



NORDLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Samarbeid og konflikt mellom brukerorganisasjoner og kommunal sektor

En casestudie om utviklingen og implementeringen av lavterskeltilbudet Ungdomsrom

Publisert: September 2021
Skrevet av: Esben S. B. Olesen

NF rapport nr: 8/2021
ISBN nr:
978-82-7321-826-1 (trykt)
978-82-7321-827-8 (digital)
ISSN-nr: 0805-4460

Rapport

TITTEL: Samarbeid og konflikt mellom brukerorganisasjoner og kommunal sektor. En casestudie om utviklingen og implementeringen av lavterskeltilbudet Ungdomsrom	OFF.TILGJENGELIG: JA	NF-RAPPORT NR: 8/2021
FORFATTER(E): Esben S. B. Olesen	PROSJEKTANSVARLIG (SIGN): Esben S. B. Olesen	FORSKNINGSLEDER: Ragnhild Holmen Waldahl
PROSJEKT: «Et sted å gå»	OPPDRAGSGIVER: Mental Helse Ungdom	OPPDRAGSGIVERS REFERANSE: Adrian Wilhelm Kjølø Tollefsen
SAMMENDRAG: Denne rapporten undersøker implementeringsprosessen av et lavterskeltilbud som ble utviklet av to brukerorganisasjoner og en kommune. Analysene i rapporten viser at samarbeidet mellom kommunen og brukerorganisasjonene ble anlagt på et ustabil grunnlag, samt at kommunen og brukerorganisasjonene har ulike forståelser av hva brukermedvirkning er, og hvordan det legitimt kan utøves. Dette bidro til å gjøre samarbeidet konfliktfylt. Konklusjonene i denne rapporten understreker viktigheten av at de involverte partene i et konkret samarbeid bruker tid, energi og ressurser på å avklare roller og ansvarsområder i oppstartsfasen.	EMNEORD: Lavterskeltilbud, psykisk helse, samskapelse, samproduksjon, samarbeid, erfaringskonsulenter, frivillighet.	KEYWORDS: Low-threshold service, mental health, co-creation, co-production, collaboration, peer support, volunteerism.
	ANTALL SIDER: 62	FORSIDEFOTO: Andrei Ermakov

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Summary	8
1 Innledning	12
1.1 Hensikt, formål og bakgrunn	12
1.2 Finansering	13
1.3 Rapportens oppbygning	14
1.4 Tidligere forskning om sammensatte problemer, tjenestebehov og det fragmenterte tjenestelandskapet.....	14
1.5 Metode	15
1.5.1 Rekruttering.....	15
1.5.2 Intervju	16
1.5.3 Dokumenter.....	16
1.5.4 Bearbeidelse av data	16
1.6 Etikk.....	17
1.7 Kontekst - Sivilsamfunnets rolle i den nordiske velferdsstaten	17
2 Presentasjon av data	20
2.1 Inspirasjonen til det nye tjenestetilbud	20
2.2 Motstand i kommunen.....	22
2.3 Uklarhet om eierskapet.....	23
2.4 Anskaffelse av midler	25
2.5 Headspace blir til Ungdomsrom	26
2.6 Ungdomspanel	26
2.7 Samarbeidsavtalen	27
2.8 Styringsgruppen	29
2.9 Ungdomsrom åpner	31
2.10 Sentrale elementer i Ungdomsrom	32
2.10.1 Anonymitet.....	32
2.10.2 Frivillige.....	32
2.10.3 Erfaringskonsulenter	35
2.11 Forskjellen mellom frivillige og erfaringskonsulenter?	37
2.12 Rettigheter, patent og fiendtlig kommunikasjon	38
2.13 Den som stiller med pengene har det siste ordet	40
3 Analyse.....	42
3.1 Analytiske perspektiver	42

3.1.1	Diskursive objekter og diskursive praksiser.....	42
3.2	Forståelse av brukermedvirkning i kommunen.....	43
3.3	Demokratisk vs. statistisk representasjon.....	45
3.4	Interesseorganisasjonenes forståelse av brukermedvirkning.....	47
3.5	‘Samskapning’ og ‘samproduksjon’	48
3.6	Brukermedvirkning eller brukeransettelse?.....	50
3.7	For tidlig og for mye	52
3.8	En suksess, til tross for dårlig samarbeid.	54
3.9	Avsluttende kommentarer	54
	Litteratur.....	57

Forord

Dette forskningsprosjektet om samarbeid mellom offentlig sektor og sivilsamfunnsaktører, er utført på oppdrag av Mental Helse Ungdom med midler fra DAM-stiftelsen. Oppdraget hadde sin bakgrunn i et samarbeidet mellom to brukerorganisasjoner og kommunal sektor med formål å utvikle og iverksette et lavterskeltilbud rettet mot unge som sliter med rus og psykiske problemer.

Prosjektet har vært ledet av Esben Olesen fra Nordlandsforskning, som også har forfattet denne foreliggende rapporten. Førsteamanuens ved Nord Universitet og seniorforsker ved Nordlandsforskning Christian Lo og forskningsleder ved Nordlandsforskning Ragnhild Holmen Waldahl har gjort viktige bidrag i forbindelse med intervju av deltakere. Waldahl har også bistått med kvalitetssikring av rapporten.

En særlig takk går til de tidligere og nåværende ansatte fra de involverte brukerorganisasjoner og kommunen som delte sine erfaringer i intervjuer. Uten deres velvillighet ville denne rapporten ikke ha blitt skrevet. Takk også til deltakere som har lest og kommet med nyttige kommentarer på rapporten. Det er utelukkende forfatteren av rapporten som står ansvarlig for fremgangsmåter, analyser, vurderinger og konklusjoner.

Bodø
September 2021
Esben Olesen

Sammendrag

Denne rapporten er en del av et forskningsoppdrag som er bestilt av Mental Helse Ungdom og utført av Nordlandsforskning. Midlene som finansierer prosjektet, er tildelt av DAM-stiftelsen (tidligere Extrastiftelsen).

Hensikten med forskningsoppdraget var opprinnelig å undersøke unge brukeres erfaring med et nytt lavterskeltilbud, Ungdomsrom, som ble utviklet og implementert av to brukerorganisasjoner og en kommune. Ungdomsrom er et tilbud rettet mot unge som sliter med blant annet rus og psykiske problemer. Det er et lavterskel tilbud for unge mellom 12 og 25 år, hvor de unge kan komme uten henvisning og snakke med fagfolk, erfaringskonsultenter og frivillige om sine utfordringer og problemer. Det er tenkt som et lett tilgjengelig tilbud som kan gi unge en hurtig og sømløs adgang til hjelpeapparatet. Tjenesten har et ideal om å tilpasse seg unges behov og preferanser, samt å kunne være et nytt alternativ til det øvrige tjenesteapparatet. Et hovedelement i Ungdomsrom er å tilrettelegge for utstrakt brukermedvirkning ved at gi brukerne mulighet til å påvirke hvordan tjenestetilbudet er utformet. Inspirasjonen til Ungdomsrom kommer blant annet fra den australske tjenestemodellen 'headspace' som gjennom 15 år har vært en stor suksess i hjemlandet og iblant annet Danmark.

Før forskningsprosjektet startet opp, viste det seg at den opprinnelige hensikten med forskningsoppdraget ikke var mulig å gjennomføre, da det var oppstått konflikt mellom brukerorganisasjonene og kommunen etter åpningen av tjenestetilbudet. Dette forårsaket at forskningsoppdraget måtte skifte fokus. Hensikten ble i stedet å undersøke selve implementeringsprosessen av det nye tjenestetilbudet og derigjennom samarbeidet mellom brukerorganisasjonene og kommunen. Oppdraget fikk dermed som mål å belyse hvordan samarbeidet om Ungdomsrom mellom brukerorganisasjonene og kommunen utviklet seg, samt å identifisere de mer overordnede problemstillinger og prosesser som kan inngå i et samarbeid mellom sivilsamfunnsaktører og det offentlige tjenesteapparatet. Bakgrunnen for dette fokuset er at samarbeid mellom offentlig sektor og sivilsamfunnsaktører til stadighet blir fremhevet av myndigheter, praksisfelt og forskere som sentralt i utviklingen av bærekraftige helse- og velferdsapparater. Det blir trukket frem at innovasjon i offentlig sektor, for å være en suksess, ofte skjer gjennom tilnærmelser hvor det offentlige tjenesteapparatet samarbeider med ideelle og frivillige organisasjoner. Den herskende idéen er at et likeverdig og gjensidig samarbeid mellom det offentlige og sivilsamfunnsaktører vil forbedre de tjenester som leveres til befolkningen og gjøre disse bedre tilpasset tjenestebehovet i samfunnet.

Studien denne rapporten bygger på, består av intervjuer med sentrale personer fra brukerorganisasjonene og kommunen som var med til å utvikle, organisere og drifte tjenestetilbudet. Dertil kommer analyser av diverse dokumenter som beskriver tjenstedesignet, implementeringsprosessen og samarbeidet mellom brukerorganisasjonene og kommunen.

Analysene i rapporten viser at samarbeidet mellom kommunen og brukerorganisasjonene ble anlagt på et ustabil grunnlag. Ut fra intervjuer med sentrale personer og dokumenter

kommer det frem at samarbeidet ble etablert uten det ble tydelig avklart hvilke roller og ansvarsområder henholdsvis brukerorganisasjonene og kommunen skulle ha i samarbeidet. Kommunen kom tidlig i forløpet til å innta en ledende posisjon i samarbeidet da det langt på vei var kommunen som klarte å skaffe finansiering av tjenestetilbudet, mens brukerorganisasjonene ikke i samme omfang fikk innvilget sine søknader. Dette førte til at brukerorganisasjonene opplevde at de måtte hive seg med på kommunens prosjekt hvis de ønsket å være med på å påvirke utformingen av Ungdomsrom. Dermed ble det tidlig i samarbeidsprosessen klart at et likeverdig samarbeid mellom kommunen og brukerorganisasjonene i praksis var utfordrende å realisere. Kommunen fikk i stor grad kontrollen over midler og ressurser og kunne bestemme målsetningen med tjenestetilbudet. Brukerorganisasjonene var, med andre ord, tidlig i prosessen involvert i prosjektet på kommunens premisser.

Formaliseringen av samarbeidet skjedde både gjennom en samarbeidsavtale og gjennom en styringsgruppe. Samarbeidsavtalen som et styringsdokument, fremstår overfladisk. Det beskrives ikke i avtalen hvilket verdsett samarbeidet skal være basert på og det fremgår heller ikke med tydelighet hvorfor brukerorganisasjonene og kommunen skal samarbeide. I intervjuene med ansatte fra brukerorganisasjonene og kommunen kommer det også frem at avtalen fungerte dårlig som en formell rettesnor for samarbeidet, men i stedet bidro til å skape forvirring.

I styringsgruppen var brukerorganisasjonene representert, hvilket ga dem en formell innflytelse og makt til å påvirke hvordan tjenestetilbudet skulle utvikles. Til tross for dette opplevde brukerorganisasjonene at det var vanskelig å benytte denne formelle innflytelsen da de ikke hadde nok innsikt i det kommunale forvaltningssystem og ikke hadde tilstrekkelig erfaring med å navigere i byråkratiet. Dette indikerer at brukerorganisasjonenes reelle innflytelse i styringsgruppen var begrenset.

Samtidig er det også uklart hvilken type samarbeid som skulle danne grunnlaget for utviklingen og implementeringen av tjenestetilbudet. I den forbindelse er det overraskende i hvor liten grad de ulike parters forståelse av brukermedvirkning eksplisitt blir drøftet, da forståelsen av hva brukermedvirkning er, og hvordan det konkret kan utøves, har stor innflytelse på både hvordan et slikt tjenestetilbud tenkes og utformes. Forståelsen av brukermedvirkning vil for eksempel påvirke om brukerorganisasjonene har en rådgivende funksjon eller om de inngår direkte i den daglige driften av tjenestetilbudet.

At kommunen og brukerorganisasjonene har grunnleggende ulike forståelser av hva brukermedvirkning er og hvordan det legitimt kan utøves, kan ses på flere punkter. De ansatte i Ungdomsrom fremhever bruken av ansatte brukere, også kalt 'erfaringskonsulenter', som sentrale for utøvelsen av brukermedvirkning i tjenestetilbudet.

En viktig funksjon ved erfaringskonsulentene som blir trukket frem, er at de sikrer et likemannsperspektiv, da erfaringskonsulentene som tidligere brukere kan inngå i en mer symmetrisk relasjon med brukerne enn profesjonelle fagpersoner kan.

Brukerorganisasjonene uttrykker en større skepsis til bruken av erfaringskonsulenter og hadde i utgangspunktet ikke tenkt at ansatte brukere skulle være en sentral del av modellen. I stedet hadde brukerorganisasjonene sett for seg at det nye tjenestetilbudet skulle drives av en stor gruppe frivillige med støtte fra enkelte fagpersoner. En omfattende bruk av frivillige ville gi tilgang til en stor mengde arbeidskraft noe som ville gjøre det mulig å ha flere

samtaler med unge, enn hvis man ikke brukte frivillige. Et grunnleggende premiss i en modell som bygger på en stor bruk av frivillige, er at de aller fleste ungdommer som vil oppsøke et lavterskeltjenestetilbud som Ungdomsrom, ikke har behov for å snakke med en profesjonell fagperson. Ifølge brukerorganisasjonene er de fleste unge heller interessert i å snakke med en «vanlig» person med egne erfaringer som kan lytte til de unge. I det faktiske Ungdomsrom ble det både ansatt erfaringskonsultenter og brukt frivillige, men frivillige ble mer et supplement frem for et bærende element.

Synet på hvilken rolle erfaringskonsultenter, frivillige og brukere skal ha i Ungdomsrom forteller noe om hvordan henholdsvis kommunen og brukerorganisasjonene forstår brukermedvirkning, og hvordan det bør utøves. Brukerorganisasjonene anvender i høy grad en demokratisk brukermedvirkningsdiskurs hvor brukerne kan ha (og ofte har) andre interesser enn de ansatte i tjenestetilbudet og kommunen. Et sentral premiss i denne tilnærming er at en brukerorganisasjon representerer brukernes felles interesser, og dermed gir brukerne mulighet til at påvirke innhold eller utforming av tjenester ut fra deres særskilte interesser som en gruppe. Dermed kan brukerne ideelt sett oppnå en myndiggjørelse og opplevelse av inkludering i samfunnet som medborgere. De kommunalt ansatte i Ungdomsrom benytter en mer individuell brukermedvirkningsdiskurs hvor brukeren posisjoneres som en integrert del av tjenestetilbudet. I denne diskursen representerer brukerne sine egne interesser og utøver brukermedvirkning direkte i lag med de fagprofesjonelle. Her er det dermed tale om en direkte representasjon, hvor den enkelte bruker blir sett på som en person som både har ressurser og mulighet til å representere seg selv. Samtidig blir asymmetri i maktrelasjonen mellom brukeren og de fagprofesjonelle, som for eksempel forskjell i utdannelse- og kunnskapsnivå, faginteresser, definisjonsmakt og systemforståelse, ikke artikulert av ansatte i Ungdomsrom som en reell problematikk. Ansatte fra brukerorganisasjonene bruker ofte logiske og formelle argumenter som bygger på tradisjonelle demokratiske idealer og politiske prinsipper, mens ansatte i Ungdomsrom i høy grad bygger deres argumenter på konkrete hverdags erfaringer, pragmatisme og individualisme.

De to brukermedvirkningsdiskurser kan kobles til bestemte samarbeidslogikker. Den demokratiske brukermedvirkningsdiskurs bygger på en *samskapeslogikk*, mens den individuelle brukermedvirkningsdiskurs i større grad bygger på en *samproduksjonslogikk*. Samskapeslogikken brukes ofte i konseptuelt samarbeid hvor målet er å utvikle nye initiativer og gi større innsikt og forståelse mellom offentlige myndigheter og brukere eller sivilsamfunnsaktører, mens samproduksjonslogikken i større grad er rettet mot et kontinuerlig samarbeid hvor man i fellesskap produserer eller leverer et produkt, for eksempel et tjenestetilbud. Samproduksjon går dermed et skritt videre enn samskape, ved å inndra sivilsamfunnsaktører og brukere (eller brukergrupper) i selve produksjonen og leveransen av tiltak, innsatser eller tjenestetilbud. Analysen i rapporten viser at samarbeidet mellom kommunen og brukerorganisasjonene langt på veien bygger på en samskapeslogikk hvor organisasjonene ut fra deres erfaringer kommer med innspill og forslag til utformingen av Ungdomsrom. Brukerorganisasjonene er kun i begrenset grad involvert i driften av tjenestetilbudet. Samproduksjonslogikken kommer i langt større grad til uttrykk når det gjelder relasjonen mellom fagprofesjonelle og erfaringskonsultenter i den daglige driften av Ungdomsrom. I den daglige driften inntar erfaringskonsulentene en hybrid rolle som profesjonelle brukere, hvis funksjon det er å synkronisere tjenesterelasjonen

mellom ansatte og brukere. Bruken av erfaringskonsultenter i Ungdomsrom understreker en tenkning hvor de ansatte i Ungdomsrom posisjonerer seg som de unge brukeres støttespillere, og ikke skiller mellom deres interesser (som offentlige ansatte) og de unges interesser (som brukere av tjenesteapparatet). Ut fra dette perspektiv bygger de ansatte en allianse direkte med brukerne og sikrer dermed, ut fra kommunens perspektiv, en legitim brukermedvirkning. Dette forårsaker samtidig at kommunen ikke er avhengig av å samarbeide med brukerorganisasjonene for å utøve brukermedvirkning og kommunen kan dermed fastholde full kontroll og autonomi over alle deler av tjenestetilbudet.

Konklusjonene i denne rapporten understreker viktigheten av at de involverte partene i et konkret samarbeid bruker tid, energi og ressurser på å avklare roller og ansvarsområder i oppstartsfasen. Samtidig viser prosessen som kommunen og brukerorganisasjonene gjennomgikk, at det også er avgjørende å formulere og definere hvilken type samarbeid man faktisk skal praktisere. I samarbeid mellom offentlige velferds- og helsetjenester og brukerorganisasjoner er det sentralt å rette fokus på hvordan 'brukermedvirkning' artikuleres og forstås av de involverte aktørene. Det kommer med all tydelighet frem av datamaterialet denne rapporten bygger på, at de involverte partene forstår brukermedvirkning ut fra to ulike perspektiver. Dette peker på et grunnleggende skille i verdsett og ideologi som har ført til mange misforståelser i det undersøkte samarbeidet. Kort sagt har de ulike forståelser og syn på brukermedvirkning vært en barriere for et tett og konstruktivt samarbeid mellom det kommunale tjenesteapparatet og sivilsamfunnsaktører som representerer en stor brukergruppe i velferdsstaten.

Summary

This report is part of a research project commissioned by the user organisation Mental Health Youth and conducted by Nordland Research Institute. The funds financing the project have been allocated by the DAM stiftelsen (formerly the Extra stiftelsen).

The purpose of the research project was initially to investigate how young users experienced a new low-threshold service called 'Youth Room', which was developed and implemented by two user organisations and a municipality. Youth Room is a service aimed at young people who struggle with drug use and mental health problems, among other things. It is a low-threshold service open for youths between the ages of 12 and 25, to which young people can come without a referral and talk to professionals, peer support workers, and volunteers about their challenges and problems. It is intended as an easy-to-access service that offer young people quick and unified access to the health-care system. The ideal behind the Youth Room model is that services should be adapted to young people's needs and preferences, and the service should be an alternative to existing health-care services. A main element in Youth Room is to facilitate extensive user participation by giving users the opportunity to influence how the service is designed and delivered. Youth Room is in part based on the Australian service model 'headspace', which has been a great success for 15 years in Australia and Denmark, among other places.

Before the research project started, it turned out that the original purpose of the project was not possible to carry out, as a conflict had arisen between the user organisations and the municipality after Youth Room opened its doors. This caused the research project to shift focus and purpose. It was decided that the new purpose of the project would be to examine the actual implementation process of Youth Room and thereby the cooperation between the user organisations and the municipality. Thus, the aim of the research project is to shed light on how the collaboration between the user organisations and the municipality developed, as well as to identify the more general questions and processes that are at stake in a collaboration between agents in civil society and the public service apparatus.

The backdrop for this aim is that cooperation between the public sector and civil society is constantly emphasised by the authorities, professionals, and researchers as central to the development of sustainable health and welfare systems.

It is emphasised that in order to be a success, innovation in the public sector often takes place through approaches where the public service apparatus collaborates with non-profit and voluntary organisations. The prevailing idea is that an equal and mutual co-operation between the public sector and civil society will improve the services provided to the users and make them better adapted to the service needs of the population.

The study on which this report is based consists of interviews with key employees from the user organisations and the municipality who were involved in developing and organising Youth Room. In addition, there are analyses of various documents that describe the service design, the implementation process and the collaboration between the user organisations and the municipality.

The analyses in the report show that the collaboration between the municipality and the user organisations was based on an unstable foundation. Interviews with key people and documents show that the collaboration was established without it being clearly defined which roles and areas of responsibility the user organisations and the municipality, respectively, should have in the collaboration.

Early in the process, the municipality took a leading position in the collaboration as it was largely the municipality that managed to obtain financing to support the service, while the user organisations did not secure financing to the same extent. This led to the user organisations experiencing that they had to go along with the municipality's project if they wanted to be able to influence the design and development of Youth Room. Thus, it became clear early in the collaboration process that it was challenging to obtain an equal collaboration between the municipality and the user organisations. The user organisations were, in other words, involved in the project on the municipality's terms at an early stage. The formalisation of the collaboration was materialised both through a governance document and through a coordination board. As a management tool, the governance document was superficial since it did not describe which set of values the collaboration was to be based on, nor did it state clearly why the user organisations and the municipality were collaborating. Through interviews with employees from the user organisations and the municipality, it also emerges that the agreement did not work well as a formal set of guidelines for the collaboration, but instead contributed to creating confusion. The user organisations were represented on the coordination board, which gave them a formal influence and power to impact the development of the service. Despite this, the user organisations experienced that it was difficult to use this formal influence as they did not have enough insight into the municipal administration system and did not have sufficient experience of navigating municipal bureaucracy. This indicates that the actual influence of the user organisations in the coordination board was limited.

At the same time, it is also unclear which type of collaboration the interaction between the municipality and the user organisations was to be based on. Related to this, it is surprising how little the involved parties' understanding of the term 'user participation' is explicitly discussed, since the understanding of what 'user participation' is, and how it should be exercised, has a great influence on how a service is designed. The understanding of user participation will, for example, affect whether the user organisations have an advisory function or whether they are directly involved in the day-to-day operation of a service. Interviews reveal that the municipality and the user organisations have fundamentally different understandings of what user participation is and how it should be properly exercised. The employees in Youth Room emphasise the use of employed users, also called 'peer support workers', as central to the implementation of user participation in the service. The employees highlight that an important function of the peer support workers is to ensure a peer perspective, and that this is possible because their role as previous users enables them to enter into a more symmetrical relationship with the users than professionals can. The user organisations express scepticism about the use of peer support workers and the organisations did not initially plan that employed users should be a central part of the service model. Instead, the user organisations had envisioned that the new service should use a large group of volunteers with the support of a small number of professionals.

Extensive use of volunteers would provide access to a large amount of labour capacity, which would make it possible to have more conversations with the users than without the use of volunteers. Employees from the user organisations argue that most young people who want to seek out a low-threshold service such as Youth Room do not need to talk to a professional. Most young people are rather interested in talking to an 'ordinary' person who can listen to them. In Youth Room, both employed peer support workers and unpaid volunteers were used, but volunteers became more of a supplement rather than a key element in the service.

The assigned role of peer support workers, volunteers and users in Youth Room shows how the municipality and the user organisations on each side understand the concept of user participation, and how it should be exercised. The user organisations to a large extent use a 'democratic user participation' discourse where the users may have (and often have) other interests than the employees in the service and the municipality. A key premise in this approach is that a user organisation represents the users' common interests, and thus gives users the opportunity to influence the content or design of services based on their specific interests as a group. Thus, the ideal is that users can achieve empowerment and experience of inclusion in society via user organisations.

The municipal employees in Youth Room use a more 'individual user participation' discourse where the user is positioned as an integral part of the service. In this discourse, the users represent their own interests and exercise user participation directly with the professionals. This is a form of direct representation where the individual user is seen as a person who has both resources and the opportunity to represent him- or herself. At the same time, asymmetry in the power relationship between the users and the professionals, such as differences in education and knowledge level, professional preferences, decision-making possibilities, and comprehension of bureaucracy, is not articulated by employees in Youth Room as a real problem. Employees from user organisations often use logical and formal arguments based on traditional democratic ideals and political principles, while employees in Youth Room largely base their arguments on concrete everyday experiences, pragmatism, and individualism.

The two user participation discourses can be linked to specific collaboration logics. The democratic user participation discourse is based on a *co-creation* logic, while the individual user participation discourse to a greater extent is based on a *co-production* logic. The co-creation logic is often used in conceptual collaborations where the goal is to develop new initiatives and provide greater insight and understanding between public authorities and users or civil society actors, while the co-production logic is more directed towards continuous collaboration where the involved parties jointly produce or deliver a product, e.g. a service. Co-production thus goes a step further than co-creation, by involving civil society actors and users (or user groups) in the actual production and delivery of different services. The analysis in the report shows that the collaboration between the municipality and the user organisations is largely based on a co-creation logic where the organisations, based on their experiences, provide inputs and ideas for the design of Youth Room. The user organisations are only to a limited extent involved in the operation of the service itself. The co-production logic is expressed to a far greater extent when it comes to the relationship between professionals and peer support workers in the daily operation of Youth Room. In

day-to-day operations, the peer support workers take on a hybrid role as professional users, whose function is to synchronise the service relationship between employees and users. The use of peer support workers in Youth Room emphasises a way of thinking where employees in Youth Room position themselves as the young users' supporters, and do not distinguish between their interests (as public employees) and the young people's interests (as users of the service apparatus). Thus, the employees in Youth Room build an alliance directly with the users and thereby, from the municipality's perspective, ensure legitimate user participation. At the same time, this means that the municipality is not dependent on cooperating with the user organisations in order to exercise user participation, and the municipality can thus maintain full control and autonomy over all parts of the service.

The conclusions in this report emphasise the importance of spending time, energy and resources on clarifying roles and areas of responsibility in the start-up phase of a collaboration. At the same time, the process that the municipality and the user organisations went through shows that it is also crucial to formulate and define what type of collaboration one should actually practice. In collaboration between public welfare and health services and user organisations, it is vital to pay attention to how 'user participation' is articulated and understood by the actors involved. It is clear from the data material upon which this report is based that the parties involved understand user participation from two different perspectives. This points to a fundamental difference in values and ideology that has led to many misunderstandings between the municipality and user organisations. In short, the different understandings and views on user participation have been a barrier that has impeded close and constructive cooperation between the municipal service sector and user organisations who represent a large user group in the welfare state.

1 Innledning

1.1 Hensikt, formål og bakgrunn

Tett samarbeid mellom det offentlige og sivilsamfunnet har gjennom historien vært viktig for etableringen av velferdsstaten i Norge (Enjolras & Strømsnes, 2018). Samarbeidet mellom kommuner og sivilsamfunnsaktører blir til stadighet fremhevet av myndigheter som sentralt i utviklingen av et bærekraftig og robust helse- og velferdsapparat (Eimhjellen & Loga, 2017; Kulturdepartementet, 2018). Det blir fremhevet at en suksessfull innovasjon i offentlig sektor blant annet skal skje gjennom tilnærmelser hvor det offentlige tjenesteapparatet samarbeider med ideelle og frivillige organisasjoner. Denne type samarbeid skal bringe nye perspektiver og muligheter inn i utviklingen av offentlig sektor, og blir sett som en effektiv måte å løse komplekse samfunnsutfordringer, da det muliggjør utnyttelsen av et bredere spektrum av kunnskap, frigjør kreative ressurser og gir rom for ulike politiske synspunkter (Moderniseringsdepartementet, 2020).

Denne rapporten handler om et konkret samarbeid mellom to brukerorganisasjoner og en kommune som utviklet og iverksatte et lavterskeltilbud, Ungdomsrom, rettet mot unge som sliter med blant annet rus og psykiske problemer. Dette samarbeid kan sies å imøtekomme det politiske idealet om mer og tettere samarbeid mellom det offentlige og sivilsamfunnet, men som denne rapporten vil vise oppsto det store samarbeidsutfordringer i prosessen.

Samarbeidet mellom brukerorganisasjonene og kommunen om utviklingen av lavterskeltilbudet hadde sin begynnelse rundt 2013. Frem mot åpningen av tjenestetilbudet i siste halvdel av 2016 ble samarbeidet mer omfattende og formalisert. Samarbeidet mellom de to brukerorganisasjonene og kommunen ble dog etter åpning av tjenestetilbudet mer og mer problematisk og i 2018 opphørte det.

Formålet med rapporten er å beskrive hvordan samarbeidet utviklet seg, samt hvordan ulike interesser og idealer har påvirket samarbeidet. Undersøkelsen vil dermed avdekke de sosiale mekanismer som gjør seg gjeldende i samarbeidet fra oppstartsfasen, hvor tjenstemodellen blir uttenkt og utviklet, til driftsfasen hvor lavterskeltilbudet leverer en konkret tjeneste til unge i kommunen. Rapporten vil belyse hvordan samarbeidet konkret ble utført av de involverte aktørene ved å beskrive hvordan samarbeidet var organisert, samt hvordan samarbeidet ble erfart.

Rapporten er ikke tenkt som en evaluering av lavterskeltilbudet som sådan, men som en identifikasjon av de problemstillinger og prosesser som kan inngå i et samarbeid mellom sivilsamfunnsaktører og det offentlige tjenesteapparat.

Betydningsfulle elementer i modellutviklingen og samarbeidsprosessen vil bli synliggjort gjennom analyser av dokumenter som omhandler implementeringsprosessen og gjennom analyser av intervju med ansatte fra brukerorganisasjonene og kommunen. Her vil ulike forståelser av rollefordelinger, idealer og ambisjoner bli trukket frem. Rapporten vil kaste lys over sammenhengen mellom samarbeidsprosesser og ulike organisatoriske og velferdspolitiske idealer, samt å vise hvordan disse har vært styrende for utformingen av

tjenestetilbudet. Som teoretisk utgangspunkt brukes et diskursanalytisk perspektiv hvor elementer fra Michel Foucaults begrepsapparat benyttes. Spesifikt vil analysen avdekke hvordan begrepet «brukermedvirkning» og «representasjon» artikuleres og forstås av de involverte aktørene. Dette vil tydeliggjøre hvordan brukermedvirkning er et sentralt og viktig begrep i utviklingen og implementeringen av lavterskeltilbudet, og hvordan divergerende forståelser av begrepet spiller en rolle i samarbeidsproblemene mellom brukerorganisasjonene og kommunen. I tillegg peker rapporten på at det mislykkede samarbeidet til dels skyldes dårlig organisering av samarbeidet og manglende avklaring av roller.

Kommunen som omtalt i rapporten, er lokalisert i et større urbant område i Norge. Brukerorganisasjonene er nasjonale organisasjoner med lokallag i hele landet, og har som formål å øke åpenhet rundt psykisk helse, å forebygge psykiske helseplager i befolkningen og bidra til bedre helsetilbud. Navnet på kommunen og brukerorganisasjonene, deres lokasjon og detaljer om organiseringen av disse vil det ikke bli redegjort for i denne rapporten av anonymiseringshensyn. Kommunen vil bli omtalt som 'kommunen' og brukerorganisasjonene vil bli kalt 'Landsforeningen for psykisk helse' (LPH) og 'Landsforeningen for mental helse' (LMH). LPH er den største av organisasjonene med ca. 7.500 medlemmer og deres virksomhet er rettet mot hele befolkningen, mens LMH har færre enn 1000 medlemmer og jobber spesifikt med problemstillinger til unge og unge voksne. Det vil si at LPH ut fra medlemsbasen er en mellomstor brukerorganisasjon, mens LMH er en relativt liten brukerorganisasjon. Samtidig har begge organisasjoner et relativt stort antall ansatte og driver et profesjonelt påvirkningsarbeid som gir dem en sentral posisjon i det norske samfunnet i spørsmål om psykisk helse.

1.2 Finansering

Studien som denne rapporten er basert på er finansiert med prosjektmidler fra DAM-stiftelsen. En av de involverte brukerorganisasjoner søkte gjennom DAM-stiftelsen prosjektmidler til å opprette og utvikle et lavterskeltilbud rettet mot unge med psykiske problemer. En del av disse midler var øremerket Nordlandsforskning. Opprinnelig var forskningsprosjektet designet som en kvalitativ studie av selve lavterskeltjenestetilbudet med fokus på bruker-erfaringer. Da hovedprosjektet, som denne rapporten også viser, ikke gikk etter planen, og den tjenestemodellen som brukerorganisasjonen hadde søkt midler til å utvikle ikke ble gjennomført som planlagt, måtte det opprinnelige forskningsdesignet tenkes på nytt. Konflikten mellom brukerorganisasjonen og kommunen forårsaket at kommunen utviklet sitt eget lavterskeltilbud, og hverken brukerorganisasjonen eller kommunen var interessert i at Nordlandsforskning skulle forske på brukernes erfaringer i det tjenestetilbudet som kommunen drev. Nordlandsforskning foreslo i stedet å undersøke samarbeidsprosessen rundt utviklingen og implementeringen av lavterskeltilbudet. Det ble godkjent av DAM-stiftelsen våren 2020.

1.3 Rapportens oppbygning

Rapporten er oppbygget i tre hoveddeler, del I: innledning, del II: presentasjon av data og del III: analyse.

I del I redegjøres for rapportens fokus, samt informasjon om bakgrunnen og konteksten som rapporten skriver seg inn i. Her presenteres også de metodene som datagrunnlaget bygger på og de etiske overveielser som er gjort i prosjektet.

I del II beskrives ut fra empirien hvordan samarbeidet mellom brukerorganisasjonene og kommunen startet opp og utviklet seg frem mot åpningen av tjenestetilbudet, samt sentrale elementer i tjenestemodellen.

I del III redegjøres for de analytiske perspektiver som brukes i analysen og her drøftes hvordan bruken og forståelsen av 'brukermedvirkning' og 'representasjon' tydeliggjør en grunnleggende diskrepans mellom brukerorganisasjonene og kommunen. Del III avsluttes med et avsnitt hvor funnene fra analysen drøftes.

1.4 Tidligere forskning om sammensatte problemer, tjenestebehov og det fragmenterte tjenestelandskapet

Forskning fra de siste 10 årene viser at psykisk uhelse hos ungdom ofte har sammenheng med andre sosiale fenomener som for eksempel ekskludering, mobbing, ensomhet, problemer i hjemmet og bruk av rusmidler (Anvik & Gustavsen, 2012; Olsen & Tägtström, 2013; Wulf-Andersen, Follesø & Olsen, 2016). Det betyr at psykisk uhelse ofte er et komplekst fenomen hvor ulike utfordringer henger sammen og forsterker hverandre. Forskningen viser også at unge med psykiske problemer har større risiko for å droppe ut av videregående skole, de har dårlig tilknytning til arbeidslivet og er i risiko for å bli langtidsmottakere av offentlige ytelser (Anvik & Eide, 2011; Anvik & Waldahl, 2016; Ose, Mordal & Mandal, 2014). Ungdommer som står utenfor utdannelsesløp eller arbeidsmarkedet i lengre perioder har ofte behov for støtte, hjelp og omsorg fra ulike deler og sektorer av velferdsapparatet samtidig (Frøyland & Fossetøl, 2014; Myklebø, 2012; Norvoll, 2011). Det fører til at unge med sammensatte problemer til stadighet kommer i berøring med mange ulike tjenestetilbud og forskjellige førstelinje-profesjonelle (Kvamme & Jentoft, 2011; Olesen, 2018). I den sammenheng viser forskningen at et grunnleggende problem er at tjenestelandskapet i stor grad er fragmentert og oppdelt. Dette vanskeliggjør tilpasning av tjenester og innsatser til den individuelle tjenestemottaker. Kort sagt er den hjelp som tilbys unge med sammensatte problemer langt på vei oppstykket, og de enkelte tjenestene har en tendens til å fokusere på spesifikke aspekter ved den enkelte bruker (Olesen, 2018). Særlig skillet mellom primær- og spesialisthelsetjenester og skillet mellom ungdoms- og voksentjenester trekkes frem som problematiske, da disse overgangene vanskeliggjør et helhetsperspektiv som sikrer en stabil oppfølging og kontinuitet i tjenesteleveransen. Bedre samarbeid, kommunikasjon og koordinering mellom ulike tjenester og sektorer er nødvendig, hvis tjenesteapparatet skal levere et holistisk og tilpasset tjenestetilbud til unge med sammensatte utfordringer (Anvik et al., 2019; Anvik, Gustavsen

& Wrede-Jäntti, 2016; Follesø, Halås & Anvik, 2016; Ose et al., 2014). Hvis et tjenestetilbud skal oppleves som relevant og positivt av unge med sammensatte problemer, viser forskningen i tillegg at det er viktig å organisere tilbudet på de unges premisser og tilpasset deres livsomstendigheter (Halvorsen, Hansen & Tägström, 2012; Järvinen, 2016). Det kan for eksempel være å utvikle samlokaliserte tjenestetilbud med fleksible åpningstider, som er lokalisert i de unges lokalmiljø, hvor det organiseres brukerstyrte aktiviteter eller hvor det tilbys alternative behandlingsformer.

Som denne rapport vil vise, forsøkte de to brukerorganisasjoner og kommunen å imøtekomme noen av disse utfordringer ved å opprette et lavteksttilbud som tar de unge på alvor og som fremmer en stor grad av brukermedvirkning.

1.5 Metode

1.5.1 Rekruttering

Datamaterialet denne rapporten bygger på består av intervjuer og dokumenter, som ble produsert og innsamlet i løpet av våren og høsten/vinter 2020.

Informantene som medvirker i studien, er sentrale aktører som var involvert i utviklingen og implementeringen av lavterskeltilbudet Ungdomsrom¹. Deltakerne i studien er tidligere og nåværende ansatte i LPH og LMH og i den kommune hvor tjenestetilbudet finnes.

Rekrutteringsmetoden som er brukt i studien er en såkalt 'snowball-metode' hvor deltakerne henviser til en eller flere personer som de mener ville kunne bidra med informasjon til studien (Noy, 2008). Jeg har deretter vurdert hvem som ville være relevant å forespørre om deltakelse. I tillegg har jeg løpende vurdert hvem som kunne være relevante deltakere og kontaktet disse. Konkret betyr det at jeg både har fått tips om mulige intervjupersoner fra de andre deltakere, men jeg har også selv oppsøkt mulige deltakere. Dessuten har jeg ikke opplyst til de involverte deltakerne hvem som er inkludert i studien og hvem som ikke er blitt kontaktet. Det betyr at ingen av de involverte deltakere konkret vet hvem som ellers deltar i studien.

I rekrutteringsprosessen møte jeg stort sett ingen motstand. Dog var en byråkrat på ledelsesnivå i kommunen skeptisk til utarbeidelsen av rapporten og personen uttrykte i en telefonsamtale at han/hun ikke hadde lyst til å delta i studien. Byråkraten uttrykte utrygghet ved at studien var finansiert gjennom den ene av brukerorganisasjonene med midler fra DAM-stiftelsen. Jeg forklarte byråkraten at det er vanlig prosedyre at organisasjoner og foreninger søker prosjektmidler fra DAM-stiftelsen og at disse midler også dekker finansiering av forskning relatert til konkrete prosjekter. Jeg forklarte også at dette ikke betyr at oppdragsgiveren har mulighet til å påvirke hverken forskningsdesign eller analyser. Dette ville være i strid med grunnleggende forskningsetiske retningslinjer og prosedyrer. Den pågjeldende byråkraten ønsket allikevel ikke å delta i prosjektet og vendte aldri tilbake på min invitasjon. Utover at mistroen til min og Nordlandsforskningens nøytralitet fra denne

¹ 'Ungdomsrom' er et fiktivt navn som brukes i denne rapporten. Det refererer til et faktisk tjenestetilbud som har et annet navn.

ledende byråkraten er uheldig sett i et forskningsperspektiv, mener jeg også at mistroen tydeliggjør graden av konflikt som har vært i relasjonen mellom brukerorganisasjonene og kommunen, hvilket jeg grundig vil beskrive i denne rapporten.

1.5.2 Intervju

8 personer deltok i et individuelt dybdeintervju som var mellom 1 time og 2 timer og 15 min, med et snitt på rundt 1 time og 45 min. For å organisere intervjuene ble en intervjuguide utformet. Temaene i intervjuguiden omhandlet hvordan informantene hadde opplevdd utviklingen og implementeringen av lavterskeltilbudet, samt deres generelle forståelse av samarbeidet mellom interesse- og brukerorganisasjoner og den kommunale tjenestesektor, herunder brukermedvirkning og bruken av frivillige. Intervjuguiden ble ikke fulgt systematisk og de individuelle intervjuene utviklet seg i ulike retninger alt etter informantens fortellinger. Dermed var intervjusituasjonen fundert på en aktiv tilnærming hvor det var mulig å forfølge de temaer og fortellinger som måtte dukke opp under intervjuene (Holstein & Gubrium, 1995; Järvinen, 2001). Denne formen for aktivt intervju er en effektiv måte å produsere kunnskap om hverdagsforhold og forståelser på, og dermed skaffe seg dybdeinnsikt innenfor et tematisk område. Intervjuene ble gjennomført over telefon og alle intervjuer ble digitalt opptaket. Etterfølgende ble intervjuene transkribert av en profesjonell transskribent og til slutt lagt inn i analyseverktøyet NVivo.

1.5.3 Dokumenter

I tillegg til intervjuer inngår også diverse dokumenter i datamaterialet. Det er tekster som omfatter søknader, beskrivelser av tjenestemodellen på ulike tidspunkter, eposter sendt mellom ansatte i kommunen og mellom ansatte i kommunene og ansatte i brukerorganisasjonene, samarbeidsavtaler, notater, brosjyrer, rapporter og referater. I alt består dette datamateriale av omkring 65 ulike dokumenter. Disse dokumenter er blitt gjort tilgjengelige av informanter i prosjektet, samt funnet på kommunens offentlige tilgjengelige nettside. Alle dokumenter ble lagt inn i NVivo.

1.5.4 Bearbeidelse av data

Datamaterialet, dvs. transkriberte intervjuer og dokumenter, ble organisert i NVivo ved å indeksere dette i ulike kategorier. Overordnet sett benyttet jeg tre grupper av kategorier hvor den ene i) omfatter tidsmessige elementer, den annen ii) omfatter beskrivelser av konkrete fenomener, samt beskrivelser av konkrete arbeidsoppgaver og den tredje iii) omfatter beskrivelser av idealer, ideologier og ambisjoner. Tidsmessige elementer i) er blant annet de deler av intervjuene og tekstene som omhandler bestemte tidspunkter som kan plottes inn på en tidslinje. Beskrivelser av konkrete ting og fenomener ii) omfatter blant annet beskrivelser av bestemte steder, personer og dokumenter og beskrivelser av modellen som ligger til grunn for Ungdomsrom, samt beskrivelser av samarbeidet og konflikten mellom de ulike aktører. Beskrivelser av idealer, ideologier og ambisjoner iii) omfatter disse som de fremkommer i for eksempel informantenes fortellinger om brukerorganisasjonenes og kommunens rolle, deres egen rolle og deres forståelser av brukermedvirkning og frivillighet.

I dette arbeidet hadde jeg som formål å finne fortellinger og beskrivelser som ville tydeliggjøre informantenes erfaringer med utviklingen og implementeringen av Ungdomsrom, samt finne tekstlige beskrivelser av samme prosess. Etter hvert som jeg gjennomgikk datamaterialet, ble det tydelig hvordan fortellingene til ansatte i brukerorganisasjonene og kommunen og beskrivelser i dokumenter tegnet et bilde av hvordan Ungdomsrom var blitt til i en kompleks interaksjon mellom brukerorganisasjonene og kommunen. Dette anskueliggjorde hvordan, og hvorfor, bestemte handlinger og idealer hadde ført til at samarbeidet mellom brukerorganisasjonene og kommunen ble mislykket.

1.6 Etikk

Studien ble innmeldt og godkjent av NSD før dataproduksjonen ble iverksatt. Dette innebærer at alle informanter innledningsvis har underskrevet en samtykkeerklæring, hvor de ble lovet anonymitet. Dermed har samtlige informanter som nevnes eller siteres i denne rapporten fått tildelt et fiktivt navn. Det samme gjelder navn på byer og andre geografiske lokasjoner.

Utover anonymitet i den offentlige tilgjengelige rapporten, sikrer samtykkeerklæring at alle informanter ble informert om, og har skrevet under på, at de forstår at de deltar i et forskningsprosjekt, at de forstår formålet med studien, at de er opplyst om at dataene oppbevares forsvarlig, og at de er opplyst om at de til enhver tid kan trekke sin deltakelse fra studien, uten å begrunne dette. Ingen av deltakerne har valgt å trekke seg fra studien.

I starten av hvert intervju gjentok intervjueren innholdet av samtykkeerklæringen og opplyste at de intervjuede kun skulle svare på spørsmål de hadde lyst å svare på, og kun nevne navn på andre personer hvis de selv mente at det var nødvendig for intervjueren å vite. Dessuten ble alle deltakere opplyst om at selv om de opptrer med fiktive navn i rapporten, ville personer som har kunnskap om utviklingen og implementeringen av det spesifikke lavterskeltilbudet, som utgjør omdreiningspunktet i denne rapporten, i noen tilfeller kunne gjennomskue hvem som blir sitert i rapporten. Dette var alle deltakere inneforstått med.

Datamaterialet er behandlet etter gjeldende etiske retningslinjer for forskning (jfr. retningslinjer fra Nasjonal forskningsetisk komité for humaniora og samfunnsvitenskap) og kravene som stilles i «The general data protection regulation» (GDPR) som trådte i kraft 1. juli 2018.

1.7 Kontekst - Sivilsamfunnets rolle i den nordiske velferdsstaten

I utviklingen av velferdsstaten har frivillig- og interesseorganisasjoner spilt en helt sentral rolle. Særlig frem til 1920-tallet, men i noen grad helt opp til 1950-tallet, var frivillige- og brukerorganisasjoner en helt sentral leverandør av velferds- og helsetjenester i samarbeid med staten og kommunene. Fra 1960-tallet og frem reduseres rollen til frivillige- og interesseorganisasjoner innenfor velferds- og helsefeltet, mens sivilsamfunnets aktører

dominerer innenfor kultur- og fritidsfeltet (Enjolras & Strømsnes, 2018). En av hovedårsakene til dette var at velferdsstaten i stor grad forpliktet seg til å levere ambisiøse velferds- og helsetjenester som dekket tjenestebehovet til befolkningen, hvilket gjorde tjenestetilbud fra sivilsamfunnet innenfor disse felter overflødige. Utover 1960-tallet og 1970-tallet fortsetter velferdsstaten sin ekspansjon og sammen med et solid økonomisk oppsving utvides både mengden og kvaliteten av de tjenestetilbud staten leverer innenfor kjerneområdene sykdom, helse, eldreomsorg, barnepasning, utdanning og arbeidsledighet. Statens ivaretagelse av befolkningens behov ble, mer eller mindre, en politisk selvfølge og befolkningen ønsket generelt mer, ikke mindre, stat (Romøren, Kuhnle & Hatland, 2011).

På dette punkt er den norske (og skandinaviske) velferdsstaten konstruert på en, historisk og globalt sett, ganske unik måte. Det faktum at velferdsstaten har påtatt seg ansvaret for stort sett alle områder av befolkningens liv, uten at dette erfarer å være grunnleggende autoritært eller frihetsbegrensende er særegent og ses stort sett ikke i andre deler av verden (Vike, Debesay & Haukelien, 2016). Befolkningens høye tillit til velferdsprosjektet kan ses som uttrykk for at velferdsstaten, gjennom sitt omfattende tjenesteapparat og utstrakte kontrollsystemer, faktisk tilrettelegger en individuell frihet for den enkelte borger. Den omfattende omfordeling av goder, de universelle rettigheter og det utstrakte tjenesteapparatet sikrer den enkelte borger uavhengighet fra hierarkisk maktutøvelse og uformelle strukturer som familien og lokalsamfunnet. Samtidig kan man argumentere for at statens ambisjon om, og befolkningens forventning til, at staten kan dekke alle omsorgsbehov til innbyggerne og sikre deres likhet og uavhengighet, er et særdeles ambisiøst ideal. Det er på mange måter et grenseløst og uopnåelig ideal, da det alltid er mulig å oppnå bedre helse, mer likhet, mer uavhengighet, mer velstand og mer individuell frihet. I tillegg er befolkningens behov ikke statiske, men er i stor grad dynamiske og utvikler seg i relasjon til økonomisk vekst, teknologi og ideologier.

Det er også blitt tydelig, særlig etter årtusenskiftet, at staten, særlig på kommunalt nivå, på en rekke områder ikke evner å levere tjenestetilbud til befolkningen på et nivå som tilsvarer dens ambisjoner (Vike, 2004; Vike et al., 2016). Dette gjelder i stor grad tilbudet til personer med sammensatte og diffuse behov, herunder unge med psykiske problemer som har behov for lavterskeltilbud (jf. avsnittet over). Diskrepansen mellom statens ambisjoner og evnen til å levere tjenester som dekker befolkningens behov, kan indikere at frivillige- og interesseorganisasjoner igjen kan komme til å spille en viktig rolle innenfor velferds- og helsefeltet.

Historisk sett er det et kjennetegn ved frivillige- og interesseorganisasjoner i Norge (og resten av Skandinavia) at de har en stor og bred oppslutning i befolkningen, og at de ofte er organisert hierarkisk med lokale, regionale og nasjonale avdelinger med forbinde i politiske partier og organisasjoner. Dette har gjort (og gjør stadig) at frivillige- og interesseorganisasjoner har spilt en avgjørende rolle som bindeledd mellom de enkelte medlemmer og det nasjonale politiske system (Enjolras & Strømsnes, 2018). Relasjonen mellom den norske stat og sivilsamfunnet har på et overordnet nivå vært karakterisert av nærhet og samarbeid, mer enn distanse og konflikt, som man blant annet ser i USA og Storbritannia (Enjolras & Strømsnes, 2018; Selle, 1993), samtidig som frivillige- og interesseorganisasjoner har hatt en stor grad av autonomi.

Den konstruktive relasjonen mellom staten og frivillige- og brukerorganisasjoner belyser det sær-skandinaviske trekk hvor befolkningen stort sett har en statsvennlig innstilling og ser staten som en støttespiller, fremfor en begrensende autoritet.

Disse kjennetegn og karakteristika har begynt å endre seg parallelt med at samfunnet generelt har forandret seg. Blant annet har de skandinaviske landene, som i mange andre vestlige land, opplevd en økt grad av individualisering og sosial mobilitet. Tradisjonelle kollektive maktstrukturer i form av familie-, klasse- og religionstilhørighet er blitt redusert, og den enkelte innbyggers individuelle frihet står sterkere enn tidligere (Enjolras & Strømsnes, 2018). Det betyr at kollektivarenaer og felleskaper samtidig blir svekket, hvilket kan ses i en løsere og mindre lojal tilknytning mellom enkeltpersoner og interesseorganisasjoner. Dette innebærer at faste og langvarige medlemskap i økt grad blir erstattet av periode-medlemskap. Samtidig med at interessen for medlemskap reduseres blir bruker- og interesseorganisasjoner stadig mer profesjonalisert. Det er blitt mer normalt at brukerorganisasjoners organisatoriske fundament hviler på fulltidsansatte profesjonelle med et høyt utdannelses- og kompetansenivå og som ikke nødvendigvis har brukererfaringer. Etterhvert som medlemsmassen blir mindre, skifter finanseringen av organisasjonene også fra å være basert på medlemskontingent til i langt større grad å være avhengig av penger fra statlige støtteordninger, stiftelser eller privateselskaper (Andreassen, Breit & Legard, 2014). Når staten ikke evner å dekke hele spekteret av befolkningens behov, og dermed åpner et nytt mulighetsrom for aktivistiske interesse- og brukerorganisasjoner, og oppslutningen om disse interesseorganisasjonene samtidig svekkes, kan det tenkes at interesse- og brukerorganisasjoner fremover får en ny og annerledes rolle i velferdsstaten. Dette er på mange måter det underliggende temaet i denne rapporten.

2 Presentasjon av data

Analysen som presenteres i denne rapporten tar utgangspunkt i ståstedet til ansatte i de to brukerorganisasjonene og en kommune, slik det fremkom i intervjuene, samt dokumenter. De ansatte i kommunen er enten i en lederposisjon i de avdelingene som har ansvaret for tjenestetilbudet Ungdomsrom, eller de er, eller har vært, ansatt i tjenestetilbudet Ungdomsrom. Utgangspunktet er dermed ikke erfaringene til sluttbrukerne. Det betyr at de fortellingene som analyseres representerer profesjonelles forståelser av organisatoriske, politiske og byråkratiske aspekter ved samarbeidet rundt utviklingen og implementeringen av tjenestetilbudet. Dette er omdreiningspunktet for studien, noe som vil bli avspeilet i presentasjonen av dataene.

2.1 Inspirasjonen til det nye tjenestetilbud

Det fremgår av dokumenter og intervjuer at ideen til å opprette et nytt lavterskeltilbud rettet mot unge oppstod rundt 2012 og skjedde parallelt blant ansatte i brukerorganisasjonene og i kommunen.

Den tidligste beskrivelsen av et nytt lavterskeltilbud jeg finner i de dokumenter og tekster som inngår i denne studien, er fra november 2012. Det er en presentasjon av professor og forskningsleder av det australske tjenestetilbudet «headspace», Debra Rickwood fra University of Canberra, som hun holdt på den 24. Nordiske Psykiatrikonferanse i Stavanger. I presentasjonen beskriver Rickwood headspace som et tjenestetilbud som er fundert på unges premisser og som er en 'én-dør-inn' tjeneste med fokus på mental helse, rusmisbruk, psykiske problemer, arbeidsrehabilitering og som er *youth friendly and free or low cost*. Rickwood argumenterer for at forskning fra Australia viser at ungdommer etterlyser tjenester som er: *non-stigmatising, confidential, not embarrassing, reaches out, helps identify need, supports self-reliance, establishes relationships* og som er *effective*. Rickwood beskriver at headspace tilbyr et ungdomsvennlig miljø som ikke er dømmende, uformelt, og fleksibelt og som fokuserer både på mental helse og rus, og som ikke avsluttes når brukeren blir 18 år. Samtidig har tilbudet unge ansatte som forstår unges problemer, og som kan gi rask hjelp. headspace presenteres som en reorientering av tjenestelandskapet ved å være et holistisk tjenestetilbud som gir en ny vei inn i helsevesenet.

En prosjektutvikler fra kommunen, Pål, forteller at kommunen blir oppmerksom på headspace-modellen da en norsk psykiater, som var med til å organisere den psykiatriske konferansen i Stavanger, forteller ham om modellen. Da Pål i 2013 forsøker å kjøpe WEB- domenet headspace.no finner han ut av at det allerede er solgt til Landsforeningen for psykisk helse (LPH) og er registrert i navnet til en ansatt i brukerorganisasjonen som heter Morten. Pål kontakter Morten og de innleder raskt et samarbeid. Pål forklarer utdypende at han generelt er glad for å samarbeide med interesse- og brukerorganisasjoner og han mener at kommunen er forpliktet til å samarbeide med de organisasjoner som representerer brukerne.

Morten er en sentral ansatt i brukerorganisasjonen LPH, og han forklarer i et intervju at på tidspunktet Pål kontakter ham, er de allerede så smått i gang med å utforske headspace-

modellen og har kontaktet den australske headspace-organisasjonen. En sentral ansatt i brukerorganisasjonen Landsforeningen for mental helse (LMH), Christian, forteller også at han sammen med Morten begynner å jobbe frem en norsk utgave av headspace. Christian forteller dog om et litt annet forløp enn både Pål og Morten, da Christian beskriver hvordan det er de to brukerorganisasjonene som først får ideen til et norsk headspace og deretter pitcher ideen til ansatte i kommunen. I Christians fortelling er det altså brukerorganisasjonene som selvstendig påbegynner utviklingen av tjenestetilbudet og som på et senere tidspunkt involverer kommunen i prosjektet. De ulike forståelser av hvem som er opphavet til ideen som ender med å bli Ungdomsrom, peker på at det helt fra starten har vært ulike forståelser av eierskapet og opprinnelsen til tjenestetilbudet i brukerorganisasjonene og kommunen, noe som vil komme tydelig frem i denne rapporten.

Prosjektutvikleren fra kommunen, Pål, forteller at det som han fant interessant ved headspace-modellen var at det var en metodikk som bygget på en tverrfaglig tilnærming og som jobbet på de unges premisser. Samtidig forklarer Pål at fokuset i modellen både er på unge under og over 18 år, og at tjenestetilbudet er lavterskel, med spesialisthelsetjenesten i ryggen, hvilket han fremhever som en ny innfallsvinkel og som et perspektiv han hadde troen på. Pål fremhever at modellen sikrer en bedre overgang fra primær- til spesialisthelsetjenesten, samtidig med at tjenestetilbudet ikke blir avbrudd når man fyller 18 år. Dette sikrer, ifølge Pål, en stabil oppfølging og en kontinuitet i de unges møte med tjenesteapparatet. Han utdyper dette med å si at *«noen har betegnet det som et paradigmeskifte, altså en helt annen måte å levere tjenester på»*. Morten fra LPH forteller mye av det samme som Pål, og han fremhever at han og brukerorganisasjonen så på headspace-designet som løsningen på mangelen på lavterskeltjenestetilbud til ungdommer som sliter. Morten fremhever at modellen var forankret i konkret forskning og han forklarer at det var viktig for brukerorganisasjonene, at modellen var kunnskaps- og erfaringsbasert. Morten mener, som Pål, at headspace-modellen er noe nytt i en norsk tjenestekontekst og han fremhever at flere elementer ved modellen er verdifulle. For det første er ungdomsperspektivet et viktig fundament i modellen, og han forklarer at voksnes språk ikke matcher de unges livsverden, og tilføyer at de unges egen stemme er viktig å for frem hvis man skal lykkes med å hjelpe dem. I forlengelse av dette mener han at likeverdig kommunikasjon der den unge selv får definere hva som er viktig er helt avgjørende i modellen. Morten fremhever også at en stor frivillig innsats i tjenestetilbudet ville sikre en stor kapasitet som ville gjøre det mulig å levere et samtaletilbud til en stor gruppe av ungdommer. Det siste element Morten trekker frem, er at modellen er forankret i en konkret lokasjon, i en arena hvor de unge kan komme for å snakke om det som er viktig for dem. Det vil si at fra Morten og LPHs perspektiv er fordelene ved en tjeneste som bygger på headspace-designet, at brukerperspektivet, brukermedvirkning, frivillighet og tilgjengelighet blir ivaretatt. Modellen ble *vårt mål og forbilde*, som Morten formulerer det.

I en prosjektbeskrivelse fra 2014 forfattet av kommunen beskrives det hvordan et norsk headspace-tilbud skulle utvikles, implementeres og evalueres i kommunen. I prosjektbeskrivelsen står det at forskning i Australia og Norge viser at disse landene har samme utfordringer med et fragmentert tjenesteapparat med dårlig tilgjengelighet for unge mennesker og deres pårørende. Et problem som fremheves i dokumentet er at kommunene i Norge i økende grad møter brukere med komplekse problemer som krever tjenestetilbud som leveres i partnerskap på tvers av *profesjoner, sektorer og forvaltningsnivå*, og som

samhandler med næringsliv, frivillige og brukere/pårørende. I prosjektbeskrivelsen slås det fast at headspace er en modell som kan levere disse elementene. Det slås også fast at det nye ved headspace-modellen er den helhetlige satsingen hvor man gjør bruk av frivillige og har en tett involvering av de unge selv. Det beskrives som et *kompetent, helhetlig og effektivt lavterskeltilbud med spesialisthelsetjenesten i ryggen*. I prosjektbeskrivelsen henvises det til Rickwoods presentasjon på den Nordiske Psykiatrikonferanse i Stavanger to år tidligere, og det henvises også til at interesseorganisasjonene LPH og LMH og et lokalt sykehus også er interessert i å etablere et slikt senter i Norge. Det vil si, at headspace-modellen i prosjektbeskrivelsen artikuleres som en forskningsbasert modell, som i et samarbeid mellom offentlige og sivilsamfunns-aktører kan levere et lavterskeltilbud til unge med sammensatte problemer på en bra og effektiv måte.

En ansatt i kommunen på ledelsesnivå, Stian, forklarer at kommunen tidligere har hatt vanskelig ved å gi gode tjenester til ungdommer: *Det er jo det som har vært den store utfordringen, hvert fall her i byen, at det er veldig fragmentert, ungdommene vet ikke hvor de skal henvende seg*. En tidligere ansatt i Ungdomsrom, Cecilie, forteller at en viktig premis da tjenestetilbudet ble opprettet, var å fange opp rus- og psykiske problematikker tidligere blant unge enn man hadde gjort før. Det skulle være enklere for unge med både små og store utfordringer å få adgang til fagpersoner som de kunne snakke med. Dermed ville det være mulig med Ungdomsrom-tilbudet å få tidlig kontakt med ungdommer som sliter, og avhjelpe deres utfordringer før de utvikler seg til mer alvorlig problemer. En annen sentral ansatt i Ungdomsrom, Hilde, forklarer at:

[...]kanskje det aller viktigste hullet [som Ungdomsrom dekker] er det å ta med ungdom på lag, og la ungdom få være med å fortelle hva de trenger. Men, jeg tenker jo at alle som jobber med barn og ungdom har jo tenkt på disse måtene, å ha åpen dør og lavterskel og være tilgjengelig. Så sånn sett så er jo ikke ideen helt ny, men det å sette sammen, ha erfaringskonsulenter, ha et samarbeid med spesialisthelsetjenesten, og ha en åpen dør. Det er jo sånn sett ganske nytt.

Målet om å få kontakt til de unge skulle altså realiseres ved å kombinere enkelt adgang til tjenestetilbudet med en stor grad av brukermedvirkning, og i tett samarbeid med spesialisthelsetjenester.

Jeg vender løpende tilbake til hvilken rolle brukermedvirkning spiller både i utformingen av tjenestetilbudet og i konflikten mellom brukerorganisasjonene og kommunen.

2.2 Motstand i kommunen

Morten forteller at brukerorganisasjonen LPH i siste halvdel av 2013 beslutter fra sentralt hold at de vil prøve å etablere et headspace-senter i samarbeid med LMH. Christian fra LMH forklarer at Morten og ham i denne perioden jobber tett sammen og de utvikler fundamentet til tjenestetilbudet og begynner også å søke midler til å føre deres ideer ut i livet. De lykkes midlertidig ikke i første omgang med å skaffe penger til prosjektet. Det er på dette tidspunkt at Morten får kontakt til Pål og han skjønner raskt at kommunen er i full gang med å opprette et eget headspace-senter. Morten, Christian og Pål gir alle uttrykk for at de har mange av de samme ambisjoner til et headspace-senter og at de begynner å samarbeide for å realisere disse.

Pål forklarer at kommunesektorens organisasjon (KS) på dette tidspunkt hadde en nasjonal satsing på regionale læringsnettverk innen psykisk helse og rusproblemer. Det var både et nettverk for voksne og et for barn og unge. Kommunen ble med i begge nettverk, mens LPH ble med i nettverket for barn og unge. Et hovedmål for læringsnettverket var å utvikle helhetlige, koordinerte og gode samhandlingsrutiner mellom tjenestene i kommuner og helseforetak. I læringsnettverket utviklet Pål og brukerorganisasjonene headspace-modellen gjennom en rekke samlinger hvor de delte kunnskap og erfaringer med andre kommuner og brukerrepresentanter.

Samtidig prøvde brukerorganisasjonene og kommunen, representert ved henholdsvis Morten og Pål, å selge ideen om å opprette et lavterskeltilbud etter headspace-forbildet inn til sentrale ledere og enheter i kommunen. Pål forteller at særlig brukerorganisasjonene argumenterte for at tjenestene i kommunen rettet mot unge ikke var bra nok, men ble møtt med en del skepsis fra lederne i de tjenestene som allerede fantes. Det at tilbudet ville bruke frivillige, og at man skulle kunne komme rett fra gaten uten henvisning ble sett på som tvilsomme elementer. Bruken av frivillige direkte i tjenestetilbudet ble sett på som juridisk problematisk, da det ikke var klart hvilket ansvar kommunen hadde i forhold til personer som man ikke hadde ansatt, men som jobbet med brukere i en kommunalt eid tjeneste. En 'åpen dør'-tjeneste ble sett på som problematisk, da brukere muligvis ville «misbruke» tjenesten og flere ledere i kommunen ga, ifølge flere intervjupersoner, uttrykk for at kapasiteten ville bli fullstendig sprengt. Beslutningstakere i kommunen var med andre ord ikke overbevist om at en tjenestemodell ala headspace var lurt, og Pål forteller også at en sentral leder med ansvar for kommunens tjenestetilbud til barn og unge mente at kommunen ikke trengte en ny tjeneste, da kommunens eksisterende tilbud til unge som sliter var velfungerende. Ifølge flere ansatte fra brukerorganisasjonene og ansatte fra kommunen, blir det dermed stilt kritiske spørsmål til utformingen av modellen fra de som har ansvaret for å tilrettelegge tjenestetilbud rettet mot unge. Det er imidlertid ingen av de personer som jeg har snakket med som på dette tidspunkt stiller seg kritisk til samarbeidet mellom brukerorganisasjonene og kommunen. Kritikken går utelukkende på bruken av frivillige, åpen dør-prinsippet, og at kommunen ikke nødvendigvis trenger et nytt tjenestetilbud til ungdommer som sliter med psykiske problemer og rus. På den andre siden argumenterer brukerorganisasjonene og ansatte i kommunen med kunnskap på feltet for at tjenestene som kommunen tilbyr ikke er gode nok, og at det er nødvendig å prøve ut en lavterskel-modell hvor unge kan snakke med noen om sine problemer, og hvor dette kan skje på de unges premisser uten å skulle gjennom en lengre prosess med utredning og henvisninger. Ut fra intervjumaterialet blir det altså tydelig at det i starten av prosessen var uenighet internt i kommunen om hvorvidt det overhode var behov for et nytt lavterskeltilbud rettet mot unge.

2.3 Uklarhet om eierskapet

I en rekke søknader og modellbeskrivelser fra 2014 til 2017 beskrives utviklingen og implementeringen av headspace-senteret, og senere Ungdomsrom, som et samarbeidsprosjekt eller et samhandlingsprosjekt mellom kommunen, brukerorganisasjonene og et lokalt sykehus. I en søknad fra LPH til Extrastiftelsen i 2014 står:

[Kommunen] er sammen med LPH og LMH i gang med planlegging av en headspace-pilot, og dette pilotprosjektet vil kunne gi mange verdifulle erfaringer med samarbeid mellom forskjellige organisasjoner, eksisterende instanser og andre lokale tiltak.

I en søknad fra 2017 beskrives samarbeidet som en treenighet: «*I et tett samarbeid med kommunen utvikles det i dette prosjektet en treenighet hvor frivilligheten, kommunen og spesialisthelsetjenesten går hånd i hånd*». I disse dokumenter fremheves dermed et veldig tett, og harmonisk, samarbeid mellom brukerorganisasjonene og kommunen.

Det er dog i de dokumenter fra oppstartsfasen som jeg har adgang til ikke helt tydelig hvordan eierskapet til tjenestetilbudet og modellen skal organiseres. I en intern søknad i kommunen som sendes tidlig i prosessen (vår 2014) fremgår det at kommunen er prosjekteier og LMH og LPH er pilotprosjektmodelleier, uten at det forklares hva dette betyr. Her beskriver kommunen seg selv som eier av og daglig ansvarlig for tjenesten og LPH og LMH som samarbeidspartnere.

I andre dokumenter skrevet av brukerorganisasjonene beskrives brukerorganisasjonene som eier av modellen. I en søknad til Extrastiftelsen skriver LMH at: «Både kommunen og LPH har signalisert at de ønsker at LMH skal ha eierskapet over denne piloten.». Det utdypes dog ikke nærmere hva som ligger i dette eierskap.

Det er altså fra begynnelsen ikke helt enighet om eierskapet av modellen, men i de fleste dokumenter er det kommunen som er prosjektleder for det nye tjenestetilbudet, mens LPH og LMH er med som faste samarbeidspartnere.

Samtidig er det helt tydelig i dokumentene fra oppstartsfasen at det første Ungdomsrommet er tenkt som et pilotprosjekt hvor kommunen, LPH, LMH, og i noen dokumenter også lokale spesialisthelsetjenester, skal samarbeide om utviklingen og implementeringen av tjenestetilbudet. Dermed er både brukerorganisasjonene og kommunen i oppstartsfasen tydelig på at pilotsentret er første steg i en langt større satsning hvor det overordnede mål for brukerorganisasjonene er å spre ut modellen i hele landet og samtidig utvikle et nasjonalt sekretariat.

Det fremgår ikke tydelig i disse dokumentene hvilke oppgaver det er tenkt at brukerorganisasjonene skal utføre i det konkrete tjenestetilbudet. I flere dokumenter skrevet av brukerorganisasjonene er det dog tydelig at brukerorganisasjonene forventer at kommunen står for store deler av den daglige driften av tjenestetilbudet. I en søknad til Extrastiftelsen i 2014 skriver LMH blant annet: «Kommunen der headspace etableres blir bedt om å stille lokaliteter og eventuelt personale til rådighet for headspace».

Det er påfallende hvor tydelig samarbeidet mellom brukerorganisasjonene og kommunen artikuleres i dokumenter og utsagn som omhandler oppstartsfasen, mens det er lite om selve samarbeidsformatet.

2.4 Anskaffelse av midler

Det var i stor grad kommunen som i årene frem til åpningen av tjenestetilbudet i 2016 klarte å skaffe midler til utviklingen, implementeringen og driften av Ungdomsrom. Kommunen skaffet midler fra Helsedirektoratet, Fylkesmannen og et koordinerende organ som skulle fremme samhandlingen mellom kommunen og det regionale helseforetaket, mens brukerorganisasjonene kun fikk innvilget noen mindre beløp. Brukerorganisasjonene fikk dog innvilget den nevnte søknad fra 2017, som hadde til formål å etablere det nasjonale sekretariatet. Denne var dog ikke primært en søknad med fokus på driften av et konkret tjenestetilbud. Dermed fikk denne søknad ikke innflytelse på det Ungdomsrom-senteret denne rapporten omhandler².

Det første store økonomiske gjennombruddet for prosjektet kommer i 2014 da Helsedirektoratet åpner opp for at kommunen kan søke midler som skal understøtte samhandling mellom tjenestenivåer. Pål søkte da midler til å ansette en psykolog, erfaringskonsulenter og en prosjektleder. Pål søkte 3,8 millioner til et forprosjekt og søknaden ble innvilget. På omkring samme tidspunkt som Pål har fått bevilget midler fra Helsedirektoratet, forteller Pål at det blir vedtatt fra øverste nivå i kommunen at tjenestetilbudet skal prøves ut. Pål forklarer at det fremdeles ikke er noen særlig interesse fra enhetslederne i kommunen, men at en sentral leder beslutter at dette må prøves ut. Pål forteller at det var denne lederen som *egentlig tvang avdelingen til å implementere det og prøve det ut.*

Både Morten fra LPH og Christian fra LMH forteller at de på dette tidspunkt ble nødt til at hive seg med på kommunens prosjekt, og at de i utgangspunktet ble samarbeidspartner i etableringen av tjenestetilbudet i kommunen. Begge forteller også, at det dermed ble kommunen som ble drivkraften i utviklingen og implementeringen av tjenestetilbudet, siden det var kommunen som hadde fått penger og grønt lys fra politisk hold.

Pål forklarer at den primære grunn til at Ungdomsrom ble en offentlig tjeneste, og ikke et tjenestetilbud som var plassert utenfor det offentlige tjenesteapparatet, som headspace er i Danmark, var at Pål fikk 3,8 millioner fra Helsedirektoratet *til å organisere det inn i en kommunal tjeneste*, som Pål formulere det. Derfor måtte brukerorganisasjonene, ifølge Pål, i utgangspunktet akseptere at lavterskeltilbudet ble en offentlig tjeneste og kommunen ble prosjekteier. Han utdyper dette med å si at Morten hadde jobbet på dette prosjektet i fire år uten å få inn midler, mens kommunen fikk mange millioner. Pål gir uttrykk for at brukerorganisasjonene var mer eller mindre nødt til å bli med i kommunens prosjekt hvis de ønsket å kunne påvirke utformingen av Ungdomsrom både lokalt og nasjonalt. Pål hentyder også at målet om å opprette et nasjonalt sekretariat var vanskelig å selge inn til offentlige tildelingsmyndigheter og at det var sikrere å tildele penger til en kommunal tjeneste. Morten bekrefter at brukerorganisasjonene ikke fikk tilslag i deres søknader i samme skala som kommunen maktet. Han forteller at helsedirektoratet og fylkesmannen fra starten hadde vært avvisende til å samarbeide med brukerorganisasjonene og han opplevde at kommunen var mye flinkere til å posisjonere seg og få inn midler først og fremst til seg selv og sin drift. Morten forteller at brukerorganisasjonene nok var litt naive i sin tro på et gjensidig og

² Det er midler fra dette prosjektet som finansierer denne studien av forløpet.

likeverdig samarbeid, og lot både fylkesmann og kommune bestemme litt for mye. Han konkluderer med å si at brukerorganisasjonene *vel egentlig ikke hadde noe valg*.

Både Pål og Morten hentyder at helsedirektoratets og fylkesmannens prioritering av å tildele midler til kommunen fremfor brukerorganisasjonene kan handle om en grunnleggende motstand mot at ikke-offentlige aktører skal få for mye innflytelse på driften av velferds- og helsetjenester.

Dette viser at et likeverdig samarbeid mellom kommunen og brukerorganisasjonene i praksis var utfordrende å realisere, da kommunen i stor grad hadde kontrollen over midler og ressurser, og kommunen kunne bestemme målsetningen med tjenestetilbudet. Brukerorganisasjonene var, med andre ord, tidlig i prosessen involvert i prosjektet på kommunes nåde.

2.5 Headspace blir til Ungdomsrom

Morten forteller at brukerorganisasjonene tidlig i prosessen hadde en dialog med headspace Australia om å få lisens på headspace i Norge og derigjennom opprette et nasjonalt sekretariat som skulle være ansvarlig for å etablere og utbrede headspace sentre i hele Norge. Morten forteller dog at headspace-eierne i Australia skulle ha så mange penger for lisensen og tilgangen til filer, maler og opplæringssystemene at det var urealistisk å få finansiert dette i Norge. Pål forteller i tillegg at han og Morten i flere runder prøvde å få sjefen til headspace til å komme til Norge få å inngå en avtale, på samme måte som det et par år før var lyktes den tidligere danske statsminister, Poul Nyrup Rasmussen, å få lov til å prøve ut modellen i Danmark. Pål forklarer at signalet fra headspace i Australia var at de hadde fått en kjempe suksess i hjemlandet og at de ville fokusere på sin virksomhet der og ikke støtte opprettelsen av nye sentre i utlandet. Dermed strandet planen om å bruke headspaces profil i Norge, og brukerorganisasjonene fikk ikke mulighet til å få lisens på modellen heller. Derfor ble det besluttet at det var nødvendig å utvikle et tjenestetilbud som lignet på headspace, men uten å bruke headspaces navn, systemer, maler og logoer. Pål forklarer at kommunen på ledelsesnivå raskt godkjente dette, hvilket også framgår av interne kommunale dokumenter. Kommunen skriver i en modellbeskrivelse fra 2015 at: *Sammen med blant annet LPH, LMH og kompetansesentret for barn og unges psykiske helse har kommunen laget sin lokale versjon av modellen til målgruppen 12-25 år.*

Den avdelingsleder som ble ansvarlig for det nye tjenestetilbudet fikk i oppgave å finne et norsk navn. Pål forklarer at avdelingslederen fikk ungdomsrådet i kommunen til å beslutte det nye navnet.

2.6 Ungdomspanel

Samtidig som Ungdomsrom tar form, blir det opprettet et rådgivende råd som blir kalt 'ungdomspanelet'. Ungdomspanelet blir kun i mindre grad omtalt i intervjuer og ganske overfladisk beskrevet i dokumenter – men der det omtales, trekkes det frem som en sentral

arena som sikrer brukermedvirkning i tjenestetilbudet og beskrives som et forum hvor de unge brukere blir involvert og blir hørt.

I den første periode etter åpningen av Ungdomsrom bestod panelet av ungdommer fra LMH, ungdommer fra det lokale ungdomsråd i kommunen og ungdommer rekruttert av fylkesmannen. I andre dokumenter skrevet et par år etter oppstarten av tjenestetilbudet står det beskrevet at Ungdomspanelet er sammensatt av ungdommer med forskjellig bakgrunn, herunder brukere av tjenestetilbudet. I intervjuer og særlig i dokumenter som beskriver Ungdomsrom-modellen beskrives panelet som et råd av og for ungdommer, som kan gi direkte innspill til fagteamet på Ungdomsrom. Ungdomspanelet funksjon er å sikre brukermedvirkning i tjenestetilbudet, og flere ansatte i Ungdomsrom forteller at panelet for eksempel er kommet med innspill på hvordan lokalene skulle utformes og utsmykkes, hvilke aktiviteter og tiltak som skulle gjennomføres i tjenestetilbudet, samt forslag til åpningstider. Ungdomspanelet drøfter løpende spørsmål og problemstillinger som dukker opp i den daglige driften av tjenestetilbudet og har ca. et møte hver måned.

2.7 Samarbeidsavtalen

Etter hvert som oppstarts- og utviklingsfasen nærmer seg driftsfasen blir det mer klart i dokumenter hvordan brukerorganisasjonene og kommunen har tenkt seg at deres samarbeid skal organiseres. I en samarbeidsavtale som utarbeides mellom brukerorganisasjonene og kommunen sommeren 2016 er oppgavefordelingen mellom partene skissert. Her fremgår det at kommunen og brukerorganisasjonene i samarbeid skal utvikle lavterskeltilbudet Ungdomsrom, som har som formål å fange opp barn og unge som faller mellom to stoler og tilby disse rask hjelp. I samarbeidsavtalen står også at utviklingen og etableringen av tjenestetilbudet *innebærer en ny form for samhandling ved at frivillige/brukere og de offentlige tjenestene arbeider sammen på et lokalt senter etter samme grunnleggende prinsipper og verdier*. Det er ikke tydelig hvilke prinsipper og verdier det her henvises til, men et annet sted i avtalen nevnes ung-til-ung metodikk som et viktig element i modellen. Som ordlyden i dette sitat fra avtalen viser, er det relasjonen mellom frivillige og brukere og det offentlige tjenestetilbudet som trekkes frem som en ny form for samhandling, og ikke relasjonen mellom brukerorganisasjonene og kommunen.

Det kommer frem av avtalen at brukerorganisasjonene skal lage et opplæringsprogram for frivillige og ansatte i Ungdomsrom og at brukerorganisasjonene, i samarbeid med kommunen, skal rekruttere ca. 10 frivillige. En annen plass står det midlertidig at brukerorganisasjonene skal gi løpende opplæring til og ha tilknyttet inntil 20 frivillige. Det er dermed uklart hvor mange frivillige personer brukerorganisasjonene er forpliktet til å levere inn i tjenestetilbudet. Dessuten står det i avtalen at brukerorganisasjonene skal delta i styringsgruppen uten at det utdypes hva styringsgruppens funksjon er og hva det innebærer å delta. I avtalen står også at brukerorganisasjonene skal utarbeide en markedsstrategi i felleskap med kommunen uten at dette beskrives nærmere. Videre står det i samarbeidsavtalen at brukerorganisasjonene skal utarbeide profilingsmaterieell som skal være felles for alle Ungdomsrom-sentrene. Brukerorganisasjonene er også, ifølge avtalen, ansvarlig for utforming, innhold og design av hovednettsiden og er forpliktet til å rulle ut

konseptet nasjonalt, samt koordinere forskingsarbeid i forhold til de ulike sentrene nasjonalt.

I avtalen står at kommunen skal prøve ut Ungdomsrom fra høsten 2016, at kommunen skal skaffe lokaler og stå for driften. Kommunen skal også ansette personale og skal, sammen med LPH, godkjenne de frivillige. I avtalen står det at kommunen har eget ansvar for markedsføring av tjenesten og at kommunen har eget ansvar for innholdet og designet av egen nettside (under hovedsiden som eies av LPH). Kommunen skal også tilrettelegge for adgang til datamateriell for forskere og kommunen skal nedsette styringsgruppen. Dermed fremgår det av samarbeidsavtalen at kommunen skal stå for de sentrale driftsoppgaver knyttet til det spesifikke tjenestetilbudet, mens brukerorganisasjonene har en mindre rolle i den daglige driften. Det fremgår også tydelig av samarbeidsavtalen at brukerorganisasjonene har som en sentral oppgave å spre Ungdomsrom-modellen nasjonalt.

Selve avtalen er et ganske kort dokument på i alt 4 sider, med ca. 2,5 sider reell tekst. Store deler av teksten er i punktform og inneholder ikke beskrivelser av hvordan samarbeidet konkret skal organiseres og hvilke forventninger partene har til hverandre. Avtalen har ingen beskrivelser av felles visjoner eller verdsett som samarbeidet skal bygge på, og det er generelt uklart hvorfor brukerorganisasjonene og kommunen skal samarbeide. Med andre ord fremstår avtalen som en tidlig skisse, enn en ferdig og gjennomarbeidet samarbeidsavtale. Det underbygges videre av det forhold at avtalen, utover to linjer som beskriver forbehold og et kort avsnitt som beskriver taushetsplikt, ikke redegjør for hvilke juridiske bestemmelser samarbeidet er underlagt, noe som er bemerkelsesverdig med tanke på at avtalen inngås mellom profesjonelle organisasjoner.

En sentral medarbeider i Ungdomsrom, Hilde, forteller at hun mener at det var vanskelig å skjønne hva samarbeidsavtalen helt konkret beskrev og hva den omhandlet. Ifølge henne var den diffus og lite konkret og den bidro ikke til at samarbeidet ble forutsigbart og stabilt, tvert imot.

Morten fra LPH forteller at han derimot mener at samarbeidsavtalen tydelig beskrev rollefordelingen i samarbeidet, hvor brukerorganisasjonene skulle arbeide for opprettelsen av flere sentre rundt i Norge gjennom et nasjonalt sekretariat, mens kommunen skulle drifte det lokale Ungdomsrom. Samtidig mener Morten at avtalen tydelig beskrev at brukerorganisasjonene skulle bistå kommunen med frivillige og det han kaller «tankegods», samt at brukerorganisasjonene skulle kunne bruke det lokale Ungdomsrom som en fremvisningsmodell for andre kommuner. Morten mener at brukerorganisasjonene og kommunen var enig om disse vilkårene da samarbeidsavtalen ble signert, men at kommunen senere endrer deres holdning og ikke lenger vil bistå brukerorganisasjonene i å utbre modellen nasjonalt.

Ut fra selve avtaleteksten mener jeg at begge disse forståelser av samarbeidsavtalen gir mening. Avtalen beskriver de overordnede rollene i samarbeidet med generelle termer, men disse beskrivelsene er veldig korte og mangler detaljer. Flere ulike personer forteller i intervjuer at de mener at henholdsvis brukerorganisasjonene og kommunen ikke har overholdt avtalen, hvilket jeg ser som forståelig da samarbeidsavtalens kortfattede og overfladiske form gjør tekstens innhold vag og åpen for fortolkning. De motstridende

forståelsene av innholdet i samarbeidsavtalen tydeliggjør at avtalen som et styringsdokument ikke fungerte som en formell rettesnor for samarbeidet, men i stedet skapte forvirring.

Da avtalen etter et år skulle evalueres ble den ikke fornyet. Både ansatte fra brukerorganisasjonene og kommunen forteller at ingen av partene offisielt stoppet samarbeidet, men at begge partene forholdt seg passivt til hverandre. Dermed var det ingen som aktivt prøvde å fornye avtalen, og samarbeidet stoppet opp.

2.8 Styringsgruppen

Som nevnt står det i samarbeidsavtalen, at kommunen skulle opprette en styringsgruppe. Styringsgruppen blir i utgangspunktet satt sammen av en avdelingsleder fra kommunen (som også hadde ansvaret for styringsgruppen), daglig leder av Ungdomsrom Hilde, Morten fra LPH, en representant fra NAV og en representant fra spesialisthelsetjenesten. Styringsgruppen hadde til oppgave å drøfte og ta beslutninger som hadde betydning for driften og utformingen av Ungdomsrom. Dermed hadde de sentrale samarbeidspartene som var involvert i utviklingen og implementeringen av Ungdomsrom formell innflytelse og makt til å påvirke hvordan tjenestetilbudet skulle utvikles. Styringsgruppens arbeid tar midlertidig ikke stor plass i intervjuene, og styringsgruppens funksjon og rolle er, som nevnt tidligere, ikke tydelig beskrevet i dokumentene. Ut fra beskrivelsene jeg har fått av styringsgruppen fremstår dens mandat uklart og det virker som om en del viktige beslutninger rundt Ungdomsrom ikke ble truffet i styringsgruppen, men enten gjennom andre kanaler internt i kommunen, eller uformelt mellom involverte aktører. Morten fra LPH forklarer at i de første 6 månedene fungerte styringsgruppen ganske godt. Den satte opp milepæler og hadde et godt samarbeid med daglig leder og avdelingslederen fra kommunen som hadde ansvaret for driften av Ungdomsrom. Styringsgruppen hadde et møte hver annen måned det første året. Etter de første 6 månedene begynte arbeidet i gruppen, ifølge Morten, å bli vanskeligere og flere konflikter dukket opp. I starten opplevde Morten at han og brukerorganisasjonene fikk anerkjennelse for å ha utviklet tjenestemodellen, men han forklarer at senere skiftet stemningen. Morten forteller at han ble fortalt i Styringsgruppen: *at en ting er å sitte bak et skrivebord og lage en modell, men her handler det om å gjøre ting i praksis, og det gjør vi [ledene fra kommunen].*

Det kommer frem av intervjuene at særlig bruken av erfaringskonsulenter ble diskutert i styringsgruppen. Det samme gjorde spørsmålet om brukerorganisasjonenes manglende leveranse av representanter til Ungdomspanelet og frivillige som kunne jobbe i tjenesten. Morten understreker at han mener at brukerorganisasjonene faktisk leverte både frivillige og opplæring av disse til kommunen og sier at det kan være at *kommunen hadde sett noe helt annet for seg*. Et argument som ble fremsatt i styringsgruppen var at fordi brukerorganisasjonene ikke klarte å rekruttere gode nok frivillige tidlig nok, var kommunen nødt til å ansette flere erfaringskonsulenter, da tjenestetilbudet var i full drift og de trengte arbeidskraft.

Ut fra intervjuer ser det ut som om at jo mer formalisert prosessen rundt implementeringen av tjenestetilbudet ble, jo mindre innflytelse fikk brukerorganisasjonene i styringsgruppen.

Morten forteller at han opplevde at jo flere avdelinger og folk fra kommunen som ble involvert i prosessen, jo mer informasjon og jo flere beslutninger ble truffet internt i kommunen, hvilket forårsaket at brukerorganisasjonenes posisjon ble mer og mer perifer. Christian fra LMH forteller at han også opplevde at brukerorganisasjonene fikk mindre og mindre innflytelse i styringsgruppen. At brukerorganisasjonene kun hadde en representant i styringsgruppen, mens kommunen sammen med NAV, hadde tre, ser både Morten og Christian som en vesentlig utfordring for brukerorganisasjonene, da det minsket deres mulighet for reel innflytelse. Morten gir klart uttrykk for at han opplevde det som vanskelig og utfordrende å representere brukerorganisasjonene i styringsgruppen. Han forklarer at han ikke hadde nok erfaring med organisatorisk og politisk arbeid i en kommunal kontekst, og han opplevde at han ikke var flink nok til å navigere i det kommunale systemet og spille det maktspeillet som de andre medlemmer i styringsgruppen, ifølge ham, var i stand til. Morten forteller at han var overrasket over hvor mye posisjonering som fant sted blant ledere i det kommunale systemet, og hvor mye kamp det var om å ivareta egne interesser og få anerkjennelse, fremfor å skape noe sammen. Han forteller at fra sitt idealistiske ståsted hadde han ikke trodd dette var normen, og han utdyper dette med å si at brukerorganisasjonene opplevde å bli lurt på flere måter, hvilket var en ny erfaring.

Morten forklarer at hvis han ikke hadde fått hjelp fra Pål, prosjektutvikleren ansatt i kommunen, som hadde mer erfaring med det kommunale systemet, så hadde det gått helt galt. Pål ga ham innsikt i maktspeillet og posisjoneringene som fant sted i den kommunale forvaltningen, hvilket var nytt for Morten.

At brukerorganisasjonene kun fikk begrenset innflytelse på utformingen og driften av Ungdomsrom kommer også frem i et intervju med en sentral leder fra kommunen, Stian. Stian forteller at kommunen la frem ideer og tanker til brukerorganisasjonene som da kom med innspill og kommentarer til disse, men at det langt på vei var kommunen, i tett samarbeid med fylkesmannen, som tok mange av de sentrale beslutningene. Stian forklarer at fylkesmannen hadde stor innflytelse på utformingen av tjenestetilbudet og utdyper dette med å fortelle at fylkesmannen hele tiden har vært inne med tanker og finansiering, og uten dette hadde Ungdomsrom ikke blitt noe i det hele tatt. Stian slår fast at brukerorganisasjonene *ikke hadde noe å bidra med i forhold til finansiering eller den daglige driften i det hele tatt.*

Ut fra denne fortelling blir det altså tydelig at mye av styringen av tjenestetilbudet ble gjort av kommunen i tett dialog med fylkesmannen og det fremstilles som at brukerorganisasjonenes innflytelse ble begrenset til å komme med innspill og kommentarer.

På sin side forteller Pål, at han mener at brukerorganisasjonene, gjennom Mortens posisjon i styringsgruppen, egentlig fikk ganske mye makt og innflytelse i oppstartsfasen av Ungdomsrom. Han forklarer at det ikke er vanlig at interesse- og brukerorganisasjoner har så mye formell innflytelse som det var tilfellet her. Vanligvis vil en brukerorganisasjon være med i en referansegruppe hvor de ville kunne si deres mening, men ikke ha så mye innflytelse. Dermed argumenterer Pål for at brukerorganisasjonene ved å være med i styringsgruppen faktisk hadde tilgang til beslutningsprosessene og dermed formelt sett hadde innflytelse og påvirkningsmuligheter. Han utdyper dette med å fortelle at Morten egentlig visste mere om modellen enn kommunen, og at han i stor grad var med til å bygge

grunnmuren til det som ble Ungdomsrom. På fremhever også at LPH fikk ansvaret for flere deler av prosjektet, for eksempel at de skulle lære opp frivillige.

Ut fra både Mortens, Christians, Pål og Stians fortellinger kan det tyde på at brukerorganisasjonene gjennom styringsgruppen ble tildelt en relativ stor grad av formell innflytelse, men at brukerorganisasjonene, representert ved Morten, ikke hadde bra nok systemforståelse og kompetanse til å utnytte denne innflytelsen.

Det blir tydelig i dokumenter og i fortellinger gitt i intervjuene at den formelle styringen av samarbeidet mellom kommunen og brukerorganisasjonene var dårlig forankret. Samarbeidsavtalen mellom partene og arbeidet i styringsgruppen fremstår overfladisk og dårlig organisert. I styringsgruppen hadde kommunen mye innflytelse ved å representere et flertall i gruppen. Disse medlemmene besto av byråkrater med lang erfaring med det kommunale forvaltningssystemet. Dette kombinert med Mortens begrensede erfaring med arbeidet i kommunen forårsaket at brukerorganisasjonenes reelle innflytelse i styringsgruppen fremstår som begrenset. Samtidig viser fortellingene at mange beslutninger egentlig ble gjort av kommunen sammen med fylkesmannen, og ikke i styringsgruppen. Ingen av partene uttrykker seg positivt om samarbeidsavtalen og flere beskriver hvordan de opplever at samarbeidet ble vanskelig etter hvert som flere ledere fra kommunen ble involvert i tjenestetilbudet.

Oppsummert er det ut fra dokumenter og intervjuer tydelig at brukerorganisasjonene og kommunen skulle samarbeide om opprettelsen av det første pilotsentret, og at brukerorganisasjonene skulle utbre Ungdomsrom-modellen nasjonalt, men det er uklart hvordan de ulike aktørene skulle bidra, og det er på ingen måte tydelig hvilket samarbeidsformat som skulle benyttes. I dokumenter beskrives samarbeidet som en ny form for samhandling og som et nytt paradigme, men hva disse begrepene betyr utdypes ikke. Kort sagt fremstår grunnlaget for samarbeidet mellom brukerorganisasjonene og kommunen som lite gjennomtenkt og dårlig koordinert.

Denne forståelsen av relasjonen mellom brukerorganisasjonene og kommunen vil jeg redegjøre mer for i det følgende.

2.9 Ungdomsrom åpner

I siste halvpart av 2016 åpner som sagt Ungdomsrom sine dører til unge som hadde bruk for å snakke med en voksen om sine problemer. En ansatt i Ungdomsrom, Mikkel, forklarer at det konkrete tjenestetilbudet i stor grad følger den modellen som ble utviklet i oppstartsfasen. Ungdomsrom er altså rettet mot unge mellom 12 og 25 år og legger stor vekt på at ungdommen står i sentrum og at brukermedvirkning er et bærende prinsipp. Han utdypet dette ved å forklare at tilbudet er basert på 8 prinsipper, hvor erfaringskonsulenter, muligheten for anonymitet og tverrfaglig personell var blant de viktigste.

De unge som kom på Ungdomsrommet etter åpningen, var jevnt fordelt mellom gutter og jenter og hadde ulike problemer og type behov. En tidligere ansatt, Sara, forteller at det var ulikt hvordan ungdommene brukte tjenesten: noen kom bare innom og fikk en kopp kakao

og ble litt mer kjent med tilbudet og de ansatte, mens andre brukte samtaletilbudet med en gang, og noen kom for praktiske forhold som for eksempel å få avklart ting i forhold til NAV. Sara forteller også at mange av de unge ikke hadde hatt kontakt med hjelpeapparatet fra før, hvilket hun så som et tegn på at tilbudet nådd frem til de som ellers ikke tok kontakt med hjelpeapparatet. Samtidig var det også, ifølge Sara, en del av de unge som hadde kontakt med ulike helsetjenester fra før, og fikk behandling i spesialisthelsetjenesten. Sara presiserer at de ansatte var veldig opptatt av at de ikke skulle ta over oppfølging som allerede ble gitt av andre tjenester, eller ta på seg oppgaver som det kanskje var mer hensiktsmessig at andre tjenester gjorde.

Kjernen av ansatte på Ungdomsrom besto i den første perioden etter åpningen av en senterleder, en rådgiver (med helse- eller sosialfaglig bakgrunn), en psykolog, erfaringskonsulenter og frivillige. Flere av de ansatte forteller at når de unge møtte opp på Ungdomsrom for første gang, var det vanlig at man møtte en ansatt eller en frivillig som satt i resepsjonen. Her kunne den unge henge ut og småsnakke, og som Sara forklarer så kunne dette etter hvert lede frem til at den unge gjerne ville ha en samtale med en ansatt. Samtalene kunne være med en erfaringskonsulent, en rådgiver eller en psykolog. Hvis det ble vurdert at den unge hadde problemer av mer alvorlig karakter ble vedkommende henvist til en passende tjeneste, forklarer Sara.

2.10 Sentrale elementer i Ungdomsrom

I headspace, den opprinnelige inspirasjonen til opprettelsen av Ungdomsrom, var viktige elementer anonymitet og frivillige ansatte. Disse elementer ble delvis fastholdt i utformingen av Ungdomsrom, men tilpasset norsk lovgivning. Dessuten ble erfaringskonsulenter et sentralt nytt element i Ungdomsrom-modellen.

2.10.1 Anonymitet

I flere dokumenter fra oppstartsfasen kommer det frem at de unge brukerne av tjenestetilbudet kunne være anonyme hvis de ønsket dette. Dette viste seg kun å være delvis mulig i det konkrete tilbudet, forklarer Hilde som var ansatt i tjenesten. Innenfor norsk lov (lov om helsepersonell) er det ikke mulig å motta helsebehandling anonymt. Hilde forteller at man kan være anonym så lenge man kun får informasjon. Det betyr at man kan komme innom Ungdomsrom og hilse på, men så snart den unge snakker om sine konkrete problemer og utfordringer, så er det lovmessig sett en behandlingsrelasjon, og tjenestetilbudet har plikt til å føre journal, samtidig som det er en rettighet for den unge at behandlingen dokumenteres. Det betyr at så snart de unge i Ungdomsrom ikke bare henger ut i fellesområdet, men har en samtale med en ansatt, er det ikke mulig å være anonym. Hilde forklarer at *idet man forteller om problemer så har ansatte et ansvar og ungdommen har rettigheter, og da må man ha navn*. En annen ansatt i Ungdomsrom slår fast at på grunn av dette, er det ikke mulig å bruke det anonyme elementet av headspace-modellen i Norge.

2.10.2 Frivillige

Bruken av frivillige er en sentral komponent i headspace-modellen, og frivillighetsaspektet ble fremhevet i mange dokumenter fra oppstartsfasen. I en prosjektbeskrivelse fra 2014 står

det at det er avgjørende at tjenestetilbudet *bygges opp med en gruppe frivillige, og en liten fast medarbeiderstab*. Frivillige medarbeidere var altså i utgangspunktet tenkt å danne grunnlaget for driften av tjenesten.

Hilde fra Ungdomsrom forklarer at de raskt etter at tjenesten startet opp rekrutterte de første frivillige. Den aller første frivillige kontaktet selv Ungdomsrom og spurte om de kunne bruke en yogainstruktør. Det var før de hadde fått på plass et ordentlig introkurs. Hilde forteller at de neste frivillige ble rekruttert av Morten gjennom LPH. Samtidig ble Ungdomsrom veldig raskt godt kjent i lokalområdet, både gjennom brukere og fordi de ansatte var ute å presentere tjenestetilbudet på blant annet skoler og klubber. Ifølge Hilde, førte dette med seg at etter hvert så kom det veldig mange frivillige som meldte seg selv. De frivillige ble dermed både rekruttert av LPH og gjennom omtale i lokalmiljøet.

I intervjuene blir det tydelig at det er flere grunner til at frivillige er tenkt så sterkt inn i tjenestetilbudet. Morten fra LPH fremhever at frivillighet er en sentral del av det innovative i denne type lavterskeltilbud. Han mener at bruken av frivillige gir adgang til større mengder arbeidskraft, som gjør det mulig å ha flere samtaler med unge, enn hvis man ikke brukte frivillige. Frivillige gir, ifølge Morten, et mulighetsrom for å nå ut til mange flere brukere enn rene profesjonelle tjenester. Han tilføyer at idéen om at samfunnet mangler flere fagutdannede, som psykologer, er feil. Han sier at *vi kan utdanne psykologer så annenhver person av oss er psykologer, poenget her er å ta i bruk folks iboende klokskap i forhold til å snakke om livet med hverandre*. Morten argumenterer dermed for at frivillige kan dekke det store behovet for samtaler, han mener, dagens unge har, og så lenge de frivillige har støtte fra fagfolk er dette en enorm ubrukt resurs. Samtidig argumenterer han for at de aller fleste unge som sliter ikke nødvendigvis har bruk for en høyt utdannet og spesialisert samtalepartner, ofte savner de unge kun å snakke med en person med egne erfaringer som kan lytte til de unge. Morten forklarer at en viktig del av opplæringen av frivillige som LPH utførte var å få de frivillige til å reflektere over sine egne erfaringer med vanskeligheter de har opplevd i deres liv. Dette for at de frivillige skulle bli i stand til å sette seg inn i situasjonen til den unge som de skulle snakke med.

En ansatt fra Ungdomsrom, Sara, forteller også at de aktivt markedsførte de frivillige stillingene ved å understreke at de gjerne ville ha personer med egne erfaringer med vanskeligheter og som ønsket å være til nytte for andre som sliter. Sara argumenterer for at det som frivillige særlig kan bidra med er mangfoldighet inn i tjenesten. Hun sier at hvis man skal nå en bred og mangfoldig gruppe av ungdommer, da er det også nødvendig å ha et mangfold blant dem som møter ungdommen. Sara mener altså at bruken av frivillige i Ungdomsrom gir bedre mulighet for å få en god match med de unge brukere som kommer inn døren, da de frivillige har andre bakgrunner og kompetanser enn de profesjonelle. Sara argumenterer for at dette underbygger en av hovedmålsetningene til Ungdomsrom, nemlig å nå de unge som ikke ellers tar kontakt. Hun forklarer at man i større grad får dette til hvis man har et bredt spekter av folk som jobber frivillig i tjenesten.

Utover å ha egne erfaringer med vanskelig ting i livet, nevner Sara også at de frivillige bidrar med et mangfold av praktiske kompetanser i tjenestetilbudet. For eksempel kunne noen av de frivillige et språk som de fastansatte ikke behersket, og dette ville, ifølge Sara, kunne gjøre det mer attraktivt for noen ungdommer å møte opp og bruke tjenesten. En annen ansatt,

Hilde, fremhever også at de frivillige i stor grad bidrar med ulike kompetanser i Ungdomsrom ved å være flinke til ulike aktiviteter som for eksempel musikk, teknologi, yoga eller strikking.

Hilde og flere andre ansatte forteller at i starten arrangerte LPH et helgekurs hvor de frivillige ble lært opp. Det står midlertid raskt klart for de ansatte jeg har snakket med, at LPH ikke var nok involvert i verken rekrutteringen eller opplæringen av frivillige. Hilde forteller at hun flere ganger kontaktet Morten og prøvde å få LPH til i større grad gi opplæring og veiledning til de frivillige. Da Ungdomsrom på dette tidspunkt var i full drift, ble kommunen, ifølge Hilde, nødt til å overta opplæringen av de frivillige. Hun sier at LPH flere ganger tilkjennega at de ville stille opp, men at de i siste ende ikke klarte dette. Hun forteller:

Jeg kunne ikke ha mange frivillige som gikk rundt og ikke hadde fått nok opplæring, så da bestemte vi oss for å ta med de frivillige og lage kurs for dem.

Hilde gir samtidig uttrykk for at de hadde håpet og ønsket at LPH skulle ta ansvaret for de frivillige videre, og at det var brysomt at dette ikke ble gjort, og at LPH dermed ikke levde opp til samarbeidsavtalen. Hun sier at kommunen måtte ha en forsvarlig drift, så det var ikke en mulighet for dem å ha frivillige som ikke hadde fått tilstrekkelig opplæring.

En tidligere ansatt i LPH forteller at brukerorganisasjonene egentlig ønsket å skape et tjenestetilbud drevet av frivillige, som samtidig var tilknyttet tjenester driftet av det offentlige. Ifølge denne tidligere medarbeideren var avtalen at LPH og LMH skulle tilby kommunen å gå inn å bidra med en frivillig innsats, og at kommunen bidro tilbake med offentlige tjenester. Den ansatte forteller også at LPH og LMH var *lite grann forsiktige med å love for mye frivillighet fordi vi er ganske dårlige på å rekruttere*. Morten fra LPH forteller likeså at selv om brukerorganisasjonene hadde en klar ambisjon om å rekruttere og lære opp frivillige med rett kompetanse, så *viste det seg at organisasjonene ikke var en stor leverandør av frivillige*. Morten trekker frem at medlemmene fra brukerorganisasjonene ofte ikke er egnet til å være frivillige i et tjenestetilbud som Ungdomsrom, da de i utgangspunktet har egne problemer, og det krever en del overskudd og kompetanse at møte og snakke med noen som har det vanskelig.

I stedet fremhever Morten at studenter på en relevant helsefaglig, sosialfaglig eller pedagogisk utdannelse, som kommende lærere, sosionomer, pedagoger, psykologer, leger og sykepleiere har et bedre utgangspunkt for å bidra som frivillig inn i et tjenestetilbud som Ungdomsrom, da de, ifølge Morten har innblikk i feltet allerede og har kunnskap om helseetiske problemstillinger. Morten mener dog at det viktigste er at de frivillige har en indre glød, at de brenner for å arbeide med unge mennesker, og også gjerne at de har livserfaring og opplevelser som har gitt dem ballast med tanke på å kunne jobbe med unge i en sårbar situasjon.

Utover at de frivillige i intervjuene fremstilles som viktige, og som en sentral komponent i tjenestetilbudet, så fremhever flere av intervjupersonene at det ikke er uten problemer å bruke frivillige i denne type tjenestetilbud. En ting som flere trekker frem er at frivillige ikke er den mest stabile arbeidskraften. Sara forklarer at utfordringen med frivillige er at *man kan risikere litt diskontinuitet*. Hun forteller at de noen ganger opplevde at en frivillig var der en liten stund, men så sluttet, hvilket var problematisk når den frivillige var koblet på en

ungdom. En annen utfordring som de ansatte i Ungdomsrom mener at de frivillige utgjør i den daglige driften, er knyttet til hvilket ansvar man kan legge på de frivillige. Sara forteller også at de var veldig oppmerksomme på at de frivillige ikke skal ta første samtale med en ny ungdom alene, da det noen ganger krever en faglig kompetanse å vurdere alvorlighetsgraden av de unges problemer. Hilde sier at det er et kjempe dilemma for kommunen å bruke frivillige direkte i møtet med brukere i et kommunalt tjenestetilbud. Hun forklarer at de har tydelige retningslinjer angående de frivillige og at de også skriver en kontrakt med dem. Hun legger til at det største ansvaret de frivillige har, er å si fra til en fagperson hvis deres møter med unge brukere blir vanskelig eller utfordrende av en eller annen grunn.

Det blir også nevnt av en ansatt i Ungdomsrom at man skal være litt forsiktig med å bruke for mange frivillige, selv om det kan være utfordrende å få bemanning nok i forhold til pågangen av ungdommer som bruker tjenesten, da *man ikke skal være avhengig av frivillige*, som hun formulerer det. Hun forklarer at frivillige skal være et supplement til de fastansatte, at de skal være det lille ekstra som gjør hverdagen enklere både for ansatte og brukere, men de skal ikke ha en kritisk funksjon som ikke kan unnværes.

Dette står i kontrast til den opprinnelige forståelse av frivilliges rolle i headspace-modellen, som LPH og LMH lener seg på. Fra brukerorganisasjonenes ståsted skulle de frivillige utgjøre en vesentlig del av tjenestetilbudets kapasitet og ikke kun *det lille ekstra*.

2.10.3 Erfaringskonsulenter

Utover fagpersonale og frivillige, forteller flere ansatte i Ungdomsrom at det helt fra starten av ble ansatt 'erfaringskonsulenter'. De første tre ansatte erfaringskonsulenter var i starten av 20-årene og hadde tidligere jobbet som erfaringskonsulenter i et annet prosjekt i kommunen, forklarer en ansatt, Sara. Hun legger til at noen av erfaringskonsulentene var med i Ungdomsrom helt fra starten og var dem som hadde kjennskap til modellen lengst, siden de også hadde vært involvert i utviklings- og oppstartsfasen. En annen ansatt fra Ungdomsrom forklarer at de første erfaringskonsulentene ble ansatt på bakgrunn av deres egne erfaringer fra blant annet barnevernsinstitusjon og fengsel, og de hadde også erfaring med psykisk helse og rus.

En annen ansatt i Ungdomsrom, Hilde, forklarer at det fra starten var fastlagt at 'ung-til-ung metodikk' skulle være en sentral del av modellen, og dette ble i stor grad forankret i de unge erfaringskonsulenter. De unge som ble ansatt som erfaringskonsulenter i tjenestetilbudet hadde ikke relevant utdannelse eller var på andre måter sertifiserte. Hilde fremhever at Ungdomsrom var en av de første tjenester hvor man faktisk ansatte erfaringskonsulenter, og dermed var de en sentral aktør i utviklingen av denne type stilling, og hun tilføyer at Ungdomsrom også var med til å etablere et nasjonalt nettverk for erfaringskonsulenter i Norge.

Et element som skiller erfaringskonsulentene i Ungdomsrom fra andre lignende tiltak hvor unge møter andre unge, er at de ikke trenger å fortelle sin egen historie, forklarer Hilde. Hun sier at det som hele tiden har vært i fokus er samtalene erfaringskonsulatene har med de

unge som bruker tilbudet, og at de fagutdannede brukte mye tid på å veilede dem og snakke med dem om hvordan de utfører disse samtaler. Hilde legger til at:

Erfaringskonsulentene har vært med oss på alt, ingenting på Ungdomsrom har skjedd uten at de unge erfaringskonsulentene har vært med. De har vært med på alle møtene, vi har ikke hatt noen fagmøter uten erfaringskonsulenter. De har vært med på all drift. Så det er på en måte de som har laget mye av Ungdomsrom, tenker jeg.

Hilde fremhever at erfaringskonsulentene bidrar med flere viktige aspekter i tjenestetilbudet. For det første hjelper de til å balansere relasjonen mellom de profesjonelle og brukerne fordi de kommer inn med en annen stemme. Hun utdyper dette ved å forklare at erfaringskonsulentene har en annen bakgrunn enn de fagutdannede og en annen måte å tenke på. Hun sier at hun opplever at erfaringskonsulentene ser de unge brukere som skulle det være dem selv. Dette har, ifølge Hilde, forårsaket at det i tjenestetilbudet ikke er blitt et skille mellom «friske» ansatte som jobber med «psykiske syke» ungdommer. Hun sier at i stedet for et 'oss' og et 'dem', så er det mer blitt et felles 'oss' Hun forteller om en episode som hun husker: På et tidspunkt hadde de et arrangement på Ungdomsrom hvor en bruker hadde fortalt om veldig personlige ting og fikk et sammenbrudd etterpå. Hilde forklarer at *det var helt kaotisk, det var ungdom som gråt*. Hilde måtte i et møte og dro derfor fra tjenestetilbudet. Senere ringte hun og spurte hvordan det gikk, og fikk fortalt at erfaringskonsulentene hadde laget middag og alle hadde satt seg ned og spist og hadde avsluttet dagen på en veldig god måte. Hilde konkluderer med at en slik løsning ville en fagperson aldri ha funnet på: *De ville bare på en måte ha fulgt regler og retningslinjer, mens erfaringskonsulentene på en måte bidro til å, liksom løse ting med hjertet da, på en helt annen måte*, som hun formulerer det. En erfaringskonsulent, Mikkel, underbygger det ved å forklare at en viktig funksjon ved erfaringskonsulentene er å løfte 'brukerperspektivet' i tjenesten. Mikkel utdyper med å forklare at erfaringskonsulentene i samtaler med brukere muliggjør et likemannsperspektiv.

Den grunnleggende rolle som erfaringskonsulentene dermed bidrar med er at de, som tidligere brukere, kan møte nåværende brukere i en mer symmetrisk relasjon enn profesjonelle fagpersoner kan. Mikkel er dog oppmerksom på at virkeligheten ikke er så enkel, da erfaringskonsulentene er ansatt av kommunen og man kan havne i en interessekonflikt i forhold til om ens lojalitet er hos brukeren eller arbeidsgiveren. Samtidig mener Mikkel at fordelene ved å ansette erfaringskonsulenter direkte i tjenesten er at dette sikrer stabilitet og at brukerperspektivet blir ivaretatt hele tiden.

Mikkel forklarer at grunnen til at det ikke er interesseorganisasjoner som organiserer erfaringskonsulentene, og dermed unngår lojalitetsproblemet, er at kommunen mener at de selv kan håndtere dette og det samtidig er vanskelig for kommunen å få tak i brukerrepresentanter fra organisasjonene. Mikkel gir tydelig uttrykk for at han mener at brukermedvirkningen og brukerrepresentasjonen på alle måter bli ivaretatt gjennom fast ansettelse av erfaringskonsulenter direkte inn i tjenesten. Han argumenterer for at erfaringskonsulentenes bakgrunn som tidligere brukere gjør at de kan representere brukerne i tjenesten på en legitim måte.

Morten fra LPH uttrykker en større skepsis til bruken av erfaringskonsulenter, og i den modellen som LPH og LMH hadde utviklet, var erfaringskonsulentene ikke tenkt inn. Han

forklarer at han *ikke hadde hørt om erfaringskonsulenter, før kommunen begynte å snakke om det*. Morten sier at han mener at man skal være forsiktige med å stille tidligere brukere i en rådgiver- eller behandlerrolle, da de muligvis ikke har de ferdighetene som skal til for å samtale med personer med psykiske utfordringer. Morten forteller at han har hørt om flere bekymringsfulle episoder på Ungdomsrom hvor erfaringskonsulenter har ruset seg på jobben og hvor en erfaringskonsulent begynte å sloss med en bruker. Samtidig forklarer Morten at man også skal være forsiktig med å ansette tidligere brukere i for lange perioder. Han sier at jobben som erfaringskonsulent bør for de aller fleste være et skritt videre i livet på vei tilbake til et arbeidsliv, og ikke være et permanent yrke for den enkelte. Personer kan bruke sine erfaringer til å hjelpe andre i lignende situasjoner som en del av en recovery-prosess, hvor de gjennom en midlertidig stilling som erfaringskonsulenter kan bearbeide sine tidligere opplevelser og få en mestringsfølelse som kan hjelpe dem videre i livet. Morten er dog tydelig på at han langt på vei foretrekker frivillige fremfor ansatte erfaringskonsulenter.

2.11 Forskjellen mellom frivillige og erfaringskonsulenter?

Umiddelbart kan det være vanskelig å se forskjellen mellom rollen til frivillige og erfaringskonsulenter. Hilde forklarer at:

[En erfaringskonsulent] må jo være en som har noe erfaring selv [...] mens en frivillig kan jo være student eller sosionomstudent som også har egen erfaring. Så vi oppdaget jo etter hvert at veldig mange frivillige hadde jo selv vært en ungdom som hadde noen vanskeligheter, og det var derfor de hadde søkt.

Hilde ligger til at alle mennesker har egne erfaringer som ville kunne brukes i en tjeneste som Ungdomsrom, både fra livet generelt, men mange også fra ulike tjenester. Flere ansatte i kommunen forteller at de også flere ganger har ansatt frivillige som erfaringskonsulenter. Det blir tydelig i intervjudataene at funksjonen til frivillige og erfaringskonsulenter i tjenestetilbudet er overlappende, og ingen av de som jeg har snakket med skiller skarpt mellom hvilke oppgaver frivillige og erfaringskonsulenter gjør. Den grunnleggende forskjellen mellom de to typer av medarbeidere er dermed at erfaringskonsulenter er kontraktansatt i kommunen, og altså er i en lønnet jobb. Det gir som sagt en stabilitet i tjenestetilbudet ved at de har faste og regelmessige arbeidstider i tjenesten. Ansettelsen av brukere med erfaringer direkte i tjenesten gjør samtidig at frivillige får en mindre uttalt rolle i tjenestemodellen - de blir et supplement fremfor et bærende element i tjenesten. Som flere ansatte fra kommunen også har gjort oppmerksomt på, er det ikke uten problemer å bruke frivillige til å løse oppgaver som vanligvis er forbeholdt fast ansatte, da dette kan forårsake at ansatte blir gjort overflødige, og kan gi mindre stabilitet i tjenesten.

Som disse beskrivelser viser, er det tydelig at brukerorganisasjonene og kommunen har ulike syn på rollen til henholdsvis frivillige og erfaringskonsulenter i Ungdomsrom-modellen. Brukerorganisasjonene fremholder at bruken av frivillige er en av de sentrale innovative elementer i modellen, mens kommunen legger mer vekt på det nyskapende ved å ansette personer med brukererfaring.

Bruken av erfaringskonsulenter, fremfor frivillige, løser flere praktiske dilemmaer som kommunen står overfor i implementeringen av et lavterskeltilbud som Ungdomsrom. For det første, ved å ansette erfaringskonsulenter direkte i en kommunal tjeneste unngår kommunen de juridiske problemer som kan oppstå ved å bruke frivillige i for stort omfang. For det andre, dekker erfaringskonsulentene behovet for brukerrepresentasjon, og dermed trenger tjenestetilbudet ikke å involvere brukerrepresentanter fra for eksempel brukerorganisasjoner. For det tredje, når kommunen selv ansetter brukere trenger de ikke brukerorganisasjoner til rekruttering og opplæring av frivillige, og for det fjerde 'stjeler' erfaringskonsulenter ikke arbeidet fra ansatte, da de selv er ansatt. Med andre ord har ansettelsen av brukere med tjenesteerfaring en pragmatisk funksjon for kommunen, samtidig som de ansatte mener at dette både sikrer en stabil drift og en stor grad av brukermedvirkning.

Jeg mener at diskrepansen i forståelsen av frivillige og brukermedvirkning peker på en grunnleggende konfliktlinje mellom brukerorganisasjonene og kommunen. Dette vil jeg analysere og drøfte mer detaljert i del III av rapporten. Først vil jeg redegjøre for hvordan en konflikt om rettigheter til tjenestemodellen utviklet seg etter åpningen av Ungdomsrom.

2.12 Rettigheter, patent og fiendtlig kommunikasjon

Som tidligere nevnt kommer det frem i intervjuer og i dokumenter at brukerorganisasjonene og kommunen på flere punkter er uenig om eierskapet til Ungdomsrom-modellen. En ansatt i kommunen forteller at ledelsen i Ungdomsrom i 2018 oppdaget at LPH og LMH, gjennom et opprettet datterselskap kalt Ungdomsrom AS, hadde søkt om rettigheten til å bruke varemerket «Ungdomsrom». Den ansatte forteller at da ble det virkelig bråk, og at kommunen protesterte mot brukerorganisasjonenes krav om eierskap til Patentstyret. Kommunen skriver i en klage at *[t]ilbudet driftes og eies av kommunen, og ikke av LPH og LMH som de skriver i sin søknad om varemerket*. Kommunen fastslår i klagebrevet at kommunen har gjort hoveddelen av forarbeidet til tjenestetilbudet i samarbeid med en rekke andre aktører, som også inkluderer LPH og LMH. Kommunen slår også fast at Pål (som var ansatt som prosjektutvikler i kommunen) først hørte om «headspace» gjennom psykiateren fra Stavanger, som jeg tidligere har redegjort for, og ikke gjennom brukerorganisasjonene. Samtidig fremfører kommunen at de første samtaler mellom Morten fra LPH og Pål var *uformelle samtaler*. Kommunen forklarer også i brevet at de ikke var tilfreds med samarbeidsavtalen og at de ønsket å revidere den, men at LPH og LMH ikke ønsket dette, og derfor har *kommunen per i dag ingen gyldig samarbeidsavtale med LPH/LMH*. Det fremgår også av klagebrevet at kommunen mener at de eier logoen til Ungdomsrom da de har bestilt og kjøpt den av et designfirma, og at det var kommunen som la til rette for at navnet Ungdomsrom ble utviklet. Kort sagt argumenterer kommunen for at LPH og LMH kun hadde en mindre rolle i forarbeidet til tjenestetilbudet og at brukerorganisasjonene derfor ikke kan påstå at de har formelt eierskap over designet av Ungdomsrom-modellen.

I et svar på klagebrevet fra kommunen skriver et advokatfirma på vegne av LPH og LMH at det i all hovedsak var LPH/LMH som utviklet Ungdomsrom-modellen. I svaret står at *Christian i LMH forfattet den første konseptbeskrivelsen av Ungdomsrom. Konseptet er*

videre supplert og videreutviklet av han i LMH og av Morten i LPH. Det står også i svarbrevet at: *Rettighetene til konseptet forvaltes av Ungdomsrom AS – et selskap som i fellesskap eies av LPH og LMH.* I brevet står at tjenestetilbudet i den aktuelle kommunen er et av fem pilotsentre som LPH og LMH har godkjent og dermed en av flere samarbeidspartnere i *den nasjonale satsningen Ungdomsrom som LPH og LMH har ansvaret for og rettighetene til.* I svarbrevet henviser LPH og LMH til samarbeidsavtalen med kommunen hvor de mener at det klart og tydelig står at LPH og LMH har enerett på tjenestetilbudet nasjonalt. Det fremgår dermed tydelig i brevet at LPH og LMH mener at de har bemyndigelse til å godkjenne alle tjenestetilbud i Norge som bruker Ungdomsrom-modellen. Brukerorganisasjonene argumenterer for at kommunen har fått godkjenning til å drifte et Ungdomsrom fra brukerorganisasjonene, og at dette er i henhold til samarbeidskontrakten.

Saken endte med at brukerorganisasjonene ikke fikk rettighetene over varemerket «Ungdomsrom», og LPH og LMH iverksatte ikke flere juridiske tiltak for å sikre seg eierskap over tjenestetilbud-modellen.

Uansett hva som er gjeldende rent juridisk når det kommer til rettigheter over varemerket «Ungdomsrom» og hvem som formelt har eierskap over modellen, konkretiseres konflikten mellom brukerorganisasjonene og kommunen i brevene. Når ting blir skrevet ned i formelle dokumenter fastholder det samtidig de forståelser og posisjoner som dokumentet omhandler. Dette kan være med til å kontrollere og styre institusjonelle prosesser i bestemte retninger, som kan forårsake at noen handlinger blir mulige, mens andre blir umulige (Prior, 2003; Smith, 2002; Smith & Turner, 2014). I dokumentene som omhandler eierskap over modellen står begge parter på sitt, og i de finpussede argumenter og formelle kommentarer er alt som ligner på et gjensidig samarbeid borte. De optimistiske setninger fra søknadene og modellbeskrivelsene som ble skrevet i oppstartsfasen om samarbeid hvor frivilligheten, kommunen og spesialisthelsetjenesten skulle gå hånd i hånd, er erstattet av distanse og en juridisk sjargong. Når man leser disse dokumenter er man ikke i tvil om at tilliten mellom brukerorganisasjonene og kommunen er borte. Brevene markerer således et punktum for samarbeidet mellom brukerorganisasjonene og kommunen. Ansatte fra både kommunen og brukerorganisasjonene gir uttrykk for at de opplevde at den motsatte part forsøkte å ta noe fra dem som de ikke var berettiget til. Ansatte i brukerorganisasjonene mener at det var dem som utviklet designet av Ungdomsrom, og at kommunen tok ideen og gjorde den til deres uten å kreditere organisasjonene. Ansatte i kommunen mener motsatt at de i samarbeid med brukerorganisasjonene utviklet ideen, men at det i stor grad var kommunes fortjeneste at tjenestetilbudet kom istand. Dette tydeliggjør at samarbeidet mellom brukerorganisasjonene og kommunen i lite grad har vært fundert på gjensidighet. Det fremstår nærmere som et samarbeid som var fundert på nødvendighet. Brukerorganisasjonene trengte kommunes penger og ressurser for å realisere deres drøm om et tjenestetilbud à la headspace, mens kommunen på sin side trengte brukerorganisasjonene i oppstartsfasen for å sikre en legitim brukermedvirkning. Både Morten og Christian fra LPH og LMH forteller direkte at de mener at kommunen har stjålet deres idé og eierskapet over modellen. De gir uttrykk for at de opplevde at brukerorganisasjonene sakte men sikkert ble tilsidesatt av kommunen etter hvert som Ungdomsrom ble implementert. De ansatte i kommunen forteller på sin side, som nevnt, at brukerorganisasjonene ikke klarte å levere det de hadde avtalt.

2.13 Den som stiller med pengene har det siste ordet

Christian fra LMH mener, som sagt, at det var brukerorganisasjonene som selvstendig utviklet fundamentet til Ungdomsrom, forteller at hvis brukerorganisasjonene hadde forberedt seg bedre og fått hele organiseringen av tjenestetilbudet på plass, før de kontaktet kommunen, så hadde dette vært annerledes. Han sier at:

Da kunne vi ha stilt med pengene, vi kunne ha stilt med en ferdig utviklet modell, vi kunne ha sagt at før vi ruller ut Ungdomsrom i kommunen så må dere skrive under på dette papiret som fastslår at dere nå tar i bruk noe som vi eier.

Christian mener at LPH og LMH altså kunne ha sikret sin rolle i prosjektet som eier og pådriver overfor kommunen, og da kunne ingen kommuner ta i bruk modellen uten å få tillatelse fra brukerorganisasjonene. Samtidig gir Christian uttrykk for at han godt kan forstå at kommunen føler et sterkt eierskap overfor Ungdomsrom, siden de har brukt mye tid, ressurser og penger på å etablere tjenestetilbudet. Han sier:

[H]vis jeg hadde stått i kommunens sko så hadde jeg vel tenkt, nå har vi brukt et år, vi har brukt 3 millioner, vi har et helt apparat på plass, vi har virkelig gjennomført og laget Ungdomsrom. Hvorfor skal da LPH i ettertid komme å få en rolle i det, når det går helt fint uten dem.

Christian mener altså at det på en måte gir mening at kommunen ikke i større grad omfavner brukerorganisasjonene, siden kommunen i stor grad selv er lykket med å skaffe midler og ganske raskt får hele organisasjonen rundt Ungdomsrom opp å stå, uten at LPH og LMHs rolle har vært ordentlig avklart. Christian konstaterer at til syvende og sist så er det den som stiller med pengene som har det siste ordet, så hvis brukerorganisasjonene hadde fått finansiering til prosjektet et par år tidligere enn de faktisk fikk det, så hadde ting nok sett annerledes ut. Dette viser at et likeverdig samarbeid var vanskelig å realisere i praksis, da de økonomiske og organisatoriske rammene var til kommunens fordel. Samarbeidet fant, med andre ord, sted på kommunens premisser, da kommunen hadde kontroll med økonomien og den formelle styring av tjenestetilbudet. Satt på spissen kan det se ut som at brukerorganisasjonene enten kunne spille med på kommunens føringer eller gå ut av samarbeidet.

Dette ses også tydelig i det forhold at kommunen videre ga informasjon og kunnskap om tjenestemodellen til andre kommuner som var interessert i å implementere en lignende modell. Brukerorganisasjonene oppfattet denne «gratis» deling av modellen som et avtale- og tillitsbrudd, da brukerorganisasjonene som sagt mente at de i henhold til samarbeidsavtalen hadde eierskap over modellen nasjonalt, og dermed kunne selge modellen til andre kommuner, samtidig som de sertifiserte modellen. Ansatte i brukerorganisasjonene forteller at kommunen dermed gjorde det vanskelig, om ikke umulig, å etablere et nasjonalt sekretariat, da kommuner som var interessert i modellen kunne få all informasjon de trengte uten å samarbeide med brukerorganisasjonene. Ansatte fra brukerorganisasjonene forklarer at dette forårsaket at brukerorganisasjonene både mistet muligheten til å tjene penger på å selge modellen til interesserte kommuner, og de mistet muligheten for brukervedvirkning ved direkte å påvirke utformingen og kvalitetssikringen av konkrete lavterskeltilbud ved å godkjenne tilbudet lokalt. Dette må ses i sammenheng med

at brukerorganisasjonene i mindre og mindre grad finansieres av medlemskontingenter, da medlemsmassen, som nevnt i innledningen av rapporten, er mer ustabil enn tidligere. Dette forårsaker at brukerorganisasjonene må skaffe midler til den daglige driften gjennom nye og innovative kanaler. Ansatte fra Ungdomsrom forteller på sin side at de ved å viderefremme informasjon og kunnskap om modellen til andre kommuner utøvede et universelt prinsipp om å dele kunnskap vederlagsfritt mellom kommuner som kan hjelpe kommunale myndigheter med å levere tjenester til befolkningen. De ansatte gir dermed uttrykk for at de har både en kollegial og moralsk plikt til å hjelpe og støtte andre kommuner med å forbedre deres tjenestetilbud, og denne deling av informasjon og 'knowhow' ikke skal påvirkes av økonomiske forhold.

Oppsummert mener jeg at man ut fra de gjennomgåtte intervjuer og dokumenter kan argumentere for at samarbeidet mellom brukerorganisasjonene og kommunen ble vanskeliggjort av at premissene for samarbeidet ikke var godt nok avklart da samarbeidet ble bestemt. Samtidig tegner det seg et tydelig bilde av at brukerorganisasjonene og kommunen har en grunnleggende forskjellig forståelse av 'brukermedvirkning' som ikke blir artikulert og drøftet partene imellom. Dette vil jeg redegjøre mer detaljert for i det følgende.

3 Analyse

3.1 Analytiske perspektiver

Konflikter i og mellom organisasjoner kan ha mange opphav, fra dårlige personlige relasjoner mellom sentrale personer, til institusjonelle maktkamper om interesser, penger og prestisje (Deborah & Linda, 1992). Ofte vil en konflikt inneholde flere av disse elementene samtidig. Jeg vil i resten av denne rapporten rette søkelyset på den grunnleggende interessekonflikten som jeg mener kommer frem i intervjuene med ansatte fra kommunen og interesseorganisasjonene. Jeg argumenterer for at det er mulig å se konflikten som uttrykk for motstridende idealer, som særlig blir tydelig i ulike aktørers forståelse av 'brukeren', 'brukerrepresentasjon' og overordnet sett, deres forståelse av 'brukermedvirkning'. Til å belyse dette, vil jeg benytte et diskursanalytisk perspektiv som bygger på Michel Foucaults forståelse av diskursive praksiser.

3.1.1 Diskursive objekter og diskursive praksiser

Hos Foucault er språket og makt uløselig forbundet. Hvordan vi snakker om verden er med å skape den virkelighet vi lever våre liv i. Og da språket grunnleggende er et kollektivt, og ikke individuelt, fenomen, er det ifølge Foucault språket som regulerer individets forståelser og meningshorisonter, og ikke omvendt. Gjennom sitt regulerende vesen inneholder språket en rekke konvensjoner for hvordan meningsfulle utsagn kan artikuleres. Det betyr at det er grenser for hva man kan uttale og gjøre, hvor man kan uttale og gjøre det, og når det kan uttales og gjøres. Språket, og de diskurser som finnes på et gitt tidspunkt, skaper dermed normer, hierarkier og identiteter. Makten til å oppdele, kategorisere og definere verden er diskursens kraft og kommer til uttrykk som språklige, tekstlige og materielle utsagn som har en reel effekt på hvordan personer agerer og oppfører seg. Diskursene finnes i daglig snakk, i pompøse taler, i vitenskapelige avhandlinger og opptegnelser, i institusjonelle sjargonger og styringsdokumenter, i medisinske journaler, i byplanlegging og arkitektur, og også i designet og organiseringen av velferds- og helsetjenester (samt mange andre praksiser).

Den makten som Foucaults hevder finnes i diskurser, skal ikke ses som en utelukkende negativ eller undertrykkende kraft. Den er i stedet en produktiv kraft som skaper verden som kunnskap og mennesker som subjekter. Det er en subtil, usynlig, makt som, gjennom handlinger, tale og tekster, sniker seg inn i alle deler av det sosiale liv (Foucault, 1983, s. 216-218).

Et sentralt poeng i denne analytiske tilgangen er å vise hvordan individer gjennom bestemte diskurser posisjonerer seg i bestemte roller som er med på å definere deres utfoldelsesmuligheter, enten ved å utvide eller å innskrenke handlingsrom (Foucault, 2001). Foucault beskriver altså diskurser som bærere av en moderne type makt som sjeldent tar form som tvang, men som gjennom språklige uttrykksformer påvirker individers kapasiteter og handlemåter (Villadsen, 2007).

Jeg vil i det følgende analysere hvordan de fortellinger, argumenter og beskrivelser som finnes i de dokumenter og intervjuer jeg har gjennomgått inneholder diskursive praksiser, som viser hvordan 'brukermedvirkning' som et diskursivt objekt tjener en spesifikk strategisk rasjonalitet som legitimerer tjenestetilbudets design. Det betyr at jeg vil belyse hvordan fagprofesjonelle, brukere og brukerrepresentanter blir posisjonert, og hvordan de institusjonelle funksjoner de blir tildelt i den diskursive praksis er helt avgjørende for hvordan 'brukermedvirkning' som et institusjonelt og politisk fenomen forstås og konkret utøves. Dermed vil jeg vise hvordan involveringen av brukere på ulike institusjonelle nivåer utgjør en ideologisk kamplass mellom kommunen og brukerorganisasjonene.

Denne tilgangen gjør også at jeg ikke søker å avdekke den underliggende personlige intensjonen eller meningen intervjupersonene har med deres uttalelser, men å tydeliggjøre hvordan brukermedvirkningsdiskurser utgjør et konfliktpunkt mellom velferdsstatens ambisjon om å ivareta befolknings tjenestebehov og brukerorganisasjonenes ambisjon om å kjempe for deres medlemmers interesser og rettigheter.

3.2 Forståelse av brukermedvirkning i kommunen

Et helt grunnleggende element i headspace-modellen, som også ble videreført i Ungdomsrommet, er som sagt involvering av brukere i tjenestetilbudet. At brukermedvirkning står sentralt i modellen er i dag nærmest en selvfølge. Som velferdspolitisk begrep kom 'brukermedvirkning' i fokus i løpet av 1990-tallet (Barnes & Cotterell, 2012), og er i dag et tema man forholder seg til innenfor stort sett alle helse- og velferdsfelter. Som begrep kan 'brukermedvirkning' dekke over mange ting og kan praktiseres på system- og individnivå og kan ta utgangspunkt i ulike moralske og politiske idealer (Andreassen, 2018; Andreassen, 2008; Askheim, 2017).

Hvordan brukermedvirkning forstås i praksis og hvordan det artikuleres av de ansatte i kommunen og i brukerorganisasjonene er ganske forskjellig.

Pål (som er prosjektutvikler i kommunen) forteller at han mener at kommunen ikke gjør klokt i å rekruttere og lære opp frivillige og erfaringskonsulenter uten å involvere brukerorganisasjonene. Pål utdyper at han mener at det først og fremst er brukerorganisasjonene som kan bidra med brukererfaring, da det er *de som representerer brukerne*. Han argumenterer for at det er helt nødvendig at brukerorganisasjoner er med helt fra starten når man utvikler og iverksetter et tjenestetilbud, og han tilføyer at *der har vi en god vei å gå enda, altså at interesseorganisasjoner får en makt og innflytelse i tjenesteutviklingen*. Pål mener at Ungdomsrom ikke ivaretar brukerperspektivet på en god nok måte, når tjenestetilbudet selv rekrutterer og organiserer både frivillige og erfaringskonsulenter.

Pål poengterer at stadig færre kommuner tar brukermedvirkning alvorlig, for eksempel når bruken av erfaringskonsulenter betraktes som brukermedvirkning. Han forklarer at erfaringskonsulenter ikke kan representere brukerne, da de er ansatt av en arbeidsgiver, som i dette tilfelle er kommunen. Ifølge Pål fungerer ikke dobbeltrollen med både å være ansatt og brukerrepresentant samtidig. Han mener at erfaringskonsulentene først og fremst

skal være lojale mot arbeidsgiveren, ikke mot brukene. Selv om erfaringskonsulentene muligens forstår perspektivet og ståstedet til brukerne bedre enn fagutdannede ansatte, mener Pål at *brukerrepresentanter må komme utenifra*. Det betyr at selv om erfaringskonsulentene har brukererfaringer, kan de, ifølge Pål, *ikke* påberope seg brukerrepresentasjon og kan ikke sikre en reel brukermedvirkning.

Grunnen til at kommunene, og også Ungdomsrom, ikke i større grad involverer brukerorganisasjoner i utformingen av brukermedvirkning er, ifølge Pål, at det er mer lettvint å ikke gjøre det. Dermed argumenterer Pål for at kommunen (hvor han vel å merke selv er ansatt), ikke anerkjenner hans og brukerorganisasjonenes definisjon av brukermedvirkning og brukerrepresentasjon. Kommunen, på sin side, agerer som om de er fult ut i stand til å forstå og ivareta behovet til brukerne. De ansatte i Ungdomsrom forteller, at kommunen er forpliktet til å ta med brukere i tjenestene, og at de helt legitimt utøver brukermedvirkning når de selv rekrutterer brukere inn i sine tjenester. En sentral ansatt i Ungdomsrommet, Hilde, forklarer det slikt:

Jeg har nok følt at vi er nærmere brukerne enn brukerorganisasjonen. For vi har jo barn og ungdom med hele veien på å lage det, mens brukerorganisasjonen har på en måte vært lenger unna. For vi har jo laget det sammen med barn og ungdom, sånn at ... det som hadde vært fint var jo å kunne planlegge det sammen og gjøre det sammen, og få til et godt samarbeid. Men når det ikke har fungert, så syns vi egentlig at vi har fått til mer brukermedvirkning enn om de på en måte var med [...]vi har ikke hatt ét møte eller gjort noen ting uten brukere, brukerne har laget hele stedet på en måte.

Her er det helt tydelig at denne sentrale medarbeideren i tjenestetilbudet ikke mener at brukerorganisasjonene har mye å bidra med i forhold til brukermedvirkning. Denne ansatte, som har lang erfaring med å levere tjenester til unge, forteller at brukerorganisasjonene ikke har samme 'hands on' erfaring med å involvere brukere i den daglige driften av tjenestetilbudet som de har. Den samme ansatte fremhever at tjenestetilbudet både har et ungdomspanel som består av brukere og har ansatt ungdommer som erfaringskonsulenter, og dermed har de i høy grad ivaretatt brukermedvirkning, og dette på en bedre måte enn det brukerorganisasjonene kunne bidra med.

Disse utsagn fra ulike aktører innenfor kommunen viser til to ulike brukermedvirkningsdiskurser. I den første brukermedvirkningsdiskurs, som Pål artikulere, er brukerne eksterne aktører i forhold til det kommunale tjenestetilbudet, og i denne diskursen er makten til å representere brukerne som en gruppe med felles interesser plassert i brukerorganisasjonene. Denne form for representasjon blir ofte kalt for en *demokratisk* representasjon. Brukermedvirkning som et diskursivt objekt innrammes her som en formell relasjon mellom en brukerorganisasjon, som ivaretar brukernes interesser, og en kommunal tjeneste som leverer et tjenesteprodukt. I denne demokratiske brukermedvirkningsdiskurs er et premiss at brukerne kan ha (og ofte har) andre interesser enn de ansatte i tjenestetilbudet eller kommunen. Tanken er at brukere av en tjeneste eller et gode skal ha mulighet (ofte som en rettighet) til at påvirke innhold eller utforming av tjenester ut fra deres særskilte interesser som gruppe, og dermed oppnå myndiggjørelse og opplevelse av inkludering i samfunnet som medborgere (Egilson, Dybbroe & Olsen, 2018). Samtidig er tanken at en brukerorganisasjon kan representere brukernes fellesinteresse. Pål begrunner ikke hvorfor og hvordan brukerrepresentanter fra for eksempel LMH legitimt kan være

representanter for en bred og mangfoldig gruppe av unge som bruker et offentlig lavterskeltilbud.

I den annen mer individuelle brukermedvirkningsdiskurs, som ansatte i tjenestetilbudet artikulere, posisjoneres brukeren mer som en integrert del av tjenestetilbudet. I denne diskursen posisjoneres brukerne og erfaringskonsulentene som individer som kan representere sine egne interesser og som legitimt kan utøve en brukermedvirkning direkte med de fagprofesjonelle. Her er det tale om en direkte representasjon, hvor den enkelte bruker blir sett på som en person som både har ressurser og mulighet til å representere seg selv. Diskursivt blir den enkelte ungdom i denne forståelsen dermed gjort ansvarlig for sine egne relasjoner til de profesjonelle i tjenestetilbudet. Asymmetrier i maktrelasjonen mellom brukeren og de fagprofesjonelle, som for eksempel forskjell i utdanning- og kunnskapsnivå, faginteresser, definisjonsmakt og systemforståelse blir ikke artikulert av ansatte i Ungdomsrom som reelle problematikker. Med andre ord blir brukeren i den individuelle brukermedvirkningsdiskursen likestilt med de voksne profesjonelle som en likeverdig aktør, samtidig med at de førstelinje ansatte blir tildelt faglige egenskaper som gjør det mulig for dem å ivareta brukernes interesser.

3.3 Demokratisk vs. statistisk representasjon

Den største forskjellen mellom den demokratiske brukermedvirkningsdiskurs og den individuelle brukermedvirkningsdiskurs er, at i den første trenger brukeren støtte fra et formelt organisert fellesskap (en brukerorganisasjon) for å sikre brukernes interesse i møtet med det offentlige tjenesteapparatet. Denne form for representasjon er kjennetegnet ved at representasjonen av folk med felles interesser og identitet utøves av personer som er valgt til dette (Andreassen, 2018; Dent & Pahor, 2015). I denne modellen skjer representasjonen dermed gjennom en demokratisk prosess i to ledd: brukerne velger en representant, som igjen representerer et kollektiv av brukere gjennom et organisert fellesskap inn i tjenesteapparatet. I velferds- og helsetjenester skjer dette ofte gjennom representasjon i referansegrupper, råd og utvalg. Det betyr også at i den demokratiske modellen er representanten forpliktet av brukerorganisasjonens målsetninger og politiske agendaer, og ikke først og fremst sine egne interesser (Olsen, Tesfai, Lorentsson & Meier, 2019). Et grunnleggende aspekt ved den demokratiske modellen er at den er rettighetsorientert og har som mål at gi brukerne kontroll og innflytelse over forhold som påvirker dem som samfunnsborgere. Det vil si at brukermedvirkning ses som et virkemiddel for å inkludere brukeren i samfunnet. Denne form for brukermedvirkning utøves, grunnet dens organisatoriske forankring, ofte på *organisasjons- eller systemnivå*.

Brukermedvirkning på organisasjonsnivå handler om brukeres muligheter til å påvirke utformingen av for eksempel tjenestetilbud, så disse best mulig er tilpasset brukernes behov. Når Morten representerte LPH og LMH og ivaretok deres interesser i styringsgruppen var dette et tydelig eksempel på brukermedvirkning på organisasjonsnivå. Brukermedvirkning på organisasjons- og systemnivå kan dog også finne sted uten å involvere brukerorganisasjoner, ved at enkelte brukere på bakgrunn av sine personlige erfaringer velges ut til å sitte i styrende- eller rådgivende grupper. Denne tilnærmingen kalles også *statistisk* representasjon. Her vil idealet være at brukerrepresentantene, i den grad det er

mulig, skal dekke bredden og mangfoldet i tjenestens brukergruppe (Andreassen, 2009, s. 153). Dette finner sted i Ungdomsrom når et ungdomspanel sikrer brukerinnflytelse. I starten var ungdommer fra LMH, som nevnt, representert i panelet, sammen med unge valgt av fylkesmannen og det lokale ungdomsråd. Etter kort tid forsvinner representantene fra LPH ut av ungdomspanelet og brukerne av tjenestetilbudet får mulighet til å påvirke utformingen av tjenesten. Ambisjonen i denne modellen er å sikre at de faktiske brukere er representert og at disse kan levere erfaringsinput som kan forbedre effektiviteten og kvaliteten på tjenestetilbudet (O'Shea, Chambers & Boaz, 2017). Dermed skjer representasjonen i den statistiske modellen direkte via brukeren selv uten at denne i utgangspunktet representerer et interessefellesskap. Ideelt sett har denne form for individuell og direkte brukermedvirkning som ambisjon å sikre den enkelte brukers rettigheter og muligheter for aktiv deltakelse og innflytelse på aktiviteter og beslutninger som påvirker den enkeltes liv (Andersen, 2019; Haukelien, Vike & Møller, 2011). Forskjellen på disse to former for systemisk brukermedvirkning er at brukerne som er med i ungdomspanelet ikke representerer en organisert politisk interesse, som Morten gjorde i styringsgruppen og de unge fra LMH gjorde i ungdomspanelet tidlige fase. De representerer kun seg selv som selvstendige, ansvarlige og aktive brukere. Dermed finner man både en demokratisk og en individuell statistisk tilnærming til brukermedvirkning på systemnivå i Ungdomsrom, men etter hvert som tjenestetilbudet går fra oppstarts- til driftsfasen, og samarbeidet mellom brukerorganisasjonene og kommunen stopper opp, vinner den individuelle representasjon- og brukermedvirkningslogikk frem.

At både den demokratiske og den individuelle brukermedvirkningsdiskursen finnes, artikuleres og promoteres av fagfolk som er ansatt i samme avdelinger i kommunen tydeliggjør hvordan ulike fag-idealer kan sameksistere. Når Pål fremsnakker den demokratiske brukermedvirkningsdiskurs gjør han det fra en posisjon som prosjektutvikler og prosjektleder. Han argumenterer stort sett med logiske og formelle resonnementer, som når han fremfører det problematiske i at erfaringskonsulenter forventes å fungere som ansatte og brukerrepresentanter samtidig. Logisk sett ligger det en potensiell interessekonflikt i dette. Hilde, og de andre ansatte i Ungdomsrom, argumenterer derimot fra en posisjon som praktikere, som i deres daglige arbeide forholder seg direkte til ungdommer. De snakker om hvordan de konkret opplever interaksjonen de har med brukene som værende reel brukermedvirkning, og de bygger deres argumentasjon på at de hele tiden involverer konkrete brukere i utformingen av tjenestetilbudet, både som «vanlige» brukere og som erfaringskonsulenter. Den individuelle brukeren ses som en forbruker av tjenesten, og formålet er her å gi brukeren mulighet til selv å treffe de valgene som den enkelte mener passer best til sine behov. En slik konsumentorientert begrunnelse for brukermedvirkning bygger på en markedstenkningslogikk der brukerne skal ha frihet til å velge leverandører av tjenester som best kan ivareta deres behov og interesser (Askheim, 2017).

Litt forenklet kan man si at den demokratiske brukermedvirkningsdiskurs bygger på tradisjonelle demokratiske idealer og politiske prinsipper, mens den individuelle brukermedvirkningsdiskurs i større grad bygger på konkrete hverdags erfaringer, pragmatisme og individualisme.

3.4 Interesseorganisasjonenes forståelse av brukermedvirkning

En ansatt fra en av brukerorganisasjonene, Tor, mener at brukermedvirkning er et vanskelig spørsmål å forholde seg til. Han mener at brukermedvirkning fundamentalt sett handler om at brukere via representasjon, i for eksempel et tjenestetilbud som Ungdomsrom, får mulighet til å formidle sine erfaringer og mening om hva som er best for dem, og samtidig settes i en maktposisjon som gir dem reelle muligheter til å påvirke utformingen av tilbudet. Tor mener dog at kommunen ikke kan sikre brukermedvirkning på legitim vis uten å involvere brukerorganisasjoner, da brukerne av tjenester og leverandørene av velferds- og helsetjenester har ulike interesser som ikke nødvendigvis er kompatible. Tors argument inneholder, i likhet med prosjektutvikleren fra kommunen (Pål) en demokratisk brukermedvirkningsdiskurs hvor brukerne posisjoneres i en ekstern relasjon til de ansatte i tjenestetilbudet. Tor argumenterer for at når det kommunale tjenestetilbudet selv rekrutterer brukere som kan ivareta representasjonen av brukerne, så blir det litt som om en arbeidsgiver skulle oppnevne fagforeningens tillitsvalgte. Denne analogien tydeliggjør hvordan brukermedvirkning i denne forståelsen av begrepet ses som et formelt forhold mellom to institusjonelle aktører som har ulike interesser. Brukerorganisasjonene fungerer her som garantist for at brukernes interesser faktisk blir ivaretatt i tjenestetilbudet. Tor stiller dog selv spørsmål ved fagforeningsanalogien, da brukerorganisasjonene ikke har samme fundament som en fagforening. Han forklarer at hvor en fagforening er fundert på lokale ansatte som går sammen i en klubb, og disse igjen er organisert i en nasjonal overbygning, så har brukerorganisasjonene først en nasjonal overbygning, altså hovedorganisasjonen, og så forsøker man å rekruttere medlemmer lokalt. Det betyr at det i et tjenestetilbud som Ungdomsrom ikke finnes en lokal organisering av brukere som igjen har en organisatorisk forbindelse til den nasjonale brukerorganisasjon LMH. Han utdyper dette ved å forklare at *det skaper en del utfordringer knyttet til representativitet fordi at man aner aldri helt hvem det er man egentlig representerer*. I forlengelse av dette resonnementet, mener Tor at LPH og LMH ikke først og fremst er medlemsorganisasjoner, men aktivistiske brukerorganisasjoner. Organisasjonene ble stiftet av brukere og pårørende med erfaringer fra ulike tjenestetilbud som gikk sammen om et felles mål om å skape endringer i samfunnet. Tor forklarer at organisasjonenes eksistensberettigelse er å påvirke *samfunn gjennom media, gjennom politisk påvirkning og gjennom påvirkning av helse- og velferdstjenester for å skape et samfunn som er mer åpent, mer inkluderende og bedre tilrettelagt for personer med ulike psykiske utfordringer*. Dette underbygger Morten fra LPH idet han også betegner brukerorganisasjonen som en *sosialpolitisk interesseorganisasjon* og samtidig også betrakter organisasjonen som en medlemsorganisasjon som kjemper for medlemmenes interesser. Her er det viktig å huske at LPH i forhold til LMH har omkring ti ganger så mange medlemmer og en del flere lokallag. Morten legger stor vekt på at LPH er en organisasjon som er organisert etter en partimodell og dermed fastholder Morten at LPH er sterkt forankret i medlemmenes interesser, med et tydelig nedenfra og opp-perspektiv i organisasjonen. Dette tydeliggjør at brukermedvirkning i brukerorganisasjonene artikuleres som en formell interessepolitisk representasjon, som tilrettelegges og tilkjempes gjennom formelle påvirkningskanaler. Adgangen til å uttale seg på vegne av, og representere brukergruppen, ses som et organisatorisk og politisk anliggende. Dette gjør at mulighetsrommet for brukerrepresentasjon ikke først og fremst er å finne mellom individuelle tjenestemottakere og tjenesteleverandører, som de ansatte i Ungdomsrom gir uttrykk for.

Christian fra LMH underbygger denne forståelsen av brukermedvirkning som et politisk anliggende ved å påpeke at frem til for ganske nylig hadde brukere på psykisk helse-feltet ikke en stemme. Brukerne ble ikke hørt og de ble i stor grad utsatt for diskriminering. Christian mener at brukerorganisasjonene langt på veien kan gis æren for at det psykiatriske hjelpeapparatet er mye mer åpent i dag enn tidligere, hvilket han mener viser at organisert brukermedvirkning er viktig hvis man vil sikre brukerne reel innflytelse og påvirkningsmuligheter. Brukerorganisasjonenes ønske om å opprette et nasjonalt sekretariat hvor de hadde kontrollen og makten til å sertifisere lokale kommunale Ungdomsrom-tilbud skal ses i lyset av ønsket om å påvirke feltet i riktig retning. Sekretariatet kan ses som et strategisk forankringspunkt som konkretiserer den demokratiske brukermedvirkningsdiskurs i en konkret enhet.

De to brukermedvirkningsdiskurser som jeg finner i utsagnene til de involverte partene kan kobles til bestemte samarbeidslogikker. Jeg vil argumentere for at den demokratiske brukermedvirkningsdiskurs bygger på en *samskapningslogikk*, mens den individuelle brukermedvirkningsdiskurs i større grad bygger på en *samproduksjonslogikk*.

3.5 'Samskapning' og 'samproduksjon'

'Samskapning' ('co-creation') og 'samproduksjon' ('co-production') av tjenester er de seneste 10 årene blitt trukket frem som nye tilganger til brukermedvirkning i velferds- og helsetjenester (Andreassen, 2018; Andersen & Espersen, 2017; Askheim, 2017; Fotaki, 2011). Hvor disse to begreper brukes, og hvilket innhold de blir fylt med, varierer mye (Nabatchi, Sancino & Sicilia, 2017). Til tider blir begrepene brukt som synonymer (Osborne, Radnor & Strokosch, 2016; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015), men det er en tendens til å tildele de to begrepene ulike betydninger. Samskapning beskriver i større grad enn samproduksjon et samarbeid på systemnivå hvor ulike aktører med ulike interesser blir hørt og får påvirkningsmuligheter. Samproduksjon beskriver en mer konkret produksjon og leveranse av et produkt hvor ulike aktører er direkte involvert (Andersen & Espersen, 2017).

Samskapning, som et samarbeidsbegrep, forutsetter at det er mulig å binde sammen ulike interesser, i dette tilfelle kommunens og brukernes, i et gjensidig samarbeid. Sørensen og Torfing beskriver hvordan denne type samarbeid ideelt sett fordrer en gjensidig relasjon mellom tjenesteytere og tjenestemottakere, som gjennom et interessefellesskap kan skape innovative løsninger på problemer som er gjenstridige, og som det offentlige tjenesteapparatet har vanskelig ved å håndtere gjennom sine tradisjonelle forvaltningsmetoder (Sørensen & Torfing, 2012; Sørensen & Torfing, 2011). Røiseland og Lo poengterer at begrepet samskapning har sitt opphav i teorier om konsummarkeder hvor kunder ses som aktive deltakere i verdiskapningsprosessen. Da blir idealet i samskapningsprosesser, kort sagt, at (for)brukeren blir både konsument og produsent av det (velferds-)produktet som denne konsumerer (Lo & Røiseland, 2019). Dermed inndras sivilsamfunnsaktører eller brukere som aktive og autoritative samarbeidspartnere i utviklingen av tiltak, innsatser eller tjenester, med et ønske om å sikre at problemforståelser og innovative løsninger tar utgangspunkt i brukernes behov og erfaring. En bærende idé i en samskapningsprosess er altså at brukermedvirkning muliggjør utnyttelsen av et bredere

spektrum av kunnskap, frigjør kreative ressurser og gir rom for ulike politiske synspunkter, hvilket igjen, potensielt, gjør det mulig å skape mer relevante og tilfredsstillende tjenestetilbud.

Samskappingslogikken kommer klart til uttrykk når Pål (prosjektutvikleren fra kommunen) og brukerorganisasjonene fremhever at kommunen trenger å samarbeide med brukerorganisasjonene for å utvikle et tjenestetilbud som oppfyller brukernes spesifikke behov og som er tilpasset de unges utfordringer. De mener at kommunen ikke selv kan løse denne komplekse utfordringen på en tilfredsstillende måte, da kommunen ikke selv har kompetansene til å sikre brukermedvirkning og ikke nødvendigvis har brukernes interesse for øye.

I den prosessen jeg har redegjort for, finner jeg at i oppstarts- og utviklingsfasen av Ungdomsrom gjorde samskappingspraksiser på organisasjonsnivå seg i stor grad gjeldende i samarbeidet mellom brukerorganisasjonene og kommunen. Et tydelig eksempel på dette er at brukerorganisasjonene var representert i tjenestens styringsgruppe, og dermed ble tildelt en viss formell og organisatorisk makt i utviklingen av tjenestetilbudet. Det er også tydelig i datamaterialet at denne direkte innflytelse og representasjon forsvinner i overgangen fra oppstarts- og utviklingsfasen til driftsfasen. Jeg mener at denne overgangen markerer et skifte i kommunes samarbeidspraksis. Fra at samarbeidet i oppstartsfasen blir artikulert ut fra en samskappingslogikk i dokumenter og intervjuer, skifter fokuset i samarbeidet til i høyere grad å bygge på en samproduksjonslogikk.

Andersen og Espersen beskriver at forskjellen på disse to typer samarbeid er tidsspennet samarbeidet forløper i og produktet samarbeidet skal munne ut i (Andersen & Espersen, 2017). Hvor samskapelse ofte brukes i ad hoc-samarbeid hvor målet er å utvikle nye initiativer og gi større innsikt og forståelse mellom offentlige myndigheter og brukere eller sivilsamfunnsaktører, er samproduksjon rettet mot et kontinuerlig samarbeid hvor man i fellesskap produserer eller leverer et produkt, for eksempel et tjenestetilbud.

Samproduksjon går dermed et skritt videre enn samskapelse, ved å inndra sivilsamfunnsaktører og brukere (eller brukergrupper) i selve produksjonen og leveransen av tiltak, innsatser eller tjenestetilbud (Andersen, 2019; Andersen & Espersen, 2017; Brandsen & Honingh, 2016; Fotaki, 2011). En sentral premiss i samproduksjonslogikken er, at brukernes konkrete kunnskap og erfaringer kan brukes til å løfte kvaliteten på de tjenester som kan tilbys brukerne. Den kvalitative forskjellen mellom samskapes- og samproduksjonslogikker er dermed at brukermedvirkning innenfor den siste ikke kun legitimerer problemforståelser og løsningsforslag på systemnivå, men den invaderer de arenaer som tidligere var forbeholdt de fagprofesjonelle ved å aktivere brukernes egne ressurser i tjenesteproduksjonen. Det betyr at samarbeid som bygger på samproduksjon ikke kun anerkjenner brukerens kunnskap og erfaring som verdifull i tjenesteytelsen (som i samskapesprosesser), men samarbeidet blir artikulert som en mulighet til å nedbryte det hierarkiske skillet mellom tjenestemottakere og tjenesteleverandører. Følgelig er transformasjonen av makt og styrings-relasjoner et vesentlig aspekt i denne typen brukermedvirkning (Martin, 2004).

Som jeg har redegjort for, artikuleres samarbeidet mellom kommunen og LPH og LMH (på organisatorisk nivå) i noen grad som en samproduksjon i det at brukerorganisasjonen sto for

rekruttering og opplæring av frivillige i den første perioden etter tjenestetilbudet åpnet. Det blir dog tydelig i de fortellingene som jeg har presentert, at samproduksjonslogikken i langt større grad kommer til uttrykk når det gjelder relasjonen mellom fagprofesjonelle og erfaringskonsulenter i den daglige driften av Ungdomsrom.

Erfaringskonsulentene blir tildelt en posisjon som hybrid-ansatte hvor deres primære kvalifikasjon for å utføre deres jobbfunksjon er deres bruker-erfaring, og dermed er erfaringskonsulent-stillingen uttrykk for en profesjonalisering av bruker-rollen (Juritzen, 2021; Klevan, Sjøfjell, Borg & Karlsson, 2018). I et samproduksjonsperspektiv kan denne typen mellomposisjon forstås som en konkret utjevning av maktforhold og en synkronisering av tjeneste-relasjonen, hvilket også er diskursen som de ansatte i Ungdomsrom i stor grad artikulere. Når de ansatte i Ungdomsrom beskriver deres egen funksjon, er et gjennomgående element nettopp at de formulerer en praksis hvor de i stor grad ivaretar brukernes interesser ved direkte å involvere dem i utformingen og driften av tjenestetilbudet. De ansatte skiller ikke mellom deres interesser (som offentlige ansatte) og de unges interesser (som brukere av tjenesteapparatet). De ansatte uttrykker for eksempel at de har en bedre forståelse av brukergruppen som kommer på Ungdomsrom, enn det brukerorganisasjonene har, da de ansatte møter de unge i hverdagen og dermed har en tett relasjon med de ungdommene som bruker tjenestetilbudet. De kommunalt ansatte posisjonerer seg dermed som de unge brukeres støttespillere og utviser til dels skillet mellom dem selv som representanter av det offentlige tjenesteapparatet og brukerne som forbrukere av en offentlig tjeneste. Ansettelsen av brukere som erfaringskonsulenter understreker denne tenkningen. De ansatte i Ungdomsrom gir altså uttrykk for å bygge en allianse direkte med brukerne, og sikrer dermed, i deres perspektiv en legitim brukermedvirkning. Derfor kan de avvise brukerorganisasjonene som nødvendige samarbeidspartnere. Med andre ord kutter kommunen et ledd i brukerrepresentasjonskjeden, ved å koble fra den formelle demokratiske representasjon som brukerorganisasjonene utøver. Denne artikulering av et interessefellesskap med brukerne sikrer altså at kommunen har full kontroll over alle deler av tjenestetilbudet, og dermed fastholder kommunen sin egen autonomi og råderett over tjenestetilbudet.

3.6 Brukermedvirkning eller brukeransettelse?

Som nevnt tidligere mener Pål, som er ansatt som prosjektutvikler i kommunen, at denne forståelse og operasjonalisering av brukermedvirkning ikke er legitim, da profesjonaliseringen av brukere utgjør et lojalitetsdilemma. Ansettelsesforholdet mellom erfaringskonsulentene som arbeidstakere og Ungdomsrom som arbeidsgiver, gjør at de ikke kan påberope seg posisjonen som representanter for brukerne, og dermed ikke kan sikre reell brukermedvirkning. Tone Alm Andreassen fremfører et lignende argument i sin forskning (Andreassen, 2018; Andreassen, 2021). Hun mener at skillet mellom samproduksjon på den ene siden og ordinær produksjon på den andre siden, er et viktig skille når man snakker om brukerinvolvering. Det er vanskelig å avgjøre når det ene slutter og når det andre begynner. Andreassen påpeker at involvering av henholdsvis frivillige enkeltpersoner eller medlemmer fra frivilligorganisasjoner og involvering av ansatte brukere utgjør to ulike maktrelasjoner mellom brukerne og tjenestetilbudet. Frivillige og medlemmer av brukerorganisasjoner vil alltid ha en institusjonell posisjon som er plassert utenfor den

offentlige styringen. Frivillige personer og medlemmer av brukerorganisasjoner er grunnleggende selvstyrende og er underlagt sin egen eller brukerorganisasjonens kontroll. Deres involvering i et tjenestetilbud er først og fremst et individuelt valg, fremfor en arbeidsjuridisk forpliktelse (Alm Andreassen, 2018). Andreassen argumenterer for, at selv om brukeransettelse gir anledning til at brukere kan oppleve at deres erfaringer og kompetanser blir anerkjent gjennom det lønnede ansettelsesforholdet, samt at deres erfaringskunnskap blir sidestilt med profesjonell ekspertkunnskap, gjør ansettelsesforholdet også at ansatte brukere blir underlagt en formell kontroll. Andreassen skriver følgende:

In an employment relationship, the independent voice of the citizen is replaced with a voice that is in principle controlled by the employer. The shift in institutional embeddedness therefore implies a move away from democratic accountability and publicness towards private employer control. (Andreassen, 2018, s. 113)

Ved ansettelse av brukere underlegges brukerens demokratiske stemme dermed arbeidsgivers kontroll. Bruken av erfaringskonsulenter er i denne argumentasjonen ikke uproblematisk, da hybridstillinger av denne typen gjør det uklart hvem erfaringskonsulentene egentlig representerer, hvilket kan forårsake at mulighetsrommet for påvirkning og kritikk innskrenkes. Foucault fremhever som et sentralt element i sine maktanalyser, at diskursive praksiser har en tendens til både å være inkluderende og ekskluderende. Ved å benytte brukerinvolverende stillinger inkluderer kommunen brukerne i tjenesteproduksjonen, samtidig med at brukerrepresentasjon blir underlagt formelle og kontrollerende maktforhold som begrenser muligheten for representasjon. Med andre ord, så er det kommunen som har valgt å ansette brukere direkte i tjenesten, og kommunen har også, som arbeidsgiver, muligheten til å definere hvilket mandat erfaringskonsulentene skal ha i et tjenestetilbud som Ungdomsrom. Som intervjuene jeg har gjennomgått viser, blir erfaringskonsulentene heller enn frivillige, trukket frem som de viktigste aktørene som sikrer en bruker-til-bruker metodikk i Ungdomsrom. Når erfaringskonsulentene dermed inntar posisjonen som brukerrepresentanter og løfter brukerperspektivet, begrenser erfaringskonsulent-modellen samtidig for andre typer brukerrepresentasjon, som ikke er underlagt samme formelle relasjon til en arbeidsgiver. Selv om bruken av erfaringskonsulenter på noen punkter gjør relasjonen mellom brukere og fagprofesjonelle mer symmetrisk, og dermed kan sies å fungere som en maktutjevning, fastholder kommunen sin posisjon som premisseleverandør. Det er kommunens faglige forståelser, juridiske rammer og byråkratiske systemer som utgjør fundamentet for hvordan brukermedvirkning utøves i tjenestetilbudet.

Uansett hvilken brukermedvirkningsdiskurs man legger til grunn for relasjonen mellom den enkelte bruker, brukerorganisasjonene og det offentlige tjenesteapparater, er det tydelig at bruker-rollen er en del av bestemte organisatoriske og institusjonelle styringer og idealer. Analysene av de ulike informanternes fortellinger og dokumenter avdekker hvordan brukeren som et diskursivt objekt blir tildelt bestemte egenskaper, interesser og muligheter som er avgjørende for hvordan brukermedvirkning forstås. Denne forståelsen er avgjørende for hvordan samarbeidet mellom interesseorganisasjonene og kommunen utarter seg, da spørsmål om representasjon og brukermedvirkning i velferds- og helsetjenester i velferdsstaten i stor grad defineres av hvordan man forstår relasjonen mellom samfunnsborgeren og staten. Hvis man, som de ansatte i Ungdomsrom, ikke mener at det finnes et grunnleggende motsetningsforhold mellom kommunen og brukeren, så er

spørsmål om representasjon og brukermedvirkning en forholdsvis enkel størrelse å håndtere. Det krever «kun» at man aktivt involverer individuelle brukere i utformingen og/eller driften av en spesifikk tjeneste. Hvis man derimot mener at kommunen ikke per automatikk har overlappende interesser med brukeren, blir spørsmålet om representasjon og brukermedvirkning mer komplisert, da den enkelte brukeren i utgangspunktet står i et asymmetrisk maktforhold med de ansatte i tjenestetilbudet, hvor de ansatte er aktive premissleverandører og brukerne er mer eller mindre passive mottakere av tjenester. I denne forståelsen er en ekstern brukerrepresentasjon avgjørende for at det asymmetriske maktforholdet kan utjevnes, da den enkelte bruker ikke har ressursene og egenskapene til å gjøre dette på egen hånd. Kort sagt bygger den sistnevnte form for brukermedvirkning på en grunnleggende skepsis til at det offentlige tjenesteapparatet kan forstå brukerens behov og tilby nye tjenester som setter brukeren i sentrum, uten forankring i demokratiske interesseorganisasjoner.

Dette blir helt tydelig i en søknad til Ekstrastiftelsen fra 2016 hvor LPH og LMH uttrykker deres skepsis til at kommunen er i stand til å drifte et innovativt tjenestetilbud som Ungdomsrom uten å få en hjelpende hånd fra sivilsamfunnet. I søknaden står:

Etter samtaler med initiativtaker til headspace i Danmark, tidligere statsminister Poul Nyrup Rasmussen, med Tony Bates, Headstrong/Jigsaw Irland og Chris Tanti, headspace Australia, er også vi av den oppfatning at for å få et slikt sivilsamfunnstiltak til å fungere etter intensjonen, må en være forsiktig med å gi bort hele kontrollen og styringen til det offentlige de første årene. Vi er rett og slett redde for at de unike elementene kan forsvinne og at vi får 'more of the same'.

I teksten fremstilles «det offentlige» som en organisasjon som nærmest per automatikk fastholder status quo («mer av det samme»). Det er tydelig at brukerorganisasjonene mener, at hvis det offentlige alene sto for styringen av et nyskapende tjenestetilbud som Ungdomsrom risikerer man at tjenestetilbudet ville miste sitt innovative fortrinn. I søknaden fremhever brukerorganisasjonene, som i mange dokumenter og intervjuer, at en av de originale elementer i Ungdomsrom er bruken av frivillige, og brukerorganisasjonene argumenterer (igjen) for at frivillighet som drivkraften i tjenestetilbudet er en innovasjon som vil fornye tjenestefeltet.

Brukerorganisasjonene uttrykker kort sagt at de frykter at kommunen vil velge bort frivillighet i modellen, hvis de som sivilsamfunnsaktører ikke blir gitt innflytelse på organiseringen av tjenestetilbudet. Som jeg har redegjort for, blir deres frykt til dels innfridd, da frivillighet fikk en langt mindre rolle i Ungdomsrom enn det som ble beskrevet i modellbeskrivelser og søknader fra utviklingsfasen, og da brukerorganisasjonene til slutt mistet alt innflytelse på tjenestetilbudet.

3.7 For tidlig og for mye

Christian fra LMH forklarer at han mener det skal en holdningsendring til hos de offentlige tjenesteutbydere hvis et samarbeid mellom brukerorganisasjoner og det offentlige for alvor

skal fungere. Når det gjelder Ungdomsrom mener Christian at de var for tidlig ute. Han sier at:

Kommune-Norge var ikke klar for å slippe en frivillig aktør inn på psykisk helsefeltet og gi dem en rolle. Vi var kanskje 10-15-20 år for tidlig ute. Jeg tror at bildet om 20 år er ganske annerledes. Da kan frivillig-sektoren være en prinsippleverandør, en leverandør til og med av sånne typer tjenester.

Christian gir dermed uttrykk for at han håper, og tror på, at sivilsamfunnsaktører som LPH og LMH i fremtiden kan få en mye større og aktiv rolle i samfunnet og bli en helt naturlig del av tjenesteapparatet. Christian fremhever at på samme måte som for eksempel Røde kors og Norsk folkehjelp i dag har en sentral rolle når det kommer til redningstjenester og visse sosiale- og velferdstjenester, kan en organisasjon som LMH i fremtiden drive selvstendige tjenestetilbud som kan støtte det offentlige tilbudet innenfor psykisk helse. Christian sier at:

[H]elt overordnet mener vi, at vi er i stand til å designe et hjelpetilbud som i større grad enn hva offentlig sektor i dag får til, er tilpasset brukeren. Og brukerens synspunkter bør vektlegges i større grad enn det for eksempel kommune-Norge i dag er i stand til.

Denne selvforståelsen som aktiv medspiller i tjenesteapparatet begynte for tre – fire år siden da LMH besluttet å bevege seg i en mer aktivistisk retning som brukerorganisasjon. Fra en tradisjonell posisjon som brukernes representant, og vaktbikkje, som Christian formulerer det, er de i større grad blitt bevisst om at de også mer direkte kan påvirke det offentlige helsevesenet. Christian forklarer altså at LMH mener at de som en sentral sivilsamfunnsaktør innenfor psykisk helse-feltet i langt større grad enn i dag skal være med til å bestemme og utforme tjenestetilbud, da de som representanter for brukerne har en bedre forståelse for brukernes behov enn det offentlige har. Det var på mange måter det som brukerorganisasjonene forsøkte med sitt engasjement i Ungdomsrom-prosjektet og med ambisjonen om å opprette et nasjonalt sekretariat. Christian poengterer at særlig i psykisk helse-feltet har sivilsamfunnet spillet en begrenset rolle i forhold til både somatiske helse- og velferdstjenester, hvor interesseorganisasjoner og sivilsamfunnsaktører i større grad har spilt en aktiv rolle. Christian nevner Diakonhjemmet og Norske Kvinders Sanitetsforening som velkjente sivilsamfunnsaktører som aktivt driver med omsorgs- og helsetjenester. Det er tydelig at LMH mener at det offentlige tjenesteapparatet ikke ivaretar brukernes behov på en god nok måte, og at det er helt nødvendig at brukerorganisasjoner som LMH må gis større makt og innflytelse i utformingen og organiseringen av fremtidige tjenester.

I denne sammenheng er et interessant spørsmål om det er antall medlemmer som er organisert i en interesseorganisasjon som bør avgjøre graden av innflytelse en organisasjon kan få? Statistisk sett, vil langt de fleste av de unge som bruker Ungdomsrom, ikke være organisert eller ha en formell tilknytning til hverken LPH eller LMH, og dermed er det uklart hvem brukerorganisasjonene faktisk representerer i denne type tjenestetilbud. Samtidig er hele grunnideen med den ambisiøse og tjenesteintensive velferdskommune, som nevnt i innledningen, å ivareta befolkningens tjenestebehov, og grunnen til at store deler av befolkningen har tillit til denne idéen er at de opplever at velferdskommunen faktisk leverer på denne ambisjon. Som en forutsetning for dette, argumenterer Vike for at den norske kommunen historisk sett har mange likhetstrekk med en medlemsorganisasjon, hvor hele lokalbefolkningen er medlemmer (Vike, 2017). Derfor argumenterer Vike for at ute i

kommunene finnes det ikke et tydelig skille mellom tjenesteleverandører og tjenestemottakere, og første-linje ansatte vil ofte betrakte det som en moralsk forpliktelse å levere tjenester som lever opp til befolkningens forventninger. I denne fortolkningen av den norske kommunen som et medlemsfelleskap hvor befolkningens interesser blir sett på som overlappende med helse- og velferdstjenestes interesser, er ideen om en grunnleggende interessekonflikt mellom tjenestemottakere og tjenesteleverandører fjern. Sett i dette lys kan brukerorganisasjonenes ambisjon om å være premissleverandører for tjenesteapparatet fremstå som malplassert.

3.8 En suksess, til tross for dårlig samarbeid.

Christian fra LMH oppsummerer prosessen og konflikten rundt Ungdomsrom med å fortelle at på mange måter ble Ungdomsrom en stor suksess og at konflikten med kommunen kun utgjør en avgrenset del av hele prosjektet. Både ham og Morten fra LPH mener at tjenestetilbudet i seg selv er ganske godt og har hjulpet mange ungdommer, og de gir uttrykk for at de er glade for at brukerorganisasjonene igangsatte utviklingen av modellen. På den andre siden mener de begge at Ungdomsrom kunne ha vært et bedre tilbud hvis samarbeidet mellom kommunen og brukerorganisasjonene hadde fungert. Samme synspunkt har både Pål, prosjektutvikleren fra kommunen, og Hilde, som var en sentral ansatt i Ungdomsrom. Alle gir de uttrykk for at det har vært et svært uheldig forløp og, som vist i denne rapporten, kommer de involverte aktører med ulike forklaringer på hvorfor samarbeidet ble en fiasko. På spørsmålet om hvordan sluttbrukerne, altså ungdommene som bruker Ungdomsrom, forholder seg til samarbeidet (eller mangelen på samarbeid) mellom kommunen og brukerorganisasjonene, forteller de fleste som er blitt intervjuet, at de ikke tror at sluttbrukerne merker noen nevneverdig forskjell i det tilbudet de blir møtt med i dag. Flere ansatte fra både kommunen og brukerorganisasjonene forklarer at de tror at de unge egentlig ikke bryr seg om organisatoriske forhold og at det ikke er viktig for dem hvem som tilbyr en tjeneste. På den måte fremstår det som om mye av retorikken rundt brukermedvirkning og brukerinvolvering, i forbindelse med samarbeidsproblemene mellom kommunen og brukerorganisasjonene, i stor grad er en teoretisk og politisk størrelse, fremfor en konkret problematikk relatert til sluttbrukerne. Dette tydeliggjør at uoverensstemmelsene mellom kommunen og brukerorganisasjonene i stor grad handler om politisk makt og innflytelse, ikke bare i forhold til utformingen av Ungdomsrom, men generelt i forhold til hvilken rolle sivilsamfunnsaktører som LPH og LMH skal ha i velferdsstaten i fremtiden. Brukerorganisasjonenes misnøye med samarbeidet med kommunen kan dermed ses i et større bilde, hvor deres ambisjon er å sikre seg en større direkte innflytelse på de tjenester som leveres til brukerne, i håp om å forbedre kvaliteten av tilbudene til folk med psykiske helseplager.

3.9 Avsluttende kommentarer

Samarbeidsutfordringene, som denne rapporten redegjør for, understreker viktigheten av at de involverte partene i et konkret samarbeid bruker tid, energi og ressurser på å avklare roller og ansvarsområder i oppstartsfasen. Samtidig viser prosessen, som kommunen og brukerorganisasjonene gjennomgikk, at det også er avgjørende å formulere og definere

hvilken type samarbeid man faktisk skal praktisere. I samarbeid mellom offentlige velferds- og helsetjenester og brukerorganisasjoner er det sentralt å rette fokus på hvordan 'brukermedvirkning' artikuleres og forstås av de involverte aktørene. Det kommer med all tydelighet frem av datamaterialet denne rapporten bygger på, at de involverte partene forstår brukermedvirkning ut fra to ulike perspektiver. Dette peker på et grunnleggende skille i verdisett og ideologi som har ført til mange misforståelser i det undersøkte samarbeid.

Tidlig i oppstartsfasen, da samarbeidet kun omfattet få personer fra brukerorganisasjonene og kommunen, kommer det frem av fortellingene til aktørene og i dokumenter at det var et genuint ønske om å utvikle et nyskapende tjenestetilbud i felleskap. Etter hvert som tjenestetilbudet materialiserer seg, og flere personer involveres, skifter samarbeidet karakter. Kommunen retter oppmerksomheten innad, og brukerorganisasjonenes mål om å opprette et nasjonalt sekretariat blir neglisjert av kommunen og blir alene brukerorganisasjonenes prosjekt. Samtidig blir rollefordelingen uklar og begge parter beskylder hverandre for brudd på samarbeidsavtalen. Kommunen endrer også sin forståelse av hvordan brukermedvirkning skal forstås og føres ut i livet ved å avskjære brukerorganisasjonenes innflytelse på tjenestetilbudet, og i stedet selv organisere brukerinvolveringen direkte med brukerne.

Den konkrete case som behandles i denne rapporten, viser at hvis ansatte i tjenesteapparatet opplever interaksjonen med brukerorganisasjonene som en byrde, fremfor en direkte støtte og hjelp, fører det til mistillit som bremser samarbeidet. Når brukerorganisasjonenes bidrag oppleves som ustabil og ressurskrevende, er den mest lettvinne løsningen å ikke involvere brukerorganisasjonene. Samtidig peker rapporten på, at når brukerorganisasjonene forsøker å øke sin direkte innflytelse på det offentlige tjenesteapparatet ved å stille seg i en posisjon hvor det er brukerorganisasjonene som har makten til å bestemme utformingen og innretningen av konkrete tjenestetilbud, oppleves det av kommunen som en for stor avgivelse av kontroll. Å gi så mye makt til brukerorganisasjonene i offentlig regi fremstår som et oppgjør med den herskende praksis som baserer seg på ideen om at det offentlige tjenesteapparatet best sikrer befolkningens interesser og tjenestebehov.

Særlig når det gjelder tjenester innenfor psykisk helse og psykiatri, har det i Norge vært en lang tradisjon for at det offentlige stort sett har monopol på tjenesteleveranser innenfor dette feltet. Når brukerorganisasjoner eksplisitt fremsetter en ambisjon om å innta en posisjon som premissleverandør for deler av tjenesteapparatet gjennom et nasjonalt sekretariat, mottas dette med skepsis i den kommunale sektoren. Det blir dessuten tydelig at det er vanskelig for kommunen å akseptere at brukerorganisasjonene både krever eierskap over en tjenestemodell, og at de vil tjene penger på dette eierskap ved å selge modellen til andre kommuner. Denne form for kommersialisering av det offentlige tjenesteapparatet oppleves som et brudd med den norske velferdsstatsmentalitet. Samtidig viser rapporten hvordan bruken av ansatte brukere (erfaringskonsulenter) gjør at kommunen beveger seg fra et demokratisk perspektiv på brukermedvirkning mot et individualisert perspektiv som er fundert på en forbruker-logikk, hvor den individuelle (for)brukeren settes i sentrum. Dermed blir representasjon og brukermedvirkning via brukerorganisasjoner som en formell demokratisk aktivitet utfordret av en alternativ

forståelse, hvor representasjon og brukermedvirkning kan sikres direkte i samarbeid med de enkelte brukere. Innenfor denne logikken er det den individuelle brukeren som gjennom en myndiggjøring og ansvarliggjøring skal settes i stand til å treffe gode valg i samhandling med førstelinje-ansatte. Brukerorganisasjonenes kamp for særinteresser, hvor interessekonflikter mellom brukere og tjenesteapparatet trekkes frem, anerkjennes ikke av kommunens representanter som en legitim grunn for innflytelse. Som denne rapporten har vist, kan kommunen langt på vei bestemme hvilken samarbeidsrelasjon de vil ha med brukerorganisasjonene, da typen og graden av brukermedvirkning foregår på tjenesteapparatets premisser. Brukerorganisasjonene har reelt sett ganske få maktmidler som de kan mobilisere overfor kommunen, og til syvende og sist er det de ansatte i et tjenestetilbud og ledelsen i kommunen som bestemmer hvor stor innflytelse brukere og brukerorganisasjoner skal ha.

Litteratur

- Andersen, J. (2019). Brukermedvirkning som innflytelse og deltakelse - en studie av omsorgslederes vurderinger. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 5(2), 1-14. doi: 10.18261/issn.2387-5984-2019-02-05
- Andersen, L. & Espersen, H. (2017). Samskabelse, samproduktion og partnerskaber – teoretiske perspektiver. I Socialstyrelsen (Red.). *Partnerskaber og samarbejder mellem det offentlige og civilsamfundet : støtte til mennesker med psykiske vanskeligheder*. Odense: Socialstyrelsen.
- Andreassen, T. A. (2008). Asymmetric Mutuality: User Involvement as a Government—Voluntary Sector Relationship in Norway. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 37(2), 281-299. doi: 10.1177/0899764007310417
- Andreassen, T. A. (2009). *Brukermedvirkning i NAV : når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Andreassen, T. A. (2018). From Democratic Consultation to User-employment: Shifting Institutional Embedding of Citizen Involvement in Health and Social Care. *J. Soc. Pol*, 47(1), 99-117. doi: 10.1017/S0047279417000228
- Andreassen, T. A. (2021). Brukeransettelser i et spenn mellom sivilsamfunn og arbeidsorganisasjon. I E. Skjeldal (Red.), *Kritiske perspektiver på brukermedvirkning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andreassen, T. A., Breit, E. & Legard, S. (2014). The making of 'professional amateurs': Professionalizing the voluntary work of service user representatives. *Acta sociologica*, 57(4), 325-340. doi: 10.1177/0001699314552736
- Anvik, C. H., Bliksvær, T., Breimo, J. P., Lo, C., Olesen, E. S. B., Sandvin, J. T. & Norges, f. (2019). *Forskning om koordinerte tjenester til personer med sammensatte behov : kunnskapsnotat*. Lysaker: Norges forskningsråd.
- Anvik, C. H. & Eide, A. K. (2011). *De trodde jeg var en skulker, men jeg var egentlig syk : ungdom med psykiske helseproblemer med svak tilknytning til skole og arbeidsliv* (nr. 1001/2011). Bodø: Nordlandsforskning.
- Anvik, C. H. & Gustavsen, A. (2012). *Ikke slipp meg!: unge, psykiske helseproblemer, utdanning og arbeid* (nr. 13/2012). Bodø: Nordlandsforskning.
- Anvik, C. H., Gustavsen, K. & Wrede-Jäntti, M. (2016). Hverdagsliv som erfaringsnært perspektiv på unges sårbare livssituation. I T. Wulf-Andersen, R. Follesø & T. Olsen (Red.). *Unge, udenforskab og social forandring. Nordiske perspektiver*. Frederiksberg: Frydenlund.

- Anvik, C. H. & Waldahl, R. H. (2016). *Når noen må ta regien: Om unge med psykiske helseproblemer: utfordringer, tiltak og samhandling på Island, Færøyene og i Norge*. Bodø: Bodø: Nordlandsforskning Nordland Research Institute.
- Askheim, O. P. (2017). Brukermedvirkningsdiskurser i den norske velferdspolitikken. *Tidsskrift for velferdsforskning [elektronisk ressurs]*, 20(2), 134-149. doi: <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-02-03>
- Barnes, M. & Cotterell, P. (2012). *Critical perspectives on user involvement*. Bristol: The Policy Press.
- Brandsen, T. & Honingh, M. (2016). Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public administration review*, 76(3), 427-435. doi: 10.1111/puar.12465
- Deborah, M. K. & Linda, L. P. (1992). The Multiple Faces of Conflict in Organizations. *Journal of organizational behavior*, 13(3), 311-324. doi: 10.1002/job.4030130313
- Dent, M. & Pahor, M. (2015). Patient involvement in Europe – a comparative framework. *J Health Organ Manag*, 29(5), 546-555. doi: 10.1108/jhom-05-2015-0078
- Egilson, S. P., Dybbroe, B. & Olsen, T. (2018). Brukermedvirkning og velferdstjenester. *Nordisk välfärdsvetenskap*, 3(1), 4-6. doi: 10.18261/issn.2464-4161-2018-01-01
- Enjolras, B. & Strømsnes, K. (2018). The Transformation of the Scandinavian. Voluntary Sector. I B. Enjolras & K. Strømsnes (Red.). *Scandinavian civil society and social transformations : the case of Norway*. Cham, Switzerland: : Springer.
- Follesø, R., Halås, C. T. & Anvik, C. H. (2016). *Sett, hørt og forstått? : om profesjonelle møter med unge i sårbare livssituasjoner*. Oslo: Universitetsforl.
- Fotaki, M. (2011). TOWARDS DEVELOPING NEW PARTNERSHIPS IN PUBLIC SERVICES: USERS AS CONSUMERS, CITIZENS AND/OR CO-PRODUCERS IN HEALTH AND SOCIAL CARE IN ENGLAND AND SWEDEN. *Public Adm*, 89(3), 933-955. doi: 10.1111/j.1467-9299.2010.01879.x
- Foucault, M. (1983). The Subject and Power. I H. L. Dreyfus & P. Rabinow (Red.). *Michel Foucault : beyond structuralism and hermeneutics* (2nd ed.). Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Foucault, M. (2001). *Talens forfatning*. København: Hans Reitzel.
- Frøyland, K. & Fossetøl, K. (2014). *Inkludering av ungdom i skole eller arbeid - 2 : tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. andre delrapport fra evalueringen av et utviklingsarbeid i 15 prosjektområder (1/2014)*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

- Halvorsen, B., Hansen, O. J. & Tägström, J. (2012). *Unge på kanten : om inkludering av utsatte ungdommer* (2012:005). København: Nordisk Ministerråd.
- Haukelien, H., Vike, H. & Møller, G. (2011). *Brukermedvirkning i helse- og omsorgssektoren Bø i Telemark*:
- Holstein, J. A. & Gubrium, J. F. (1995). *The active interview* (vol. 37). Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.
- Juritzen, T. I. (2021). Erfaringskompetanse "å bruke en bruker". Utfordringer i kunnskapsutvikling og praksis. I E. Skjeldal (Red.), *Kritiske perspektiver på brukermedvirkning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Järvinen, M. (2001). Accounting for Trouble: Identity Negotiations in Qualitative Interviews with Alcoholics. *Symbolic Interaction*, 24(3), 263-284. doi: 10.1525/si.2001.24.3.263
- Järvinen, M. (2016). Expertise and Ambivalence in User-Focused Human Service Work. I J. F. Gubrium, T. A. Andreassen & P. Solvang (Red.). *Reimagining the human service relationship* (1 Edition.). New York, N.Y: Columbia University Press.
- Klevan, T. G., Sjøfjell, T. L., Borg, M. & Karlsson, B. (2018). Det er litt som et eget språk» Erfaringsmedarbeideres forståelser og bruk av erfaringsbasert kunnskap i samarbeid med brukere i psykisk helse- og rustjenester: Universitetet i Sørøst-Norge.
- Kvamme, I. & Jentoft, N. (2011). *Vi vil, vi vil – men får vi det til? En kartlegging av tiltak mot ungdomsproblemer i Knutepunkt Sørlandet. Prosjektrapport nr. 3/2011*:
- Lo, C. & Røiseland, A. (2019). Samskaping - nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*(1), 51-58. doi: 10.18261/issn.1504-2936-2019-01-03
- Martin, S. (2004). Engaging with citizens and other stakeholders. I B. Tony & L. Elke (Red.). *Public Management and Governance*: Taylor and Francis.
- Myklebø, S. (2012). Unge arbeidssøkere – hvem er de, og hva slags oppfølging trenger de fra NAV? *Arbeid og velferd*, 1/2012, 50-61.
- Nabatchi, T., Sancino, A. & Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public administration review*, 77(5), 766-776. doi: 10.1111/puar.12765
- Norvoll, R. (2011). *Jeg vil ikke stå utenfor : arbeid og utdanning sett med brukernes øyne* (2012:2). Skien: Nasjonalt senter for erfaringskompetanse innen psykisk helse.

- Noy, C. (2008). Sampling Knowledge: The Hermeneutics of Snowball Sampling in Qualitative Research. *International journal of social research methodology*, 11(4), 327-344. doi: 10.1080/13645570701401305
- O'Shea, A., Chambers, M. & Boaz, A. (2017). Whose voices? Patient and public involvement in clinical commissioning. *Health Expect*, 20(3), 484-494. doi: 10.1111/hex.12475
- Olesen, E. S. B. (2018). Young service users with mental health problems: barriers of implementing a symmetrical human service relationship. *Scandinavian Journal of Disability Research*, 20(1), 286–295. doi: <https://doi.org/10.16993/sjdr.67>
- Olsen, T., Tesfai, A., Lorentsson, A. & Meier, H. G. (2019). *Unge og medvirkning : maktbruk for nybegynnere*. Oslo: Universitetsforl.
- Olsen, T. & Tägtström, J. (2013). *For that which grows: Mental Health, Disability Pensions and Youth in the Nordic Countries* (500). Stockholm: Stockholm: NVC Nordens Välfärdcenter / Nordic Centre for Welfare and Social Issues.
- Osborne, S. P., 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. doi: 10.1080/14719037.2015.1111927
- Ose, S. O., Mordal, S. & Mandal, R. (2014). *Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag : et system- og aktørperspektiv*: SINTEF Teknologi og samfunn.
- Prior, L. (2003). *Using Documents in Social Research*. London: London: SAGE Publications.
- Romøren, T. I., Kuhnle, S. & Hatland, A. (2011). *Den Norske velferdsstaten* (4. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Selle, P. (1993). Voluntary organisations and the welfare state: the case of Norway. *Voluntas* (Manchester, England), 4(1), 1-15. <https://doi.org/10.1007/BF01398382>
- Smith, D. E. (2002). *Texts, Facts and Femininity : Exploring the Relations of Ruling*. Florence: Taylor and Francis.
- Smith, D. E. & Turner, S. M. (2014). *Incorporating texts into institutional ethnographies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868. doi: 10.1177/0095399711418768
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative Innovation in the Public Sector. *The Innovation Journal*, 17(1), 1.
- Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser : den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo: Akribe.

- Vike, H. (2017). *Politics and Bureaucracy in the Norwegian Welfare State: An Anthropological Approach*. Cham: Cham: Palgrave Macmillan US. doi: 10.1007/978-3-319-64137-9.
- Vike, H., Debesay, J. & Haukelien, H. (2016). *Tilbakeblikk på velferdsstaten. Politikk, styring og tjenester*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Villadsen, K. (2007). Magt og selv-teknologi: Foucaults aktualitet for velfærdsforskningen. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 10(3), 156-167.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. & 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. doi: 10.1080/14719037.2014.930505
- Wulf-Andersen, T., Follesø, R. & Olsen, T. (2016). Unge, udenforskab og social forandring : nordiske perspektiver. I (15-35). Fredriksberg: Frydenlund Academic, 2016.