which the schools related, and 'good parents' accepting the problems represented by the schools. The schools aimed for parents to participate the 'right way'. Similarly, the co-creation discourse is, according to critical marketing theory, a governmentality technique aiming for customers' resource integration by constructing an attractive, active customer identity and helping them to make choices that are beneficial to the firm (Beckett, 2012; Beckett & Nayak, 2008; Cova & Cova, 2012; Zwick et al., 2008). Considering user-driven innovation as value co-creation and as the implementation of value propositions based

in problem-finding and problem-solving (Skålén et al., 2018), these findings of co-creation as a governmentality technique form a background for discussing employees' resistance of identity regulation.

Järvinen (2004) and Villadsen (2003), in agreement with Foucault, described employees helping users make good decisions as 'power mechanisms'. The profession of care worker is constituted through the user's need for guidance, whereas knowledge of users' weaknesses, needs, and wishes makes employees capable of leading them towards the welfare state's ideals. As professionals are given the role of guiding users into responsible subjects, they are, through discourse, placed in a superior subject position compared to service users. Nevertheless, during user-driven service innovation processes, employees have to acknowledge users as 'experts-by-experience', which challenges employees' subject position as supervisors.

According to Foucault (1976, 1980), identity regulation and resistance against it are embedded in the nature of power relations. Instances of resistance 'are spread over time and space at varying densities, at times mobilizing groups or individuals in a definitive way, inflaming certain points of the body, certain moments in life, certain types of behavior' (Foucault, 1976, p. 96), and resistance is described as potentially utilizing the same techniques used for regulating identities. Covaleski, Dirsmith, Heian, and Samuel (1998) found that, in organizations, resistance to governmentality techniques of identity regulation from organizational leaders is rooted in subject positions, such as those of autonomous professionals, and that this resistance is an exercise of professional power. Institutionalized subject positions may, therefore, form the basis of resistance to new subject positions. Such resistance is likely to emerge in cases where the new subject position counters the institutionalized one.

Hence, putting individuals or groups of people in a structural position as innovators does not automatically mean that they will be in a position to make changes because the structural position does not necessarily reflect the parties' subject positions; as Foucault stated, 'Relations of power are not in superstructural position[s]' (Foucault, 1976, p. 94).

Tensions between parties' identities as experts, in relation to power positions, are relevant when examining how employees might resist user-driven innovations.

4 | EMPIRICAL SITE AND METHODOLOGY

4.1 | Empirical site

A centre for family carers (Pårørendesenteret i Oslo; here translated as the Family Care Centre in Oslo (FIO)) has developed, in collaboration with the health department of Oslo, an innovative idea and helped implement it in diverse municipal care services. The FIO is led and organized by family carers, and both the FIO and the municipal health department representative will, henceforth, be referred to as 'the initiators'.

The aim of the idea was to improve the collaboration between family carers and municipal service employees on a daily basis by seeing the two as equal partners – as well as experts – with regard to the needs of end users.

The municipal service leaders were introduced to the idea of 'enhanced collaboration with family carers' as 'taking the family carers more seriously'. The service leaders agreed to implement the initiators' idea, and employees were introduced to it by the initiators at workshops that included teaching, role-playing, a 'toolbox' of forms presented and given to employees, and discussions about specific cases concerning collaboration. The aim was to regulate the employees' practices and attitudes towards taking family carers' perspectives. In addition, a family carer representative was present and discussed her experiences of having a child with a mental disability. For role playing, the employees played the

parts of family carer and an employee in pairs, practicing dilemmas they might encounter based on notes describing both positive and negative experiences. In advance, the employees had submitted cases describing cooperation with family carers that were to be discussed with the initiators at the workshops. The toolbox for the employees to use was developed by the FIO centre and included forms to complete with the family carers, including a consent form, a form regarding what to talk about at the first meeting (the family carers' duties and needs and their recommendations for the end user), a form about what to do in emergency situations, and one for mapping the end user's social network. Additionally, the toolbox had an introduction and a guide for dialogue with family carers. The health department representative conducted the instruction using a PowerPoint presentation and focused on the same topics as those addressed by the toolbox: preconditions for cooperation, clarification of roles, dialogue, network, and consent. Together, the instructional component and the toolbox were developed to inform employees about ways to include family carers, and the role playing and discussions aimed to help the employees identify ways to include family carers in practice.

The implementation process is, technically, putting the family carer representatives in positions as experts and innovators. The question to be considered is whether these positions give the initiators influence in practice. This article will discuss whether the implementation process was a success compared to the initial idea and aims to determine what factors influenced the outcome by interviewing the employees following the workshops.

4.2 | Methodology

The empirical study took place between 2016 and 2018, and a mixed-methods approach was used that included individual interviews, focus group interviews, observations, and document analyses with regard to the implementation of the innovative idea (see Table 1).

To identify the discourses determining the current identities, I found it important to ask questions about the participants' perceptions in the form of semi-structured interviews. The initiators were asked what they would like to change, how they had collaborated to create the concept, and how their experiences of the workshops had been thus far. Questions to the employees were, for example about experiences during their day-to-day collaborations with family carers, what they would like to change, whether the workshops had influenced their thoughts, and what they remembered from them. Each individual and focus group interview lasted about an hour, after which the interviews were transcribed. All the interviewees were informed about the project and signed a participation consent form; the employees, the leader of the FIO, and the health department leader were informed of the potential for them to be recognized because of their positions. The workshop observations lasted approximately 3 hr; I noted what happened, transcribed some parts of the discussion, and sketched out several analytical thoughts. Those taking part in the workshops agreed to be observed.

4.3 | Data analysis

To understand resistance as being related to identity and dependent on discourse, for this article, critical discourse analysis (CDA) is used, based on Foucault's discourse theory. This CDA is aimed not only at analysing what is happening but also how and why it is happening. Inspired by Foucault, discourse analysis was conceptualized by Bacchi (2009) as the 'what's the problem represented to be' approach. Inspired by this approach, I analysed how solutions are grounded in certain problem representations through the discourses present. Although Skålen et al. (2018) emphasized service innovation in terms of problem-finding and problem-solving, Bacchi insisted that parties often have different problem representations, with the solution being based on power positions among the stakeholders. Thus, the

TABLE 1 Methods and empirical sources

Role during the implementation process	The participants	Method time and place	Document sources
Developed the concept together and led the workshops	Leader and staff at the Family Care Centre in Oslo (FIO)	One interview with the leader and deputy on the premises of the FIO, June 2017	Documents regarding planning and evaluating the concept and their PPT presentations Documents regarding the "toolbox" of forms offered to employees
	Health department representative	One individual interview at the health department representative's workplace, June 2017	
Implementing the concept	Employees from several housing services	Observation of two workshops, both in October 2017	Documents regarding cases submitted by employees from the distribution office and housing services
	Four employees of housing for people with mental disabilities, Four employees of psychiatric day care, Seven employees of an office that provides services to the users (the distribution office)	One focus group interview with each group of employees at their workplace; with the employees of housing for people with mental disabilities, a few weeks after their workshop; with the employees of psychiatric day care, 6 months later; and with the distribution office 1 year after the workshop. All from 2016 to 2018	

mission of the analysis is to shed light on the problem from different perspectives, as I have done in this article.

As described by Alvesson and Kärreman (2007) and Samuels (2000), the analytical approach is inspired by abduction, being a combination of deduction and induction. I had a pre-understanding of user-driven innovation and employee resistance, as well as an understanding of the lack of a power perspective, and this basis in theory, combined with the inductive elements of scrutinizing the empirical material, was aimed at developing new knowledge of employee resistance to innovative ideas developed by the user side.

All data were categorized and analysed using NVivo 11. To examine employee resistance, I first coded the utterances, observations, and documents into 18 categories, for example 'good cooperation', 'bad cooperation', 'performance of care work', 'the municipalities' responsibility', 'information from family carers', and 'information to family carers'. In scrutinizing identity regulation and resistance among employees, it is critical to identify their conceptions regarding the family carers before and after implementation of the idea, compared to the family carers' conceptions of themselves. A close reading of the coding and analysing the empirical material as a whole, in line with Carter and Little (2007), revealed that the different nodes could be placed into three discourses with regard to family carers: 'family carers as experts', 'family carers as difficult', and 'family carers as responsible'. Among the participants, these three discourses appeared to various extents on different occasions, as shown in Table 2. The results of the analysis will be outlined in the Findings section; all quotations in that section were translated into English by the author.

5 | FINDINGS

This section begins with an analysis of discourses that represent the initiators and the employees 'before and during' the workshops (where implementation of the innovative idea of family carer influence was attempted) and is structured according to the three discourses that appeared. Then, these findings are compared with the discourses among the employees 'after' the workshops as a basis for discussing identity regulation and employee resistance to the user-driven and innovative idea. These findings will be discussed in the next section in relation to earlier critical contributions of co-creation from a user perspective.

5.1 | Family carers as experts

The interviews with the two initiators and the observation of one meeting between them made it clear that the FIO and the health department representative agreed on the aim of the workshops, that is, to implement the idea of enhanced collaboration by encouraging employees to give family carers more influence. This safeguarding of family carers' perspectives and values enables the idea to be called 'user driven'. Further examination of the process of developing the idea is not included here as the issue is the implementation of the idea into the services.

The idea concerning enhanced collaboration by giving family carers more influence is expressed in terms of being taken seriously as an equal partner or being regarded as experts.

... You [the employees] are not only going to listen to me until I'm finished; you're also going to discuss what I say, and then we're going to have an equal dialogue concerning what's best for him or her [the person in need of care]. (FIO leader)

TABLE 2 Empirical sources and discourses about family carers

	Family carers as experts The problem is represented as not having enough influence during service production as experts regarding those in need of care.	Family carers as responsible The problem is represented as not receiving sufficient help or support for taking care of a loved one.	Family carers as difficult The problem is represented as a lack of trust in the employees' expertise.
Interviews with initiators	+	+	
Observations of initiators at meeting	+		
Observations of workshops with the initiators and employees	+	+	+
Toolbox from the initiators presented at workshops	+	+	
Cases from employees submitted in advance		+	+
Interviews with employees after workshops		+	+

The family carers' problem is that they are often ignored as sources of knowledge about the persons in need of care. The innovative concept of giving users more influence is aimed at addressing this problem. Improved cooperation will, therefore, take into consideration family carers as experts in order to recognize and integrate their knowledge and, thereby, provide beneficial services for users. Accomplishing this calls for changing the employee/professional's role to one as a facilitator of services. According to one staff member at the FIO, 'The thing is that health staff have new roles, but they don't understand this. They're not authorities anymore, but cooperators, facilitators, secretaries'. The emphasis on employees having less authority requires identity regulation among these employees and aligns with the goal of giving family carers more authority as experts, which is what the initiators aimed to convey to the employees as the core of the innovative idea during the workshops.

At the workshops with the service employees, the discourse about family carers as experts is expressed by the initiators. Sometimes this is vague, as in the following comments: 'Why not do as the family carers sometimes want you to do?' 'We need each other, employees and family carers'. Other times, it is expressed more explicitly, as in this comment by the FIO leader: '[The employees] have to understand that the family carers' knowledge of the user is important for the job they're doing...'. One

of the forms included in the employees' toolbox instructs them to ask about the family carers' wishes and how the family carers would prefer to collaborate, thus demonstrating a 'family carers as experts' discourse.

The initiators see the problem in terms of the family carers having too little influence during service provision. If the employees agree and respond to the solution to the problem in terms of seeing family carers more as experts, then they will be demonstrating their willingness to regulate their identities.

5.2 | Family carers as difficult

Even before the workshops, the employees revealed their perception of the problem as troublesome collaborations with family carers, with their aim being to acquire help addressing and preventing these conflicts analysed from the cases they sent to the initiators in advance:

... The new primary contact and some other employees are described as incompetent [by the family carer], and some employees are receiving harsh feedback from this family carer. There have been several meetings between leaders of the unit and family carers to try to improve cooperation, without success.... How can we prevent these situations, and how should we handle things when such situations occur?

From a distribution office, the following case was submitted:

... This family carer clearly says that the family is dissatisfied with the service in regard to follow-up and activation. The user is closely followed by specialists regarding different diagnoses. The family carer regularly asks for access to and printouts of the journal, and we and the medical supervisor spend a lot of time going through questions dealing with interventions and reports. The family carer is perceived to be critical of the staff and of the doctor's conception and follow-up of the user's health status.

It seems as though the family carers are considered problematic when they take on the roles of 'experts by experience' and supervising the professionals. Conflicts may escalate when family carers are not treated as equals and when services are not provided according to the family carers' advice.

At the workshops, the cases were raised as planned, and the employees again expressed their frustration with regard to difficult family carers. They also guided each other in solving the problems, for example 'Just listen to the family carers; don't do anything, just take the time to listen' (housing service employee). Other advice given by a leader was to sit down and talk with all the residents at a home for persons with disabilities in an effort to demonstrate to the family carers that the employees are involved in the residents' lives.

The family carer representative who was hired told her story about cooperating with the housing service and also described difficult family carers, emphasizing how they should behave in order to forge good relationships with the employees. The employees were nodding along with these statements. Here, the family carer representative confirmed the employees' experiences with difficult family carers.

This emphasis on family carers as difficult, therefore, represents the employees' problems and confirms their superior subject position.

5.3 | Family carers as responsible

Both sets of stakeholders emphasized that family carers are responsible for performing care work. The FIO talks about the responsibility of family carers as something that the welfare state has taken away

from them: ‘...the welfare state is overloaded when it comes to what it can offer, and there will be nicer and warmer care if we’re given back some family care initiatives’ (FIO leader). During the workshops, the initiators argued that family carers could perform some of the work in users’ apartments, and the above utterance, explaining that family carers and employees need each other, can also be interpreted to mean that family carers should be responsible for parts of the care work. The initiators portrayed these responsibilities in terms of being close to the user and, therefore, able to offer value that the services cannot.

However, according to the initiators, the family carers need help and facilitation: ‘They need special leave arrangements, relief care opportunities and recognition for their work’ (FIO deputy). The initiators emphasized that it is the employees’ responsibility to identify ‘how the family as a whole handles the situation and how it has affected them’ by asking questions about their daily lives, finances, feelings, spare time, and support networks.

Likewise, the employees expressed that family carers are responsible. Several of the cases submitted in advance by the employees reflected on family carers in terms of their being responsible for care work, as in the following from a distribution office:

How can we collaborate better with family carers after public services have started to help? How can we convey the thought that public services can never replace the care and social contact that family carers provide and make them trust in us [also] taking responsibility?

The employees need the family carers to take responsibility as ‘family’, not by interfering with how the service is performed. One employee described that a mother who was frustrated and lacked trust in the services needed to be reminded of her role: ‘I told her directly that [the resident] needed her as a mother. The mother’s attitude changed in about half a year’.

Seen through the lens of the ‘family carers as responsible’ discourse, the problem for family carers is a lack of help to manage the responsibility, whereas for employees, the problem appears to be a lack of initiative for care work among some of the family carers. The employees are in agreement with the family carers on one point, namely that they are irreplaceable and important to the users and their well-being. The responsibility discourse is coherent with the governmental emphasis on family carers with regard to their responsibility for the end user (Jenhaug, 2018).

To summarize the findings so far, three discourses on family carers are represented by the two parties: family carers as experts, family carers as difficult, and family carers as responsible. These discourses include corresponding problem representations of too little influence, too little initiative, and too many conflicts. ‘Family carers as responsible’ is a common discourse with regard to family carers being irreplaceable and differing in relation to the problem representation: too little facilitation versus too little initiative.

5.4 | Employees’ stance after the workshops

To learn whether the employees had begun to regulate their identity towards seeing the family carers more as equal partners after the introduction of the innovative idea, the employees’ stance following the workshops was analysed. Changes were identified; for instance, they talked about how to avoid being provoked by difficult family carers. To quote one employee at the housing group: ‘It is strengthened, the idea that they have something to say, and that you have to think about it all the time, that the information the family carers convey, it is not just to bother me’. Another said:

... there's always a reason [unpleasant outbursts by family carers], you have to remember that. If not, you're trapped, and it becomes problematic. Irritating... No matter how stupid it is, whatever they say, you have to just say back 'I'll take it further, I'll look into it'.

Thus, the employees came to a better understanding of why the family carers act as they do, and they saw the importance of maintaining good relationships with family carers. However, the employees' remarks also revealed that, in practice, they do not necessarily see the family carers as experts who possess important knowledge that should influence the service the end users receive any more than it did before. The family carers' interference in how to manage the needs of the end users still seems to annoy the employees, as this comment makes clear:

[The family carer] complains that [the resident] got eh... maybe too little to drink last weekend, which is something I cannot do anything about on the spot, except talking to who was on duty then. It can feel a bit, like, exhausting on top of all the other things you have to do, that you have to call the employee to say that she drank only 1.4 litres, when she should have had two litres. ... I say [to the family carer] that I understand that it's irritating. I bring it up, but maybe it's not the kind of work that engages me the most. (Employee at the housing service)

If an employee has trouble with an activity and the family carer accompanies him or her to show the employee how the activity can be accomplished, this is also experienced as irritating by the employees. Regarding this, the employee quoted above added, 'But I think she means well'. Another employee at the housing service said:

[The family carer] reads a lot of research from the US. She thinks they've come much further with their research into [the diagnosis] there, and treatment and things, but we don't read those research articles or work that way.

This quote indirectly states that family carers behave like experts, but employees do not acknowledge their expertise. Sometimes they act on it, but not necessarily because they have trust in the family carer:

I could certainly have interrupted and said, 'You know, [the user] is going to eat normal food', but the victory I can take from that is so small compared to destroying the relationship, so...you have to decide if it's worth it. (Employee at the housing service)

When asked about the main message of the workshops, a representative of the distribution office replies '... building good relations for both parties ... in that way, you can provide much better support'. To build good relations, the staff at the distribution office implements techniques such as 'empathetic communication' that describes a 'stairway' for how to listen to family carers and when to interact with them. Thus, they are expressing a perspective of good support for the end users that relies on good relationships with family carers, but one that is not necessarily conditional on seeing the family carers as experts and equal partners but rather aiming to build family carers' trust in the services. 'Building good relations', therefore, seems to have different meanings among the stakeholders: being considered experts with influence among the initiators and, for the employees, building trust in the services.

The employees hold on to the discourse of family carers as responsible. Building good relationships and gaining family carers' trust when providing services to end users is helpful when it comes to

allocating tasks between the services and the family carers. One employee at the distribution office put it this way:

We have experiences of family carers who first say they cannot take on anymore [care work], and then, when we're having a conversation with the family carer and the user and we start getting deeper into it, the family carer says, 'Oh yes, shopping, I can do that, of course', and suddenly there are other tasks they can do... It's about the way [the service providers] engage with them.

The distribution office staff emphasize the significance of information to and from family carers. 'We give them the information in a considerate way and accept them and ... you'll get further then, I think', said one employee at the distribution office. They also allow family carers to call them at any time.

Collaboration with family carers, according to the employees, has improved. The family carers are described as a resource by the housing service whenever they buy items for the user, accompany the user to a medical appointment, or bring the user home for an overnight stay. These statements suggest that family carers should, according to the employees, take responsibility for performing different types of tasks such as care work for their loved ones. However, the employees' attitudes towards the family carers seem to have changed and become more empathetic and understanding of why family carers are sometimes difficult. By mitigating family carers' urges to make decisions or, in other words, be considered an equal partner, the techniques of listening, being available, and providing information aim to avoid deeper conflicts. As problem solutions, these understandings seem to have improved collaboration with family carers post-implementation, according to employees, but not as intended by the initiators. The solutions still reflect difficult and responsible family carers as the represented problem to be solved, contrasting the initial innovative idea based on the problem of too little influence for family carers and protecting the employees' professional identity. According to the definition of service innovation as dependent on the user's value creation, whether or not the innovative idea is implemented in real-world service innovation remains unclear.

However, the differing problem representation and, thus, the transformation of the user-driven innovative idea represent resistance to the initial user perspective of the original innovative idea and pave the way for discussing employee resistance in a power perspective.

6 | DISCUSSION – UNDERSTANDING RESISTANCE TO USER-DRIVEN INNOVATION

This article contributes insights into how employees may resist users' ideas in public service innovation, here discussed in relation to power mechanisms. When the stakeholders describe enhanced collaboration, the three discourses – family carers as experts, family carers as responsible, and family carers as difficult – and their equivalent problem representations all frame the collaboration between family carers and services as deficient and in need of improvement. A common aim among the parties representing change is enhanced collaboration; however, the representations of the collaboration problems differ between the two groups. At the workshops, the initiators' mission, according to the aim of their idea, is to guide the employees towards enhanced collaboration by considering family carers as experts. Nevertheless, the initiators' idea of 'employees considering family carers more like experts' has resulted in 'making family carers trust the services' expertise'. Therefore, the outcome of the innovative idea does not seem to be what was initially planned. Against the backdrop of these findings and

the Foucault-based theory of power, I will further discuss and explore how employees are able to resist user-driven innovation.

Implementing the idea through workshops brings the three discourses together. The problem representations of too little influence from the family carers' perspective, too little trust in services from the employees' perspective, and the common problem of family carers having too little responsibility are expressed, while they all aim for enhanced collaboration, thus obfuscating the differing problems. This obfuscation via the overarching concept of enhanced collaboration represents an entanglement of discourses, which Jäger and Maier (2009), based on Foucauldian discourse theory, called a discursive knot. The common emphasis on enhanced collaboration and both parties' encouraging responsible family carers represents the centre of the knot, obscuring the differences in the problem representations. The three discourses coming together and fitting into an overarching concept of enhanced collaboration help the employees interpret the aim of 'giving family carers more influence' as 'helping family carers to trust the services', thereby confirming the employees identities as experts.

In a Foucauldian power/knowledge perspective, the implementation based on one side's interpretation is enabled through subject positions. The employees who are guiding each other at the workshops are an example of what Foucault called the technology of the self; they are reinforcing their subject positions as superior experts despite the initiators' structural position as leaders. Regulating their identity towards seeing family carers as equal partners would conflict with their new role of professionally helping and guiding the user side by regulating the users' (here: family carers') identities, according to Järvinen (2004) and Villadsen (2003). The findings indicate the maintainance of this new role following the implementation, for example when employees emphasize typical governmentality techniques as listening, understanding, and building trust in order to guide the family carers. Holding on to the discourse of difficult and responsible family carers protects and confirms their subject position as professional experts. Thus, this article confirms the findings of Covalski et al. (1998) and Skålen (2009) that subject positions of professionals overrule the technical, hierarchical power relations established, enabling their resistance to identity change.

An overview of discourses regarding family carers spurs, as well, 'dividing practices' as outlined by Foucault (1982, pp. 177–178) at an overarching level. The category of 'difficult family carers' refers to family carers who are opposed to the way things are typically done and demanding unrealistic services. 'Difficult family carers' conflicts with the positive description of 'responsible family carers' performing care work and, thereby, providing relief for the services. 'Responsible family carers' are encouraged by supervising and trustbuilding, aligning with the findings of schools', dividing parents into two categories, as identified by McKay and Garratt (2013). The governmentality techniques of creating the responsible customer revealed and framed in the private sector's marketing research concerning co-creation with customers (Beckett, 2012; Beckett & Nayak, 2008; Cova & Cova, 2012; Zwick et al., 2008) are here confirmed in public service innovation research. The dividing practices disciplining and leading family carers in order to co-create value seen as advantageous to the public service firm are simultaneously ignoring the family carers' values as worthwhile in service innovation.

Building on knowledge about the co-creation of value propositions as service innovation emphasized by Skålen et al. (2018), this article frames the governmentality techniques found as a practice of 'twisted value propositions'. The user-driven, innovative idea of increased influence as a value proposition based on the problem of lack of trust in family carers' expertise is here twisted into the employees' value proposition of creating trust in the employees' expertise. Twisting value propositions might, therefore, be seen as an act of obscuring the rejection of users' values in service innovation. This article suggests that the act of service innovation with users is a matter of co-creation of value propositions as

problem-finding and problem-solving, including complicated identity regulation and resistance actions that, potentially, result in twisted value propositions unfavourable to the user side.

The article, therefore, highlights that user-driven innovation in services might be a risky venture regarding the user side's influence in practice when user values do not correspond to the values that the employees emphasize. Thus, this article, by taking into consideration a power perspective, complicates the promoted importance of including various perspectives among the parties involved in innovation processes.

7 | CONCLUSION

This article contributes to the criticisms of service innovation theory by questioning users' opportunities to exert an influence, in practice, by studying employees' resistance through the Foucauldian lens of identity regulation and power/knowledge.

The article has pointed out that a structural facilitation of user empowerment during service innovation does not necessarily secure equality in practice because of employees' resistance to identity regulation based on subject positions. Different discourses represent problems differently, and an entanglement of the discourses when implementing innovative ideas facilitates interpretations towards solutions that align with the employees' urge to protect their identity as professional experts whose role is to guide the user side of service provision.

The interpretive technique of protecting the professional identity in service innovation is here conceptualized as 'twisted value proposition'. 'Twisted value proposition' is, in turn, framed as a technique based on power relations according to Foucault, advancing the theory of innovation as value co-creation with users.

Relevant for service innovation practice, this article's findings suggest that, if user-driven innovative ideas are implemented as service innovations, problem representations have to be scrutinized and agreed upon – not only on an overarching level but also in detail. The article argues in favour of expanded attention in theory and practice, from how to include users and take advantage of user knowledge and information in service innovation to what acting upon users' ideas will demand of employees and whether or not they will agree to pay the price. Identifying hindrances supports the inclusion of users in positive ways when innovating service. Because modulating employees' identities as experts has been demonstrated to be difficult when users are included in service innovation, further research should consider service innovation as identity regulation. There is also a need to examine the relevance of seeing results of various types of user input as 'twisted value propositions' in service innovation, including a broader range of public services and with regard to co-creative service activities without the aim of innovation.

We know that service innovation is not accomplished by means of one or two interventions, and, most likely, neither is regulation of professional identity. Thus, it is difficult to say whether this project and the changes seen among the employees may represent a starting point for seeing family carers more as equal partners, which would be a radical innovation in public care services.

ACKNOWLEDGMENTS

Many thanks in particular to the FIO centre for being so positive, to the representative of the health department in Oslo, and to all the employees for participating. I am also thankful to Professor Ole Petter Askheim and Professor Per Skålén for giving me a lot of feedback. The project was given ethical approval by the Norwegian Centre for Research Data.

CONFLICT OF INTEREST

The author declares not conflict of interest.

ORCID

Line Margrethe Jenhaug  <https://orcid.org/0000-0003-3660-0836>

REFERENCES

- Agger, A., & Lund, D. H. (2011). Borgerne og brugerne i samarbejdsdrevne innovationsprocesser (Citizens and users in collaborative innovation). In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Samarbejdsdrevet innovasjon* (pp. 177–196). København, Denmark: Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Alford, J. (2016). Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending public service-dominant logic. *Public Management Review*, 18(5), 673–691.
- Alvesson, M., & Kärreman, D. (2007). Constructing mystery: Empirical matters in theory development. *Academy of Management Review*, 32(4), 1265–1281.
- Bacchi, C. L. (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be*. French Forest, Australia: Pearson.
- Beckett, A. (2012). Governing the consumer: Technologies of consumption. *Consumption Markets & Culture*, 15(1), 1–18.
- Beckett, A., & Nayak, A. (2008). The reflexive consumer. *Marketing Theory*, 8(3), 299–317.
- Carter, S. M., & Little, M. (2007). Justifying knowledge, justifying method, taking action: Epistemologies, methodologies, and methods in qualitative research. *Qualitative Health Research*, 17(10), 1316–1328.
- Cova, B., & Cova, V. (2012). On the road to prosumption: Marketing discourse and the development of consumer competencies. *Consumption Markets & Culture*, 15(2), 149–168.
- Covaleski, M. A., Dirsmith, M. W., Heian, J. B., & Samuel, S. (1998). The calculated and the avowed: Techniques of discipline and struggles over identity in Big Six public accounting firms. *Administrative Science Quarterly*, 43(2), 293–327.
- Foucault, M. (1976). *The history of sexuality*. New York, NY: Pantheon Books.
- Foucault, M. (1980). Truth and power. In G. Colin (Ed.), *Power/knowledge: Selected interviews and other writings 1972–1977 by Michel Foucault* (pp. 107–133). New York, NY: Pantheon Books.
- Foucault, M. (1982). The subject and power. *Critical Inquiry*, 8(4), 777–795.
- Foucault, M. (1988). Technologies of the self. In L. H. Martin, H. Gutman, & P. H. Hutton (Eds.), *Technologies of the self: A seminar with Michel Foucault* (pp. 16–49). Amherst, MA: University of Massachusetts Press.
- Foucault, M. (1991). Politics and the study of discourse. In G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (Eds.), *The Foucault effect: Studies in governmentality* (pp. 53–72). London, UK: Harvester Wheatsheaf.
- Grönroos, C. (2008). Service logic revisited: Who creates value? And who co-creates? *European Business Review*, 20(4), 298–314.
- Grönroos, C. (2012). Conceptualising value co-creation: A journey to the 1970s and back to the future. *Journal of Marketing Management*, 28(13–14), 1520–1534.
- Grönroos, C., & Voima, P. (2013). Critical service logic: Making sense of value creation and co-creation. *Official Publication of the Academy of Marketing Science*, 41(2), 133–150.
- Hasu, M., Saari, E., & Mattelmäki, T. (2011). Bringing the employee back in: Integrating user-driven and employee-driven innovation in the public sector. In J. Sundbo & M. Toivonen (Eds.), *User-based innovation in services* (pp. 251–278). Cheltenham, UK: Edvare Elgar.
- Henkel, J., & Von Hippel, E. (2004). Welfare implications of user innovation. *Journal of Technology Transfer*, 30(1–2), 73–87.
- Jenhaug, L. (2018). Myndighetenes forventninger til pårørende som samprodusenter i omsorgstjenester (The authorities expectations of family carers as co-producers of care service). *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 2018(1), 39–58.
- Jæger, B. (2011). *User-driven innovation in the public service delivery*. Paper presented at the 2009 annual conference of EGPA.

- Jäger, S., & Maier, F. (2009). Theoretical and methodological aspects of Foucauldian critical discourse analysis and dispositive analysis. In R. Wodak & M. Meyer (Eds.), *Methods of critical discourse analysis* (pp. 34–61). London, UK: Sage Publications.
- Järvinen, M. (2004). Hjelpens univers - et magtperspektiv på møtet mellem klient og system, (The universe of help—A power perspective on the meeting between client and system) In A. Meeuwisse & H. Svärd (Eds.), *Perspektiver på sociale problemer* (pp. 241–260). København, Denmark: Hans Reitzels Forlag.
- Karlsson, J., Skålén, P., & Sundström, E. (2014). How frontline employees nurture service innovation through co-creation with their customers. A case study of public health care. In L. Fuglsang, R. Rønning, & B. Enquist (Eds.), *Framing innovation in public service sectors* (pp. 18–40). New York, NY: Routledge.
- Magnusson, P. R., Matthing, J., & Kristensson, P. (2003). Managing user involvement in service innovation: Experiments with innovating end users. *Journal of Service Research*, 6(2), 111–124.
- McKay, J., & Garratt, D. (2013). Participation as governmentality? The effect of disciplinary technologies at the interface of service users and providers, families and the state. *Journal of Education Policy*, 28(6), 733–749.
- Meriluoto, T. (2018). The will to not be empowered (according to your rules): Resistance in Finnish participatory social policy. *Critical Social Policy*, 39(1), 87–107.
- Osborne, S. P. (1998). Naming the beast: Defining and classifying service innovations in social policy. *Human Relations*, 51(9), 1133–1154.
- Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: Are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225–231.
- Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public service delivery in the UK. The word that would be king? *Public Administration*, 89(4), 1335–1350.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., Kinder, T., & Vidal, I. (2015). The SERVICE framework: A public-service-dominant approach to sustainable public services. *British Journal of Management*, 26(3), 424–438.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158.
- Pestoff, V. (2012). Co-production and third sector social services in Europe: Some concepts and evidence. *Official Journal of the International Society for Third-Sector Research*, 23(4), 1102–1118.
- Realpe, A., & Wallace, L. M. (2010). *What is co-production?* London, UK: The Health Foundation.
- Samuels, W. J. (2000). Signs, pragmatism, and abduction: The tragedy, irony, and promise of Charles Sanders Peirce. *Journal of Economic Issues*, 34(1), 207–217.
- Skålén, P. (2009). Service marketing and subjectivity: The shaping of customer-oriented employees. *Journal of Marketing Management*, 25(7-8), 795–809.
- Skålén, P. (2018). *Service logic*. Lund, Sweden: Studentlitteratur.
- Skålén, P., Karlsson, J., Engen, M., & Magnusson, P. R. (2018). Understanding public service innovation as resource integration and creation of value propositions. *Australian Journal of Public Administration*, 77(4), 700–714.
- Sundbo, D. (2011). “Othering” in service encounters: How a professional mindset can hinder user innovation in services. In J. Sundbo & M. Toivonen (Eds.), *User-based innovation in services* (pp. 45–70). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Sundbo, J., & Toivonen, M. (2011). Introduction. In J. Sundbo & M. Toivonen (Eds.), *User-based innovation in services* (pp. 1–21). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Sørensen, E. (2012). Measuring the accountability of collaborative innovation. *The Innovation Journal*, 17(1), 1–17.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011a). Hvordan studeres og fremmes samarbejdsdrevet innovation? (How to study and forward collaborative innovation?). In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Samarbejdsdrevet innovation - i den offentlige sektor* (pp. 421–439). København, Denmark: Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011b). Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Samarbejdsdrevet innovation - i den offentlige sektor* (pp. 19–37). København, Denmark: Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Torfing, J., Sørensen, E., & Roiseland, A. (2019). Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits, and ways forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825.
- Trischler, J., & Scott, D. R. (2016). Designing public services: The usefulness of three service design methods for identifying user experiences. *Public Management Review*, 18(5), 718–739.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of marketing*, 68(1), 1–17.
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: Continuing the evolution. *Official Publication of the Academy of Marketing Science*, 36(1), 1–10.

- Villadsen, K. (2003). *Det sociale arbejde som befrielse*, (Social work as liberation). In M. Jarvinen & N. Mik-Meyer (Eds.), *Institutionelle identiteter i socialt arbejde (Institutional identities in social work)* (pp. 192–226). København, Denmark: Hans Reitzels Forlag.
- Von Hippel, E. (2005). Democratizing innovation: The evolving phenomenon of user innovation. *Journal für Betriebswirtschaft*, 55(1), 63–78.
- Zwick, D., Bonsu, S. K., & Darmody, A. (2008). Putting consumers to work: 'Co-creation' and new marketing governmentality. *Journal of Consumer Culture*, 8(2), 163–196. <https://doi.org/10.1177/1469540508090089>

How to cite this article: Jenhaug LM. Employees' resistance to users' ideas in public service innovation. *Aust J Publ Admin*. 2020;1–18. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12415>

4

Developing Public Service Logic through a Study of Interactive Value Formation

Author: Line Jenhaug (corresponding author)

Email: line.jenhaug@inn.no

Affiliation: Inland Norway University of Applied Sciences

Abstract

This article expands the concept of public service logic (PSL), as developed by Osborne and colleagues, towards acknowledging how value co-creation and value co-destruction can affect value outcome for family carers. As PSL is developed mainly through conceptual research, this article contributes by expanding it based on an empirical study. Drawing on the notion of interactive value formation (IVF) and interviews with seven family carers who collaborate with public care services, the findings confirm that there is no fixed connection between IVF and value-in-use. The article suggests that PSL must take into account the implementation of operand resources in addition to operant resources to facilitate increased value-in-use. Furthermore, family carers as co-recoverers of initial value co-destruction is elaborated upon, suggesting a potential result of simultaneously increased and decreased value-in-use. Further actions for facilitating a value outcome for family are suggested, as well as proposals for further research.

Keywords: public service logic, value co-creation, value co-destruction, family carers

Introduction

Western welfare states increasingly promote the involvement of users, citizens and family carers in the development of public care services, often referred to as value co-creation (VCC).

The aim of involving users through co-creation is to increase sustainability, to develop better outcomes for users and, simultaneously, to build trust in the welfare policy. Supporting these goals, Osborne and colleagues (Osborne, 2017; Osborne et al., 2015; Osborne et al., 2013; Osborne et al., 2016) conceptualize a public service logic (PSL). This conceptualization is based on services' unavoidable collaborations with users, a service logic that, originally, matured within service marketing literature (see e.g. Grönroos (2008); Grönroos and Voima (2013); Vargo and Lusch (2004, 2008)). PSL is developed primarily through conceptual research and lacks empirical confirmation at a micro level (for an exception, see Engen et al. (2020)). The present article attempts to build on empirical data to contribute further to PSL. In line with service logic, PSL emphasizes mainly the positive notion of VCC (Osborne, 2017). Osborne et al. (2016) and Osborne et al. (2015) also acknowledged co-destruction as part of a public sector logic, although co-destructive processes regarding users' value experiences have previously barely been examined in PSL. The only empirical work found for studying value co-destruction in PSL is by Engen et al. (2020).⁴ Thus, PSL appears to be normatively biased, giving predominantly positive connotations to interactions between users and services and taking user influence for granted:

It is no longer the case, for example, of exploring the top-down relationship between public policy, PSOs and the recipients of public services. Emerging new technology has offered service users potential routes to wrest (some) bottom-up control over public services from the policy, administrative and managerial structures. (Osborne et al., 2016: 641)

⁴ For negative outcomes of co-production regarding public value, see Williams BN, Kang S-C and Johnson J. (2016) (Co)-Contamination as the Dark Side of Co-Production: Public value failures in co-production processes. *Public Management Review* 18: 692-717.

This statement assessing users to be increasingly influential can be seen as a rationale for a lack of focus on users' negative outcomes that may result from their inclusion in service value co-creation, as well as expressing a turn towards user responsabilization.

Within marketing literature, service logic has been criticized by some service scholars for harmonizing VCC not recognizing potential negative outcomes for users who interact with services (Echeverri and Skålén, 2011; Plé and Chumpitaz Cáceres, 2010; Smith, 2013), which may lead to their exploitation (Zwick et al., 2008). To support the outline of a more neutral frame for public service logic that acknowledges the possibility of value co-destruction (VCD) when services and the user side interact, this article follows Echeverri and Skålén (2011) and adopts the term 'interactive value formation (IVF)' in regard to service provision. Thus, the article reveals how experiences of increased and decreased value outcomes may be experienced family carers. The notion of value in this article is based on the definition by Vargo et al. (2008: 149): "An improvement of system well-being", "system" identified as, e.g., the user system or the service system. "Well-being" can be measured "in terms of a system's adaptiveness or ability to fit in its environment" (ibid:149). Grönroos (2011: 282) concretizes this in the following:

Value for customers means that after they have been assisted by a self-service process (cooking a meal or withdrawing cash from an ATM) or a full-service process (eating out at a restaurant or withdrawing cash over the counter in a bank) they are or feel better off than before.

Value, then, is seen as well-being and means that people perceive themselves to be or to feel "better off than before". According to Grönroos (2008) value is created when using a service after delivery, called value-in-use. Taking the family carer perspective⁵, this article considers

⁵ Family carers here represent "the user side", and some findings point specifically to what is important to family carers' value experiences.

value-in-use as individual well-being (being better off after than before interacting with the employees). Acknowledging that well-being is not a fixed experience, the article, the article considers it as increased or decreased value-in-use. In other words, increased value-in-use in the context of the present work is considered as more positive subjective evaluations of life, e.g. improvement of health or reduction of stress.

This article supports acknowledging VCD as important for identifying and illustrating processes that may lead to negative value outcomes (Echeverri and Skålén, 2011; Plé and Chumpitaz Cáceres, 2010; Smith, 2013; Engen et al., 2020), in turn enabling a shift towards value-creating processes that engage and retain users as contributors (Alford, 2016). The starting point for this article is the importance of understanding family carers' experiences of co-destruction as well as co-creation when pursuing increased participation. Against this background, *this article aims to further develop and expand PSL by identifying processes of value co-destruction (VCD) and value co-creation (VCC) that influence value-in-use, especially in regard to family carers.*

Family carers are important interactive partners for care services when end users cannot or will not contribute or when services need extra support to care for, represent, and/or support users. Likewise, family carers are significant contributors to a sustainable care sector; currently, they perform as much care work as paid employees in Norway (Holmøy et al., 2014). Maintaining and increasing family carers' contributions are emphasized political aims in Western welfare states (Hughes, 2010; Jenhaug, 2018), thus making in-depth understanding of their IVF experiences of notable interest.

This article informs and broadens the PSL framework through an empirical study of daily collaboration between family carers and employees in care services in Norway. The data were collected from an interview study with seven family carers, here defined as family members involved in the care of a relative in need of these services, one was also a leader of a family

carer organization in Norway. The family carers represent several user groups, and the aim for the article is to illuminate general mechanisms concerning their interactions with public care service employees. The research, therefore, operates at an individual micro level, and the outcome regarding general public value is not examined in this article.

First, the article outlines the literature on PSL and IVF. Then, the methodology section frames the empirical study, methods and analytical tools used. The findings section highlights connections between interaction and value-in-use, which are further discussed in light of theory of IVF and PSL in the discussion part, also suggesting strategies for successful inclusion of third party in public service production and offers recommendations for further research on the topic.

PSL and Value Co-creation

Public sector logic (PSL) aims to adapt public service research to a more-fragmented public sector, moving away from a public administration perspective and the “new public management” paradigm (Osborne et al., 2015; Osborne, 2010; Osborne, 2017; Hardyman et al., 2015). Recognizing similarities between public and private sector service provision, PSL is based on service logic developed within service management theory, e.g. Vargo and Lusch (2008); Vargo and Lusch (2012); Vargo and Lusch (2016); Grönroos (2008); Grönroos (2011); Grönroos et al. (2015); Grönroos and Gummerus (2014); Grönroos and Voima (2013). This logic for service production is based on the assumption that user value, in contrast to goods logic,⁶ is intangible and unavoidably proposed or facilitated in cooperation with the customers or users when delivered. In other words, users’ value experiences are connected to the quality of the interaction and can be created when the service is delivered as well as when planning the

⁶ Goods (dominant) logic refers to value embedded in a tangible product delivered from a firm and consumed by a customer (Vargo and Lush, 2004).

service together. Thus, the quality of interaction experienced can be empirically evaluated by interviewing participants of these interactions.

The latest developments in PSL by Osborne (2017) build on Grönroos and colleagues' theory of value creation and co-creation (Grönroos, 2011; Grönroos and Gummerus, 2014; Grönroos et al., 2015; Grönroos and Voima, 2013). Here, value is determined by the user, who also controls value creation. Value *co*-creation facilitates the user's creation of value-in-use. Grönroos and Gummerus (2014: 217) consider value co-creation as direct interaction, which is defined as "two (or more) actors act together in one process, in which their doings and sayings influence each other's actions and perceptions. The two actors' processes thus merge into one collaborative, dialogical joint process". Direct interaction can be person-to-person or through "an intelligent non-human-resource" (ibid.), meaning technological communication systems. In other words, value can be facilitated as co-creation through interaction and experienced in use by the user (value-in-use) (Grönroos and Voima, 2013; Osborne, 2017). For the aims of this article, value-in-use is equivalent to the value *outcome* for family carers resulting from their interactions with service employees.

A PSL argument for a service logic adapted to the public sector is that public sector sustainability depends on the value experienced by service users and, thus, needs to integrate user knowledge in developing services (Osborne et al., 2015; Alford, 2016). Alford (2016) expanded PSL to include strategies to encourage users' co-production, thereby offering a social-exchange view of value as an alternative to the economic-exchange view of the for-profit sector. To ensure that users or citizens co-produce, services must recognize what individuals value and provide that in return. Thus, the social-exchange view focuses on contributing to the production of services, which aligns with an interactive view of value creation described by Echeverri and Skålén (2011) as an alternative to the economic-exchange view. This article aims to contribute to the user value focus by examining the link between interaction and value-in-use.

A significant concept addressed by the VCC literature is participants' resource integration (Vargo et al., 2008; Grönroos and Gummerus, 2014). Resources are referred to as “operant” and “operand”; operant resources are considered primary resources, e.g. skills and knowledge that contribute to the potential value of the experience (Echeverri and Skålén, 2011; Smith, 2013; Vargo and Lusch, 2008; Vargo and Lusch, 2004). Conversely, operand resources refer to more-concrete, tangible resources, e.g. natural resources associated with the production of goods and an economic-exchange view on service. Operant resources act on operand resources (making things happen), and are “likely to be dynamic and infinite and not static and finite, as is usually the case with operand resources” (Vargo and Lusch, 2004: 3).

In service logic theory, in general, there is a growing interest in examining and understanding how value may also be co-destroyed in the interaction between customers or users and services (Echeverri and Skålén, 2011; Plé and Chumpitaz Cáceres, 2010; Smith, 2013; Järvi et al., 2018). Value *co-destruction* (VCD) is defined as the opposite of value co-creation as “the collaborative destruction, or diminishment, of value by providers and customers” (Echeverri and Skålén, 2011: 8).

However, PSL is hitherto scarcely taking VCD into consideration, thus giving a predominantly harmonious impression on user and service interaction. As a recent exception, Engen et al. (2020) identified co-destruction as part of PSL, caused by the misuse of resources by one or several actors. This article elaborates on this contribution by examining interactions between family carers and care services from the family carers' perspectives, including how co-creation and co-destruction by resource integration can predict the value experience for family carers. Thus, this article argues for including “interactive value formation” (IVF) as a significant concept in PSL.

IVF

IVF embraces both value co-destruction (VCC) and value co-creation (VCD), in line with its more-neutral connotation. Echeverri and Skålén (2011) outlined the notion of IVF, acknowledging and understanding value co-creation and value co-destruction as interconnected and as a result of interaction between users and service providers. The outcome is dependent on the resources integrated in the interaction, and co-creation or co-destruction of value depends on congruence or incongruence between involved actors' expectations and the resources integrated. Additionally, co-destruction is found to relate to the misuse of the other's resources, e.g. "organizations may be motivated to conserve their own resources by drawing more on those of customers", leading to users' resource losses (Smith, 2013: 31). In other words, care services leaning on family carers as care workers could, according to these findings, lead to utilization and loss or decrease in well-being for those family carers. This idea aligns with that of Plé and Chumpitaz Cáceres (2010), who found that a decline in well-being related to an opportunity for adaptiveness to society is due to a system's misuse of resources, which may be accidental or intentional (Echeverri and Skålén, 2011; Plé and Chumpitaz Cáceres, 2010; Vafeas et al., 2016).

In their work, Echeverri and Skålén (2011) determined that IVF comprises four types of interactions leading to VCC or VCD: (i) reinforcing value co-creation, (ii) recovery value co-formation, (iii) reductive value co-formation, and (iv) reinforcing value co-destruction. These interactions are connected to equivalent subject positions: (i) value co-creator, (ii) value co-recoverer, (iii) value co-reducer, and (iv) value co-destroyer in relation to the resources integrated. The recoverer and reducer positions describe reactions that turn the initial experience of potential VCC or VCD in the reverse direction. For example, decreased well-being for one party, based on an initial experience, can be recovered by integrating skills or knowledge, and the end result can be a co-creation of value. The co-destroyer contributes to VCD, for example, through resource integration that is incongruent with the other party's

expectations or needs; and the co-creator contributes to VCC, for instance, through resource integration that is congruent to the other party's expectations or needs. These types of interactions provide knowledge about how value is co-created or co-destroyed in regard to participants' actions. The present article aims to provide information about these mechanisms in regard to family carers' experiences.

Järvi et al. (2018) identified eight possible reasons for VCD in the public sector from employees' perspective: (i) absence of information, (ii) insufficient level of trust, (iii) mistakes, (iv) inability to serve, (v) inability to change, (vi) absence of clear expectations, (vii) customer misbehaviour, and (viii) blaming. These reasons were grounded in three phases: before collaboration, during collaboration and after collaboration. Accordingly, knowledge about family carers' experiences is needed to understand how to enhance collaboration. The present study elaborates on the phases "during collaboration" and "after collaboration".

As PSL integrates the notions of VCC from service logic, this article argues that PSL should, additionally, take into consideration the growing body of literature that focuses on the processes of VCD in order to minimize them. Smith (2013), not separating sectors, considered VCD from the customer perspective; Echeverri and Skålén (2011) and Järvi et al. (2018) outlined VCD with users in public sector practice from the employees' perspective and without explicitly distinguishing between the private or public sector. Micro-level mechanisms for co-destruction in these services regarding user-side collaborators, generally, and family carers, in particular, remain scarce; yet they are important for understanding how to include the actors on the user side in a productive way.

Methodology

To uncover and elucidate on value co-destruction and value co-creation in relation to value-in-use specific to the public care sector, the present study qualitatively examines interactions between employees in care services and family carers in two municipalities in Norway from the perspective of family carers.

Empirical sources

This article's empirical design comprises individual face-to-face interviews with seven family carers who were collaborating with care services including a psychiatric day care program, housing services for mentally disabled people, a nursing home, and service distribution offices. One of the seven was also a leader at a family carer centre (the PIO Centre in Oslo, Norway). She has personal experience collaborating with services and in-depth knowledge of family carers' experiences in general and, thus, is a key informant for this study. In addition to being interviewed, she was asked to elaborate on her experiences by e-mail, thereby reinforcing the data base. Her comments refer to general experiences encountered in her role at the PIO Centre. Individual, semi-structured, in-depth interviews were chosen in order to gain personal, detailed perspectives that could provide information suitable for developing a discussion on PSL. Here, the letters A through F refer to the family carers interviewed, except for the leader of the centre, who requested she be called by her title. Four were family carers for their children (one minor child and three adults), two cared for one sibling each and one cared for a parent. All of the family members required care due to some type of brain-related disability. The family carers who reported their interests in participating in the study were all women, which is reflective of the fact that women continue to perform most of the informal care work in spite of increasing equality in the Norwegian welfare state (Herlofson and Ugreninov, 2014; Hernes, 2014; Jakobsson et al., 2016). A criterion for participation was experience with interactions between family carers and employees, and all participants except for the leader of the PIO Centre were recruited through an allocation office, a housing service and a psychiatric day care program.

The leader of the PIO Centre was recruited when the researcher initiated contact while searching for a relevant case study. The interview questions were related to how the family carers experienced their relationships with the services/employees regarding being listened to, asked about the family member, and being informed of changes or other matters that affected them, and whether and how the service employees met the family carers' wishes if these were, indeed, addressed. The family carers were also asked what extent they trusted the services' decisions and whether they felt that the services trusted and acted upon their advice. Most interviews were conducted at the family carers' workplaces, and one took place at the carer's home; all interviews were conducted between June 2017 and April 2018. The further elaborations from the leader of the PIO Centre were acquired in April 2020. All interviews lasted approximately one hour and were recorded and then transcribed.

Analysis

The analysis process began immediately following the first interviews in order to regulate the questions for the next interviews. The data were coded and analyzed using NVivo 12. The aim was to bring the family carer's perspective on IVF into the PSL framework.

The first overview of the empirical material revealed a complicated picture. An initial categorization was based on resources that family carers described as being integrated, for example information on their relative or complaining on a rejection of service. Moving between the theory and the empirical material, and according to an abductive approach (Alvesson and Kärreman, 2007; Samuels, 2000), a pattern was identified that described experiences of interactions and experiences of value that did not necessarily correspond. This paved the way for categorization according to co-creation and co-destruction of value and value experiences. The intent was to suggest new insights into how value-in-use for family carers and the user side may be facilitated.

The specific work-related tasks in the service areas of collaboration examined for this research might have influenced the findings presented below. Nevertheless, the findings are considered relevant and interesting for enhancing co-creation processes in public services as experiences of interactions between employees and family carers that would be recognizable by diverse public service areas and users of public services.

Ethical implications

Investigating a sensitive theme requires that ethical considerations be especially considered and adhered to in the course of a study. Here, the family carers were asked to get permission from their relatives to participate, and all information related to the end users was anonymized.

The leader of the PIO Centre did not want to be further anonymized. This lack of anonymity demanded that any examples connected to her relative is excluded.

Findings

The analysis of the data reveals a connection between interactive value formation (IVF) and value-in-use that is not obvious: Value co-creating and value co-destructing activities between family carers and employees could both lead to either a decrease or an increase of value-in-use for family carers. This section pays particular attention to the mechanisms of interaction leading to the value outcome, and is structured as follows: (i) co-creation and value-in-use, (ii) co-creation and value decrease, (iii) co-destruction and value decrease, and (iv) co-destruction and value-in-use.

Co-creation leading to value-in-use

The leader of the PIO Centre emphasized: “You cannot only listen to me so that I can empty myself; rather discuss with me, [...] and have an equal dialogue about the users’ best”. In addition, she mentioned the importance of “evaluating the agreements along the way”. This is signaling experience of the importance of being taken seriously in regard to decision-making as a value co-creative interaction, as well as further continuing the interaction of value co-creation.

Some family carers described an effortless value co-creative interaction concerning planning and implementing services. For example, Family Carer A reported a positive interaction between her and the allocation officer when the end user opposed extending day care from two to three days a week:

[...] then I talked to the allocation officer, and she said, “I’ll call on him”. When she said, “[end user’s name], you’ll do it, you’ll have three days”, [the user] said, “So you think so...” [The allocation officer said]“Yes, I think you should”. And then it was okay, yes, because he listened more to her. Because, if he is not activated, he just sits drowsy or sleeping. (Family Carer A)

This interaction between the family carer and the employee represented VCC, potentially leading to value-in-use for the family carer when the employee responded positively and signalled a wish to help. The result was that the employee interacted with the end user and changed his mind, and this was also crucial for the family carer, as that was the reason for initiating the interaction. Thus, the family carer experienced value-in-use as the end user could enhance his quality of life, according to the family carer’s beliefs, and she did not have to worry about him sitting “drowsy or sleeping”.

Other family carers discussed similar experiences:

It's a very good dialogue. We are well received, and you really experience that they have seen the whole picture, understood the needs. At one point, we received even more than we expected and thought was possible. (Family Carer C)

By describing an interaction with the service employee as positive, Family Carer C points to VCC. The interaction results in an implementation that even exceeds expectations. In other words: the interactive integration of operant resources consisting of knowledge of what they need, resulted in the implementation of operand resources of help that was critical for creating value-in-use for the family carer, as the experience of being well received and listened to, in itself, would not lead to the family receiving more help. These statements describe a congruence of expectations between service providers and family carers' resource integration in both the interaction and implementation of service.

Family Carer E described increased well-being when she planned a trip to the dentist for the end user together with the employee and went there together. She saw herself as being taken seriously in regard to her knowing and interpreting what would be best for the end user, resulting in action. Experienced VCC for Family Carers A, C and E led to value-in-use because it resulted in action regarding the end user. In other words, co-creation by integration of operant resources resulted in the implementation of operand resources.

Nevertheless, family carers explain their usual experiences of good and fruitful interactions with the allocation office and the results of implementation as highly related to the family carer's skills and knowledge, such as being able to write effective applications, having legal and system-related knowledge, and having effective personal skills such as good communication. "I am a sort of promotor. [I] Make sure things happen, and we are in a dialogue and discussion". (Family Carer C)

In this vein, Family Carer D explained:

[...] They [the allocation office] know who I am; they know what I work with; and they sort of know that I know something about what you can claim. [...] You need to have resources to have children with disabilities, I think. . . because if you don't have that many resources, so . . . yes. Then things might drift a bit more. Then it's a pity that no one embraces them. Because we are hunkering down somehow, but the ones that don't have enough strength, that might have a bigger need for help, someone should knock at the door and say, "Hey you, we can offer this and that. What do you think? Do you need something?" (Family Carer D)

The importance of the resources integrated is highlighted as crucial for receiving services and thus for increased value-in-use.

Co-creation and decreased value-in-use

Co-creation might not always lead to value-in-use for family carers, e.g. meetings are friendly; information is appreciated; answers from the service are timely, but still the results concerning the end user are not what a family carer had hoped for. The leader of the PIO Centre reported that some family carers have "[...] been called on by a health carer only to hear how they are, and then they have started to cry, owing [to] the fact that they had never experienced that before". The statement talks about co-creation initiated by the service employee, potentially creating value-in-use. However, the family carers also have to trust that agreements will be followed up. "Many family carers come to us and tell us that they cannot [...] trust agreements they have committed with the services" (Leader of the PIO Centre). This leads to stress and decreased value-in-use for family carers.

Family Carer B described an experience of no results from initially being included: "I have always been welcomed, and they have listened to me. What is ... my complaint is that nothing happens".

Despite being generally satisfied with the collaboration, Family Carer A gave an example regarding the end user moving from one nursing home ward to another: “[I said] anyway, call me and tell me, because we don’t want him to come there and be alone. I thought: “Don’t call and nag them because they promised yesterday to call if he was moved.”

Above, Family Carer A describes a positive, co-creating planning phase where they agreed on further communication. However, she was disappointed:

Then he called at three o’clock in the afternoon and said he was moved. And that was what we wanted to avoid. [...] I will tell them at the ward that I don’t think it was good enough. Yes, I think so, it wasn’t good enough for me. (Family Carer A)

The statement shows that a lack of interaction following initial value co-creation has potentially led to a value decrease as an outcome for the family carer, hindering her wish to take care of the end user.

These are examples of situations where resource integration from family carers’ perspectives still results in a value decrease for the carer because of a lack of congruence and follow-through regarding resource integration in the next phase after planning. According to the family carers, building good relations, being listened to, and making plans does not help them to create value-in-use if the planning fails to correspond to the resources expected to be implemented in the next phase.

Co-destruction and increased value-in-use

The findings, accordingly, reveal incidents of initial co-destruction that ends in value-in-use. These findings confirm and elaborate on the role of value co-recoverers (Echeverri and Skålén, 2011), as further elucidated in the discussion section.

Family Carer F described struggles concerning the help she and the user need. Many complaints were sent before their requests were considered. For example, in regard to helping to secure psychological therapy for the user, she stated:

[...] I wrote many letters, like, three letters, three rejections [came back] where it said that... the rejection, it was terrible... that it is not economically justifiable. Yes, it was so painful to read, as if you had applied for a loan and were rejected. I thought, this is how they measure people. It is A and B human beings we are talking about, that's the feeling. [...] I keep thinking that I couldn't die now. That really hurts. (Family Carer F)

Being rejected after sending numerous requests for assistance clearly indicates VCD in regard to the interaction between the distribution officers and the family carer. After acting as co-recoverer for some time and fighting to get what she considered necessary for the end user, she experienced some sense of increased well-being:

He got it [therapy] at last; he started in February, and it is every fortnight at a really nice psychologist's. It's very limited, but she has said, both her and the regular doctor, that they will not let him go before he receives an offer that will last because that is what I have tried to inform them that he needs. [...] I am glad every time this support system is functioning; it is a great pleasure because I know that he can manage without me. (Family Carer F)

When the demands made by the family carer are finally realized, she reports on value-in-use expressed as an absence of fear of dying related to the consideration of the end user's opportunity for well-being. Family Carer F had to fight hard to convert initial VCD into service

implementation and thereby, create value-in-use. Thus, her increased value-in-use is connected to the role of co-recoverer.

Family Carer E said that she is a “custodian” regarding the housing service. “The problem in the housing service is that they can’t make the instructions to reach everybody [employees]. That is to say, they might reach everybody, but not everybody reads them and follows them”. Regarding activities for the resident, the family carer said, “I have to make them [employees] do it [lead the resident]; that’s what I do much of the time. If not, no activities”. To translate the skills and knowledge from the planning stage to the implementation stage of activities, tangible resources such as physical contact and objects need to be integrated, and it is the family carer who has to think about these things and what they entail, according to her. “I bought a shorter couch for [the end user]. Some of them [the employees] thought that was cruel. It was because a few [employees] just sit down, and [the end user] just lies there. I am very much against it”. The new couch is too short for lying down, and the family carer’s efforts as co-recoverer led to increased value-in-use for her, thereby relieving her concerns about the user’s low level of activity.

However, despite consideration of satisfactory service realization as a result, sometimes the value outcome is experienced as decreased and increased simultaneously. This may be the case if the resources integrated become too heavy a burden for the family carer. Family Carer F blames her health issues on the workload and resources invested into the interaction with employees to receive the services the user needs:

The support system that he has now, it has not come to count on a mountain. No one has said, “Yes, look, this is what you’re entitled to”. Sometimes I’ve got health problems. I’ve got high blood pressure...problems with sleep and...a lot of these things.
(Family Carer F)

Family Carer F’s statements constitute an example of initial VCD leading to co-recovery efforts that result, concurrently, in increased value-in-use (regarding the end user’s needs being met) and value decrease (regarding the family carer’s health problems).

Value co-destruction and decreased value-in-use

Value co-destruction can lead directly to decreased value-in-use. The leader of the PIO Centre wrote that, according to PIO's experience, "Many family carers come to us and tell [us] that they are not being listened to, that they are not informed when the end user is discharged from an institution, that they cannot trust that the deals with the care services are kept."

Despite the previously mentioned family carers' experiences of value-in-use from IVF with service employees, the leader of the PIO Centre has experienced mostly decreased value-in-use for family carers.

We do hear about employees being incredibly supportive and listening to family carers, [and] seeing the benefits of collaborating, but they are, unfortunately, the exceptions. [...] Once we sent out a request to the members on Facebook for examples of positive experiences with the support system, but we got none. (Leader, Pio Centre)

This statement implies that, according to the PIO Centre leader, a decrease in value-in-use occurs when the interaction consists of trying to be heard and not being recognized as a partner and when services are not being conducted as the family carer believes they should be. Her experience is that increased value-in-use from collaborating with service employees is rare.

Family Carer B reported a long-standing argument in which she and the allocation office do not agree when planning help for the user. She wishes to limit the amount of time the family member spends at a respite care institution as she considers the care there to be insufficient and wants the user to stay at home more with his own support:

For at least two years, I have asked if I have to send a complaint to the county governor for them to listen and act. And I had to actually do it. [...] But they had told the county

governor that they would work for it, but they needed time, so that is what the governor answered, that “from the municipal letter it seems as [though] they will fulfil your demands”. (Family Carer B)

This fight for better planning has yet to bear fruit, and the family carer is hindered in creating increased value-in-use. As a consequence of not providing adequate safety for the end user, the respite care institution demands more help from the family carer in this regard. IVF as co-destruction, therefore, leads to a heavier work-load for the family carer who is attempting to meet all the needs of the end user. The expectation of resource integration is, thus, experienced as incongruent. The family carer takes on the subject position as value co-recoverer without being able to restore VCD for facilitating value-in-use.

Discussion

The findings presented in this article highlight two areas for the development of PSL by focusing on IVF. One area is the development of knowledge about the connections between IVF and value-in-use in regard to family carers as third parties. The second area points to new knowledge about co-destruction and co-recovering of value.

Building on the work of Grönroos and colleagues, PSL finds value-in-use to be realized due to the organization’s facilitation through value co-creation if it is invited by the service user (Osborne et al., 2016; Osborne, 2017). The findings of the present article, however, suggest that despite VCC’s facilitation for increased value-in-use, there is no consistent link between the two regarding the third party. VCC cannot only facilitate increased value-in-use but also alternatively facilitate decreased value-in-use for the family carer, depending on the follow-up on the operant resource integration. Thus, value co-creation is seen as an important starting point for the family carers of this study but not as the only facilitation for increased value-in-use. Similarly, VCD does not necessarily lead to decreased value-in-use; the family carer as co-

recoverer can still, according to the findings, facilitate increased value-in-use, or the result can be simultaneously increased and decreased value-in-use for the family carer.

While the IVF theory suggests an interaction view emphasizing operant resources as skills and knowledge, this article identifies the importance of operant resources to lead to operand resources as implementations of practice to facilitate value-in-use for family carers. Thus, consistent with Smith (2013), the findings point to the importance of follow-up in practice. In other words, IVF needs to clarify the expectations of operand resource integration coming after the IVF, in addition to the integration of operant resources needed to plan the service. Following these implications, PSL should include the emphasis of operant resources' facilitation for implementing operand resources as a crucial part of VCC. According to the findings, this facilitation could consist of stating appreciation for the operant resources of family carers as significant and formulating agreements about the distribution of tasks as part of the IVF process. Thus, for the third party, the operant resources do not necessarily act upon operand resources although operand resources are important for facilitating increased value-in-use for family carers. In other words, the findings suggest that the social exchange view of service logic should as well relate to the economic exchange view. Taking these implications into consideration illuminates the services' responsibility for value co-creation and facilitation for increased value-in-use and, thus, reduces the appearance of PSL as passing responsibility for value-in-use to the user side.

While Järvi et al. (2018) found co-destruction to occur potentially at three phases, that is, before, during, and after the interaction according to employees, following Grönroos in accordance with PSL, this article sees value *co*-destruction solely as interaction in the “during” phase, which facilitates, but is not necessarily consistent with the “after” phase. The “after” phase is additionally seen here as including concrete implementation.

This article also examines knowledge about co-destruction by elaborating on the family carer's position as co-recoverer. Echeverri and Skálén (2011) found individuals to be potential co-recoverers of co-destructive initiatives, framing co-recovering as micro interventions and part of the initial interaction and leading to VCC. This article's findings confirm that users as potential co-recoverers facilitating a positive value outcome. However, co-recovery here is additionally revealed as several interferences over time, demanding a great number of resources from family carers. Additionally, the findings suggest that VCD recovered to facilitate increased value-in-use can simultaneously lead to decreased value-in-use if the burden is too heavy to bear, leading to physical and psychological health problems. The increased value-in-use for the end user affects the family carer positively, while his or her own health concerns affect them negatively. In other words, these findings additionally uncover a connection between the action of value co-recovery and decreased value-in-use.

These findings must be seen in the context of family carers as third parties, distinguishing them from end users in two ways. First, family carers are not bound to interaction when employees deliver and implement services in the way that end users are, according to service logic. Second and according to the findings, their well-being in addition to their interaction with the services depends on their considerations of the user's well-being. This contributes to PSL by indicating that services must pay attention to what the users as well as the family carers value in order to benefit from family carers' resource integration.

These findings may as well apply to including third part as voluntary workers in general, and would need more empirical research for confirmation. Comprising a limited number of family carers, this study should be followed by further research also regarding family carers as partners. Moreover, further elaborations on PSL about interactive value formation and value-in-use for end users of care services' perspective would be interesting and useful for providing more in-depth knowledge about service logic as it pertains to the public sector.

Conclusion

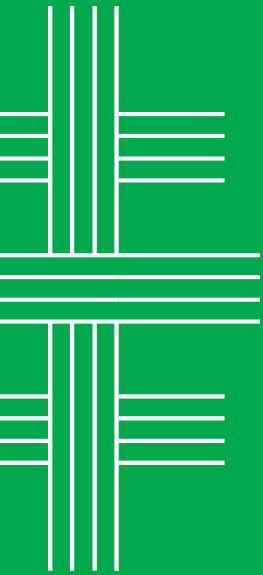
Public care services today face increasing sustainability challenges due to a growing elderly population in need of help from family carers, here considered as resource integration. Much care work today is conducted by family carers with no interaction with the helping services system; this leads to burdensome workloads that often result in carers' own health problems and concerns. This article confirms that the inclusion of family carers in interactive value formation is a starting point for increased value-in-use for this group and also points to connections between IVF and value-in-use for family carers as part of a public service logic. To include family carers more effectively in care services, such services need to acknowledge and act on the fact that family carers' value-in-use consists of their own health and stress factors as well as the value outcomes of end users. Making efforts to include family carers in interactive value formation and paying attention to the congruence of expectations of operant resource integration facilitates value-in-use. However, the most critical factor is follow-up by care services, whether this calls for implementing operand resources or further interaction with the family carer.

References

- Alford J. (2016) Co-Production, Interdependence and Publicness: Extending public service-dominant logic. *Public Management Review* 18: 673-691.
- Alvesson M and Kärreman D. (2007) Constructing mystery: Empirical matters in theory development. *Academy of management review* 32: 1265-1281.
- Echeverri P and Skålén P. (2011) Co-creation and co-destruction: A practice-theory based study of interactive value formation. *Marketing theory* 11: 351-373.
- Engen M, Fransson M, Quist J, et al. (2020) Continuing the development of the public service logic: a study of value co-destruction in public services. *Public Management Review*: 1-20.
- Grönroos C. (2008) Service logic revisited: who creates value? And who co-creates? *European business review* 20: 298-314.

- Grönroos C. (2011) Value Co-creation in Service Logic: A Critical Analysis. *Marketing theory* 11: 279-301.
- Grönroos C and Gummerus J. (2014) The service revolution and its marketing implications: service logic vs service-dominant logic. *Managing service quality* 24: 206-229.
- Grönroos C, Strandvik T and Heinonen K. (2015) Value co-creation: Critical reflections. *The Nordic School* 69.
- Grönroos C and Voima P. (2013) Critical service logic: making sense of value creation and co-creation. *Official Publication of the Academy of Marketing Science* 41: 133-150.
- Hardyman W, Daunt KL and Kitchener M. (2015) Value co-creation through patient engagement in health care: a micro-level approach and research agenda. *Public Management Review* 17: 90-107.
- Herlofson K and Ugreninov E. (2014) Er omsorgsfulle fedre omsorgsfulle sønner?-Likestilling hjemme og hjelp til eldre foreldre. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 55: 322-346.
- Hernes H. (2014) The Welfare State and Women Power. In: Pierson C, Castles FG and Naumann IK (eds) *The Welfare State Reader*. 3 ed. Cambridge: Polity Press, 120-128.
- Holmøy E, Kjølvik J and Strøm B. (2014) Behovet for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren fremover [The need for workforce in the health- and care sector forward]. *Rapporter*. Oslo: Statistisk Sentralbyrå, 56.
- Hughes N. (2010) Models and approaches in family-focused policy and practice. *Social Policy and Society* 9: 545-555.
- Jakobsson N, Kotsadam A, Syse A, et al. (2016) Gender bias in public long-term care? A survey experiment among care managers. *Journal of Economic Behavior & Organization* 131: 126-138.
- Jenhaug L. (2018) Myndighetenes forventninger til pårørende som samprodusenter i omsorgstjenester [The authorities 'expectations of family carers as co-producers of care service]. *Tidsskrift for velferdsforskning* 21.
- Järvi H, Kähkönen A-K and Torvinen H. (2018) When value co-creation fails: Reasons that lead to value co-destruction. *Scandinavian Journal of Management* 34: 63-77.
- Osborne S. (2010) Delivering Public Services: Time for a new theory? *Public Management Review* 12: 1-10.
- Osborne S. (2017) From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*.
- Osborne S, Radnor Z, Kinder T, et al. (2015) The SERVICE Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services. *British Journal of Management* 26: 424-438.
- Osborne S, Radnor Z and Nasi G. (2013) A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration* 43: 135-158.
- Osborne S, Radnor Z and Strokosch K. (2016) Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public Management Review* 18: 639-653.
- Plé L and Chumpitaz Cáceres R. (2010) Not always co-creation: introducing interactional co-destruction of value in service-dominant logic. *Journal of Services Marketing* 24: 430-437.
- Samuels WJ. (2000) Signs, pragmatism, and abduction: The tragedy, irony, and promise of Charles Sanders Peirce. *Journal of Economic Issues* 34: 207-217.
- Smith AM. (2013) The value co-destruction process: a customer resource perspective. *European Journal of Marketing* 47: 1889-1909.

- Vafeas M, Hughes T and Hilton T. (2016) Antecedents to value diminution: A dyadic perspective. *Marketing theory* 16: 469-491.
- Vargo SL and Lusch RF. (2004) Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of marketing* 68: 1-17.
- Vargo SL and Lusch RF. (2008) Service-dominant logic: continuing the evolution. *Official Publication of the Academy of Marketing Science* 36: 1-10.
- Vargo SL and Lusch RF. (2012) The nature and understanding of value: a service-dominant logic perspective. In: Vargo SL and Lush RF (eds) *Special Issue: Toward a Better Understanding of the Role of Value in Markets and Marketing*. Bingley: Emerald, 1-12.
- Vargo SL and Lusch RF. (2016) Institutions and axioms: an extension and update of service-dominant logic. *Journal of the Academy of Marketing Science* 44: 5-23.
- Vargo SL, Maglio PP and Akaka MA. (2008) On value and value co-creation: A service systems and service logic perspective. *European management journal* 26: 145-152.
- Williams BN, Kang S-C and Johnson J. (2016) (Co)-Contamination as the Dark Side of Co-Production: Public value failures in co-production processes. *Public Management Review* 18: 692-717.
- Zwick D, Bonsu SK and Darmody A. (2008) Putting Consumers to Work: `Co-creation` and new marketing govern-mentality. *Journal of Consumer Culture* 8: 163-196.



Høgskolen
i Innlandet

De norske omsorgstjenestene er i press, mye på grunn av at befolkningen blir eldre. Det er derfor et mål i velferdspolitikken at pårørende skal bidra minst like mye som i dag, tilrettelagt for gjennom nye og bedre samarbeidsformer. Som en del av problemløsningen og utviklingen av samarbeidet endres også begrepsbruken, og begrepene «samskaping» og «brukerdrevet innovasjon» øker i bruk i dagens samfunn. Denne avhandlingen går nærmere inn på disse begrepene og studerer dem i en praktisk og teoretisk kontekst. Målet er «å stille kritiske spørsmål ved diskursen om samskaping og brukerdrevet innovasjon i offentlig sektor fra brukersidas perspektiv».

Avhandlingen ser samskaping i offentlig sektor som et begrep med røtter i markedsføringstradisjonens utvikling av tjenestelogikk, og ved sammenligning med brukermedvirkning vises det hvordan samskaping i større grad kan forstås som ansvarliggjøring av brukersida. Videre diskuteres samskaping og brukerdrevet innovasjon i lys av teori om samødelegging av verdi, og makteori utviklet av Foucault. På bakgrunn av presset på velferdssektoren diskuteres det på hvilken måte konseptene samskaping og brukerdrevet innovasjon legger føringer for samarbeidet mellom pårørende og ansatte i helse- og omsorgstjenester. Det pekes i retning av et økende krysspress for ansatte som kan føre til både økende omsorgsarbeid for pårørende og påvirkning av identiteter. Dette kan igjen ses som en del av en nyliberalisering av velferdsstaten «nedefra-og-opp».