

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ružica Boškić

Vloga uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ružica Boškić

Mentorica: red. prof. dr. Zinka Kolarič

Vloga uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev

Magistrsko delo

Ljubljana, 2012

Vloga uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev

Številni družbeni dejavniki so v zadnjih štiridesetih letih povzročili večje spremembe tako na področju zagotavljanja socialnih storitev kot tudi glede vloge uporabnikov v njihovem zagotavljanju, zato postaja odnos med uporabniki socialnih storitev in organizacijami vse bolj pomembna tema v proučevanju socialne politike oziroma socialne blaginje.

V magistrskem delu smo iskali odgovor na vprašanje, kakšna je vloga uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev. Ker gre za obsežno temo, smo obravnavano področje analizirali na dveh ravneh – na sistemski ravni in na organizacijski ravni. Na sistemski ravni smo analizirali vprašanje, ali se modeli obravnave uporabnikov razlikujejo glede na posamezne sisteme blaginje. Uporabili smo tipologijo sistemov blaginje, ki so jo razvile Kolarič in sodelavki (2002), ki so kot osnovno determinanto razvrščanja uporabile hierarhijo sfer (sektorjev) pri zagotavljanju blaginje in identificirale pet različnih sistemov blaginje.

V okviru analize sistemske ravni pa je vloga uporabnikov razčlenjena na posamezne sektorje, ki v različnih kombinacijah nastopajo kot ponudniki socialnih storitev – javni sektor, zasebni neprofitni sektor in zasebni profitni sektor – s posebnim poudarkom na vlogi uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev v zasebnih neprofitnih organizacijah, ki veljajo za najbolj napredne pri razvijanju medsebojnih odnosov med uporabniki in izvajalci.

Drugo raven analize predstavlja analiza vloge uporabnikov socialnih storitev na organizacijski ravni. Le-ta vključuje analizo pristopov in modelov, ki jih uporabljajo predvsem zasebne neprofitne organizacije, ki so v svojih pristopih bolj inovativne od ostalih dveh sektorjev in v katerih vloga uporabnikov praviloma ni omejena le na prejemanje storitev, ampak je aktivnejša. Predstavljena sta osnovna modela obravnave uporabnikov, demokratični in potrošniški model. Gre za idealna tipa, saj raziskave kažejo, da v organizacijah večinoma kombinirajo oba pristopa.

Nadalje smo v magistrskem delu prikazali možnosti za ravnanje uporabnikov socialnih storitev v primerih, ko niso zadovoljni z načinom, kako so obravnavani, ali pa s kakovostjo storitve, ki so jo prejeli. Pri tem smo uporabili tipologije različnih avtorjev, ki so identificirali različna ravnanja v primerih nezadovoljstva. Možnosti za ravnanje smo obravnavali glede na posamezne sisteme blaginje in glede na pripadnost organizacije, ki zagotavlja socialne storitve, posameznemu sektorju.

Ker je vprašanje vloge uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev v osnovi ideološko vprašanje, je zadnji del magistrskega dela posvečen kritikam pristopov, ki zagovarjajo večanje vloge uporabnikov socialnih storitev in izzivom, do katerih prihaja ob večanju vloge uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev. Kritike in izzivi so analizirani na ideološki in na organizacijski ravni.

V sklepu povzemamo ugotovitve iz magistrskega dela, ki jih lahko strnemo v tri glavne ugotovitve. Vloga uporabnikov socialnih storitev v zagotavljanju socialnih storitev narašča zaradi dveh razlogov – ker se širi pojem državljanstva in obravnava uporabnikov kot kompetentnih oseb in ker se hkrati širi tudi pogojevalna blaginja. Najpomembnejši sektor pri razvoju odnosov med izvajalci in uporabniki je zasebni neprofitni sektor. Največjo vlogo imajo uporabniki v konservativno-korporativističnem sistemu blaginje.

Ključne besede: uporabniki storitev, socialne storitve, zasebne neprofitne organizacije, sistemi blaginje, participacija uporabnikov, krepitev moči uporabnikov

The role of the users in social service delivery

Many social changes in the last few decades resulted in significant changes in the provision of social services as well as in the role of the users in the social service delivery. This process resulted in a fact that the relationship between social service users and social services organizations is becoming increasingly important topic in social policy and social welfare studies.

In MA thesis, the answer the main research question “what is the role of users in the social service delivery” is sought. It is a broad and comprehensive topic; therefore it was analysed at two levels - at the systemic level and at the organizational level. At the system level, the welfare system typology developed by Kolaric and colleagues (2002) was used as an analytical tool. This typology is based on the hierarchy of spheres (sectors) in providing welfare and consists of five welfare systems.

The systemic level of analysis also consists of the analysis of the role of the users within three sectors, which act as social service providers in various combinations - the public sector, non-profit sector and the private profit sector. The emphasis is put on the role of the users in the delivery of social services in non-profit organizations as they are often the most innovative in developing relationships between users and providers.

The second level of analysis concerns the role of social service users in the delivery at the organizational level. It includes an analysis of approaches and models used in the organisations, with the focus on the non-profit organizations in their approaches. Non-profit organisations are supposedly more innovative than the other two sectors, and the role of the user whose role is not limited to receiving services, but is more active. Two basic models are represented, democratic and consumerist model. These are ideal types, which are usually used in combination by the providers.

Furthermore, in the MA thesis possible reactions of social service users in cases when they are not satisfied with the way they are treated when receiving social service, or when they are dissatisfied with the quality of service, are identified. Typologies of the various authors have been used; as each author has identified different practices in cases of user dissatisfaction. Potential reactions are discussed with respect to different welfare systems and from the sectorial perspective.

The issue of the role of the users in the social service delivery is ideological; therefore the last part of the thesis addresses critical perspectives and challenges, which could be identified when debating approaches and concepts that advocate greater role of the social service users in their delivery. Both are analysed on the ideological and organizational level.

In conclusion, we summarize the findings of the thesis, which can be summarized in three main findings. The role of social service users in the delivery of social services is increasing due to two reasons – firstly, because the concept of citizenship is expanding and the users are increasingly considered as competent persons, and secondly, welfare systems are becoming increasingly conditioning. The most important sector in the field of user-provider relations is non-profit sector. The role of the users in social service delivery is the biggest in conservative-corporativist model.

Key words: service users, social services, non-profit organisations, welfare systems, user participation, user empowerment

KAZALO VSEBINE

1 UVOD	8
2 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE IN METODOLOŠKI PRISTOP	13
2.1 Raziskovalno vprašanje	13
2.2 Metodološki pristop	14
3 DRUŽBENI KONTEKST, V OKVIRU KATEREGA SE IZVAJAJO SOCIALNE STORITVE	15
3.1 Razvoj države blaginje in socialnih pravic	15
3.2 Sistemi blaginje	20
3.3 Vloga zasebnih neprofitnih organizacij v zagotavljanju socialnih storitev	27
3.3.1 Opredelitev zasebnih neprofitnih organizacij	27
3.3.2 Značilnosti zasebnih neprofitnih organizacij v sodobnih družbah	33
4 VLOGA UPORABNIKOV V ZAGOTAVLJANJU SOCIALNIH STORITEV	40
4.1 Družbene in ekonomske spremembe, ki so privedle do povečanega zanimanja za vključevanje uporabnikov v zagotavljanje socialnih storitev	40
4.1.1 Razcvet države blaginje po drugi svetovni vojni	41
4.1.2 Kriza države blaginje v sedemdesetih letih 20. stoletja	42
4.1.3 Sodobni družbeni kontekst participacije uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev	45
4.2 Načini in stopnje participacije uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev	47
4.2.1 Uporabnik v različnih sistemih blaginje	48
4.2.2 Organizacijska raven participacije uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev	56
4.2.2.1 <i>Demokratični in potrošniški model vključevanja uporabnikov</i>	60
4.3 Možnosti za ravnanje uporabnikov, ko niso zadovoljni z načinom zagotavljanja socialnih storitev	64
4.4 Kritike diskurza participacije uporabnikov	70
4.4.1 Kritike diskurza participacije oziroma ideologije participacije	71
4.4.2 Težave pri vključevanju uporabnikov in težave z vlogo uporabnikov pri zagotavljanju socialnih storitev na organizacijski ravni	75
4.5 Krepitev moči uporabnikov socialnih storitev	84
4.5.1 Izvor koncepta krepitev moči in njegova uporaba	84
4.5.2 Razumevanje moči in pravic v okviru krepitev moči	85
4.5.3 Opredelitve krepitev moči	89
4.5.4 Načini krepitev moči	92
4.5.4.1 <i>Dve smeri procesa krepitev moči</i>	94

4.5.4.2 <i>Subjekt krepitve in krepitelj</i>	95
4.5.4.3 <i>Tehnike krepitve moči</i>	96
4.5.5 Izzivi in dileme pri krepitvi moči	97
5 SKLEP	101
6 LITERATURA	107

KAZALO SLIK IN TABEL

Slika 3.1: Zasebne neprofitne organizacije – entitete v sferi civilne družbe.....	23
Slika 3.2: Vrste sistemov blaginje.....	24
Tabela 3.1: Tipi neprofitnih režimov	26
Tabela 3.2: Klasični stereotipi, ki veljajo za javne institucije in za zasebne neprofitne institucije.....	32
Tabela 3.3: Vloga zasebnih neprofitnih organizacij (ZNPO) v štirih reformnih strategijah....	39
Tabela 4.1: Strategije na področju zagotavljanja socialnih storitev in način obravnave uporabnikov v vsakem pristopu	50
Tabela 4.2: Koncepti sodelovanja z uporabniki	57
Tabela 4.3: Razlike v organizacijskih modelih pri izvajanju storitev javnih politik.....	91

1 UVOD

Odnos med uporabniki socialnih storitev in organizacijami, ki socialne storitve zagotavljajo, postaja v zadnjih desetletjih vse bolj pomembna tema v proučevanju socialne politike oziroma natančneje, socialne blaginje. Odnos se je začel takrat, ko so se začele socialne storitve izvajati, kar bržkone v resnici sega v samo zgodovino človeštva. Nenazadnje so se oblike človeškega sobivanja (npr. jedrna družina) razvile funkcionalno, za zmanjševanje družbenih tveganj in za lažje funkcioniranje v družbi. Najprej so bile socialne storitve usmerjene v ohranjanje življenja, torej so se razvile na področju revščine in za sirote ob smrti staršev. Ti prvi nenamenski ukrepi skupnosti so se oblikovali mnogo pred moderno državo in so se razvijali in razširjali glede na potrebe.

Prvi znani zapisi o socialnih storitvah, ki niso povezani z družino ali skupnostjo (ali fevdalno gospodo), so večinoma povezani s civilnodružbenimi organizacijami, predvsem s cerkvenimi organizacijami, ki so že v srednjem veku skrbele za moralni red in tudi za reveže. Začetek poseganja države na tem področju v evropskem prostoru lociramo v čas angleških ubožnih zakonov leta 1536. Socialne storitve, ki jih posamezniki in širše družbene kategorije prejemajo, sodijo v okvir socialne politike oziroma države blaginje in tvorijo njen sestavni del. Socialna politika pomeni sklop ukrepov (programov, shem), ki so namenjeni zagotavljanju socialne varnosti in socialne blaginje državljanom (Kolarič 1990).

Rus opredeljuje socialno politiko kot skupni imenovalec za socialnoskrbstveno, socialnovarstveno, zdravstveno, izobraževalno, zaposlovalno, stanovanjsko in demografsko politiko (Rus 1990, 349). Gre za aditivno definicijo socialne politike, ki vsebuje področja programov na področju socialne politike in kaže na to, kako široko področje pokrivajo ukrepi na področju socialne politike. Tako tudi med socialne storitve avtorji ne umeščajo le socialnovarstvenih storitev (socialna politika v ožjem pomenu), temveč tudi storitve s področja zdravja in izobraževanja (npr. Esping-Andersen 1999, 105). Tudi v celotnem magistrskem delu obravnavamo socialne storitve tako, da z izrazom **socialne storitve** razumemo storitve s področja socialnega varstva, zdravja in izobraževanja.

Za obravnavo vprašanja, kako oziroma na kakšen način lahko **uporabniki**¹ dostopajo do socialnih storitev, so pomembna tudi vprašanja, kdo je tisti, ki storitve izvaja, oziroma kako in v kakšnem kontekstu se socialne storitve zagotavljajo. Zgodovinsko specifično so se v državah razvili različni modeli odnosov med državo, trgom in skupnostjo. Država, trg in skupnost tvorijo tri sektorje, ki zagotavljajo socialne storitve. Država blaginje predstavlja torej del socialno-blaginjskega sistema, katerega del sta tudi trg in družina oziroma civilna družba. Pomembno vlogo v sistemu zagotavljanja socialnih storitev imajo tudi **zasebne neprofitne organizacije**², ki jih umeščamo v sfero civilne družbe.

Sistem blaginje je odprt in univerzalen koncept, ki zajema ne le institucije, programe in ukrepe, s katerimi država zagotavlja socialno varnost in socialne storitve za svoje državljane, ampak tudi tiste, ki delujejo po tržnih principih ter take, ki delujejo v sferi civilne družbe in skupnosti. Vključuje producente in uporabnike storitev, finančne transferje, norme in vrednote ter odnose in relacije med njimi, ki se oblikujejo iz menedžmenta, financiranja, produkcije in distribucije transferjev in storitev, s katerimi si posamezniki zagotavljajo socialno varnost in kakovost življenja (Svetlik in Kolarič 1987, 23; Kolarič 2009, 225). Koncept temelji na predpostavki relativne avtonomnosti in medsebojne odvisnosti med sfero države, sfero trga, sfero civilne družbe in skupnosti (kamor sodi tako neprofitni volonterski sektor kot tudi neformalni sektor) kot strukturnimi elementi sistema. Skozi zgodovino so se oblikovale različne hierarhije med sferami, glede na to, kako so si posamezniki zagotavljali socialno varnost in kakovost življenja. Različne hierarhije pa predstavljajo različne sisteme blaginje (Kolarič in drugi 2002; Kolarič 2009).

Da bi lahko ustrezno obravnavali vlogo uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev in njihovo vključevanje, je potrebno osvetliti vlogo zasebnih neprofitnih organizacij na področju izvajanja storitev. Namreč, zasebne neprofitne organizacije so zaradi svojih specifičnih

¹ V magistrskem delu uporabljamo izraz uporabniki socialnih storitev, ker je v Sloveniji to najbolj pogost izraz, s katerim označujemo osebe, ki prejemajo/uporabljajo socialne storitve. V določenih primerih pa govorimo o potrošniku, ko govorimo o potrošniškem modelu vključevanja uporabnikov. Poimenovanja sicer temeljijo na ideologijah in se razlikujejo glede na kontekste in področja uporabe. V Veliki Britaniji naj bi tako v 1970. in 1980. letih prevladoval izraz »*klienti*«, ki naj bi bil preveč pokroviteljski in stigmatizirajoč, zato se je z vzponom nove desnice in komercializacije javnih storitev uveljavil izraz »*stranka*« in »*potrošnik*«. S prihodom nove leveice in zaveze h koncu marketizacije javnih storitev, naj bi se uveljavil izraz »*uporabnik*« (Cowden in Singh 2007).

² Danes se pojmi »*nevladne organizacije*«, »*zasebne neprofitne organizacije*« in »*organizacije tretjega sektorja*« pogosto uporabljajo kot sinonimi. V magistrskem delu bo uporabljen termin »*zasebne neprofitne organizacije*«, ker povzemajo osnovne skupne značilnosti organizacij, o katerih govorimo, ko uporabljamo zgoraj navedene izraze in so jih identificirale Kolarič in sodelavki (2002).

lastnosti in načinov delovanja ter svoje zgodovinske umeščenosti v posamezne družbe, nosilke razvoja odnosov med izvajalci storitev in uporabniki storitev. Gre za organizacije, ki ne delujejo po tržnem principu in ki praviloma vzpostavljajo najtesnejše stike z uporabniki, prve zaznavajo potrebe po storitvah v družbi in imajo zaradi strukture osebja (in velikega človeškega kapitala v obliki prostovoljnega dela) posebno mesto v družbi in skupnosti. Na podlagi svoje posebne vloge v sodobnih državah so postale zasebne neprofitne organizacije pomemben sogovornik in partner pri oblikovanju socialnih storitev.

Številni družbeni dejavniki so v zadnjih štiridesetih letih povzročili večje spremembe ne le na področju zagotavljanja socialnih storitev in v naraščajočem pomenu zasebnih neprofitnih organizacij pri zagotavljanju socialnih storitev, marveč tudi v vlogi uporabnikov socialnih storitev pri njihovem zagotavljanju. Eden od dejavnikov, ki so povzročili spremembe, je prav gotovo gospodarska kriza v 1970. letih, ki je prinesla zahteve po preverjanju učinkovitosti in uspešnosti ukrepov socialne politike in spremembe izdatkov za socialno politiko (Rus 1990, Novak 2002).

V kontekstu neoliberalne ideologije se je začelo na uporabnike gledati predvsem kot na potrošnike dobrin in storitev. Kritike so se nanašale predvsem na način izvajanja storitev, ki je bil ocenjen kot neustrezen. Na eni strani se je pokazalo, da uporabniki ostajajo odvisni od državne pomoči, da so programi in ukrepi torej neučinkoviti. Odvisnost od države se je začela pojmovati kot negativna, vse bolj pa se je poudarjal pomen odgovornosti posameznika za lastne življenjske okoliščine (Jordan 1998). ZDA in v veliki meri tudi Velika Britanija sta sicer državi z liberalnim modelom države blaginje (Esping-Andersen 1990; Kolarič in drugi 2002). Sistemi blaginje v mnogih drugih državah, tudi v Sloveniji, se razlikujejo od omenjenega, pa vendar so ideološke spremembe v teh dveh državah vplivale tudi na spremembe v drugih državah.

Kljub spremembam, ki so povzročile, da se je na uporabnika začelo gledati kot na potrošnika, je prišlo do pojava novih predstavniških skupin, ki so se zavemale za dosledno uveljavljanje državljanskih pravic svojih članov in članic in so delovale v smeri izražanja potreb svojih članov in članic (Robson in drugi 1997; Barnes 1997). Zahtevali so manj paternalistično obravnavo uporabnikov in pri opredeljevanju potreb uporabnikov storitev uveljavljanje principa »od spodaj navzgor«. Dvomili so, da strokovnjaki vedo, kaj uporabniki dejansko

potrebujejo, in zahtevali, da strokovnjaki delajo z uporabniki, ne pa namesto njih (Croft in Beresford 1993). Poudarjali so pomen participacije uporabnikov pri odločanju o načinih pomoči in o storitvah. Elmore (1993) poudarja, da je bistveno, da so uporabniki vključeni že v proces opredeljevanja potreb, ker so storitve namenjene zadovoljevanju njihovih potreb. Vse te različne ideje so pripeljale do predstave o državljanu kot o kompetentnem in odgovornem akterju (Jordan 1998 77), tako na drugih področjih kakor tudi na socialno političnem področju. Participacija uporabnikov je postala del sodobne politične retorike. Uporabniki so obravnavani kot uporabniki z določenimi pravicami (Morris 1994; Parsons 1995, 1999).

Pri konkretnem delu z uporabniki so bili na področju nudenja pomoči preko izvajanja socialnih storitev pred modelom krepitve moči, ki je danes najbolj zaželen, uveljavljeni in so ponekod še danes v uporabi tudi različni drugi modeli pomoči, iz katerih se dobro vidijo tudi različni načini dojemanja težav in ranljivosti (Edgar in drugi 1999):

- *Policijski model* se običajno uporablja pri institucionalizaciji in temelji na nadzoru ljudi s težavo, zaradi katere so bili institucionalizirani. Težava se skuša zdraviti, se pravi, da se poskuša ukiniti, spremeniti. Ljudje z določenimi težavami so obravnavani, kot da je z njimi nekaj narobe.
- *Medicinski model* je nekoliko milejši in problematične skupine obravnava zaradi blažitve njihovih težav.
- Bistvo *socialnega modela* je zagotavljanje podpore za razvoj lastnih zmožnosti prizadetih posameznikov, ne pa preprečevanje in blaženje težav.

Socialni model dela z uporabniki nas opozarja tudi na to, da je vprašanje odnosov med uporabniki in izvajalci socialnih storitev pomembno in relevantno tudi s stališča družbene pravičnosti. Država blaginje in socialne storitve so se skozi zgodovino razvijale, ker je bilo potrebno korigirati delovanje tržnih sil. Pri izvajanju socialnih storitev ne gre le za klasične potrošniške storitve, ampak za popravo škode, za znižanje socialnih stroškov, zmanjševanje družbenih tveganj v hitro spreminjajočih se družbah (Titmuss 1968).

Kot je razvidno iz naslova in uvoda, je tema magistrskega dela vloga uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev. V posameznih državah so se na podlagi specifičnega zgodovinskega razvoja in prevladujočih razmerij moči izoblikovali različni sistemi, s pomočjo katerih se zagotavljajo socialne storitve. V Sloveniji se z analizo sistemov blaginje že

ukvarjajo nekateri avtorji in avtorice in je to področje v slovenskem prostoru raziskovalno in teoretsko dobro pokrito. Enako velja tudi za področje socialnih storitev. Proučevanje vloge uporabnikov socialnih storitev je tudi do neke mere že predmet analiz, vendar z vidika socialnega dela in se bolj nanaša na konkretne prakse izvajanja socialnih storitev in odnosov med profesionalcem in uporabnikom. Gre za prvo analizo, ki bo osredotočena na povezavo med sistemi blaginje in uporabniki v različnih sistemih blaginje. Dosedanje analize in raziskave s tega področja so pokrivalo zlasti povezavo med zasebnimi neprofitnimi organizacijami in sistemi blaginje in vlogo zasebnih neprofitnih organizacij ali določenih tipov zasebnih neprofitnih organizacij v posameznih sistemih blaginje, niso pa vključevale vloge uporabnikov. Magistrsko delo o vlogi uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev sodi na področje sociologije. Ugotovitve bodo uporabne predvsem kot analitični okvir za empirično raziskovanje področja in posledično za oblikovalce politike na področju zagotavljanja socialnih storitev.

2 RAZISKOVALNO VPRAŠANJE IN METODOLOŠKI PRISTOP

2.1 Raziskovalno vprašanje

Z družbenim razvojem se spreminja odnos med izvajalci socialnih storitev in njihovimi uporabniki. Uporabniki so vse bolj vključeni v vse faze zagotavljanja socialnih storitev, od faze oblikovanja storitev do njihovega izvajanja in evalviranja. Kljub temu, da se vloga uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev povečuje, pa ni nujno, da se s tem krepi njihova družbena moč in moč v odnosu do organizacij.

Osnovno raziskovalno vprašanje v magistrskem delu je:

Kakšna je vloga uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev?

Da bi dobili odgovor na osnovno raziskovalno vprašanje, problem razčlenimo na dve ravni:

- 1) Kakšna je vloga uporabnikov pri zagotavljanju socialnih storitev v različnih sistemih blaginje?
- 2) Kakšna je vloga uporabnikov pri zagotavljanju socialnih storitev v različnih organizacijah, ki zagotavljajo socialne storitve?

Za to, da bi odgovorili na osnovno raziskovalno vprašanje, je potrebno analizirati obe ravni. Analiza družbenega konteksta zagotavljanja socialnih storitev vključuje analizo razvoja področja zagotavljanja socialnih storitev in analizo razvoja vloge uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev. Nadalje vsebuje analiza družbenega konteksta vloge uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev tudi analizo vloge uporabnikov v različnih sistemih blaginje ter analizo vloge uporabnikov po posameznih sektorjih, ki sodelujejo v zagotavljanju socialnih storitev. Poseben poudarek bo namenjen analizi zasebnih neprofitnih organizacij, ki naj bi bile nosilke razvoja odnosov med uporabniki in izvajalci socialnih storitev.

Druga raven analize se nanaša na prakse in modele, ki jih v organizacijah uporabljajo v obravnavi uporabnikov socialnih storitev. Dosedanje raziskave so pokazale, da sodelovanje uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev ni tako nevprijetno, kot se zdi na prvi pogled, in da prihaja v praksi do mešanja pristopov in različnega razumevanja pristopov.

2.2 Metodološki pristop

V magistrskem delu pri izbiri raziskovalnega pristopa izhajam iz raziskovalnega problema, zato delo temelji na kvalitativnih metodah raziskovanja. Ne gre za empirično analizo, ampak za celovito predstavitev in analizo teoretskih konceptov in ideološki diskurzov, v katerih je prisoten fenomen participacije uporabnikov oziroma konceptov, ki obravnavajo procese in strukture, ki determinirajo to participacijo.

V prvem delu so z uporabo najpomembnejših virov in literature s področja sociologije in sociologije socialne politike predstavljena teoretska izhodišča, ki služijo kot konceptualni okvir za analizo zgodovinskega razvoja socialnih pravic in socialnih storitev, pri čemer sta oba fenomena umeščena v faze razvoja države blaginje. Nadalje so predstavljene teorije o vlogi in pomenu različnih sektorjev v zagotavljanju socialnih storitev in sistemi blaginje. Poglavje o kontekstu izvajanja socialnih storitev vsebuje tudi razlago modelov odnosa med različnimi sektorji pri zagotavljanju socialnih storitev po državah. Poseben poudarek je namenjen vlogi zasebnih neprofitnih organizacij, ki so nosilke razvoja na področju odnosa med uporabniki in izvajalci socialnih storitev.

V drugem sklopu so najprej analizirani družbeni procesi, ki so privedli do povečanega zanimanja za participacijo uporabnikov socialnih storitev. Vloga uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev je analizirana na dveh ravneh – znotraj posameznih sistemov blaginje in na organizacijski ravni. Predstavljen je model krepitev moči uporabnikov (angl. *empowerment*) kot najbolj zaželen oblika sodelovanja med uporabniki in izvajalci. Ker gre na področju odnosov med uporabniki, organizacijami, ki zagotavljajo socialne storitve, in državami, ki postavljajo okvir za zagotavljanje socialnih storitev, za dinamična razmerja, ki domujejo na različnih ideoloških predpostavkah, so na koncu na osnovi relevantnih sekundarnih virov analizirani tudi izzivi in dileme pri participaciji uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev.

V sklepu so povzete ugotovitve iz magistrskega dela in podan je odgovor na raziskovalno vprašanje.

3 DRUŽBENI KONTEKST, V OKVIRU KATEREGA SE IZVAJAJO SOCIALNE STORITVE

Da bi se lahko posvetili vprašanju vloge uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev, je potrebno najprej predstaviti zgodovinski razvoj države blaginje in socialnih pravic, na osnovi katerih so posamezniki upravičeni do socialnih storitev. Ker socialne storitve izvajajo različni akterji – sektorji, vsebuje poglavje o kontekstu izvajanja socialnih storitev tudi razlago modelov odnosa med različnimi sektorji pri zagotavljanju socialnih storitev po državah. Poseben poudarek je namenjen vlogi zasebnih neprofitnih organizacij, ki naj bi bile nosilke razvoja na področju odnosov med uporabniki in izvajalci socialnih storitev.

3.1 Razvoj države blaginje in socialnih pravic

Socialne storitve, ki jih posamezniki in širše družbene kategorije prejemajo, sodijo v okvir socialne politike oziroma države blaginje in tvorijo njen sestavni del. Socialna politika pomeni sklop ukrepov (programov, shem), ki so namenjeni zagotavljanju socialne varnosti in socialne blaginje državljanom (Kolarič 1990). Država blaginje je država, v kateri je organizirana moč namenoma uporabljena (prek mehanizma oblikovanja politike in njene implementacije) za korekcijo posledic delovanja tržnih sil v vsaj treh smereh (Briggs 2000; Kopač 2004):

- Zagotavlja minimalni dohodek posameznikom in družinam ne glede na tržno vrednost njihovega dela ali njihovega premoženja.
- Zmanjšuje obseg nevarnosti, ki izhajajo predvsem iz dogajanj na trgu delovne sile.
- Zagotavlja vsem državljanom socialne storitve in dobrine, v skladu z vnaprej dogovorjeno nacionalno ravno, ki je določena kot optimum ali minimum.

Zagotavljanje minimalnega dohodka in zmanjševanje obsega nevarnosti tvorita prenosni sistem socialne politike, katerega funkcija je zagotavljanje dvostopenjske socialne varnosti prek sistema socialnega zavarovanja in prek sistemov socialne pomoči. Socialne storitve in dobrine pa tvorijo storitveni sistem socialne politike, ki se veže na socialno blaginjo (Kopač 2004).

Tisto, kar danes imenujemo socialne storitve, se je v obliki medsebojne pomoči izvajalo že od vsega začetka človeške zgodovine, organizirano in institucionalizirano pa so se socialne storitve razvijale v vseh fazah razvoja države blaginje. Najprej se je v 18. stoletju razvila ubožna socialna politika (Kolarič 1990) oziroma dobrodelna socialna politika za zadovoljevanje potreb ogroženega dela prebivalstva. Izvajalke so bile javne ustanove in dobrodelne ustanove.

V 19. stoletju se je razvila zavarovalna socialna politika s funkcijo zagotavljanja socialne varnosti (zmanjšanje industrijskih in urbanih tveganj) posameznika kot delavca (in njegove družine), čigar preživetje je odvisno od zaposlitve in ki je izpostavljen industrijskemu tveganju. To se zagotavlja prek vplačil zaposlenih, delodajalcev in države (sistem socialnih zavarovanj). Denar gre za denarna nadomestila za reševanje problemskih situacij na trgu delovne sile, kot so nesposobnost za delo, nedelavni življenjski cikli, brezposelnost. Izvajalka sistema socialnih zavarovanj je država in ti sistemi ne pokrivajo socialnih pomoči (Kopač 2004).

V 20. stoletju se je razvila blaginjska socialna politika in tu gre za doseganje socialne blaginje oziroma kvalitete življenja za vse državljane. Socialna integracija se zagotavlja na osnovi nadindividualne solidarnosti. Predmet distribucije so storitve, namenjene vsem državljanom (Kopač 2004). Rus imenuje to fazo izenačevalna socialna politika (Rus 1990). V tem času so socialne storitve doživele svoj razcvet³.

Faze razvoja socialne politike se prepletajo in vse so elementi današnje socialne politike, vendar pa se države med seboj razlikujejo po vzpostavljeni dinamiki prepletanja posameznih tipov socialne politike. Specifičnost je (družbeno) zgodovinsko, ekonomsko in politično pogojena, kar se kaže v različnih tipih vzpostavljenih socialno-blaginjskih sistemov (Kopač 2004, 15-16).

Rihter (2004) na podlagi primerjave uporabe izrazov socialna politika in država blaginje pri različnih avtorjih ugotavlja, da se pojma uporabljata kot sinonima, zato bo v nadaljevanju

³ Dinamika razvoja in sprememb države blaginje v drugi polovici 20. stoletja je podrobneje opisana v 4. poglavju, ker je to obdobje pomembno pri obravnavi razlogov za vključevanje uporabnikov v oblikovanje socialnih storitev.

zavoljo jasnosti in ker so v nadaljevanju obravnavani režimi blaginje in sistemi blaginje, povsod uporabljen izraz **država blaginje**.

Država blaginje je institucionalna inovacija zgodnega kapitalizma, do njenega razvoja pa so privedli naslednji dejavniki (Esping-Andersen 1999, 40-46):

- razredna tveganja;
- življenjski poteki in tveganja po fazah (od tod medgeneracijski konsenz);
- ponovni razmislek o de-komodifikaciji (nanaša se na podeljevanje upravičenosti ne glede na participacijo na trgu dela);
- ženski prijazna država blaginje (de-familializacija pomeni politike, ki znižujejo posameznikovo zanašanje na družino; maksimira posameznikov nadzor nad ekonomskimi viri, neodvisno od družinskih oziroma zakonskih prioritet).

Individualna tveganja postanejo družbena iz treh razlogov (Esping-Andersen 1999, 37):

- ko ima usoda posameznika ali več posameznikov družbene posledice;
- ko jih družba prepozna kot tveganja;
- naraščajoča kompleksnost družbe povzroča, da vse večji delež tveganj nastaja izven posameznikovega nadzora.

Bolj ko so tveganja generalizirana, večja je možnost, da jih trg in družina ne bodo mogli absorbirati. Tako je tudi nastala država blaginje.

Hkrati z razvojem države blaginje, so se razvijale tudi s tem povezane obravnave socialnih storitev. Upravičenci (uporabniki) prejemajo **socialne storitve** na osnovi določenih pravic, ki so jim priznane. Debata o zagotavljanju socialnih storitev vključuje po Titmussu tri osrednja vprašanja (Titmuss 1968):

- 1) Kaj je narava upravičenosti – legalna, pogodbeno, na podlagi prispevkov, finančna, diskrecijska, profesionalna – oziroma na čem temelji upravičenost?
- 2) Kdo je upravičen in pod kakšnimi pogoji – pravica na podlagi starosti, teritorialne pripadnosti, družinskih pogojev idr.?
- 3) S katerimi metodami ugotavljamo dostopnost, uporabo, alokacijo, plačilo?

Podobno kot so se storitve razvijale v okviru razvoja različnih delov socialne politike oziroma v različnih fazah razvoja socialne politike, so se pravice oziroma upravičenost do uporabe

(prejemanja) socialnih storitev razvijale v okviru razvoja državljanstva. Še preden je Titmuss opredelil zgoraj navedena osrednja vprašanja, je Marshall izpeljal temelje pravic z drugega zornega kota: s stališča državljanstva. Na osnovi zgodovinskega razvoja koncepta državljanstva je predlagal delitev državljanstva na tri elemente (Marshall 1950; 1992, 8):

- *Civilni element*, ki sestoji iz pravic, potrebnih za osebno svobodo (svoboda govora, osebna svoboda, pravica do lastnine, sklepanje pogodb, pravičnost). Institucija, ki je najbolj povezana s civilnimi pravicami, je sodišče.
- *Politični element* pomeni pravico do participacije in uporabe politične moči kot član telesa s politično avtoriteto ali kot volivec. Odgovarjajoča institucija je parlament in lokalna oblast.
- *Socialni element* zajema lestvico od ekonomske blaginje in varnosti do pravice do deleža v socialni dediščini in do življenja kot civiliziranega bitja po prevladujočih vrednotah v družbi. Institucije, najtesneje povezane s tem, so izobraževalni sistem in socialne storitve.

Marshall na podlagi zgodovinskega razvoja pripisuje čas oblikovanja pravic: civilne pravice v 18. stoletju, politične v 19. stoletju, socialne pravice v 20. stoletju, pri čemer se razvoj političnih in socialnih pravic prekrivajo. Ključno idejo države blaginje konstituira socialno državljanstvo. **Socialno državljanstvo** je princip, ki vzpostavlja državo blaginje in njegovo bistvo je, da neka država zagotavlja izvajanje socialnih pravic, do katerih so posamezniki upravičeni na podlagi statusa in ne na osnovi svoje vključenosti v zaposlitev ali družino (Esping-Andersen 1990, 19).

Originalni izvor socialnih pravic je bilo članstvo v lokalnih skupnostih in formalnih združenjih (Marshall 1950; 1992, 14). Ubožni zakoni zahtev revnih niso obravnavali kot del pravic državljanov, ampak kot alternativo – kot zahteve ljudi, ki prenehajo biti državljani – s stigmatizacijo. Konec 19. stoletja je osnovnošolsko izobraževanje postalo obveznost, v smislu, da je dolžnost državljana, da napreduje in se civilizira, socialna dolžnost, ne le osebna. »Socialno zdravje« družbe je odvisno od stopnje civiliziranosti njenih članov in to zavedanje je bilo eno od odločilnih pri (ponovnem) vzpostavljanju socialnih pravic državljanstva v 20. stoletju (Marshall 1950, 1992: 17).

Socialne pravice se niso razvijale neodvisno, ampak v součinkovanju z drugimi pravicami. Denimo konec 19. stoletja je bila prepoznana pravica do kolektivnega pogajanja. Napredek je bil v tem primeru dosežen z okrepitvijo civilnih pravic, ne s kreiranjem socialnih pravic. Dosežen je bil skozi uporabo sporazumevanja (pogodb) in ne skozi sistem minimalnih plač ali socialne varnosti. Vsak poskus uvedbe socialnih pravic je bil posledica potrebe/želje po zmanjšanju revščine brez vznemirjanja neenakosti oziroma brez spremembe razmerij družbene neenakosti (Marshall 1950; 1992).

Titmuss nudi komplementarni pogled na razvoj socialnih pravic – na družbene razloge, zakaj je pomoč posameznikom v obliki socialnih storitev družbeno zaželena. Dejavnike, ki opredeljujejo naravo koristi pomoči (socialnih storitev), opredeli takole (Titmuss 1968):

- 1) Delna kompenzacija za identificirano škodo, ki jo je posamezniku povzročila družba (brezposelnost, poškodbe pri delu in mednarodna skupnost (npr. različna onesnaženja z nafto ipd.)).
- 2) Delna kompenzacija za škodo, ki je povzročena s strani družbe, vendar je ne moremo natančno identificirati (npr. programi za očiščenje slumov, propadanje sosesk ipd.).
- 3) Delna kompenzacija za nezaslužene hendikepe (npr. ure jezika za otroke priseljencev, storitve za ranljive skupine otrok ipd.).
- 4) Oblika zaščite družbe (npr. nekatera področja duševnega zdravja, nadzor širjenja nalezljivih bolezni ipd.).
- 5) Investicija za prihodnjo individualno ali kolektivno dobrobit (npr. izobrazba, davčne olajšave ipd.).
- 6) Takojšen ali odložen dodatek oziroma pomoč za osebno blaginjo, ki posamezniku omogoča nadzor nad osebnimi viri takoj ali v prihodnosti (npr. pomoči lastnikom stanovanj, najemnikom, znižani davki na pokojnine ipd.).
- 7) Element, del integralnega cilja, ki je osnovna razlika med socialno in ekonomsko politiko (vprašanja osebne identitete).

Zgoraj navedeni dejavniki nastopajo samostojno ali v kombinaciji.

Upravičenci (državljeni) dostopajo do **socialnih storitev** na podlagi socialnih pravic, ki jih Esping-Andersen umesti med štiri vrste storitev (Esping-Andersen 1999, 105):

- poslovne storitve: finančne, zavarovalniške, nepremičninske ipd.;
- distribucijske storitve: transport, komunikacije ipd.;

- osebne storitve: pralnice, vrtnar, frizer, pomoč v gospodinjstvu;
- socialne storitve: zdravje, izobrazba, nega.

Specifičnost socialnih storitev v primerjavi z ostalimi storitvami je v tem, da pri izvajanju socialnih storitev ne gre za klasične potrošniške storitve, ampak za znižanje socialnih stroškov in zmanjševanje družbenih tveganj v hitro spreminjajočih se družbah. Gre za del cene, ki jo plačujemo zato, da določeni ljudje nosijo posledice razvoja drugih ljudi: zastarevanje znanja in spretnosti, odpuščanja, predčasne upokojitve, poškodbe, različne kategorije bolezni in hendikepov, propadanje sosesk ipd. Socialne storitve so potrebne, ker do potrebe po njih privedejo družbeno povzročena stanja in zaradi poprave izgub, ki jih prinašata razvoj in blaginja (Titmuss 1968). Kot je bilo omenjeno že v uvodu, socialne storitve v tem delu obravnavamo v okviru širšega pojmovanja socialne politike in vanje poleg socialnovarstvenih storitev štejemo tudi zdravstvene storitve in izobraževalne storitve.

3.2 Sistemi blaginje

Med državami najdemo različne variacije glede razumevanja socialnih pravic in različne ureditve socialne politike. Koncept sistemov blaginje oziroma blaginjskih sistemov zajema vse aranžmaje, ki vključujejo družbena tveganja in iskanje novih rešitev za ta tveganja. To pomeni, da zajemajo sistemi blaginje vsa področja in vse akterje, ki oblikujejo in implementirajo tako imenovane politike blaginje, vključujoč tudi ne-državne akterje, kot so zasebne neprofitne organizacije, družine in zasebna podjetja (Kolarič 2009, 225).

Sistem blaginje je odprt in univerzalen koncept, ki zajema ne le institucije, programe in ukrepe, s katerimi država zagotavlja socialno varnost in socialne storitve za svoje državljane, ampak tudi tiste, ki delujejo po tržnih principih ter take, ki delujejo v sferi civilne družbe in skupnosti. Vključuje producente in uporabnike storitev, finančne transferje, norme in vrednote, ter odnose in relacije med njimi, ki se oblikujejo iz menedžmenta, financiranja, produkcije in distribucije transferjev in storitev, s katerimi si posamezniki zagotavljajo socialno varnost in kakovost življenja (Svetlik in Kolarič 1987, 23; Kolarič 2009, 225). Koncept temelji na predpostavki relativne avtonomnosti in medsebojne odvisnosti med sfero države, sfero trga, sfero civilne družbe in skupnosti (kamor sodi tako neprofitni volonterski sektor kot tudi neformalni sektor) kot strukturnimi elementi sistema. Skozi zgodovino so se

oblikovale različne hierarhije med sferami, glede na to, kako so si posamezniki zagotavljali socialno varnost in kakovost življenja. Različne hierarhije pa predstavljajo različne sisteme blaginje (Kolarič in drugi 2002; Kolarič 2009, 225).

Esping-Andersen je na podlagi zgodovinskega razvoja in na podlagi analize družbenih razmerij moči v družbi identificiral tri različne ureditve na področju socialne politike v Evropi in identificiral tri skupine držav (Esping-Andersen 1990; 1999; Rakar 2007, 25). Ločuje tri skupine držav oziroma tri modele:

- Liberalni model je značilen predvsem za anglosaksonske države. Zanj je značilna omejena socialna pomoč države po principu preverjene potrebe in stroga merila za upravičenost do pomoči.
- Konservativno-korporativistični model je značilen za kontinentalno Evropo. Deluje po principu zaslužnosti, s katerim država zagotavlja socialno varnost in blaginjo posameznikom.
- Socialnodemokratski model je značilen za skandinavske države. Deluje po principu univerzalnosti in dekomodifikacije socialnih pravic, s čimer država posameznikom zagotavlja največjo neodvisnost od trga.

Esping-Andersen je pri oblikovanju tipologije gledal razmerje med državo, trgom in družino ter režim blaginje opredelil kot kombiniran, medsebojno odvisen način, na katerega je blaginja proizvedena in alocirana med državo, trgom in družino (Esping-Andersen 1999, 34). Ena od kritik Esping Andersenove klasifikacije režimov blaginje se nanaša na to, da v svojo obravnavo ni zajel zasebnih neprofitnih organizacij, ampak »samo« državo, trg in družino.

Z vidika naše analize je za obravnavo vprašanja, kako oziroma na kakšen način lahko državljanji (upravičenci) dostopajo do socialnih storitev, pomembno tudi vprašanje, *kdo je tisti, ki storitve izvaja oziroma kako in kje jih prejemajo*. V Sloveniji smo bili na primer v nekdanjem socialističnem režimu navajeni, da so socialne storitve v največji meri izvajale institucije javnega sektorja, vendar pa se ponudba socialnih storitev po spremembi režima spreminja⁴ in v polje zagotavljanja socialnih storitev vstopata tako zasebni profitni sektor kot

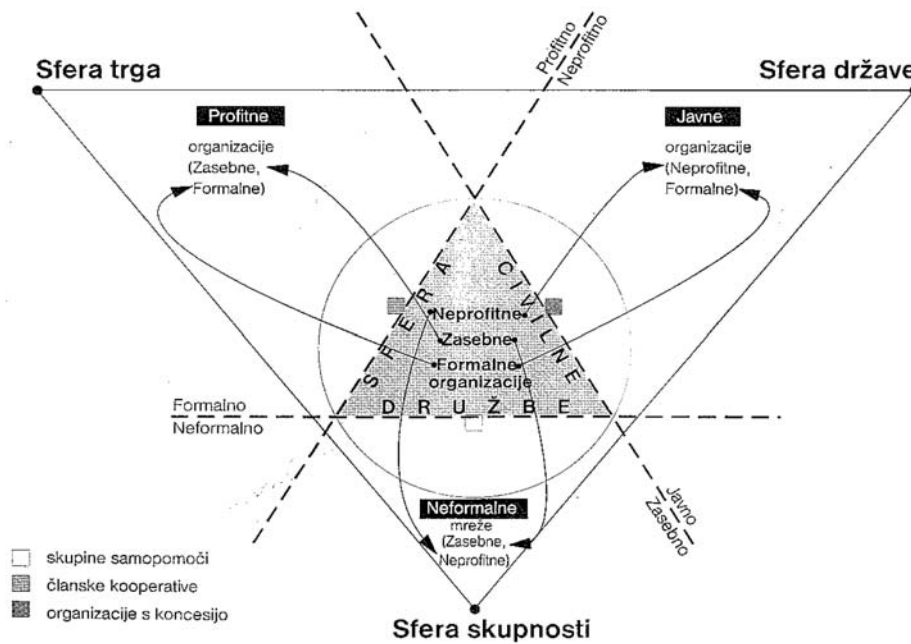
⁴ Kljub vstopu zlasti zasebnega neprofitnega sektorja, pa tudi zasebnega profitnega sektorja v polje ponudbe socialnih storitev avtorji ocenjujejo, da je v Sloveniji je država ohranila dominantno vlogo pri preskrbi z dobrinami in storitvami tudi po spremembi političnega sistema in na tem mestu najdemo veliko podobnosti s socialno-demokratskim modelom, ki je značilen za skandinavske države. V procesu tranzicije se je slovenski

zasebni neprofitni sektor. Pomemben del zagotavljanja socialnih storitev se po državah odvija v zasebnih neprofitnih organizacijah, zato v nadaljevanju predstavljamo, kako so po različnih determinantah umeščene v različnih sistemih blaginje. Zgodovinsko specifično so se v državah namreč razvili različni modeli odnosov med državo, trgom in skupnostjo. Država blaginje je del socialno-blaginjskega sistema, katerega del sta tudi trg in družina oziroma civilna družba (kamor sodijo tudi zasebne neprofitne organizacije). Dinamika razmerij med različnimi nosilci socialne varnosti in blaginje predstavlja eno izmed meril ločevanja različnih tipov socialno-blaginjskih sistemov oziroma režimov blaginje (Kopač 2004, 15-16).

Prostor, v katerega lahko umestimo zasebne neprofitne organizacije in njihovo vlogo v družbi, je koncept **trikotnika blaginje** (Kolarič in drugi 2002, 15). Gre za tri sfere družbe, iz katerih ljudje pridobivamo sredstva za zadovoljevanje potreb – sfera države, sfera trga in sfera civilne družbe (oziroma skupnosti) (ibid.). Vsaka od treh sfer ima določene značilnosti, ki jo ločijo od drugih dveh sfer. Za organizacije iz sfere trga je tako značilno, da proizvajajo profit, za sfero države je značilno, da je javna oziroma da je država ustanoviteljica organizacij te sfere, za sfero skupnosti pa je ti. diferenca specifična neformalnost. Na podlagi te ugotovitve so Kolarič in sodelavki ugotovile, da se sfere civilne družbe ne da umestiti v neformalno sfero, kajti za entitete v civilni družbi je značilna določena stopnja formaliziranosti (Kolarič in drugi 2002, 16). Iz navedenega logično sledi, da družbenega prostora ni mogoče razdeliti na tri, ampak ga je potrebno razdeliti na štiri sfere, kar kaže Slika 3.1.

sistem blaginje konstituiral kot dualni model, sestavljen iz elementov konzervativno-korporativističnega in socialno-demokratskega sistema blaginje (Kolarič in drugi 2009; Rakar in drugi 2011). Vloga zasebnega neprofitnega sektorja je dejansko omejena na dopolnjevanje ponudbe javnega sektorja, predvsem tam, kjer javni sektor ne zagotavlja zadostne količine ali kakovosti storitev.

Slika 3.1: Zasebne neprofitne organizacije – entitete v sferi civilne družbe

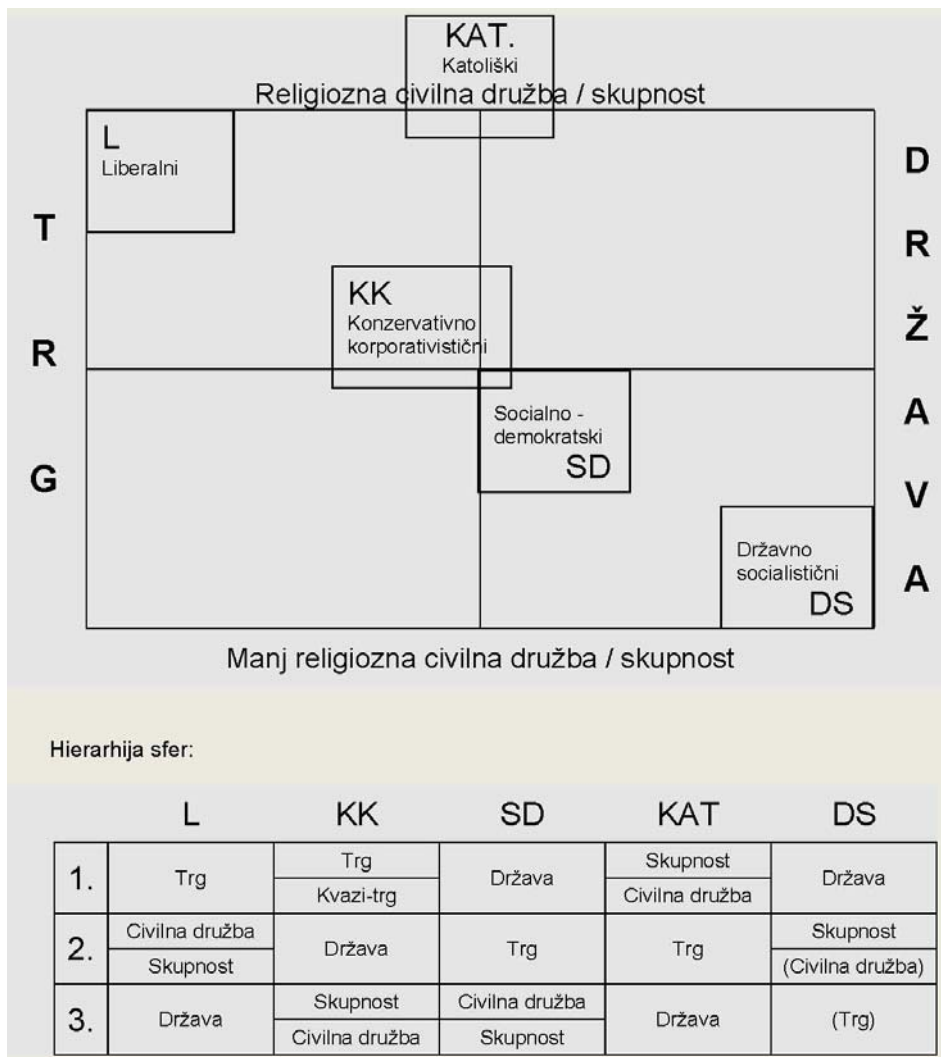


Vir: Kolarič in drugi (2002, 17).

Kolarič in sodelavki so na podlagi hierarhije sfer razvile teoretski pristop vloge in pomena zasebnih neprofitnih organizacij v posameznih sistemih blaginje in opredelile **pet različnih sistemov blaginje** (Kolarič in drugi 2002, 56):

- liberalni sistem blaginje;
- konservativno-korporativistični sistem blaginje;
- socialno-demokratski sistem blaginje;
- katoliški sistem blaginje;
- etatistični (državno-socialistični) sistem blaginje.

Slika 3.2: Vrste sistemov blaginje



Vir: Kolarič in drugi (2002, 57).

Liberalni sistem blaginje temelji na predpostavki, da so si vsi posamezniki sposobni zagotoviti socialno varnost in blaginjo na trgu. V tem sistemu so na prvem mestu v hierarhiji sfer zasebne profitne organizacije, ki jim sledi sfera civilne družbe (zasebne neprofitne organizacije). Država z javnimi neprofitnimi organizacijami poskrbi le za tiste ljudi, ki sami niso drugače sposobni poskrbeti za lastno socialno varnost in blaginjo. Njena vloga je rezidualna. Med države s takim sistemom so ZDA, Avstralija in delno Velika Britanija (ne v delu, ki se nanaša na sistem zdravstvenega zavarovanja) (Kolarič in drugi 2002, 58).

Za konservativno-korporativistični sistem blaginje je značilno, da država zaposlene in njihove družine ter delodajalce »prisili«, da so vključeni v obvezne sisteme socialnih zavarovanj,

storitve in dobrine pa kupujejo na trgu. Trg storitev in dobrin je v velikem delu transformiran v kvazitrg, saj država podeljuje koncesije zasebnim neprofitnim organizacijam kot producentkam storitev. Država poskrbi za ljudi, ki ne morejo vstopiti na trg dela ali pa z njega izpadejo. Tak sistem se je vzpostavil zlasti v državah srednje Evrope – v Nemčiji, Avstriji, Franciji, Belgiji, na Nizozemskem (Kolarič in drugi 2002, 58-59).

V *socialno-demokratskem sistemu blaginje* je na prvem mestu v hierarhiji zagotavljanja socialne varnosti in blaginje država z javnim neprofitnim sektorjem, sledi pa ji trg z zasebnimi profitnimi organizacijami. Zasebne neprofitne organizacije so v hierarhiji zagotavljanja socialnih storitev skupaj z neformalnimi omrežji na zadnjem mestu. Socialno-demokratki sistem blaginje je značilen za skandinavske države (Kolarič in drugi 2002, 59).

Katoliški sistem blaginje temelji na načelu subsidiarnosti in v državah s tem sistemom so na prvem mestu zagotavljanja socialne varnosti in blaginje posameznikov zasebne neprofitne organizacije, ustanovljene in upravljane zlasti s strani katoliške cerkve, in neformalna omrežja (predvsem družinska). V hierarhiji jim sledi sfera trga, šele ko vse ostale sfere odpovedo, vstopi država, ki je na zadnjem mestu v hierarhiji. Gre za sistem, ki je vzpostavljen v Italiji, Španiji in na Portugalskem (Kolarič in drugi 2002, 60).

V *državno-socialistični sistemu blaginje* je dominantna vloga države in javnih neprofitnih organizacij, ki pa z omejenimi sredstvi ni bila sposobna zagotavljati vseh potreb posameznikov po socialni varnosti in blaginji, zato so to breme v veliki meri nosila tudi neformalna omrežja posameznikov. Možnosti zagotavljanja socialne varnosti in blaginje na trgu ali v zasebnem neprofitne sektorju so bile zelo omejene, zlasti ker sfera trga v produkciji socialnih storitev ni bila legalna. Državno-socialistični sistem je bil vzpostavljen v nekdanjih socialističnih državah (Kolarič in drugi 2002, 60).

Iz zapisanega izhaja, da imajo vsakem sistemu blaginje zasebne neprofitne organizacije svoje mesto v hierarhiji sfer pri zagotavljanju socialne varnosti in blaginje posameznikov, torej tudi v zagotavljanju socialnih storitev.

Salamon in Anheier (Salamon in Anheier 1998, 228-231; Rakar 2007) sta na podlagi javnih izdatkov za socialno varnost in blaginjo in na podlagi obsega zasebnega neprofitnega sektorja

identificirala štiri modele **neprofitnih režimov**. Neprofitni režimi po državah se v njihovi tipologiji med seboj razlikujejo glede na odnos države do neprofitnega zasebnega sektorja.

Tabela 3.1: Tipi neprofitnih režimov

	Obseg zasebnega neprofitnega sektorja	
Javni izdatki za socialno varnost in blaginjo	Majhen	Velik
Nizki	DRŽAVNI (<i>statist</i>)	LIBERALNI
Visoki	SOCIALDEMOKRATSKI	KORPORATIVISTIČNI

Vir: Salamon in Anheier (1998, 228); Rakar (2007, 27).

Liberalni model se je razvil v državah z močnim podjetniškim srednjim razredom in šibkim delavskim razredom. Za te države je značilno, da so izdatki za socialno varnost in blaginjo nizki, obseg zasebnega neprofitnega sektorja pa je velik (Rakar 2007, 27).

Rakar (2007, 27) na podlagi Salamonovega in Anheierjevega modela navaja, da je ravno nasproten liberalnemu modelu *socialnodemokratski model*, v katerem so javni izdatki za socialno varnost in blaginjo visoki, medtem ko je obseg zasebnih neprofitnih organizacij majhen, saj za njih zaradi močnega javnega sektorja na področju izvajanja storitev ni veliko manevrskega prostora. So pa zasebne neprofitne organizacije dejavne na področju izražanja političnih in družbenih interesov. Socialnodemokratski režim se je razvil v državah z močnim delavskim gibanjem, ki ni bilo v konfliktu s srednjim razredom.

Močna država, v smislu velikih javnih izdatkov za socialno varnost in blaginjo, in velik obseg zasebnega neprofitnega sektorja sta značilna za *korporativistični model*. Razvil se je kot posledica močnega vpliva cerkve, zaradi česar se je morala država povezovati z zasebnimi neprofitnimi organizacijami. Te so, kot navaja Rakar (*ibid.*), do danes ohranile svojo vlogo v partnerskem odnosu z državo. Deležne so močne finančne podpore in njihov obseg se s povečevanjem državnih izdatkov za socialno varnost povečuje.

V *državnem modelu* omejeni izdatki države za socialno varnost in blaginjo državljanov ne proizvajajo visoke stopnje razvoja zasebnega neprofitnega sektorja. Aktivnost zasebnega neprofitnega sektorja je v tem modelu omejena (Rakar 2007, 28).

3.3 Vloga zasebnih neprofitnih organizacij v zagotavljanju socialnih storitev

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo vlogo zasebnih neprofitnih organizacij v zagotavljanju socialnih storitev. Zdi se namreč, da so v zasebnih neprofitnih organizacijah zaradi nekaterih specifičnih lastnosti in načinov delovanja ter zaradi svojega zgodovinskega razvoja in umeščenosti v posamezne družbe, odnosi med uporabniki in izvajalci storitev tesnejši oziroma specifični v primerjavi z odnosi med uporabniki in izvajalci v javnem sektorju in zasebnem profitnem sektorju (tržnem). Ker gre, kot bo pokazano v nadaljevanju, za organizacije, ki imajo posebno mesto med zasebno in javno sfero, in ker gre za organizacije, ki ne delujejo po tržnem principu, vzpostavljajo zasebne neprofitne organizacije praviloma najtesnejše stike z uporabniki, prve zaznavajo potrebe po storitvah v družbi in imajo zaradi strukture osebja (in velikega obsega človeškega kapitala v obliki prostovoljnega dela) posebno mesto v družbi. Ravno na podlagi svoje posebne vloge v sodobnih državah so postale zasebne neprofitne organizacije pomemben sogovornik in partner pri oblikovanju socialnih storitev.

Razmerja med sektorji, ki zagotavljajo socialne storitve, so v vsaki državi posledica specifičnega zgodovinskega in družbenopolitičnega konteksta. Imajo pa vlade podobno osnovno percepcijo prostovoljnih organizacij, in sicer da so inovativne, fleksibilne, da zagovarjajo partikularne interese, promovirajo prostovoljstvo in zadovoljujejo potrebe, ki jih ne zagotavlja vlada (Kramer 1981, 4). Skozi zagotavljanje možnosti participacije državljanov, zagotavljanje socialnih storitev, disperzije družbene moči in večjega občutka družbene učinkovitosti (angl. *civic efficacy*) naj bi prostovoljne organizacije s področja socialne politike krepile pluralistične in demokratične sile v družbi (Kramer 1981, 3).

3.3.1 Opredelitev zasebnih neprofitnih organizacij

Kolarič in sodelavki so opredelile skupne značilnosti organizacij, ki jih najpogosteje označujemo s pojmom nevladne organizacije, čeprav bi bilo bolj natančno, če bi jim – glede na zapisano v nadaljevanju – rekli zasebne neprofitne organizacije (Kolarič in drugi 2002, 6):

- so *zasebne*, kar pomeni, da so institucionalno ločene od države oziroma da so njihovi ustanovitelji ali lastniki zasebne fizične in pravne osebe;
- so *neprofitne*, kar pomeni, da je osnovni smisel njihovega obstoja delovanje v splošne družbeno koristne namene;
- so organizacije, kar pomeni, da imajo izoblikovano osnovno organizacijsko strukturo in pravila, ki veljajo za vse, ki so vanje vključeni;
- so *prostovoljne*, kar pomeni, da članstvo v njih ni zakonsko obvezno, pritegnejo pa večji ali manjši časovni ali denarni vložek volonterjev.

Zasebne neprofitne organizacije so v zadnjih tridesetih letih pritegnile večjo pozornost raziskovalcev in javnosti. V svetovnem okviru sta pomembna vsaj dva razloga (Kolarič in drugi 2002, 7):

- Naraščajoč dvom v sposobnost države, da lahko sama zagotovi učinkovito socialno varnost in blaginjo (na razvitem severu), reši razvojne probleme (na nerazvitem jugu), zaustavi proces onesnaževanja okolja (na globalni ravni) itd.
- Naraščajoči dvom v neoliberalni konsenz, ki v zadnjih desetletjih predstavlja osnovo za oblikovanje globalne ekonomske politike.

Akademске analize zasebnega neprofitnega sektorja so se dolgo v veliki meri nanašale na njegovo ekonomsko vlogo, saj je bil potreben argument za politiko, s katerim bi opravičevali in spodbujali njegov obstoj. Potem pa se je raziskovanje zasebnega neprofitnega sektorja spremenilo in v zadnjem desetletju smo priča obratu v raziskovanju zasebnega neprofitnega sektorja. Ključni izraz, povezan z zasebnim neprofitnim sektorjem v današnjih debatah, je tako postal »civilna družba« (Evers 2008, 1). Pokazalo se je namreč, da sta tako politika kot ekonomski razvoj neke družbe odvisna od nekaterih pogojev in virov, ki jih pogosto uporabljata, ne moreta pa jih enostavno »ustvariti« ali »zapovedati«. Gre predvsem za dve komponenti – na eni strani je to aktivno državljanstvo, osebno angažiranje, solidarnost, na drugi strani pa gre za toleranco in samoomejevanje. Obe komponenti sta potrebni za razvoj civilne družbe (Evers 2008, 1).

Storitve, s katerimi država zagotavlja socialno varnost in blaginjo državljana, izvaja preko mreže javnih zavodov, pomembno vlogo pri izvajanju pa imajo tudi zasebniki in zasebne neprofitne organizacije. Država financira izvajanje storitev zasebnih neprofitnih organizacij

na tri načine: z letnimi subvencijami, s financiranjem projektov in s koncesijskimi pogodbami (Kolarič in drugi 2002, 128).

Vloga zasebnih neprofitnih organizacij se razlikuje glede na hierarhijo sfer pri zagotavljanju socialnih storitev in glede na njihovo mesto v posameznem sistemu blaginje. Kolarič in sodelavki (2002, 67) povzemajo vlogo zasebnih neprofitnih organizacij v pet različnih vlog:

- v družbah z liberalnim sistemom blaginje zagotavljajo predvsem zdravstvene in izobraževalne storitve za prodajo na kvazitrgih;
- v družbah s konservativno-korporativističnim sistemom blaginje producirajo predvsem socialnovarstvene storitve za državo;
- v družbah s socialno-demokratskim sistemom blaginje posredujejo v smeri proti državi in dajejo »glas« posameznikom in skupinam, katerih potrebe ostajajo nezadovoljene;
- v družbah s katoliškim sistemom blaginje zagotavljajo legitimiteto katoliški cerkvi;
- v nekdanjih družbah z državno-socialističnim sistemom blaginje pa so predvsem podpirale potenciale in sposobnosti neformalnih omrežij v skrbi za člane omrežij.

V zagotavljanju socialnih storitev ločimo tri vrste donosov med državo in zasebnimi neprofitnimi organizacijami oziroma tri vrste vloge zasebnega neprofitnega sektorja v odnosu do države (Kramer 1981 v Črnak-Meglič 2000):

- *primarni model*, za katerega je značilno, da so zasebne neprofitne organizacije primarne producentke socialnih storitev;
- *komplementarni ali dopolnjujoči model*, v katerem zasebne neprofitne organizacije dopolnjujejo ponudbo javnega sektorja pri produkciji socialnih storitev;
- *suplementarni ali nadomeščajoči model*⁵, v katerem zasebne neprofitne organizacije širijo ponudbo socialnih storitev javnega sektorja.

⁵ Kolarič in sodelavki (2002) navajajo, da ima v Sloveniji neprofitno-volonterski sektor predvsem vlogo zapolnjevanja vrzeli javnega sektorja, torej je njegova vloga predvsem suplementarna. Država ima primarno vlogo pri zagotavljanju storitev – tako pri financiranju kot pri produkciji storitev. Avtorice ocenjujejo, da je tak model odnosov med državo in zasebnim neprofitno-volonterskim sektorjem značilen za socialno-demokratski model blaginje in za nekdanje socialistične države. Vloga zasebnih neprofitnih organizacij pri zagotavljanju socialnih storitev narašča, krepki pa se tudi sodelovanje med zasebnim neprofitnim sektorjem in javnimi institucijami.

Dejansko je vloga države v zagotavljanju socialne varnosti in socialne blaginje bistveno vplivala na zgodovinski razvoj zasebnih neprofitnih organizacij. Pred prvimi ubožnimi zakoni, ki so pomenili prvo obliko sistematičnega poseganja države na to področje, so imele največjo vlogo zagotavljanja blaginje posameznikov poleg neformalnih omrežij (zlasti družine in sorodstva) ravno zasebne neprofitne organizacije, ki so v lokalnih okoljih na prostovoljni osnovi zadovoljevale potrebe posameznikov iz lokalne skupnosti (Kolarič in drugi 2002, 74). V obdobju razvoja socialne države se je vloga zasebnih neprofitnih organizacij zožila na dopolnjevanje državnih sistemov socialnega zavarovanja, ohranile pa so pomembno vlogo v zagotavljanju socialnih storitev. Kolarič in sodelavki navajajo, da so nekatere države že tedaj finančno podpirale delovanje zasebnih neprofitnih organizacij (2002, 74-75). Po drugi svetovni vojni je v večini držav zagotavljanje socialnih storitev začel prevzemati javni sektor. V tem času so se med državami oblikovale velike razlike v vlogi zasebnega neprofitnega sektorja po državah, glede na prevladujoči sistem države blaginje (ibid.). Vloga zasebnega neprofitnega sektorja pa se je v večini držav spet začela krepiti ob krizi države blaginje v 1980. letih, saj je v tem času doživela vzpon nova paradigma, ki je težila k vzpostavljanju večjega pluralizma producentov socialnih storitev (Kolarič in drugi 2002, 75).

Kot je bilo uvodoma navedeno, je ena od treh značilnosti zasebnih neprofitnih organizacij prostovoljnost združevanja. Posamezniki so se za pomoč drugim združevali v okviru treh različnih tradicij in na podlagi *treh osnovnih vrednot* – dobrotelosti, vzajemnosti (vzajemne pomoči) in civilno-družbenega delovanja (Aiken 2010). V vseh treh primerih gre za prostovoljnost združevanja in v vseh treh primerih gre za podporo drugim osebam brez ustvarjanja profita. Kot so pokazale Kolarič in sodelavki (2002) imajo zasebne neprofitne organizacije v vsaki družbi svoje mesto in, kot je pokazal Evers (2010), imajo zasebne organizacije dolgo tradicijo delovanja⁶. Ker se zasebne neprofitne organizacije vzpostavljajo prvenstveno v lokalnih okoljih (tudi če jih ustanovi krovna organizacija) oziroma ker je njihov namen združevanja pomoč pri določeni vrsti prikrajšanosti – uporabljajo praviloma specifične pristope pri sodelovanju z uporabniki. Njihov pristop je bolj neposreden in pogosto temelji na osebni komunikaciji med izvajalcem in uporabnikom.

⁶ Evers (2010) se osredotoča na raziskovanje tradicij združevanja in politične kulture (angl. *civiness*).

Poleg tega, da zasebne neprofitne organizacije temeljijo na prostovoljnem združevanju, v svoje delovanje zelo pogosto vključujejo prostovoljce, ki opravijo znatno količino dela, zato se jim pogosto reče tudi prostovoljne organizacije. Prostovoljstvo je po Kramerju brezplačno izvajanje storitev posameznikov v pomoč drugim (1981, 2). Prostovoljna združenja vključujejo društva, cerkve, civilne in profesionalne organizacije, filantropske fundacije in zasebne univerze (ibid.). Prostovoljstvo sestoji iz seta vrednot (angl. *volunteerism*) in iz seta struktur (angl. *voluntary organisations*). Prostovoljne organizacije se glede na svojo funkcijo v sistemu blaginje delijo v dve skupini (Kramer 1981, 9):

- Prostovoljna združenja, društva so članske organizacije, ki imajo običajno nek cilj delovanja oziroma nek družbeni razlog in stremijo k temu, da bi koristile članstvu oziroma tistim, ki jih predstavljajo. Gre za verske organizacije, dobrodelne organizacije, bratstva, politične stranke, sindikate.
- Prostovoljne agencije, ki združujejo različne tipe organiziranosti in so odvisne od tega, koliko uporabniki participirajo, in od so-upravljanja uporabnikov. Pogosto jih imenujemo tudi zasebne agencije in neprofitne organizacije. Običajno imajo birokratsko strukturo, zaposleno ali prostovoljno osebje pa izvaja storitve za uporabnike v skupnosti.

Pri nas bi prve opredelili kot članske organizacije in druge kot organizacije, ki delujejo v javnem interesu oziroma za javno dobro.

Kramer opredeli štiri pomembne vloge prostovoljnih agencij oziroma organizacij, ki delujejo v javnem interesu (Kramer 1981, 9):

- *Pionirstvo*: njihov namen so inovacije, eksperimentiranje, uvajanje novih programov.
- *Zagovorništvo in izboljšave*: njihov namen sta tako kritika kot nadzor vlade in pritisk za izboljševanje obstoječih in uvajanje novih storitev.
- *Varovanje vrednot*: gre za vrednote prostovoljstva, promoviranje participacije državljanov, razvoj veščin vodenja, zaščito posebnih interesov manjšin (ranljivih skupin).
- *Ponudba storitev*: prostovoljne organizacije izvajajo storitve.

S stališča uporabnika ni toliko pomembno, kdo izvaja storitve, temveč kako so te storitve izvedene (Kramer 1981, 13). Vseeno pa je uveljavljeno mnenje, da so zasebne neprofitne organizacije tiste, ki zaradi svojih posebnih lastnosti z uporabniki vzpostavljajo bolj osebne odnose in so zaradi tega uspešnejše pri reševanju težav uporabnikov. Kramer opredeljuje

klasične stereotipe, ki veljajo po eni strani za javne institucije in po drugi strani za zasebne neprofitne organizacije.

Tabela 3.2: Klasični stereotipi, ki veljajo za javne institucije in za zasebne neprofitne institucije.

Javne institucije	Zasebne neprofitne organizacije
Počasne, rigidne, odporne na spremembe	Fleksibilne, prilagodljive
Uveljavljene storitve	Eksperimentalne, pionirske storitve
Nizka stopnja participacije državljanov	Prostovoljna participacija državljanov
Množične, univerzalne storitve	Individualizirane, izbrane, osebne storitve
Difuzni stiki z uporabniki	Intenzivni odnosi z uporabniki
Programi okrevanja, sanacije	Preventivno delovanje
Ne-partizanskost	Družbene spremembe in reforme
Ne-sektaštvo	Religiozne in sektaške

Vir: Kramer (1981, 100).

Na koncu naj za potrebe analize strnemo lastnosti, na podlagi katerih menimo, da so zasebne neprofitne organizacije pomembne nosilke razvoja odnosov med uporabniki in izvajalci socialnih storitev:

- *dolga tradicija* delovanja na področju pomoči posameznikom v zadovoljevanju potreb;
- *prostovoljnost* pomoči;
- *vrednote*, ki so podlaga združevanja posameznikov v zasebne neprofitne organizacije za pomoč drugim; gre za *namen pomoči* – če avtorji (npr. Titmuss 1968, Esping-Andersen 1990, Rus 1990, idr.) opozarjajo zlasti na to, da se je država blaginje s svojimi programi in ukrepi oblikovala in razvijala za zmanjšuje sodobnih družbenih in kolektivnih tveganj, so se zasebne neprofitne organizacije vzpostavile prvenstveno iz dobrodelnosti, vzajemnosti in zaradi zahtev po enaki obravnavi oziroma po priznavanju polnega državljanstva (predstavniška gibanja);
- *organizacijske oblike in pogoji delovanja* zasebnih neprofitnih organizacij.

Nekateri avtorji (npr. Kramer 1981, Salomon 1995 v Kolarič in drugi 2002) opozarjajo, da so te posebne lastnosti zasebnih neprofitnih organizacij miti. S tem se le delno strinjamo – v tistem delu, ko govorimo o zasebnih neprofitnih organizacijah, ki zagotavljajo socialne

storitve za državo. Hkrati pa dokazujemo, da so ravno zasebne neprofitne organizacije (predvsem predstavniške organizacije) tiste, ki so zlasti v drugi polovici prejšnjega stoletja s svojim delovanjem vplivale na spremembo modelov dela z uporabniki. Kot opozarjajo Kolarič in sodelavki (2002) je ena temeljnih lastnosti zasebnega neprofitnega sektorja *raznoverstnost*, kar pomeni, da so nekatere organizacije po svojem načinu delovanja bližje javnemu sektorju, druge pa zasebnim profitnim organizacijam. Za razvoj odnosov med uporabniki in izvajalci socialnih storitev pa so pomembne tretje; tiste, za katere veljajo zgoraj opisane lastnosti in ki so v svojem delovanju manj formalizirane.

3.3.2 Značilnosti zasebnih neprofitnih organizacij v sodobnih družbah

Družbene in politične spremembe v sodobnem svetu vplivajo tudi na delovanje zasebnih neprofitnih organizacij. Kolarič in sodelavki navajajo, da je razvoj zasebnih neprofitnih organizacij tesen preplet treh procesov (Kolarič in drugi 2002):

- profesionalizacije,
- etatizacije,
- komercializacije.

Proces profesionalizacije pomeni težnjo zasebnih neprofitnih organizacij, da dejavnost izvajajo zaposleni ustrezno usposobljeni posamezniki (Kolarič in drugi 2002, 156). Stopnja profesionalizacije je višja v tistih zasebnih neprofitnih organizacijah, ki zagotavljajo storitve, kot v tistih, ki zgolj podpirajo neko dejavnost (Kramer 1981 v Kolarič in drugi 2002, 157). Proces etatizacije je proces, v katerem postajajo zasebne neprofitne organizacije producentke (socialnih) storitev za državo (Kolarič in drugi 2002, 162). Stopnja etatizacije je najvišja v zasebnih neprofitnih organizacijah v državah s konservativno-korporativističnim sistemom blaginje, v katerih zasebne neprofitne organizacije delujejo kot partnerice državi v zagotavljanju socialnih storitev. Tretji proces, proces komercializacije, pa pomeni prodajo storitev in dobrin, s katerimi si zasebne neprofitne organizacije povečujejo prihodek (Kolarič in drugi 2002, 168). Pri zagotavljanju socialnih storitev je najtežje tržiti socialnovarstvene storitve, saj tisti, ki jih potrebujejo, praviloma nimajo denarja za plačilo. Bistveno lažje je tržiti izobraževalne in zdravstvene storitve, kar pa je odvisno tudi od zakonske ureditve področij in drugih dejavnikov. Kolarič in sodelavki so natančno analizirale vse tri procese in

tudi na podlagi analize mednarodnih raziskav s tega področja ugotovile, da se ti procesi v različnih državah dogajajo v različnih razmerah in z različno hitrostjo.

Sodobne spremembe v delovanju zasebnih neprofitnih organizacij so tesno povezane s specifičnimi lastnostmi zasebnega neprofitnega sektorja (Evers in Zimmer 2010). Prva lastnost, ki je temeljna, je, da gre za organizacije, ki se nahajajo med posamezniki (mikro raven) in državo ter družbo (makro raven). Kot take se zavzemajo za »od spodaj-navzgor« pristop k demokraciji in družbeni integraciji. Druga značilnost, ki pomembno vpliva na vsebino in smer sprememb pa je ta, da zasebne neprofitne organizacije na različnih področjih zagotavljajo storitve za svoje člane ali za širšo javnost. Kot take so poleg javnega sektorja in zasebnega profitnega sektorja del *trisektorske* ekonomije (Zimmer in Evers 2010, 8).

Natančneje so to opredelile Kolarič in sodelavki (2002). Kot izvajalke storitev so zasebne neprofitne organizacije vpete v oblikovanje in upravljanje storitev v posameznih državah in s tem tudi v specifične tradicije oblikovanja sektorskih politik in načina izvajanja storitev v določenih državah. V veliko državah so postale pomemben partner pri oblikovanju storitev. Ko pa se ljudje, ki v teh organizacijah delujejo že dlje časa, ozrejo nazaj, ugotavljajo in poročajo, da zaradi družbenih sprememb kontekst oblikovanja in izvajanja storitev postaja vse bolj posloven. Zimmer in Evers (2010) to trditev podkrepļujeta s številnimi viri, iz katerih je razvidno, da postaja upravljanje organizacij v tretjem sektorju vse bolj podobno poslovnemu. Pomembno vprašanje, ki se ob tem postavlja, je, ali ta trend ogroža sposobnost in specifičnost zasebnih neprofitnih organizacij, da ustvarjajo načine in poti za družbeno integracijo. Skozi kratek pregled po teh državah, ki se je izvajal v okviru projekta CINEFOGO⁷, je glede sodobnih izzivov, s katerimi se srečujejo zasebne neprofitne organizacije v posameznih državah, moč sklepati dvoje (Evers in Zimmer 2010):

- Sedanje razmere na področju vloge zasebnih neprofitnih organizacij pri izvajanju socialnih storitev v posameznih državah so posledica specifičnih družbeno-zgodovinskih dejavnikov.
- Ne glede na nacionalne specifikke, je možno zaslediti določene podobnosti oziroma pojave, ki so posledica globalnega razvoja in družbenih sprememb. Predvsem ti pojavi so

⁷ Civil Society and New Forms of Governance in Europe – the Making of European Citizenship aims at enhancing the understanding of social and democratic processes, citizenship and democratic participation in Europe. V projektu CINEFOGO, ki je potekal v okviru 7. prioritete, 6. okvirnega programa, je med letoma 2005 in 2008 sodelovalo 43 raziskovalnih institucij iz šestnajstih evropskih držav.

pomembni za razumevanje sodobnega razvoja odnosov med uporabniki storitev in izvajalci storitev.

Avtorji so za potrebe projekta CINEFOGO opisali procese v petih državah, ki jih glede na hierarhije sfer pri zagotavljanju socialnih storitev po Kolarič in sodelavkah (2002) uvrščamo v različne sisteme blaginje: Nemčija (konservativno-korporativistični model), Poljska (nekdanji državno-socialistični model), Švedska (socialno-demokratski model), Velika Britanija (liberalni model), Italija (katoliški model).

Zgodovinsko gledano je opazna podobnost med vlogo zasebnega neprofitnega sektorja na področju socialnih storitev v Nemčiji in Italiji, kjer zasebne neprofitne organizacije izvedejo polovico oziroma tri četrtine vseh socialnih storitev (Evers in Zimmer 2010). Za Veliko Britanijo je značilno, da je sistem socialnih storitev delno etatiziran, na nekaterih področjih – predvsem kar se tiče ranljivih skupin – pa imajo organizacije zasebnega neprofitnega sektorja veliko vlogo. Na položaj zasebnih neprofitnih organizacij pri izvajanju socialnih storitev na Poljskem ima veliko vlogo nekdanji sistem in vpliv katoliške cerkve, zaradi česar sektor ni dobro razvit. Švedska je izjema v tem smislu, da je vloga zasebnih neprofitnih organizacij na področju socialnih storitev tako majhna, da so se organizacije uspele izogniti profesionalizaciji, ki je značilna za ostale države (Evers in Zimmer 2010).

Velike razlike med državami glede zasebnih neprofitnih organizacij s področja socialnih storitev so tudi v financiranju. Medtem ko je za Nemčijo značilna ogromna podpora države – 90 % državnih virov, je na Švedskem ta podpora zanemarljiva. Tukaj je zanimiv primer Poljske, kjer se je polje za financiranje odprlo s priključitvijo EU (Evers in Zimmer 2010).

Zanimivo je, da se nekako ne pozna vpliv aktivizma na področje socialne integracije, participacije in vključenosti v odločanje (Evers in Zimmer 2010). Organizacije zasebnega neprofitnega sektorja – tudi s področja socialnega varstva – so pomembne predvsem za »povezovalni« socialni kapital. To se pokaže predvsem v Nemčiji in v Italiji, kjer so imela močan vpliv cerkev in delavska združenja. Tako imenovani »premostitveni« socialni kapital, ki bi povezoval različne razrede oziroma sloje oziroma druge vertikalne kategorije v družbi, prevladuje edino v Veliki Britaniji. Za Švedsko in Poljsko pa je značilna nota patriotizma. Vseeno Evers in Zimmer opozarjata, da je bila usmerjenost v doseganje enakosti med ljudmi

in socialne pravičnosti ter spodbujanje vezi med državljani v vseh državah veliko bolj pomembna kot pa eksplicitno gibanje k demokratizaciji, ki je dandanes pogosto poudarjeno kot podlaga za aktivno državljanstvo (2010, 327).

V zadnjih letih prihaja na področju socialnih storitev do vedno novih potreb po storitvah, še zlasti na področju oskrbe starostnikov in otrok. Ker je težko zadovoljevati potrebe po novih socialnih storitvah in tolikšno količino potreb po storitvah, vstopajo na trg ponudnikov vedno novi ponudniki, s katerimi morajo tekmovati zasebne neprofitne organizacije, ki zagotavljajo socialne storitve. Gre za pojav zasebnih trgov na področju nege (Aiken, 2010, Ranci in Montagnini 2010, Strünck 2010, idr.). Ob tem je opazen pritok cenejše delovne sile predvsem iz vzhodnoevropskih držav in drugih držav, kar je odvisno od specifičnih kulturno zgodovinskih dejavnikov. Ti delavci, še zlasti pa delavke, na trgu ponujajo storitve po precej nižjih cenah in pogosto na črno, kar vpliva na celotno ponudbo socialnih storitev (Strünck 2010, Ranci in Montagnini 2010). Poleg posameznikov, ki izvajajo storitve na črno, pa se povsem legalno na trgu zagotavljanja socialnih storitev vse bolj pojavljajo profitni ponudniki – zlasti na obeh omenjenih področjih, oskrbe starostnikov in storitev varstva otrok (Ranci in Montagnini 2010).

Evers in Zimmer sta na podlagi analize petih držav opisala značilnosti in trende razvoja organizacij zasebnega neprofitnega sektorja, ki izvajajo socialne storitve v evropskih državah, (Evers in Zimmer 2010, 328-330).

Individualizacija in pluralizacija. Individualizacija se nanaša na to, da omenjene organizacije izgubljajo razredni pomen, poleg tega je članstvo vse manj pomembno. Pluralizacija pa se nanaša predvsem na pluralizacijo in diverzifikacijo potreb v družbi. Potreb je več in so širše od tega, kar lahko pokrije obstoječi sistem socialnih storitev. To posledično vodi v povečevanje črnega trga storitev in k večji komercializaciji na profitnem trgu za tiste, ki si to lahko privoščijo (Evers in Zimmer 2010, 328-330).

Dezorganizacija obstoječih razmerij med javno sfero, organizacijami zasebnega neprofitnega sektorja in profitnimi organizacijami. Države iščejo odgovore v novih regulacijah in oblikujejo se nova partnerstva med sektorji, pri čemer je na nek način zamajan tradicionalni status zasebnih neprofitnih organizacij in njihova identiteta (Evers in Zimmer 2010, 328-330).

Močne menedžerske in ekonomske tendence. Omenjeno lahko zasledimo predvsem v poskusih prenove sistemov socialnih storitev in v njihovem upravljanju, kar se kaže v obliki uvedbe kvazitrgov, profesionalizacije organizacij zasebnega neprofitnega sektorja, novih načinov upravljanja organizacij, novih pogodbenih razmerij med državo in izvajalci, ki nadomeščajo stare načine financiranja, ki so bolj temeljili na zaupanju. Evers in Zimmer te spremembe imenujeta »*produktivistični preobrat*« (Evers in Zimmer 2010, 328-330). Tudi v zasebnih neprofitnih organizacijah je poleg vse večje profesionalizacije opazen trend uporabe bolj poslovnih metod pri samem delovanju oziroma trend vdora novega menedžmenta. Strünck imenuje ta pojav *mimetični izomorfizem* (Strünck 2010, 66).

Politični diskurz o pomenu prostovoljstva, boju proti socialni izključenosti in za večjo integracijo. Vendar avtorja opozarjata, da pri novih zasebnih neprofitnih organizacijah, ki so vzniknile v zadnjih treh desetletjih, ne moremo govoriti o tradicionalni dobrodelnosti, solidarnosti in prostovoljstvu, saj gre za nove pristope – za aktivizem in nove oblike prostovoljstva (Evers in Zimmer 2010, 328-330).

Spremenjena vloga zasebnih neprofitnih organizacij kot ponudnic socialnih storitev. Na eni strani so velike in profesionalizirane organizacije, na drugi pa majhne in manj profesionalizirane, ki pokrivajo niše in posebne/nove probleme (Evers in Zimmer 2010, 328-330).

Nove hibridne organizacijske oblike. Po eni strani postajajo organizacije zasebnega neprofitnega sektorja, ki izvajajo socialne storitve, vse bolj podobne javnim institucijam, hkrati pa uporabljajo vse bolj tržne pristope. Poseben primer, ki je aktualen tudi za Slovenijo, so socialna podjetja v Italiji (Evers in Zimmer 2010, 328-330). Aiken (2010) navaja, da se v hibridnih organizacijah prepletajo tudi vse tri različne zgodovinske tradicije – dobrodelna, vzajemna in civilno-družbena.

Participacija in socialna integracija. Gre za dva elementa, ki sta tradicionalno značilna za organizacije zasebnega neprofitnega sektorja s področja socialnega varstva. S profesionalizacijo in z menedžerskimi pristopi so velike organizacije, izvajalke storitev, v tem smislu izgubile na svojem pomenu. Predvsem v Nemčiji in Italiji se je pokazalo kot

pomanjkljivost, da so velike krovne organizacije ne-članske, saj so pogosto ravno člani tisti, ki opravijo veliko prostovoljnega dela. Švedska po drugi strani ohranja velik delež prostovoljcev, pri čemer je en od razlogov gotovo tudi ta, da nimajo velikih organizacij zasebnega neprofitnega sektorja, ki bi opravljale socialne storitve namesto/poleg države (Evers in Zimmer 2010, 328-330).

Evers in Zimmer (2010) opozarjata, da se tudi na ravni posameznika spreminjajo načini participacije. Načini vključevanja postajajo lažji in bolj omejeni. Za podporo neki ideji se danes ni potrebno več »fizično« angažirati, saj imajo vse večji pomen elektronski mediji in skupine pritiska. Če gledamo s stališča možnosti vključevanja uporabnikov lahko rečemo, da se pojavljajo nove možnosti izražanja mnenj.

V zadnjih letih je bilo zaradi družbenega razvoja in sprememb praktično povsod po Evropi potrebno reformiranje delov ali celotnih sistemov blaginje. Evers je opredelil štiri strategije, ki so jih države uporabile pri reformiranju (Evers 2006 v Kolarič 2009):

- klasični blaginjski diskurz;
- diskurz krepitve moči in participacije (ki izhaja iz 60-ih let 20. stoletja);
- konzumeristični oziroma potrošniški diskurz (ki je povezan z liberalnim in tržnim razmišljanjem);
- diskurz družbenega investiranja (država kot investitorica).

Kolarič je na podlagi značilnosti reformnih strategij identificirala vlogo zasebnih neprofitnih organizacij v vsaki od štirih reformnih strategij (Kolarič 2009).

Tabela 3.3: Vloga zasebnih neprofitnih organizacij (ZNPO) v štirih reformnih strategijah

Strategija	Klasična blaginjska strategija	Komercializem in potrošniška strategija	Aktivacija in strategija družbenega investiranja	Strategija participacije in krepitev moči
ZNPO				
Položaj ZNPO v hierarhiji producentov storitev	ZNPO so komplementarne organizacijam javnega sektorja – zapolnjujejo strukturne luknje	ZNPO nadomeščajo državo in javne organizacije – primarno zapolnjujejo novo nastajajoče luknje, ki se razkrivajo ob novih reformah	ZNPO predstavljajo enega od objektov družbenega investiranja	ZNPO predstavljajo alternativo javnim in tržno orientiranim organizacijam
Značaj ZNPO	Profesionalizirane in etatizirane (podobne organizacijam javnega sektorja)	Specializirane in komercializirane (podobne tržnim organizacijam)	Obvezno participativne (sprejemajo posameznike in skupine, ki potem sami prevzemajo odgovornost)	Prostovoljno participativne (vključujejo posameznike v oblikovanje in produkcijo storitev na prostovoljni bazi)
Vloga ZNPO	Producentke storitev za državo, pri čemer so uporabniki klienti, ki prejemajo storitve tako s strani države kot s strani ZNPO	Producentke storitev na kvazitrgih – predstavljajo izhod (<i>exit</i>); uporabnik je potrošnik	Aktivatorke posameznikovih in skupinskih potencialov; uporabnik pa je odgovoren akter, ki se zaveda medsebojne odvisnosti med pravicami in dolžnostmi	Glas uporabnikov (<i>voice</i>), ki so okrepljeni posamezniki, ki želijo sooblikovati in sodelovati pri izvajanju storitev, ne glede na sektor

Vir: Kolarič (2009, 233).

V prvem delu magistrskega dela smo opisali okvir, v katerem se po državah zagotavljajo socialne storitve. Dotaknili smo se razvoja države blaginje in socialnih pravic (in socialnega državljanstva), na osnovi katerih posamezniki lahko dostopajo do socialnih storitev. Nato smo se osredotočili na vprašanje, kdo (kateri sektorji) v družbi zagotavlja socialne storitve in med sektorji izpostavili zasebne neprofitne organizacije. V nadaljevanju pa se bomo posvetili osnovni temi magistrskega dela – vlogi uporabnikov v sistemu zagotavljanja socialnih storitev. Za to področje in za odgovor na osnovno raziskovalno vprašanje je še posebej pomembno obdobje zadnjih šestdesetih let, torej obdobje po drugi svetovni vojni. V svetu so se v tem času dogajale spremembe, ki so v vseh sistemih pripeljale do veliko večje vloge uporabnikov pri samem zagotavljanju socialnih storitev, kot so jo imeli pred tem.

4 VLOGA UPORABNIKOV V ZAGOTAVLJANJU SOCIALNIH STORITEV

V drugem delu magistrskega dela se bomo osredotočili na vlogo uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev. Naprej bomo analizirali družbene in ekonomske spremembe, ki so pripeljale do tega, da se je zanimanje za participacijo uporabnikov povečalo. Razvoj socialnih storitev po drugi svetovni vojni razdelimo v tri časovna obdobja. V tem okviru si bomo pogledali tudi družbene okoliščine, v katerih je prišlo do kritik države blaginje in ideoloških sprememb, ki so povzročile zahteve po večji oziroma aktivnejši participaciji uporabnikov v samem zagotavljanju socialnih storitev.

Nadaljujemo s pregledom modelov in načinov participacije uporabnikov v izvajanju storitev, kot jih poznamo danes. Pri tem se moramo najprej ustaviti ob definiciji participacije: kaj vse pomeni izraz participacija uporabnikov? Nadaljujemo z dejavniki, ki določajo, kakšen model vključevanja bo uporabljen v določeni organizaciji. Poglavje sklenemo z analizo kritik in ovir, ki se pojavljajo pri participaciji uporabnikov: tako z zornega kota kritike samega koncepta oziroma diskurza participacije kakor tudi kritike načinov participacije, ki so najpogostejši na organizacijski ravni. Obravnavamo tudi možnost izražanja nezadovoljstva uporabnikov z izvedbo storitev in načinom obravnave.

4.1 Družbene in ekonomske spremembe, ki so privedle do povečanega zanimanja za vključevanje uporabnikov v zagotavljanje socialnih storitev

V povojnem obdobju svetovne zgodovine lahko identificiramo tri večja časovna obdobja razvoja države blaginje in s tem socialnih storitev ter posledično vloge uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev: od razcveta države blaginje po drugi svetovni vojni preko krize v sedemdesetih letih do današnje situacije. Na vlogo uporabnikov so vplivali številni družbeni in ekonomski dejavniki oziroma spremembe, ki so vsaka na svoj način pripomogle k temu, da je postala danes participacija uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev tako na ideološki ravni kot tudi na izvedbeni ravni bolj ali manj nevprašljiva.

4.1.1 Razcvet države blaginje po drugi svetovni vojni

Po drugi svetovni vojni je država blaginje doživela razcvet. Družbeni in zgodovinski kontekst, v okviru katerega ima osrednjo vlogo 2. svetovna vojna, je pripeljal do tako ogromnega števila smrti in redukcije prebivalstva, da je postalo človeško življenje zelo veliko vredno. Zaradi vzrokov, ki so privedli do vojne in ideoloških razsežnosti, ki so vplivale na njen začetek in potek, so prišla v ospredje vprašanja človekovih pravic. Poleg tega so bila svetovna gospodarstva tako oslabela, da jih je bilo potrebno oživiti in pri tem paziti na preživetje ljudi. Zato je v tem zgodovinskem obdobju prišel v ospredje princip univerzalizma. Po Titmussu (1968) sta pripeljala do uveljavitve principa univerzalizma dva historična razloga oziroma ideji:

- ideja, da so storitve dostopne celotni populaciji, pri čemer bi se izognili ponižanju in izgubi dostojanstva;
- ideja preventive, ki je noviteta glede na 19. stoletje, je spodbudila razvoj konceptov socialnih pravic in univerzalizma.

Izguba človeških virov je bila vse bolj pojmovana kot nedopustna, zato bi z vidika uporabnikov lahko princip univerzalizma prevedli v »*poskrbimo za vsakega človeka*«.

Širjenje ponudbe storitev in obsega upravičencev do storitev v okviru države blaginje so torej spodbudile posledice druge svetovne vojne. Nadaljnji družbeni razvoj pa je prispeval k temu, da se je država blaginje v naslednjih desetletjih še širila. Kramer je identificiral dejavnike, ki so pripeljali do nadaljnje širitve države blaginje (Kramer 1981, 6):

- Vse večja delitev dela v družbi je povzročila nove zahteve in kategorije potreb ter nova področja, kjer so potrebne socialne storitve.
- Rast profesionalnega kadra in diferenciacija novih programov po eksponentni rasti.
- Pospešene potrebe, ki izhajajo iz družbenih razmerij in višajo standarde in pričakovanja.
- Sofisticirane zahteve uporabnikov ter nove storitve in programi, ki vodijo k nadaljnji diferenciaciji in profesionalizaciji.

4.1.2 Kriza države blaginje v sedemdesetih letih 20. stoletja

Participacija uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev je postala pomembno družbeno in politično vprašanje v začetku sedemdesetih let 20. stoletja. V tem času je prišlo v svetu do gospodarske krize, ki sta jo povzročila predvsem dva naftna šoka v sedemdesetih letih. Gospodarska kriza je povzročila zahteve po preverjanju učinkovitosti in uspešnosti ukrepov socialne politike in spremembe izdatkov namenjenih socialni politiki (Novak 2002).

Kramer je strnil razloge za krčenje države blaginje v 1970. letih (Kramer 1981, 6):

- Visoki in naraščajoči stroški, kar je vzbujalo odpor davkoplačevalcev in ki jih lahko pripišemo dejstvu, da gre za delovno intenzivno področje.
- Antibirokratska klima in zelo razširjeno mnenje o trajnosti socialnih problemov navkljub velikim vložkom.
- Pretekla univerzalizacija, ki je prepeljala do tega, da je v socialne storitve vključenih vse več kategorij prebivalstva.

Kramer je v svojih razlogih upošteval predvsem kritike, ki so prihajale z desnice. *Zahteve po preverjanju izdatkov* se vselej pojavijo ob krizah in pomanjkanju. Antibirokratska klima in trajnost socialnih problemov se konkretnije nanašata na vlogo uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev. *Način izvajanja socialnih storitev* je bil vse bolj percipiran kot neustrezen.

Na eni strani se je pokazalo, da uporabniki ostajajo odvisni od državne pomoči, da so *programi in ukrepi torej neučinkoviti*. Odvisnost od države se je začela percipirati kot negativna, vse bolj pa se je poudarjal *pomen odgovornosti posameznika* za lastne življenjske okoliščine (Jordan 1998). V tem kontekstu gre predvsem za namige, da posamezniki izkoriščajo sistem in izberejo odvisnost od državnih pomoči. Tovrstne kritike so se najprej začele pojavljati v ZDA in Veliki Britaniji, ki ju umeščamo med države z liberalnim modelom sistema blaginje (Esping-Andersen 1990; Kolarič in drugi 2002). Sistemi blaginje v mnogih drugih državah, tudi v Sloveniji, se torej razlikujejo od omenjenega, a vendar so ideološke spremembe v teh dveh državah vplivale na spremembe v zagotavljanju socialne blaginje tudi v drugih državah.

Po drugi strani so za razliko od prejšnjih kritik drugi avtorji obravnavali *odvisnost od državnih pomoči in socialnih storitev* iz drugega zornega kota: opozarjali so, da so pomoči

zasnovane na način, ki ljudem dejansko ne pomaga razrešiti njihovih življenjskih težav. Menili so, da so storitve javnih služb in drugih organizacij zato pogosto neuspešne in neučinkovite. Elmore (1993) na primer navaja, da so se programi in storitve oblikovali po osnovnem principu: velike zahteve in pričakovanja, napačna ali pomanjkljiva izvedba, slabi rezultati. Celoten proces je bil *paternalističen* in je potekal od *zgoraj navzdol*, s preslabim poznavanjem dejanskih potreb tistih, ki jim je bila pomoč namenjena. Ker je bilo težko ugotoviti, ali so programi propadali zaradi slabih idej ali zaradi slabe izvedbe, je postalo vedno bolj pomembno vprašanje načina izvajanja storitev (Elmore 1993; Robson in drugi 1997). Odprlo se je tudi vprašanje odvisnosti od stalnega uporabljanja socialnih storitev, saj se je izkazalo, da uporabniki ostajajo odvisni in se ne postavijo na svoje noge. To pomeni, da stalno potrebujejo pomoč. Pomanjkanje virov za reševanje problemov je povzročalo vse večjo nejevoljo pri tistih, ki prispevajo za reševanje problemov, stvari pa se ne obrnejo na boljše oziroma se problem ne izkorenini.

Na podlagi zapisanega lahko prvi razlog za vključevanje uporabnikov v zagotavljanje socialnih storitev opredelimo kot *kritiko učinkovitosti sistema zagotavljanja socialnih storitev oziroma kritiko neučinkovitosti in neustreznosti programov*, v okviru katerih so se socialne storitve dotlej izvajale. Drugi razlog za vključevanje uporabnikov v zagotavljanje socialnih storitev je eksplicitno ideološkega značaja. Konec 1980. let in na začetku 1990. let so uporabnika namreč začeli zaznavati kot *potrošnika*. Storitve javnih politik so postale predmet trga in kupovanje storitev na trgu naj bi posameznikom omogočila *racionalno izbiro*, na podlagi njihovih lastnih interesov. S tem naj bi se maksimizirala stopnja njihove svobodne izbire.

Gre torej za zahteve po *trgu socialnih storitev*. To ne pomeni, da naj bi se socialne storitve zagotavljale (le) na profitne trgu oziroma s strani profitnih ponudnikov, ampak v veliki meri tudi v tretjem sektorju, torej s strani zasebnih neprofitnih organizacij, ki so v mnogih državah, tudi v Sloveniji, že tradicionalno izvajale raznovrstne storitve. V tem času je predvsem v ZDA in v Veliki Britaniji prišlo do re-privatizacije javnega sektorja in povečanja podpore zasebnim neprofitnim organizacijam v izvajanju socialnih storitev (Kramer 1981, 6). Za nekatere avtorje pomeni širjenje zasebnega neprofitnega sektorja grožnja bolj vseobsegajočemu in univerzalnemu sistemu socialnih storitev (Kramer 1981, 6). Številni avtorji in avtorice so že takrat opozarjali na dejstvo, da ljudje, ki potrebujejo socialne storitve, običajno nimajo

denarja za izbiro storitev, poleg tega pa nimajo dovolj moči in znanj, da bi se lahko avtonomno odločali.

Najbrž ni naključje, ampak posledica globalnega dogajanja in kritik države blaginje ter predvsem načina obravnave uporabnikov, da so se v poznih 1970. letih in v zgodnjih 1980. letih pojavila nova družbena gibanja, v katerih so posamezniki izražali zaskrbljenost zaradi sprememb v kulturnih vrednotah. Državo blaginje so videli kot fosilizirano, nezmožno prilagajanja realnim potrebam prebivalstva (Esping-Andersen 1999, 2). To nas pripelje do nadaljnega razloga za večje vključevanje uporabnikov – do uveljavitve *ideje o državljanstvu, enakih možnostih, pravicah* (Croft in Beresford 1993). V okviru te debate je pomemben pojav predstavniških skupin, ki so za svoje člane in članice zahtevali dosledno uresničevanje pravic in so hkrati delovale v smislu izražanja potreb skupin (Robson in drugi 1997; Barnes 1997). Eno od takšnih gibanj so denimo organizacije s področja duševnega zdravja. Zahtevali so manj paternalistično obravnavo uporabnikov in uveljavljanje principa »od spodaj navzgor« pri opredeljevanju potreb uporabnikov storitev. Dvomili so, da strokovnjaki vedo, kaj uporabniki dejansko potrebujejo in zahtevali, da strokovnjaki delajo z uporabniki, ne pa namesto njih (Croft in Beresford 1993). Poudarjali so pomen participacije uporabnikov pri odločanju o načinih pomoči in storitvah. Elmore (1993) poudarja, da je bistveno, da so uporabniki vključeni že v proces opredeljevanja potreb, saj so storitve namenjene zadovoljevanju njihovih potreb.

Barnes (1997) pri tem opozarja, da so prostovoljne organizacije in samopomočne skupine že prej obstajale, vendar ni bilo samo-organiziranja (angl. *self-organisation*). Značilnost samo-organiziranih skupin je, da se postavijo nasproti organizaciji, ki je ustanovljena za njih, vendar jo *nadzorujejo* in *usmerjajo* drugi. To so predvsem profesionalci različnih strok. Za pripadnike samo-organiziranih skupin je v družbi veljalo prepričanje, da so se zaradi različnih razlogov, kot so na primer težave v duševnem zdravju, nesposobni sami organizirati in skupinsko delovati. Po širini delovanja in političnem delovanju se samo-organizirane skupine ločijo od samopomočnih organizacij, za katere je značilna medsebojna pomoč članov in članic, ne pa politično delovanje. V okviru samo-organiziranih skupin seveda lahko obstaja in poteka tudi samopomočna skupina.

4.1.3 Sodobni družbeni kontekst participacije uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev

Vse različne ideje in kritike države blaginje in zagotavljanja socialnih storitev so pripeljale do predstave o državljanu kot kompetentnem in odgovornem akterju, tako na drugih področjih kakor tudi na socialno političnem področju (Jordan 1998). Vključevanje uporabnikov je torej postalo del sodobne politične retorike. Uporabniki so obravnavani kot uporabniki/potrošniki z določenimi pravicami (Morris 1994; Parsons 1995; 1999). Nenazadnje tudi sofinancerji od organizacij vse bolj pogosto zahtevajo, da v poročilih izkažejo načine vključenosti uporabnikov v delovanje organizacije (Robson in drugi 1997). Tudi Parsons (1999) navaja, da javnih politik in političnih akterjev danes ne zanima le ekonomska učinkovitost in uspešnost, ampak tudi participacija državljanov pri izvajanju različnih ukrepov javnih politik. Barnes (1997, 29) povzema tri pozitivne spremembe za uporabnike storitev v zadnjih desetletjih 20. stoletja:

- oskrba z bolj individualiziranimi storitvami, namenjenimi zadovoljevanju potreb posameznega uporabnika;
- promocija trga storitev vseeno vpliva na povečanje ponudbe;
- uvedba bolj jasnih pritožbenih postopkov in preverjanja organizacij, ki se pojavijo na trgu, lahko pomeni jamstvo za kvaliteto izvajanja storitev.

Kritike, ki so pripeljale do obravnavanja uporabnikov kot ljudi s pravicami in ljudi, ki sami najbolje vedo, kaj jim lahko pomaga, so v kombinaciji s kritikami neučinkovitosti porabe javnih sredstev pripeljale tudi do pogleda na uporabnika, ki je *primarno sam odgovoren za svojo dobrobit*. To pomeni, da se danes pravice in dostop do socialnih (in drugih) storitev vse bolj gledajo v kombinaciji z odgovornostmi in dolžnosti. Med drugimi že Marshall opozarja, da če se na koncept državljanstva sklicujemo pri obrambi pravic, ne smemo zanemariti tudi koncepta odgovornosti, pri čemer lahko odgovornost izhaja iz statusa ali pogodbe (Marshall 1950; 1992, 41).

1970. in 1980. leta so prinesla veliko novih socialnih storitev in tudi deinstitutionalizacijo. Zlasti demografske spremembe v tem času so privedle do tega, da so se pokazale potrebe po novih storitvah (npr. predvsem pri oskrbi starostnikov). Zasebne neprofitne organizacije so (p)ostajale vse pomembnejše partnerice države pri zagotavljanju socialnih storitev. V državah,

kjer so imele zasebne neprofitne organizacije večjo vlogo pri zagotavljanju socialnih storitev, torej predvsem v državah z liberalnim sistemom blaginje in konzervativno-korporativističnim sistemom blaginje, se je vse bolj postavljalo vprašanje, ali so med storitvami, ki jih izvajajo zasebne neprofitne organizacije in storitvami, ki jih zagotavlja država, sploh še kakšne razlike (Kramer 1981). Iz tega logično izhaja vprašanje, ali so potem sploh še kakšne razlike v načinu obravnave uporabnikov v različnih tipih organizacij – kar je pomembno tudi z vidika »hibridnosti« organizacij. Nenazadnje in ne nepomembno – navedeno postavlja pod vprašaj tudi emancipatorni potencial samih zasebnih neprofitnih organizacij, kar je pomembno vprašanje, ki pa se mu na tem mestu ne moremo podrobneje posvetiti, saj zahteva posebno analizo.

V 1980. in 1990. letih je sledila privatizacija mnogih storitev. Upravljanje s storitvami je vse bolj sledilo tržni logiki in idejam novega menedžmenta v javni upravi. Odpiranje trga socialnih storitev je dalo uporabnikom možnost izbire drugega ponudnika, če z določenim niso bili zadovoljni (možnost odhoda) in možnosti izražanja nezadovoljstva s storitvami (možnost glasu)⁸. Po Pestoffu sta možnost izbire in tekmovanje med ponudniki dala določen vpliv uporabnikom, predvsem pa so se pocenile socialne storitve in višala njihova učinkovitost (Pestoff 2007).

V Evropi lahko pri zagotavljanju socialnih storitev v sodobnem času zasledimo štiri trende (Pestoff 2007, 12):

- Razvoj in porast novih načinov vključevanja uporabnikov storitev kot ko-producentov storitev zase.
- Razvoj novih načinov so-upravljanja in ko-produkcije socialnih storitev.
- Razvoj uporabniških svetov (angl. *user councils*) na lokalni ravni, ki sodelujejo pri odločanju o zagotavljanju javnih storitev in omogočajo ter spodbujajo participacijo uporabnikov tako pri zagotavljanju kot pri upravljanju storitev. Ob tem je treba povedati, da ostajajo uporabniški sveti bolj na posvetovalni ravni in da nimajo neke velike moči pri odločanju.
- Postopen razvoj zastopnikov uporabnikov, skupaj s teritorialnimi kanali reprezentativne demokracije – na ravni lokalnih skupnosti – v nekaterih evropskih državah.

⁸ Več o možnostih ravnanja uporabnikov ob nezadovoljstvu s storitvami glej v poglavju 4.3.

Na podlagi zapisanega družbenega razvoja in sprememb države blaginje po drugi svetovni vojni po Croft in Beresfordu (1993) povzemamo razloge za participacijo uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev v tri večje kategorije:

- *družbeni* (nezadovoljstvo z javnimi storitvami in slabo ciljanje storitev);
- *ekonomski* (uporabnik kot potrošnik, ki ima možnost odločitve o tem, od koga želi prejeti storitev). Zanimivo je, da Barnes (1997) in tudi predstavniki uporabniških gibanj ta razlog vključevanja uporabnikov opredeljujejo kot primarno ideološki razlog s tržnimi posledicami, ne pa kot primarno ekonomski razlog.
- *politični* (ideje o državljanstvu in enakih pravicah ter možnostih dostopa do dobrin).

Čeprav so kritike načina obravnave uporabnikov pri dostopu do socialnih storitev prihajale z dveh ideološko nasprotnih pozicij, tako s strani zagovornikov tako imenovanega neoliberalnega diskurza kot tudi s strani zagovorniških in predstavniških organizacij, pa so se oboji strinjali v zahtevi po večji aktivnosti samih uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev. Zagovorniki neoliberalnega diskurza so potrebo po participaciji uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev videli predvsem v obliki večje odgovornosti uporabnikov za učinkovitost in uspešnost izvedbe storitev, predstavniki uporabniških organizacij pa v tem, da naj uporabnik, ki je strokovnjak za lastno situacijo, dobi enakovrednejše mesto v odnosu med strokovnim delavcem in uporabnikom. Glede na to, da so razlogi, zaradi katerih so zagovorniki različnih ideoloških pozicij zagovarjali participacijo, ideološki, je tudi sam prevladujoči diskurz participacije uporabnikov ideološki. Tudi oba osnovna modela participacije uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev, ki bosta predstavljena v nadaljevanju, sta v osnovi nastala kot posledici ideoloških pozicij njihovih zagovornikov.

4.2 Načini in stopnje participacije uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev

Družbeni kontekst od druge svetovne vojne dalje je pripeljal do tega, da je participacija uporabnikov postala čedalje pomembnejše družbeno in politično vprašanje in zato tudi čedalje bolj pogosto predmet najrazličnejših analiz. Analizo vloge uporabnikov socialnih storitev pri zagotavljanju socialnih storitev razdelimo v dva večja sklopa, ki se nanašata na dve ravni, v kateri smo operacionalizirali osnovno raziskovalno vprašanje:

- 1) Vpliv sistemov blaginje na vlogo uporabnikov socialnih storitev. Pri tem gre zlasti za načine, ki so se razvili na podlagi zgodovinskega razvoja samih sistemov blaginje in za družbeno ideološki kontekst posameznih sistemov blaginje po posameznih državah.
- 2) Analiza na organizacijski ravni pa zajema modele vključevanja uporabnikov socialnih storitev v njihovo zagotavljanje, pri čemer so kot nosilke razvoja konkretnih novih načinov še zlasti pomembne zasebne neprofitne organizacije, ki izvajajo socialne storitve.

4.2.1 Uporabnik v različnih sistemih blaginje

Na način, na katerega so po državah organizirani načini zagotavljanja socialnih storitev, vplivajo tako zgodovinski kot ideološki dejavniki, ki so bili podrobneje predstavljeni v tretjem poglavju. V splošnem lahko rečemo, da vsak posamezni sistem blaginje temelji na določeni osnovni ideji, kar pomeni, da bi bilo potencialno možno v vsakem sistemu blaginje identificirati, kdo je upravičenec do socialne storitve in kakšna je njegova vloga v posameznem sistemu. Odsotnost akademske literature na to temo pa najverjetneje pomeni, da na osnovi uvrščanja določene države v določen sistem blaginje težko opredelimo tipičen pogled na uporabnika socialnih storitev znotraj posameznega modela. Opredelitve sistemov blaginje namreč temeljijo na točno določenih determinantah, ki so jih njihovi avtorji obravnavali pri oblikovanju tipologij. Kot je bilo že opisano, je na primer Esping-Andersen (1990) v svoji tipologiji obravnaval odnos med trgovino, državo in družino pri zagotavljanju socialne varnosti. Kolarič in sodelavki (2002) pa so na podlagi hierarhije sfer razvile teoretski pristop vloge in pomena zasebnih neprofitnih organizacij v posameznih sistemih blaginje. Rakar (2007) je povzela še druge različne tipologije, ki jo jih avtorji izdelali na podlagi določenih determinant. Klasifikacije uporabnikov niso sodile med kriterije, na podlagi katerih so avtorji opredeljevali pripadnost držav posameznemu sistemu, saj upravičenost do socialnih storitev temelji na socialnih pravicah, ki opredeljujejo, *kaj* sodi med pravice in ne *kdo* ima pravice. Kdo so upravičenci (osebe s pravicami) izhaja iz pravic, le-te pa so se razvijale v določenih zgodovinskih obdobjih (glej Marshallovo opredelitev), tako kot tudi faze razvoja države blaginje. Iz zapišanega sledi, da pripadnost države določenemu sistemu blaginje ni determinanta, na osnovi katere bi lahko opredelili različne vloge uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev.

Evers (2006) je opredelil štiri pristope, ki jih države uporabljajo na področju zagotavljanja socialnih storitev in način obravnave uporabnikov v vsakem posameznem pristopu. V okviru vsakega pristopa identificira osnovno idejo. Bistveni prispevek k razumevanju področja zagotavljanja socialnih storitev je v zadnji koloni tabele, ki se nanaša na doseženo stopnjo družbenega razvoja v družbah – na stopnjo politične kulture (angl. *civicness*) in na civilnost (angl. *civility*). Slednja je v odnosu na stopnjo demokratičnosti nižje rangiran pojem in se nanaša na civilnost, ko govorimo o kontekstu »civilne družbe« - nanaša se na to, kaj torej pomeni izraz civilna v besedni zvezi civilna družba. Stopnji družbene razvitosti in politične kulture pomenita način ali raven, na kateri institucije, organizacije in procedure v določeni družbi stimulirajo, reproducirajo in kultivirajo (gojijo) civilnost (Evers 2010, 43). Stopnja družbene razvitosti opredeljuje načine izvajanja aktivnega državljanstva skozi zgodovino oziroma opredeljuje načine angažiranja posameznikov v družbah skozi zgodovino in v sedanjem času na splošno in v polju javne sfere. Civilnost pa konkretnije definira načine aktivnosti v obliki konkretnih vedenj posameznikov v zasebni in javni sferi, preko različnih družbenih vlog in identitet posameznikov.

Evers (2010) skuša v svoji analizi poiskati zgodovinske in ideološke dejavnike, ki so v različnih državah pripeljale do osnovne ideje in posledično načina, na katerih temeljijo pristopi k zagotavljanju socialnih storitev v državah. Osnovne ideje skuša identificirati v specifičnih načinih razvoja civilne družbe in aktivne participacije posameznikov v posameznih družbah. Vprašanje je, ali Eversu to dokončno uspe, vsekakor pa predstavlja dobro podlago za analizo vloge uporabnikov znotraj posameznih pristopov. Še pred tem je vlogo uporabnikov v posamezni reformni strategiji opredelila Kolarič (2009, 233) (glej Tabela 3). Tako Kolarič (2009) kot Evers (2010) dejansko opozorita na pomemben dejavnik razumevanja vloge uporabnikov socialnih storitev v različnih sistemih in sicer, da je možno identificirati vlogo uporabnikov po *posameznih sektorjih*.

Tabela 4.1: Strategije na področju zagotavljanja socialnih storitev in način obravnave uporabnikov v vsakem pristopu

Elementi	Osnovna ideja	Upravičenci	Način upravljanja storitev	Vloga zasebnih neprofitnih organizacij (ZNPO)	Politična kultura in civilnost
Pristopu					
Klasična blaginjska strategija	Socialne storitve sodijo med socialne pravice	Pomoči potrebni državljeni, ki jih je potrebno zaščititi in ki so podredljivi	Hierarhična zapovedna struktura in nadzor, uniformni standardi, pogosto v okviru korporativistične ureditve	ZNPO zapolnjujejo vrzeli, so komplementarne javnim ponudnikom in so del korporativistične ponudbe socialnih storitev	Skozi krepitev socialnega državljanstva je ljudem dana možnost zagotavljanja dokaj enakopravnega statusa v družbi
Strategija participacije in krepitve moči	Bogata raznovrstna ponudba storitev, ki so lokalno opredeljene in zasnovane tako, da omogočajo okrepljenim uporabnikom zadovoljevanje potreb	Uporabniki, ki so tako okrepljeni, da lahko postanejo ko-producenti storitev	Javne politike, ki so odprte za izražanje mnenj, moč je decentralizirana na lokalne ravni, aktivni državljeni in skupnosti	ZNPO so pomembne predvsem pri zagovorništvu, izražanju mnenj, njihova vloga je predvsem pri uvajanju in zagotavljanju novih storitev	Kontekst politične kulture je tak, da producira aktivne državljene in viša raven civilnosti v družbi. Občutljiva je na osebne potrebe ljudi in na raznovrstnost
Komercializem in potrošniška strategija	Socialne storitve so zasnovane za zadovoljevanje individualnih preferenc	Kompetenten potrošniški državljan	Regulirani trgi socialnih storitev za zagotavljanje izbire (angl. <i>choice led</i>) socialnih storitev	ZNPO sodelujejo v ponudbi storitev, dajejo potrošnikom možnost izražanja mnenj predvsem v obliki lobiranja	Politična kultura ima obrobno vlogo, v smislu, da je kolektivna in državna aktivnost za zagotavljanje civilnosti v kulturi in v odnosu do storitev
Aktivacija in strategija družbenega investiranja	Ustrezno alocirane in upravljane socialne storitve v funkciji produkcije človeškega kapitala	Produktiven državljan, ki ga aktiviramo in nadzorujemo	Sistem so-upravljanja, pogajan in prepričevanja, ki je usmerjen na podporo javnim in privatnim ponudnikom, ki zagotavljajo storitve	ZNPO so pogodbenice države in kot organizacije predvsem izvajajo državno opredeljene storitve javnih politik	Politična kultura v družbi spodbuja krepitev državljanov in vključuje obveznosti in določeno stopnjo civilnosti, kar posledično pomeni ustrezno samo-vodenje državljanov

Vir: Evers (2010, 50).

V *klasični blaginjski strategiji* ima uporabnik vlogo človeka z določenimi potrebami, ki ga ogrožajo klasična necivilizirana zla, kot so nepismenost, bolezen⁹ ipd. Socialne storitve naj bi mu na podlagi uresničevanja socialnih pravic nudile zaščito pred »zlom« in ga popravile z vključenostjo v zdravstveni sistem in izobraževalni sistem (Evers 2010, 49).

Uporabniki v *strategiji participacije in krepitve moči* so pripadniki novega srednjega sloja, ki so se okrepili in pridobili višjo stopnjo človeškega kapitala skozi vključenost v klasične storitve in kot okrepljeni posamezniki posledično prevprašujejo sistem in način zagotavljanja storitev. Skozi sodelovanje v zasebnih neprofitnih organizacijah in različnih manj formaliziranih gibanjih izražajo zahteve, se pogajajo (Evers 2010, 53).

V *klasični potrošniški strategiji* so uporabniki kompetentni potrošniški državljani, ki imajo na voljo zadostno količino informacij o možnostih zadovoljevanja potreb in o možnih virih socialnih storitev. Raven politične kulture je v klasični potrošniški strategiji oslABLJENA, zlasti zaradi redukcije državljanstva na potrošniško državljanstvo (Evers 2010, 56).

Strategija družbenega investiranja in aktivacije se razvije kot posledica kritik klasične blaginjske strategije in kot posledica omejenosti potrošništva – v okviru katerega oblikovalci politik zaradi prepuščanja storitev trgu izgubijo nadzor nad tem, kar bi lahko poimenovali »splošno ali javno dobro«. Socialne storitve so v tej strategiji stvar dogovora oziroma pogodbe med državljanom in izvajalcem (ki je lahko tudi zasebna neprofitna organizacija) (Evers 2010, 60). Gre za tisto, kar Kopač (2004) in drugi avtorji pred njo imenujejo pogojevalna blaginja, kar pomeni, da je uporabnik, če se ne drži pogodbe, lahko hitro kaznovan z ukinitvijo dostopa do storitve.

Eversov model (glej Tabelo 4.1) pokaže zgodovinski pregled pristopov po drugi svetovni vojni, ki se danes med seboj s stališča razumevanja vloge uporabnikov pogosto prepletajo. Vseeno ne gre zanemariti, da se določene modele povezuje z določenim načinom razumevanja uporabnikov in njihove vloge v zagotavljanju socialnih storitev (npr. liberalni sistem blaginje se zaradi prevladujoče vloge trga in zaradi največje naklonjenosti

⁹ Tudi Evers socialne storitve obravnava v okviru širše definicije socialne politike, kar pomeni, da poleg klasičnih socialnih storitev, vključuje tudi področji zdravja in izobraževanja.

neoliberalnim idejam v državah, kjer se je uveljavil, najpogosteje povezuje z obravnavo uporabnika kot potrošnika. Po Eversovih strategijah na področju zagotavljanja socialnih storitev bi bila to oseba, ki je potrošniški državljan).

Pestoff (2007) opozarja, da sistem blaginje in socialna politika države pomembno vplivata na produkcijo storitev in participacijo uporabnikov. Lahko jo spodbujata ali zavirata. Opozarja tudi, da se pojavljajo velike razlike med načini zagotavljanja socialnih storitev in participacije uporabnikov tudi znotraj posameznih držav, v okviru *posameznih področij*. Najprej na podlagi dejstva, da pristopi k načinom zagotavljanja blaginje slonijo na različnih vrednotah in promovirajo različne stopnje vključenosti uporabnikov, oblikuje tipologijo obravnave uporabnikov (Pestoff 2007, 3):

- *upravičenci*, ki imajo pravice;
- *potrošniki*, ki jih je potrebno opolnomočiti oziroma okrepiti ali pa zaščititi;
- *ko-producenti*, ki kot del civilne družbe igrajo pomembno vlogo v svojih skupnostih, skupaj z oblastmi, ob boku profesionalcem in ponudnikom storitev.

Na tej točki se Pestoff dotika vprašanja, kdo je oseba, ki prejema storitve. Že samo poimenovanje lahko kaže na to, kateri ideološki paradigmi pripadajo organizacije, ki storitve izvajajo, zato zahteva to vprašanje posebno pozornost. V preteklosti so verjeli, da bodo storitve bolj učinkovite, če bodo ponujene v večjih birokratskih ustanovah, vendar je v praksi kmalu postalo jasno, da brez aktivnega sodelovanja uporabnika to ni možno. Zato se je razvil pristop *ko-produkcije*, s katerim je bilo možno opisati potencialni odnos med »običajnim« producentom (profesionalcem) in uporabnikom, ki naj bi se s pomočjo prejete storitve transformiral (Pestoff 2007, 4). Ko-produkcija storitev je torej mešanica aktivnosti, s katerimi tako izvajalci javnih storitev kot prejemniki – državljani pripomorejo k zagotavljanju teh storitev. Participacija državljanov pri ko-produkciji storitev je lahko *individualna* ali *kolektivna*. Če je individualna, so možnosti za doseg sprememb v načinu produkcije storitev manjše.

Potem ko opredeli vlogo uporabnikov znotraj pristopov k zagotavljanju blaginje, problematizira vloge uporabnikov in način njihove vključenosti v sisteme zagotavljanja blaginje. Na primer v nekaterih blaginjskih sistemih (in državah) je lahko za ženske favorizirano, da ostajajo doma. V tem primeru ženske h zagotavljanju storitev na področju

družinske politike pripomorejo s svojim časom in prevzemanjem skrbi za otroke. Tukaj med ženskami ni posebne povezave in kolektivne akcije. Nasproti temu je denimo blaginjski sistem, v katerem je zagotovljeno otroško varstvo s strani javnih in zasebnih ponudnikov. V takem sistemu starši lahko so-odločajo o kakovosti storitev in dostopu do storitev. Kolektivna akcija je v tem primeru lažja in bolj verjetna (Pestoff 2007, 7). Podobno lahko države s svojimi sistemi spodbujajo ali zavračajo kolektivno akcijo. Lahko jih spodbujajo in zavračajo tudi po različnih področjih znotraj ene države.

Dejstvo je, da so uporabniki bolj vplivni, če se organizirajo. Samo skozi kolektivno akcijo in prek delovanja zasebnih neprofitnih organizacij dobita participacija državljanov in ko-produkcija storitev pomembnejšo ekonomsko in politično dimenzijo pri zagotavljanju storitev (Pestoff 2007: 10). Pri tem pa politični akterji niso nedolžni opazovalci v pogajanjih o možnosti izbire uporabnikov. Eno najbolj omejujočih ovir za razvoj področja sociale vidi Pestoff namreč v omejujoči zakonodaji. Spodbujanje participacije uporabnikov bi lahko potekalo v dveh smereh (Pestoff 2007, 11):

- *Politika razpršenosti individualnih uporabnikov*, ki se ujema z liberalnimi idejami teritorialnega predstavništva. Ta pristop morda promovira večji vpliv na mezo ravni, torej na ravni organizacij ne na ravni posameznikov.
- *Kolektivno predstavništvo* pa je bližje funkcionalnemu predstavništvu organiziranih uporabnikov posameznih storitev. Ta pristop promovira večjo participacijo in demokratičnost tako na mezo kot na ravni posameznika.

Kot smo že ugotovili, sama pripadnost določenemu sistemu blaginje ni determinanta, na osnovi katere bi lahko izdelali tipologijo načinov obravnave uporabnikov. Možno pa je opredeliti različno vlogo uporabnikov socialnih storitev v organizacijah na podlagi tega, *kateremu sektorju pripadajo organizacije*, ki zagotavljajo socialne storitve, kot sta to za zasebne neprofitne organizacije naredila Kolarič (2009) in Evers (2010).

Javne institucije pri izvajanju socialnih storitev še vedno delujejo v veliki meri po birokratskih principih, kot jih v svojem modelu opredeljujeta tudi Barnes in Walker (1996). Birokratski principi pomenijo, da so izvajalci v veliki meri neprilagojeni individualnim potrebam uporabnikov, da so programi orientirani bolj k vložku (angl. *input*) kot k rezultatom (angl. *output*). Uporabniki so v javnih institucijah upravičenci na osnovi priznanih pravic in socialne

storitve prejemajo na točno določenih zakonskih podlagah. Večjih odstopanj k točno določenim predpisanim odnosom med uporabnikom in profesionalcem ni¹⁰. Izjemo birokratskemu modelu predstavljajo skupnostni programi¹¹, ki jih denimo pri nas v veliki meri izvajajo centri za socialno delo in delujejo v veliki meri po principih, ki jih pripisujemo zasebnim neprofitnim organizacijam. To pomeni, da so manj formalizirani, da so cilji zastavljeni širše in da se tudi kazalci učinkovitosti izvajanja ne merijo ozko ter v okviru finančnega vložka.

Nasprotno naj bi bile zasebne neprofitne organizacije bližje uporabnikom, hitreje naj bi zaznavale potrebe na terenu in pri obravnavi naj bi uporabnika upoštevale celostno. Uporabnik naj bi bil v celotnem procesu obravnave enakovreden udeleženec, ki bi bil ob koncu procesa opolnomočen in pripravljen na neodvisno življenje. Vendar v praksi prihaja do velikih razlik med organizacijami pri obravnavi uporabnika.

Prvi tip razlik lahko opazujemo v kontekstu odvisnosti zasebnih neprofitnih organizacij od javnega financiranja in izvajanja storitev za državo. V teh QUANGO organizacijah, ki izvajajo storitve javnih politik, se zelo pogosto dogaja premik k birokratskim principom. Kolarič in soavtorici (2002, 176) navajajo, da etatizacija zasebnih neprofitnih organizacij omogoča in zahteva zmeraj višjo stopnjo profesionalizacije ob hkratni formalizaciji nalog in vlog (morebitnih) prostovoljcev. V kontekstu organizacij, ki kot koncesionarji izvajajo določene storitve javnih politik, lahko to pomeni birokratizacijo postopkov ter pogosto tudi manj »prostora« in več kalkulacije pri izražanju mnenj uporabnikov.

Drugi tip razlik med zasebnimi neprofitnimi organizacijami izhaja iz osnovne vrednote oziroma ideološke podlage, na osnovi kateri so bile ustanovljene. Zasebne neprofitne organizacije, ki so bile ustanovljene na osnovi principa dobrodelnosti, uporabnike pogosteje

¹⁰ V obravnavi sektorskih razlik med vlogo in obravnavo uporabnikov zanemarjamo individualni vidik, v okviru katerega tudi mnogi profesionalci v javnem sektorju in tudi v profitnih organizacijah presegajo točno določene obrazce obnašanja in sega njihova pomoč širše.

¹¹ Skupnostni programi so programi tako javnih kot zasebnih neprofitnih organizacij, ki socialne storitve izvajajo v skupnosti. Delujejo po principu bližine in povezave med profesionalci in uporabniki v njihovem življenjskem okolju oziroma v njihovi skupnosti. V nekaterih državah delujejo tudi v okviru skupnostnih centrov, ki zajemajo večje število zelo različnih storitev in skupin pomoči in se nahajajo znotraj posameznih skupnosti ali pa sosesk, še zlasti, če gre za velike stanovanjske soseske.

obravnavajo kot osebe s primanjkljajem, ki jim je potrebno pomagati. Gre zlasti za organizacije na področju pomoči revnim, ki sodijo med najstarejše zasebne neprofitne organizacije in med katerimi je veliko tudi verskih organizacij. Zasebne neprofitne organizacije, ki so bile ustanovljene po principu vzajemnosti (npr. samopomočne organizacije), so članske organizacije, ki slonijo na medsebojni pomoči. To pomeni, da so člani oziroma uporabniki obravnavani enakovredno.

Tretja kategorija zasebnih neprofitnih organizacij so predstavniške skupine in uporabniška gibanja, o katerih smo govorili v poglavju o začetkih spreminjanja odnosov med uporabniki in izvajalci socialnih storitev. Gre za organizacije, v katerih imajo uporabniki enakovredno vlogo s profesionalci, in organizacije, ki so oblikovane po meri uporabnikov. Vloga uporabnikov je v takih organizacijah ključna in sodelovali naj bi v vseh ravneh odločanja in zagotavljanja storitev.

Kot kažejo sodobni trendi razvoja (Zimmer in Evers 2010) zasebne neprofitne organizacije pri zagotavljanju socialnih storitev vedno bolj tekmujejo z zasebnimi profitnimi ponudniki. Za profitne organizacije v sferi trga naj bi veljalo, da uporabnika obravnavajo kot potrošnika, kar pomeni, da jih uporabnik zanima v točki zadovoljstva z opravljenimi storitvami. Nimajo pa ambicij, da bi uporabniki širše sodelovali v upravljanju organizacije ali pri oblikovanju storitev. Le-te oblikujejo sami na podlagi evalvacijskih študij. V zadnjih letih, ko se na trgu socialnih storitev pojavljajo zelo velike vrzeli pri zagotavljanju storitev, pa profitne organizacije pokrivajo tudi vedno več storitev, ki so se prej zagotavljale v javnih institucijah in zasebnih neprofitnih organizacijah. Tako tudi profitne organizacije zagotavljajo vse več storitev za širši krog uporabnikov socialnih storitev, vendar pa v tem trenutku še nimamo na voljo širših študij, ki bi vključevale vidik vloge uporabnikov socialnih storitev v profitnih organizacijah. Glede na velike potrebe na tem področju in ob dejstvu, da je tekmovanje med ponudniki vedno hujše (Zimmer in Evers 2010), ne bi bilo neverjetno, če bi imele tudi profitne organizacije na področju odnosov z uporabniki v bližnji prihodnosti specifičen razvoj v lastni smeri (ne le v smeri uporabnika kot potrošnika). Vseeno je zelo malo verjetno, predvsem zaradi velikega družbenega potenciala v zasebnih neprofitnih organizacijah, ki ga Evers (2010) obravnava v okviru koncepta politične kulture (angl. *civiness*), da bi jim

organizacije iz drugih dveh sektorjev prevzele primat na področju *demokratske smeri razvoja odnosov* med uporabniki in izvajalci storitev.

Kolarič (2009) in Evers (2010) in delno tudi Pestoff (2007), pokažejo, da se razumevanje uporabnika in pogled na vlogo uporabnika v zagotavljanju socialnih storitev razvija vzporedno z družbenim razvojem. Vloge uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev se razlikujejo po različnih sektorjih, ki v različnih hierarhijah v državah sodelujejo v zagotavljanju socialnih storitev. Na primeru skupnostnih programov in QUANGO organizacij smo pokazali tudi, da se vloga uporabnikov razlikuje tudi v organizacijah znotraj samih sektorjev. V nadaljevanju bodo prikazani konkretni načini sodelovanja uporabnikov v zasebnih neprofitnih organizacijah in predstavljena dva osnovna modela sodelovanja uporabnikov.

4.2.2 Organizacijska raven participacije uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev

V tam razdelku analiziramo, kako razumejo participacijo uporabnikov v organizacijah, ki izvajajo socialne storitve. Zaradi njihove pomembne vloge na področju razvoja odnosov med uporabniki in izvajalci socialnih storitev, se večina analiz odnosov med organizacijami in uporabniki na področju socialnih storitev nanaša na vlogo uporabnikov v zasebnih neprofitnih organizacijah.

Participacija uporabnikov je splošen izraz, ki opisuje skoraj vsako dejavnost ali pobudo uporabnikov. Načini in stopnje participacije se med seboj razlikujejo. Najmanjša mera participacije pomeni pasivno prejemanje storitev, večja stopnja je sodelovanje v izvajanju projektov in programov, pri kateremkoli procesu v organizaciji, najvišja stopnja participacije uporabnikov pa pomeni (so)odločanje ne le o storitvah, marveč tudi o usmeritvah in načrtovanju prihodnosti v organizaciji, katere storitve uporabljajo oziroma katere člani so. Kot se bo videlo v nadaljevanju, so pristopi v veliki meri odvisni tudi od razumevanja konteksta, v katerem se izvajajo storitve.

Z vprašanjem vključevanja uporabnikov v delovanje organizacij se je sistematično ukvarjal Robson s sodelavci (1997). Že na samem začetku so ugotovili, da so nek izraz razumeli in uporabljali zelo različno, tako sami sodelavci kakor tudi akterji v zasebnih neprofitnih organizacijah, ki so bile vključene v raziskavo. Zato so oblikovali vrsto definicij izrazov, ki se najpogosteje uporabljajo v razpravah o vključevanju uporabnikov.

Tabela 4.2: Koncepti sodelovanja z uporabniki

IZRAZ	POMEN
UPORABNIŠKI NADZOR (<i>user control</i>)	Uporabniki določajo cilje, vsebino, aktivnosti in alokacijo virov. Pridobivajo informacije o dejavnosti organizacije, jih analizirajo in se na njih odzivajo.
UPORABNIŠKO VODENA ORGANIZACIJA (<i>user managed, user run, user owned</i>)	Organizacije, v katerih imajo uporabniki nadzor (glej zgoraj). Ni nujno, da gre za uporabniško organizacijo.
UPORABNIŠKA ORGANIZACIJA (<i>user organization</i>)	Organizacija, v kateri igrajo vse vloge uporabniki – člani, vodje, uporabniki, osebje in drugi. Gre za ločine, sekte (<i>separatist groups</i>) in samopomočne organizacije.
K UPORABNIKOM ORIENTIRAN (<i>user led, user driven, user centred</i>)	Organizacije, v katerih se rezultati programov in storitev merijo in oblikujejo na podlagi ugotovljenih potreb in želja uporabnikov.
SKUPNO REŠEVANJE PROBLEMOV IN ODLOČANJE (<i>joint problem solving and decision making</i>)	Pri uvrščanju idej na dnevni red (<i>agenda setting</i>) in odločanju, kdaj sprožiti in implementirati kako idejo, sodelujejo tako uporabniki kot tudi profesionalci.
POSVET Z UPORABNIKI (<i>user consultation</i>)	Zbiranje informacij in mnenj uporabnikov o storitvah, predlogih sprememb v izvajanju starih ali uvajanju novih storitev v organizaciji. Ta princip je znan tudi pod izrazom raziskava trga (<i>market research</i>).
KREPITEV MOČI UPORABNIKOV (<i>user empowerment</i>)	Proces, v katerem uporabniki pridobijo moč, da vplivajo na odločitve o njihovih lastnih pogojih življenja in o storitvah v organizacijah. Krepitev moči je lahko spodbujena s strani uporabnikov samih ali s strani profesionalcev v organizacijah.
VKLJUČITEV UPORABNIKOV (<i>user involvement</i>)	Generični izraz, ki lahko opisuje skoraj vsako aktivnost ali iniciativo uporabnikov.
PARTICIPACIJA UPORABNIKOV (<i>user participation</i>)	Ravno tako generični izraz, ki poleg zgornjega izraza vključuje tudi sodelovanje uporabnikov na nekem področju delovanja organizacije in s tem tudi določeno stopnjo vpliva pri odločanju
UPORABNIŠKI ODBOR / MREŽA / TELO / STRUKTURA (<i>user committee, user network, user body, user arm, user structure</i>)	Opisuje raznoterost struktur, v katerih imajo uporabniki določeno stopnjo relativnih virov in prostora in hkrati niso zaznani kot ločeni od celotne organizacije po svojem statutu ali virih in funkcijah.
UPORABNIŠKO GIBANJE (<i>user movement</i>)	Uporabniško gibanje pomeni celoto aktivnosti uporabnikov kot posameznikov, delujočih v skupinah ali organizacijah, ki se zavzemajo za povečanje politične, družbene ali ekonomske moči uporabnikov.

Vir: Robson in drugi (1997) v Boškić (2003).

Ena od osnovnih ugotovitev Robsonove raziskave, ki se je kasneje potrdila tudi v drugih sorodnih raziskavah, je bila, da v zasebnih neprofitnih organizacijah, ki zagotavljajo socialne storitve, participacijo uporabnikov razumejo bolj kot odzivanje na storitve, ki jih organizacija ponuja, in ne kot večji nadzor nad upravljanjem in delovanjem organizacije. Kot bomo videli v nadaljevanju, to pomeni, da bolj uporabljajo potrošniški kot demokratični model sodelovanja z uporabniki. V več kot polovici organizacij, ki so jih zajeli v raziskavi, so v debati o participaciji uporabnikov izpostavljali pogoje za izboljšanje storitev, zadovoljevanju potreb uporabnikov in boljši usmerjenosti storitev na specifične potrebe uporabnikov (Robson in drugi 1997). Manj jih je omenjalo krepitev moči uporabnikov in/ali njihovo vplivanje na politiko organizacije. V četrtini organizacij so poročali, da so uvedli posebne programe, namenjene prav vključevanju uporabnikov, v večini organizacij pa so poročali o vključevanju uporabnikov skozi različne, med seboj nepovezane iniciative (Robson in drugi 1997).

Za bolj aktivno participacijo uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev morata biti na organizacijski ravni izpolnjena *dva pogoja* (Croft in Beresford 1993; Phillips in drugi 1994):

- *dostop* (od fizičnega dostopa do prostorov, prek članstva v organih odločanja do odločanja o denarju);
- *podpora* (za osebno rast, razvoj spretnosti, podpora za doseg enakih možnosti kot jih imajo ostali ljudje).

Ker se organizacije po nastanku in načinu delovanja med seboj razlikujejo, mora vsaka organizacija sama najti in opredeliti načine za spodbujanje participacije uporabnikov v izvajanje svojih programov in v svoje delovanje.

Na podlagi empiričnih podatkov, pridobljenih v zasebnih neprofitnih organizacijah, so Robson in sodelavci oblikovali naslednji seznam *dejavnosti*, preko katerih so uporabniki vključeni v delovanje organizacij (Robson in drugi 1997, 5):

- oblikovanje politike organizacije in evalvacija prek formalnih in neformalnih oblik ter anket;
- kampanje, publikacije;
- konzultacije pri zbiranju denarja;
- udeležba pri delovnih srečanjih, delovnih skupinah, odborih stanovalcev in podobno;

- uporabniški organi in samopomočne skupine v okviru organizacije ali v kakšnih drugih navezavah z organizacijo;
- zagovorništvo;
- usposabljanje drugih uporabnikov;
- prostovoljno delo uporabnikov;
- novačenje novih članov in osebja;
- usposabljanje in uvajanje osebja;
- sprejem obiskovalcev (prvi stik z organizacijo).

Ugotovimo lahko, da so uporabniki bolj vključeni tako v praktične naloge kakor v vloge na formalni ravni organizacij, kot je na primer članstvo v organih odločanja.

Croft in Beresford (1993) razlikujeta naslednje tipe vključevanja uporabnikov:

- posvetovanje ali konzultacija;
- komentar, evalvacija storitev;
- vključenost pri načrtovanju in razvoju novih politik.

Uporabniki v zasebnih neprofitnih organizacijah so pogosto vključeni tudi v *raziskovanje*. Beresford (2008) opozarja, da je vključevanje uporabnikov socialnih storitev v raziskovanju, postalo skoraj nuja, vendar se v praksi pojavljajo mnoge težave. Prevladujoči vzorec je pridobivanje mnenj in stališč uporabnikov storitev. Občasno tudi sedijo v upravah, posvetovalnih organih, komentirajo predloge in podajajo mnenja o projektih (Beresford 2008). Pristop k vključevanju uporabnikov v zadnjem desetletju 20. stoletja je po Beresfordovem mnenju menedžerski-konzumeristični (potrošniški), saj sloni na marketinških premisah, kako »izboljšati produkt«, kar se odvija skozi testiranje na trgu in skozi odzive strank. Uporabniki so tu svetovalci (Beresford 2008). Tovrstni pristop velja za apolitičnega, za nevtralnno tehniko. Največja težava opisanega je »simboličnost« (angl. *tokenism*), kar pomeni, da se uporabniki in uporabniške organizacije srečujejo z občutki izkoriščenosti in manipuliranosti. Beresford (2008) opozarja, da uporabniki ne želijo biti vključeni v raziskave, v katerih:

- nimajo vpliva na fokus ali pa raziskave, v katerih fokus za njih ni aktualen;
- imajo občutek, da je namen koristiti naročnikom raziskave in sistemu storitev, ne pa njim;
- so osnovne vrednote drugačne od njihovih;

- bi bile oblikovane tako, da bi dobljeni rezultati lahko vodili v to, da bi se njihova moč manjšala;
- nimajo besede pri tem, kam vodijo rezultati in ugotovitve.

Tudi v odgovor na razočaranja, ki so jih uporabniki in organizacije doživljali, se je v zadnjih tridesetih letih razvilo raziskovanje, katerega nosilci so uporabniki, njihove organizacije in tudi raziskovalci s področja uporabe storitev. Tu so pionirji ljudje z ovirami, ki so raziskovanja razumeli kot del širše strukture zatiranja in diskriminacij v družbi. Navdihovale so jih skupine kritičnih družbenih raziskovalcev, kot so feministke in antirasisti (Beresford 2008). Razvili so emancipatoren in uporabniško nadzorovan pristop k raziskovanju, za katerega je značilno:

- da proces raziskovanja teži k izenačevanju odnosov med raziskovalci in uporabniki oziroma udeleženci raziskav;
- da je raziskovanje usmerjeno k spremembam na osebni in družbeni oziroma politični ravni, ne pa kot raziskovanje, ki je usmerjeno na produkcijo znanja.

Tovrstno raziskovanje temelji na emancipatornem-osvoboditvenem modelu (Beresford 2008). Raziskovalci z ovirami so veliko bolj orientirani na koristnost raziskave kot na samo znanje, poudarek pa ni na participaciji, temveč na emancipaciji. Raziskovalcem, ki se ravna po tradicionalnih raziskovalnih vrednotah, kot so nevtralnost, objektivnost in distanca, odgovarjajo, da omenjene vrednote zmanjšujejo pomen in veljavnost neposrednih izkušenj (Beresford 2008).

Osnovna modela, ki ju organizacije uporabljajo pri vključevanju uporabnikov in ki se med seboj razlikujeta po tem, kakšna naj bi bila vloga uporabnika v zagotavljanju socialnih storitev, sta demokratični model in potrošniški model.

4.2.2.1 Demokratični in potrošniški model vključevanja uporabnikov

Na tem, kako je razumljen uporabnik, temeljijo tudi različni modeli vključevanja uporabnikov v delovanje organizacij. Parsons (1999, 530) navaja naslednje tipe ukrepov za izboljšanje dostopa do storitev, ki ustrezajo določenemu razumevanju uporabnika:

- uveljavljanje državljskih pravic (uporabnik kot *državljan*);

- trženje (marketizacija) javnih servisov in storitev (uporabnik kot *potrošnik*);
- politike enakih možnosti.

Razlika med državljanom in potrošnikom je po Parsons (1995) predvsem v percepciji subjekta. Državljan je oboje, producent in potrošnik, medtem ko na potrošnika nikoli ne gledamo tudi kot na producenta. Državljan je torej udeleženec tudi pri produkciji politik in programov, s tem pa tudi soustvarjalec storitev. Podobno menijo tudi Edgar in drugi (1999), ki opozarjajo na kontekst, ko iz »uporabnika« postane posameznik »udeleženec oziroma *participant*«. To pomeni, da sam sodeluje pri opredeljevanju lastnih potreb in da tega zanj ne počnejo drugi. Za potrošniške organizacije pa je značilno, da potrebe uporabnikov opredelijo v organizaciji, ki storitve izvaja.

Beresford in Croft (1993) ponazarjata osnovne značilnosti potrošniškega in demokratičnega modela s tremi »E-ji« oziroma tremi »P-ji«. Kot tri osnovne značilnosti potrošniškega modela navajata ekonomičnost (angl. *economy*), učinkovitost (angl. *efficiency*), uspešnost (angl. *effectiveness*). Za demokratični model naj bi bila značilna participacija (angl. *participation*), partnerstvo (angl. *partnership*) in delitev moči (angl. *power sharing*). Ta delitev je sicer zelo jasna in razumljiva, vendar je morda preveč polarna. Tudi v organizacijah z demokratičnim principom je namreč, ne glede na to, da so storitve oblikovane glede na ugotovljene potrebe, pomembna učinkovitost in uspešnost izvedbe storitev. Vse bolj uveljavljajoči se *pogodbeni način* izvajanja storitev ima na primer značilnosti obeh modelov. Lahko je zasnovan na podlagi predpostavke, da bo pogodba uporabnika motivirala, kar je bolj ekonomično od pasivnega prejemanja storitev. Hkrati pomeni pogodbeni način tudi neko delitev moči, saj predpostavlja pravice in obveznosti obeh subjektov v interakciji – izvajalca in uporabnika (potrošnika ali državljana).

Bolj jasno in predvsem manj ideološko razliko med modeloma podajajo Robson in sodelavci (1997). Navajajo, da se model vključevanja uporabnikov loči glede na to, kako v organizacijah odgovorijo na naslednji vprašanji:

- Na kakšen način lahko zagotovimo, da bodo *storitve*, ki jih organizacija ponuja, zadovoljevale potrebe tistih, ki jih uporabljajo?
- Na kakšen način lahko zagotovimo, da bo *organizacija* oblikovana glede na zahteve njenih uporabnikov?

Organizacije lahko odgovorijo na dva načina. Če se sprašujejo po ustreznosti svojih *storitev*, uporabnike obravnavajo kot *potrošnike* oziroma *stranke*. To pomeni, da na primer z anketo ali drugim načinom evalvacije raziščejo, kako uporabniki dojemajo njihove storitve, in na ta način stalno spremljajo ustreznost ter kvaliteto svojih storitev. V tem primeru morajo imeti jasno opredeljen pritožbeni postopek, ki uporabnika varuje, da lahko izrazi svoje mnenje. To je *potrošniški pristop*.

Drugi pristop je *demokratičen*. V njem je povezava med organizacijo in uporabniki percipirana širše, kot sežejo storitve organizacije. Organizacija (oziroma profesionalci v organizaciji) so v tem primeru odgovorni članstvu, članstvo pa je tisto, ki voli organe organizacije in usmerja politiko organizacije. Pri demokratičnem pristopu je potrebno zagotoviti dialog med različnimi podskupinami ali interesnimi skupinami v organizaciji in vodstvom organizacije. Ni dovolj, da lahko uporabniki enkrat na leto glasujejo na občnem zboru, ampak morajo imeti možnost stalnega vplivanja. Poleg tega je potrebno jasno določiti status v organizaciji – kdo je član, uporabnik, član osebja ali organov v organizaciji, saj morajo biti tudi njihove vloge temu primerne. Izjave za javnost daje na primer lahko nekdo od uporabnikov, vendar tisti, ki tudi na druge načine sodeluje v organizaciji. Poleg tega je pomembno, da je med osebjem tudi oseba, ki predstavlja neposredno povezavo med članstvom in vodstvom in ki lahko članom ponudi neposredne informacije ali se odzove na pripombe članov in uporabnikov.

Demokratičnemu modelu je blizu sistem vodenja, ki je percipiran kot prostor različnih interesnih skupin. Le-te se med seboj pogajajo za prioritete, cilje, sredstva in druge elemente politike organizacije. Gre torej za politični proces in prostor, v katerem skušajo akterji uveljaviti svoje interese, pri tem pa so tudi čustveno vpleteni (Robson in drugi 1997).

Načinov za doseg demokratizacije je več. Somerville (1998, 241) analizira demokratizacijo odnosov z uporabniki v okviru dveh smeri procesa. Proces poteka »od zgoraj navzdol«, če ga spodbujajo akterji z več moči in »od spodaj navzgor«, kadar se zanj začnejo boriti akterji z manj družbene moči. Proces demokratizacije »od zgoraj navzdol« lahko poteka na štirih ravneh:

- prenos znanja z informacijami, izobraževanjem in usposabljanjem;

- prenos specifičnih individualnih in skupinskih pravic;
- preskrba s finančnimi in drugimi viri;
- prenos ali prepoznanje specifičnih sposobnosti za pogajanje, odločanje ali nadzorovanje.

Tudi proces demokratizacije »od spodaj navzgor« lahko poteka na štirih ravneh (Somerville 1998, 241):

- naraščajoča formalna in neformalna participacija v kolektivnih aktivnostih;
- naraščajoče uveljavljanje pravic, ki so priznane »od zgoraj«;
- povečana asertivnost pri dostopu do virov in sredstev za participacijo in uveljavljanje priznanih pravic;
- povečan pritisk za participacijo v procesih odločanja.

Barnes (1997) opozarja na to, da je za mnoge aktiviste *zares* demokratičen pristop le tisti, ki se odvija v samo-organiziranih skupinah. To pomeni, da je vsak poskus demokratizacije »od zgoraj navzdol« vedno enosmeren in da pri tem pogosto ne gre za prenos moči.

Ena izmed ključnih razlik med demokratičnim in potrošniškim modelom je odnos do vprašanja družbenih razmerij moči. Že v zgoraj podanih razlikah, ki sta jih izpostavila Beresford in Croft (1993), je jasna razmejitev med modeloma na osnovi moči. V okviru potrošniškega principa naj ne bi šlo za prenos moči, medtem ko naj bi se v okviru demokratičnega principa moč delila. Uporabniška perspektiva znotraj potrošniškega modela vzdržuje pogoje podreditve, torej vnaprej definiranih odnosov moči, kar podrejenemu posamezniku onemogoča, da bi identificiral razloge podreditve. Osebe, ki so vedno dobile največ od države blaginje, so tiste z največjo količino kulturnega kapitala. To so profesionalni uporabniki. Podrejeni uporabniki pa sami pripomorejo k svoji vlogi podrejenega s tem, ko odigrajo svojo vlogo podrejenega (Cowden in Singh 2007). Obratno pa demokratični oziroma participativni pristop spodbuja participacijo uporabnikov socialnih storitev na licu mesta in sloni na prepričanju, da morajo biti uporabniki osebno vključeni v socialne storitve, ki jih prejema. Poudarja organizacije z različnimi deležniki in zahteva, da uporabniki postanejo ko-producenti.

Robson s sodelavci (1997) in Beresford in Croft (1993) ugotavljajo, da večina organizacij pri vključevanju uporabnikov uporablja mešanico potrošniškega in demokratičnega pristopa. Ne glede na kontekst, morajo organizacije aktivno delovati za vključevanje uporabnikov. Formalna sprememba statotov in pravilnikov organizacij ni dovolj (Robson in drugi 1997). Zaradi razlik med organizacijami, ki so posebne entitete z lastnimi zgodovinami in cilji nastanka in z lastno strukturo, se načini sodelovanja z uporabniki med seboj zelo razlikujejo. Organizacije morajo same oblikovati sebi skladne politike za vključevanje uporabnikov.

4.3 Možnosti za ravnanje uporabnikov, ko niso zadovoljni z načinom zagotavljanja socialnih storitev

Doslej smo obravnavali vlogo uporabnikov socialnih storitev v smislu možnosti njihove participacije v celotnem procesu zagotavljanja storitev in v določenih primerih tudi različne možnosti participacije uporabnikov v organizacijskih telesih. V nadaljevanju obravnavamo vprašanje, kakšne možnosti ravnanja imajo uporabniki storitev, če niso zadovoljni bodisi z načinom, na katerega so izvedene storitve, bodisi z odnosom, ki ga imajo do njih strokovnjaki v organizacijah, od katerih prejemajo storitev.

Odpiranje trga socialnih storitev v 1980. in 1990. letih naj bi uporabnikom omogočilo večji vpliv nad tem, kje bodo zadovoljevali svoje potrebe in na kakšen način. Kljub temu pa različni avtorji (npr. Pestoff 2007; Ranci in Montagnini 2010) opozarjajo, da v praksi situacija ni tako enoznačna. Prvi pomembni dejavnik, ki vpliva na možnosti ravnanja ob nezadovoljstvu s storitvami, je sama ponudba storitev. Omenjeni avtorji navajajo, da so se trgi socialnih storitev v veliki meri oblikovali tako, da na njih namesto monopolistov nastopajo oligarhi. Ponudba torej ostaja omejena in s tem tudi možnosti za različna ravnanja uporabnikov. Drugi pomembni dejavnik pa je, ali in v kolikšni meri so uporabniki seznanjeni s tem, kdo vse ponuja storitev, ki jo uporabnik potrebuje. V okviru drugega vprašanja je lahko diverzificirana ponudba s stališča uporabnika nezaželena, saj lahko od uporabnika zahteva prevelik osebni angažma pri dostopu do storitev. V tem oziru je lažje, če je dostop do storitev omogočen na enem mestu, kot so pri nas centri za socialno delo, v nekaterih državah pa so to skupnostni centri in podobno. Seveda pa je ravno centraliziranost socialnih storitev lahko problem v primerih, ko je uporabnik dejansko nezadovoljen z načinom izvajanja storitve ali

pa z načinom obravnave pri izvajalcu. V teh primerih pridejo v ospredje možnosti ravnanja, pri čemer je potrebno imeti v mislih dejstvo, da gre pri zagotavljanju socialnih storitev v veliki večini primerov za omejeno ponudbo in hkrati za posameznike in kategorije prebivalstva, ki so pogosto v ranljivi situaciji in dejansko odvisni od pomoči, ki jo prejemajo v obliki socialnih storitev.

Pri analizi vprašanja o možnostih ravnanja ob nezadovoljstvu s socialnimi storitvami se v analizi javnih politik običajno opiramo na Hirschmanovo opredelitev možnih načinov ravnanja, ki ju je poimenoval "*odhod*" (angl. *exit*) in "*izražanje nezadovoljstva*" (angl. *voice*):

- *Odhod* pomeni, da uporabnik ob nezadovoljstvu zamenja ponudnika socialne storitve. Medtem ko je na tržnem področju v praksi to najbolj uporabljana oblika ravnanja, se na področju socialnih storitev za to odloča zelo malo uporabnikov. Seveda se najdejo izjeme in nemalokrat, zlasti v zasebnih neprofitnih organizacijah, ki zagotavljajo socialne storitve, opažajo »kroženje« nekaterih uporabnikov, še zlasti na področju obravnave nasilja in na področju duševnega zdravja.
- *Izražanje nezadovoljstva* po drugi strani ne pomeni odhoda iz dane situacije, marveč pisno ali ustno pritožbo ustreznim organom ali osebam. Za izvajalce storitev naj bi bilo tako ravnanje zaželeno, saj omogoča sprotno vrednotenje lastne izvedbe in odpira možnosti za popraviljanje in izboljševanje kakovosti tako na ravni odnosov z uporabniki kot na ravni same izvedbe socialnih storitev.

Tudi Stewart in Taylor (v Somerville 1998) analizirata strateške možnosti ravnanja, ki jih imajo posamezniki in skupine v odnosu (ravnanju) z izvajalci socialnih storitev. Prvo razsežnost predstavljajo *aktivne* ali *pasivne* možnosti. Odhod in izražanje nezadovoljstva uvrščata med aktivne možnosti, med pasivne možnosti pa uvrščata apatičnost in zvestobo. Pri drugi razsežnosti opredeljujeta *konstruktivnost* oziroma *destruktivnost* izbire ravnanja. Med konstruktivne strategije štejeta zvestobo in izražanje nezadovoljstva, med destruktivne možnosti pa izhod in apatičnost. Že prej smo opozorili, da strategije težko dokončno opredelimo kot konstruktivne ali destruktivne oziroma aktivne ali pasivne. Tudi Somerville (1998) opozarja, da strategija odhoda ni nujno vedno destruktivno dejanje. Za posameznika lahko pomeni povsem konstruktivno dejanje in z njim lahko poveča nadzor nad življenjem, sploh kadar gre za nasilje.

Med uporabniki socialnih storitev je pogosta tudi izbira tretje možnosti ravnanja, ki jo je tudi Hirschman posebej opredelil; gre za izbiro »zvestobe« (angl. *loyalty*). Uporabniki so pogosto navajeni na določeno osebo, h kateri prihajajo, in če so z načinom obravnave relativno zadovoljni, se ne odločajo za spremembo tudi v primerih, ko postanejo nezadovoljni. Karn in sodelavci (1997) navajajo, da je lahko na primer občutek osebne hvaležnosti za preteklo pomoč ali podobno politično prepričanje pomemben dejavnik, ki ljudi spodbuja, da "potrpijo še malo več". Na zvestobo ponudnikom storitev vplivajo tudi negotovost in spremembe v družbi in še zlasti zgoraj omenjena omejena ponudba socialnih storitev. Posledici dolgotrajne zvestobe sta lahko dve:

- Hirschman (v Karn in drugi 1997) verjame, da je posledica dolgotrajne zvestobe pogosto izražanje nezadovoljstva, vendar uporabniki izrazijo nezadovoljstvo z večjo stopnjo odločnosti, kot če bi ga izrazili takoj (npr. emocionalni izbruhi).
- Karn in sodelavci (1997) pa ugotavljajo, da je posledica dolgotrajne zvestobe pogosteje *apatičnost*, ker uporabniki enostavno ne vidijo možnosti za spremembo.

Pogosto – če so odvisni od enega samega izvajalca socialnih storitev (npr. javne institucije) – dejansko druge možnosti za ravnanje tudi nimajo in zato je zvestoba ponudniku storitev lahko prisilna. To se dogaja, kadar je ponudnik monopolist na trgu socialnih storitev ali pa uporabnik ne pozna drugih ponudnikov in bi mu zamenjava ponudnika storitev vzela preveč energije.

Če pogledamo možnosti ravnanja uporabnikov skozi kriterij raznovrstnosti zagotavljanja socialnih storitev med različnimi sektorji, bi lahko sklepali, da imajo več možnosti za izbiro načina ravnanja (ob nezadovoljstvu z načinom izvedbe storitve ali z načinom obravnave v organizaciji, ki zagotavlja socialne storitve) uporabniki v državah, kjer je ponudba socialnih storitev bolj porazdeljena med različnimi sektorji. Pri tem, kako raznovrstna je ponudba socialnih storitev, si lahko pomagamo s tipologijo sistemov blaginje, ki so jo Kolarič in sodelavki (2002, 56) razvile glede na hierarhijo sfer pri zagotavljanju socialne varnosti in blaginje v posameznih državah.

Za države s socialno-demokratskim sistemom blaginje in za države, v katerih je bil državno-socialistični sistem blaginje, v zagotavljanju socialnih storitev prevladuje sfera države. To pomeni, da ima (v državno-socialističnem sistemu blaginje je imel) javni sektor bistveno vlogo pri zagotavljanju socialnih storitev. V takem sistemu imajo uporabniki najmanjšo možnost aktivnega pristopa v izražanju nezadovoljstva s storitvami, saj imajo malo možnosti zamenjave ponudnika. V socialno-demokratskem sistemu blaginje je na drugem mestu v hierarhiji trg, kar pomeni, da imajo uporabniki možnost socialno storitev tudi kupiti, vendar je ta možnost še zlasti na področju socialnovarstvenih storitev za uporabnike neugodna, ker gre za družbeno ranljivo populacijo. Tako v socialno-demokratskem kot v državno-socialističnem sistemu blaginje je zasebni neprofitni sektor na področju zagotavljanja socialnih storitev relativno slabo razvit, saj je obseg lastne produkcije države blaginje v okviru javnega sektorja prevelik, da bi zasebni neprofitni sektor lahko tekmoval z njim. V Sloveniji recimo prevladuje model dominacije države, za katerega je značilno, da zasebne neprofitne organizacije le zapolnjujejo vrzeli javnega sektorja (Kolarič in drugi 2002). Na podlagi zapisanega je možno sklepati, da je v teh dveh sistemih blaginje najverjetnejša možnost ravnanja uporabnika ob nezadovoljstvu s storitvami (prisilna) zvestoba ponudniku storitev ali pa izražanje nezadovoljstva (zlasti preko uveljavljenih oblik pritožb), saj izbor drugega ponudnika socialnih storitev ni zelo verjetna možnost.

Za države z liberalnim sistemom blaginje je značilno, da je trg primarna sfera, na kateri si posamezniki zagotavljajo blaginjo. Ker obstoj trga posledično implicira obstoj več ponudnikov, naj bi bila ponudba raznovrstnejša, kar pomeni, da naj bi imeli uporabniki v primerih, da so ti trgi zares vzpostavljeni, ob nezadovoljstvu s storitvijo več možnosti odhoda k drugim ponudnikom socialnih storitev, predvsem k drugim ponudnikom iz zasebnega profitnega sektorja. Ker naj bi trg impliciral določeno tekmovanje ponudnikov za stranke (uporabnike), to pomeni, da imajo uporabniki socialnih storitev v tem sistemu blaginje teoretično tudi največ možnosti za izražanje nezadovoljstva. Vendar če to velja za storitve s področja zdravja in šolstva, pa je manj verjetno, da imajo tudi uporabniki socialnovarstvenih storitev enake možnosti za svobodno izbiro načina reagiranja v primeru nezadovoljstva. Socialnovarstvene storitve in njihovi uporabniki so v liberalnem sistemu, ki temelji na principu preverjenih potreb, najbolj stigmatizirani, zato sta na področju socialnovarstvenih storitev najbolj verjetni strategiji (prisilna) zvestoba ponudniku in apatija.

Značilnost držav s konservativno-korporativističnim sistemom države blaginje je obstoj kvazitrga in partnerskega odnosa med državo in zasebnimi neprofitnimi organizacijami, kar pomeni, da zasebne neprofitne organizacije producirajo predvsem socialne storitve za državo. V državah s konzervativno-korporativističnim sistemom je zasebni neprofitni sektor dobro razvit in ponudba socialnih storitev v zasebnih neprofitnih organizacijah razvejana. Kvazitrg si prvo mesto v hierarhiji sfer deli s trgom s plačljivimi socialnimi storitvami. Če je organizacij, ki izvajajo določen tip storitev, veliko, in ne gre za oligopol ponudnikov, potem imajo uporabniki v tem sistemu dejansko največ konkretnih možnosti za odhod k drugemu ponudniku v primeru nezadovoljstva. Zaradi tekmovanja za stranke (uporabnike) velja enako tudi za možnost izražanja nezadovoljstva s storitvami. Stopnja (prisilne) zvestobe je v konservativno-korporativističnem sistemu teoretično najmanjša, saj vsi, ki svojih potreb ne morejo zadovoljiti na trgu ali kvazitrgu, to lahko še vedno storijo v javnih institucijah. Ta hierarhija sfer in odnos med njimi, zlasti s kvazitrgom socialnih storitev je za uporabnika potencialno najugodnejša pri izbiri ponudnika socialne storitve.

Za katoliški sistem blaginje s prevladujočo vlogo neformalnih omrežij in katoliške cerkve (Kolarič in drugi 2002) predvidevamo, da je stopnja družbenega nadzora tako velika, da imajo posamezniki v manjših skupnostih malo možnosti izbire med različnimi ponudniki socialnih storitev in da imajo malo možnosti menjave ponudnika storitev. Seveda pa je možno, da v določenih državah druge zasebne neprofitne organizacije s svojo ponudbo tekmujejo s katoliško cerkvijo, kot denimo Ranci in Montagnini (2010) navajata za primer Italije. V Italiji je na eni strani ogromno zasebnih neprofitnih organizacij ustanovljenih s strani katoliške cerkve, po drugi strani pa gre za državo z močno levičarsko tradicijo in z zasebnimi neprofitnimi organizacijami s tega ideološkega pola. Še vedno pa smatramo, da je zaradi tako diametralno različnih ideologij obeh polov zasebnih neprofitnih ponudnikov malo možnosti, da bo uporabnik iz enega tipa organizacije ob nezadovoljstvu s storitvijo odšel k zasebnemu neprofitnemu ponudniku z nasprotnega ideološkega pola, saj bi moral ob tem spremeniti svoj svetovni nazor oziroma pogled na svet (to se sicer lahko zgodi ob zelo hudih izkušnjah, kot so določene vrste nasilja).

Analiza možnosti ravnanja ob nezadovoljstvu s storitvami glede na posamezne sisteme blaginje pokaže, da imajo teoretično največ možnosti za zamenjavo ponudnika ali za izražanje

zadovoljstva v državah, kjer obstaja trg ali/in kvazitrg ponudnikov socialnih storitev, ki ima primarni položaj v hierarhiji sfer. Obstoj več ponudnikov smo že v začetku identificirali kot tisti kriterij, ki uporabniku teoretično omogoča odhod k drugemu ponudniku ali izražanje nezadovoljstva z načinom, kako je storitev izvedena, saj ta spodbuja tekmovanje med ponudniki za uporabnike. To pomeni, da imajo po tej determinanti največ možnosti za tako ravnanje uporabniki v državah s konservativno-korporativističnim sistemom blaginje, sledijo mu uporabniki v državah z liberalnim sistemom blaginje, kjer je po naši oceni omejena možnost aktivnega ravnanja uporabnikov ob nezadovoljstvu s storitvami zlasti na področju socialnovarstvenih storitev. V državah s socialno-demokratskim modelom in nekdanjim državno-socialističnim modelom, kjer država zagotavlja socialne storitve s svojo mrežo javnih institucij, je obstoj drugih ponudnikov odvisen zlasti od obsežnosti javne mreže – tako po dostopnosti kot glede na ponudbo storitev. Zapisane ugotovitve predstavljajo teoretske možnosti ravnanja uporabnikov in ne upoštevajo različnih ideologij, na katerih temeljijo načini obravnave uporabnikov v posameznih organizacijah¹².

Možnosti za ravnanje uporabnikov ob nezadovoljstvu s storitvami lahko analiziramo tudi z vidika vprašanja, kateri model participacije uporabnikov – demokratični ali potrošniški, uporabljajo organizacije posameznih sektorjev, ki v državah v različnih kombinacijah sodelujejo v zagotavljanju socialnih storitev. Če si v organizacijah kot osnovno postavijo vprašanje, kako naj bodo zasnovane socialne storitve, da bodo čim bolj po meri uporabnika, gre za potrošniški model, ki je še posebej značilen za profitni sektor. Za profitni sektor pa smo že navedli, da je odhod k drugemu ponudniku najbolj značilno ravnanje ob nezadovoljstvu. Sledi izražanje nezadovoljstva, kar naj bi omogočilo izboljšanje kakovosti storitev. Zvestoba kot način ravnanja bi bila v idealnih tržnih razmerah zadnji izbor uporabnika.

V zasebnih neprofitnih organizacijah, ki delujejo kot predstavniške organizacije, naj bi na osnovi primarnih vrednot organizacije bolj veljal princip, da naj bo organizacija kot celota organizirana na način, da bo uporabniku kar najbližje. V takem kontekstu naj bi bili uporabniki ko-producenti storitev in veljal naj bi torej demokratični model. Uporabnik bi ob nezadovoljstvu s storitvijo in tudi z načinom obravnave izrazil svoje mnenje in dosegel

¹² Le empirična analiza bi lahko potrdila ali ovrgla zapisane ugotovitve. V praksi nismo zasledili nobene raziskave, v okviru katere bi bilo v različnih državah raziskano ravnanje uporabnikov ob nezadovoljstvu s storitvami s pomočjo kombinacije tukaj uporabljenih konceptov!

spremembo. V takem primeru odhod ne bi bil potreben, prisilna zvestoba tudi ne, saj bi imel uporabnik možnost vpliva. Situacija pa je malo drugačna v zasebnih neprofitnih organizacijah, ki izvajajo socialne storitve za državo in so bistveno odvisne od njenega financiranja (QUANGO). Verjetno je v slednjih že sam odnos do uporabnikov in način obravnave uporabnikov bolj podoben odnosu v javnih organizacijah, s tem pa tudi možne strategije ravnanja uporabnikov ob nezadovoljstvu. Javne organizacije pa uporabnikom omogočajo zlasti izražanje nezadovoljstva v obliki pritožb na izvedbo postopkov.

4.4 Kritike diskurza participacije uporabnikov

Zdi se, da danes ni več nikakršnega dvoma o tem, da morajo imeti uporabniki pri zagotavljanju socialnih storitev določeno vlogo, saj so večjo vključenost uporabnikov v zagotavljanje socialnih storitev zahtevali tako kritiki države blaginje z neoliberalnega ideološkega pola kot tudi predstavniška gibanja. Bolj je postavljeno v ospredje vprašanje, kakšno vlogo naj imajo oziroma na kakšen način naj bodo vključeni v zagotavljanje storitev ter kako pomembno vlogo naj igrajo pri zagotavljanju storitev. Zagovorniki participacije uporabljajo za zagovarjanje pristopa dve vrsti argumentacije (Cleaver 2001, 37):

- argument učinkovitosti – v tem kontekstu je participacija *orodje* za doseganje boljših rezultatov projektov, pobud ipd.
- argument enakosti in krepitev moči – v tem kontekstu je participacija *proces*, ki izboljšuje kapacitete posameznikov za izboljšanje ali spremembo lastnih življenj.

Participacija je postala dejanje zaupanja v razvoj in to zaupanje temelji na treh predpostavkah (Cleaver 2001, 36):

- participacija je že sama po sebi dobra (pozitivna);
- zagotovilo za uspeh je, da participacijo pravilno izvajamo;
- vprašanja o moči in političnosti ločujejo in so nekonstruktivna, zato se jih je potrebno izogibati.

Kritike samega diskurza participacije pa vendarle kažejo na to, da že sama ideja participacije temelji na določenih ideoloških podlagah, ki pomembno vplivajo na razumevanje vloge uporabnikov. Poleg tega se, tako kot samo področje vloge uporabnikov pri izvajanju socialnih

storitev, tudi kritike in težave pri obravnavi in vlogi uporabnikov razlikujejo glede na sistemsko in organizacijsko raven.

4.4.1 Kritike diskurza participacije oziroma ideologije participacije

Kritike samega koncepta participacije uporabnikov oziroma njihove vloge v zagotavljanju socialnih storitev se nanašajo predvsem na ideološke podlage, na katerih temelji sama ideja o potrebi po participaciji. Če se vrnemo v obdobje kritik države blaginje v 1970. letih, postane jasno, da današnje razumevanje uporabnikov in njihove vloge temelji na tedanjih predpostavkah. To predvsem pomeni, da gre iskati podlage za kritike v idejah, da je treba oblikovati načine vključevanja uporabnikov zato, ker so intervencije države v obliki socialnih storitev drugače neučinkovite in ker paternalistična obravnava uporabnikov vodi v odvisnost od storitev. Ker gre za prevladujoči neoliberalni predpostavki, ki sta botrovali vse večjemu poudarku na uporabniku, kot odgovornemu državljanu, ni nenavadno, da se kritike koncepta participacije na področju socialnih storitev pojavljajo zlasti na levem ideološkem spektru.

V resnici se je potrebno vprašati, kakšni so *motivi tistih, ki promovirajo pristope participacije*. Foucault je zagovarjal stališče, da če ne vemo, zakaj nekdo promovira nek pristop ali uporablja določen diskurz, tega pristopa ali diskurza ne bomo nikdar mogli razumeti, in nikdar ga ne bomo mogli kritično ovrednotiti (Foucault 1975; 1984). V 1970. letih je opozoril na pomen kritične analize nastanka in vsebine različnih diskurzov. Diskurz je razumel kot kompleksen proces, skozi katerega komuniciramo med sabo o določeni temi (Foucault 1975; 1984). Na primer, opozoril je na vlogo strokovnjakov (zdravnikov, psihiatrov) pri produkciji pojava »norosti« in kako se je odnos do »norosti« spreminjal skozi čas.

Nekatere kritike diskurza o participaciji bi lahko že uvrstili tudi med radikalne kritike. Pri tem imamo v mislih zlasti Cookeja in Kothari (2001), ki opozarjata na to, da je participacija postala danes že prisila. Participacijo vidita kot sistemsko tiranijo, ki že v svoji osnovi uteleša potencial za nepravilno rabo moči (Cooke in Kothari 2001). Zagovornike programov participacije vidita kot naivne pri vprašanju kompleksnosti družbenih odnosov moči in še posebej opozarjata, da je potrebno vedno raziskati, od kod izhajajo določene norme in vrednote, kot danes vključevanje uporabnikov v zagotavljanje socialnih storitev definitivno je. Analize družbenih razmerij moči so ena osrednjih socioloških tem, vendar pa po mnenju

avtorjev ravno zaradi zamegljenosti odnosov moči v današnjih družbah pogosto nismo sposobni videti, na kakšen način so vpete v vsakdanje družbene in kulturne prakse. To velja tudi za področje izvajanja socialnih storitev. Cooke in Kothari strneta svojo kritiko diskurza participacije v štiri točke (Cooke in Kothari 2001, 14):

- Predpostavka o iskrenosti motivacije in obnašanja akterjev v procesih participacije je naivna.
- Jezik participacije in krepitev moči zakriva dejansko željo po učinkovitosti programov in projektov.
- Subjekti, ki udeležujejo participativno retoriko in prakso delujejo kot »kvazireligijske združbe«.
- Poudarek na intervencijah na mikro ravni lahko zamegljuje in vzdržuje širše neenakosti in nepravilnosti na makro ravni.

Kritiki participativnih programov in projektov opozarjajo, da so njihovi zagovorniki ponavadi naivni glede *kompleksnosti odnosov moči* (Cooke in Kothari 2001, 14). Premalo se sprašujejo o tem, kako sta nastajala znanje in družbene norme. Kothari (2001, 146) nadalje opozarja, da bolj ko so programi zasnovani »široko participativno«, bolj so zamaskirani odnosi moči v skupnosti. Analize odnosov moči sicer niso nove, je pa pogosto prezrto, kako so odnosi moči v današnjih družbah zamegljeni in kako domujejo v vsakdanjih družbenih in kulturnih praksah.

Ob tem, ko so se pojavile zahteve po večji vlogi uporabnikov socialnih storitev v njihovem zagotavljanju, so se že takoj pojavile tudi kritike, vendar pa niso vplivale na širjenje programov participacije, saj so imele zahteve po vključevanju poleg kritik učinkovitosti države blaginje podporo tudi s strani samih uporabniških gibanj, torej tudi s strani zasebnih neprofitnih organizacij, ki so delovale z namenom pridobivanja pravic za svoje člane in/ali uporabnike. Razlika med obema strujama (neoliberalna struja in predstavniška gibanja), ki sta zahtevali večjo vlogo uporabnikov pri zagotavljanju socialnih storitev, je v ideološki podlagi. Tiste zasebne neprofitne organizacije, ki so na svoje uporabnike gledale kot na kompetentne državljane s pravicami in kot na uporabniška gibanja, so dejansko delovale po principu zahteve po ponovni delitvi družbene moči in zahtevale enakopraven dostop do javnega prostora za svoje uporabnike. Druga skupina zasebnih neprofitnih organizacij, ki so v mnogih državah že tedaj izvajale socialne storitve in delovale po principu hibridnih organizacij, saj so

dejansko izvajale državno (so)financirane programe, pa so bile verjetno pri zahtevah o delitvi moči z uporabniki manj odločne in so verjetno v najboljšem primeru nastopale z ambivalentne pozicije, saj so pri svojem odnosu mešale tako profesionalni pristop kakor zavest o uporabnikih kot o državljanih z enakimi pravicami.

Ne glede na eksplicitno retoriko o vlogi uporabnikov in o krepitvi moči pa kritiki diskurza participacije slednjo razumejo ne le kot način za zamegljevanje odnosov moči v družbah in med družbenimi skupinami, marveč dejansko kot sredstvo legitimizacije (Cooke in Kothari 2001; Hildyard 2001). Taylor (2001) je še bolj radikalen v svoji kritiki, saj zagovarja tezo, da so participativni diskurzi uporabni zato, ker podeljujejo/dajejo smisel. To pomeni, da diskurzi participacije, tako kot ostale ideologije, reproducirajo obstoječe zaloge znanja. Odnosi moči in družbenega nadzora se utrjujejo, saj profesionalci (socialne delavke, drugi svetovalci), v vseh sferah, tako v javnih kot v zasebnih ter tako v profitnih kot v neprofitnih, izhajajo pri svojem delu z uporabniki iz obstoječega znanja in ga reproducirajo. V tem kontekstu pa poteka tudi sama participacija uporabnikov in teh obstoječih kontekstih se prvenstveno vidi, kakšna je njihova družbeno percipirana vloga.

Hildyard (2001) v tem kontekstu opozarja, da se je potrebno vprašati, od kod izhaja v zadnjih letih opazen entuziazem do tega, da se z ljudmi posvetuje in se jih sprašuje po mnenju. Vključevanje uporabnikov legitimizira zahtevo po njihovi so-odgovornosti za učinkovitost državne intervencije oziroma legitimizira odvzem pravice do storitve, če se uporabnik izkaže kot nekooperativen. V skupinskih aktivnostih, v katere so lahko vključeni uporabniki, se izkaže, da udeleženci pogosto predstavljajo le številke, sama smer procesa in okvir pa so vnaprej zastavljeni (npr. pri članstvu v organih organizacij izvajalcev socialnih storitev, pri poročanju o številu uporabnikov določene storitve ipd.). Tudi v teh primerih so lahko uporabniki, ki so vključeni v organe organizacij, sami sredstvo za legitimizacijo. Tretji problem pri legitimizaciji diskurza participacije je, da notranje kritike služijo za legitimizacijo participativnih projektov in programov, niso pa njihov izziv (Cooke in Kothari 2001, 7).

Skupna značilnost vseh, ki zagovarjajo participacijo, ne glede na različne izhodiščne ideološke predpostavke je, da verjamejo, da obstaja vzročna povezava med večjo vlogo uporabnikov v procesih izvajanja socialnih storitev in spodbujanjem vključevanja uporabnikov v zagotavljanje storitev na eni strani ter med boljšimi programi in boljše

izvajanimi socialnimi storitvami na drugi strani. Povezava ni samoumevna. Mosse (2001) opozarja, da imajo procesi participacije relativno malo vpliva. Nadalje meni, da je dejansko vpliv procesov in programov participacije izjemno težko meriti, saj je zelo težko izdelati natančen merski instrument in po drugi strani postaviti merila uspešnosti, saj gre pri socialnih storitvah za uporabnike (zlasti socialnovarstvenih storitev), ki niso klasična večinska populacija, ampak heterogena populacija z zelo različnimi težavami in sposobnostmi participacije na način, kot jo snovalci programov razumejo.

Kritiki diskurza participacije priznavajo, da znotraj ortodoksnosti obstaja neka privzeta epistemološka samokritika, ki se med izvajalci kaže v neprestanih dialogih o kakovosti, veljavnosti in etiki lastnega početja. Funkcija teh konstantnih dialogov je v tem, da naj bi omejevali spodrseljaje, slabo prakso, pomanjkljive standarde in zlorabo vključenih ljudi (Cooke in Kothari 2001), kar dejansko v praksi tudi počnejo. Vendar pa tovrstna samokritičnost ne pomeni kritike pristopa *per se*, temveč gre zgolj za gibanje v prostoru znotraj diskurza. Na podlagi konstantnih dialogov in vrednotenj (evalviranj) se participativni programi in projekti prikazujejo kot fleksibilni in kot da se nenehno razvijajo na podlagi sprotnega reševanja nastajajočih problemov. To naj bi vodilo k pomembnim metodološkim prilagoditvam, ki so posledica potrebe po introspekciji (Cooke in Kothari 2001, 6). Večina izvajalcev in zagovornikov participativnih pristopov se torej zanaša na predpisane tehnike in na zapovedano samokritičnost in samoevalvacijo, vendar pa pri tem ne izstopijo iz okvirjev razmišljanja – na celoten koncept in diskurz ne pogledajo od zunaj.

Procesi participacije naj bi spodbujali in promovirali procese demokratizacije in krepitev moči. A v resnici je malo dokazov, kakšni naj bi bili dolgoročni učinki participacije na izboljšanje kakovosti življenja ranljivih skupin in kako se zaradi participacije dogajajo družbene spremembe (Clever 2001, 36). Dokazi za krepitev moči in okrepljenost se, glede na zgoraj zapisano, bolj nanašajo na pravilno izvedbo procesa kot na dokaze rezultatov.

V družboslovju je zelo zakoreninjen koncept *racionalnega ekonomskega človeka*. Hkrati pa simultano prevladuje predpostavka o človeku kot družbenemu bitju z *dobro naravo in dobronamernostjo*, ki jo ima do skupnosti in razvoja (Clever 2001, 48). Iz tega sledi predpostavka, da je participacija v človekovem interesu zaradi potencialnih dobrobiti in iz tega izhaja povezovanje participacije z odgovornostjo in ne-participacijo označuje kot

neodgovorno (Clever 2001, 48). Tudi večina uporabnikov različnih storitev, ne le socialnih, vidi same sebe kot bolj svobodne, če in kadar participirajo in so kooperativni. Vendar pa že Foucault (1975; 1984) opozarja, da ko posameznik misli, da je najbolj svoboden, se v resnici nahaja v krempljih zahrbtnih oblik moči, ki delujejo ne le skozi neposredne oblike zatiranja ampak skozi manj vidne strategije normalizacije in normalnosti. To pomeni, da uporabniki s svojo participacijo aktivno sodelujejo pri reproduciranju obstoječih odnosov, kar se še najbolj izraža ravno v vsakodnevnih praksah – ena od takih je na primer samonadzor.

Procesi participacije lahko privedejo do odločitev, ki so bolj tvegane, s katerimi se v resnici nihče od udeležencev ne strinja, racionalizirajo škodo, ki jo odločitev lahko povzroči drugim, in nenazadnje lahko postanejo sredstvo manipulacije z različnimi ideologijami (Cooke 2001).

Teoretske kritike, ki se nanašajo na sam diskurz participacije torej osvetljujejo ideološke predpostavke in problematizirajo obstoječe odnose moči v družbi ter še zlasti kažejo na to, da za samimi programi pogosto ne gre za humanitarne motive, temveč za reprodukcijo obstoječih odnosov. Po drugi strani pa kritiki diskurza participacije, čeprav opozarjajo na relevantne probleme, sami ne ponujajo nobene alternative, ki bi bila v trenutnih svetovnih okoliščinah splošno sprejemljiva! Njihova alternativa, ki jo pogosto ponujajo posredno, se nanaša na potrebo po prerazporeditvi odnosov moči v sodobnem svetu, zato tovrstne kritike pri oblikovalcih politik niso posebej priljubljene.

4.4.2 Težave pri vključevanju uporabnikov in težave z vlogo uporabnikov pri zagotavljanju socialnih storitev na organizacijski ravni

Večina kritik participacije uporabnikov v zagotavljanje socialnih storitev in njihove vloge v organizacijah, ki zagotavljajo socialne storitve, se nanaša na tehnike izvedbe, na to, kako delujejo izvajalci (Cooke in Kothari 2001). Področja kritik participacije uporabnikov in njihove vloge pri zagotavljanju na organizacijski ravni lahko vsebinsko strnemo v tri točke (Cooke in Kothari 2001):

- odločanje in nadzor nad procesom participacije;
- metoda oziroma model delovanja;
- skupinska dinamika.

Vsaka točka se nanaša na določeno vprašanje. Pri odločanju in nadzoru nad potekom procesa participacije gre za odgovor na vprašanje – ali in na kakšen način so v procesih participacije preseženi ali spremenjeni obstoječi oziroma zakonsko predpisani procesi odločanja?

Pri kritikah participacije uporabnikov v organizacijah, ki se nanašajo na samo metodo dela z uporabniki, gre za analizo vprašanja, ali obstaja kakšna bolj učinkovita metoda vloge uporabnikov pri zagotavljanju storitev v organizacijah kot je participacija? Ali je bil z izbiro participativnega modela izrinjen kak drug model ali metoda dela z uporabniki, ki ima morda kake prednosti pred participativnim modelom? Cooke in Kothari (2001), Cleaver (2001), Mosse (2001) in številni drugi avtorji, ki se ukvarjajo z vprašanjem participacije na organizacijski ravni ne ponujajo odgovora na to vprašanje.

Pri skupinski dinamiki se kritike participacije osredotočajo zlasti na vprašanja – ali so odločitve, ki so sprejete z vključevanjem uporabnikov, bolj demokratične, ali se skozi tovrstne procese dodatno okrepijo obstoječi odnosi moči.

Vsebinsko so težave bolj raznolike. Ena izmed najbolj pogostih težav je povezana z razumevanjem, kaj naj bi pomenilo vključevanje uporabnikov. Najprej pogledimo težave glede na sektor, v okviru katerega se zagotavljajo socialne storitve. Za izvajalce socialnih storitev v *javnem sektorju* je še zlasti značilno¹³, da vključujejo uporabnike in povečujejo njihovo vlogo z merjenjem zadovoljstva s storitvami. V tem kontekstu bolj govorimo o potrošniškem pristopu, saj uporabniki lahko sodelujejo pri oceni storitev in ne v drugih segmentih zagotavljanja storitev. Pri izvajanju socialnih storitev v javnih institucijah je težava, da uporabniki med seboj niso povezani in zato delujejo – če uporabimo Pestoffov jezik – individualno ne pa kolektivno ter pri tem ne pridobivajo na moči. Poleg tega se socialne storitve izvajajo na način, ki ne omogoča kolektivnega delovanja.

Ker se na področju zagotavljanja socialnih storitev v zadnjih letih vse bolj uveljavljajo tudi *profitne organizacije*, je potrebno pogledati tudi, kako one razumejo vključevanje uporabnikov in kako one vidijo vlogo uporabnikov. Kot je opozarjal že Pestoff (2007),

¹³ V tem kontekstu razmišljamo stereotipno in imamo v mislih zlasti tiste socialne storitve, ki se izvajajo znotraj različnih institucij, kar so pri nas centri za socialno delo. Skupnostni programi, tudi v okviru delovanja centrov za socialno delo, so po načinu izvajanja storitev – vsaj na prvi pogled – bolj podobni načinu izvajanja v zasebnih zasebnih neprofitnih organizacijah.

prihajata v zadnjih desetletjih iz družinske in skupnostne oskrbe v socialno oskrbo še zlasti področji dolgotrajne nege onemoglih in starostnikov ter področje varstva otrok. Ker je vse te potrebe nemogoče v zadostni meri javno sofinancirati in dovolj hitro zagotoviti ustrezne storitve v javnem in zasebnem neprofitnem sektorju (zaradi pomanjkanja financ), so v veliki meri prepuščene trgu in se zadovoljujejo na tržni način in v okviru profitnega sektorja.

Profitne organizacije, ki izvajajo socialne storitve, dajejo velik poudarek na kakovost storitev. Ker je zanje pogosto potrebno plačati – če gledamo na primer vse pogostejšo ponudbo pri oskrbi starostnikov, ki postaja ogromna tržna niša – so njihovi uporabniki in sorodstvo uporabnikov pogosto zahtevnejši. Če v kontekst profitne ponudbe vštejemo tudi sivo ekonomijo, saj zaradi velikih potreb na področje ponudbe nege v velikem številu vstopa cenejša delovna sila, postaja vse pomembnejše vprašanje in verjetno tudi težava, kako zajezi izkoriščanje poceni delovne sile, ki nego izvaja, kar ne sodi v kontekst vključevanja uporabnikov.

Profitne organizacije, ki izvajajo socialne storitve so pogosto hibridne, kar pomeni, da na razpisih za finančna sredstva za izvajanje socialnih storitev tekmujejo z zasebnimi zasebnimi neprofitnimi organizacijami. Hkrati izvajajo nekatere storitve za državo in z javnim denarjem, druge pa profitno. Težava, ki se pojavi na ravni odnosov z uporabniki, se nanaša na dejstvo, da mnogi uporabniki niso seznanjeni s tem, zakaj morajo na neko storitev čakati dlje, če je ne plačajo in pridejo do nje takoj, če jo plačajo. Ker se vedno več socialnih storitev sofinancira na lokalni ravni mnogim uporabnikom tudi ni jasno, odkod razlike v cenah storitev.

Največ raziskav in opredeljenih konkretnih težav pri participaciji uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev zasledimo na področju njihove vloge v zasebnih neprofitnih organizacijah, saj so v veliki meri ravno profesionalci iz zasebnih neprofitnih organizacij začeli opozarjati na konkretne težave, ki izhajajo iz vloge uporabnikov in iz njihove participacije.

Organizacijska kultura v večini zasebnih neprofitnih organizacij je opredeljena na način, ki uporabnike obravnava kot ko-producente socialnih storitev. To pomeni, da naj ne bi bili le njihovi pasivni prejemniki, ampak naj bi aktivno sodelovali tudi pri oblikovanju in izvajanju socialnih storitev. V praksi pa pogosto prihaja do tega, da vključevanje uporabnikov

pojmujejo kot *informiranje uporabnikov* o odločitvah (Croft in Beresford 1993; Robson in drugi 1997).

Zasebne neprofitne organizacije pogosto v želji po spodbujanju participacije uporabnikov spreminjajo statute in pravilnike, potem pa se jih v praksi niti ne držijo. Robson in sodelavci (1997) opozarjajo, da formalna sprememba statutov in pravilnikov ni zadosten korak za zagotavljanje participacije uporabnikov, temveč da morajo biti organizacije pri tem bolj aktivne. *Pristopi pri vključevanju* uporabnikov se v organizacijah pogosto prepletajo, kar lahko privede do situacije, ko profesionalci in uporabniki ne vedo, po katerem principu naj se ravna. Še posebej prihaja do takih situacij v primeru, ko je ideološka usmeritev organizacije bolj podobna demokratičnemu modelu, v praksi pa deluje bolj po potrošniškem modelu. V statutih in pravilnikih naj bi uporabniki sodelovali tudi v organih organizacije, v praksi pa se jih bolj konzultira pri vprašanjih o kakovosti posameznih storitev. Gre za najpogostejšo situacijo pri mešanju pristopov, ki se še dodatno zamegli, če so uporabniki vključeni tudi v izvajanje določenih storitev, hkrati pa nimajo znatnega vpliva na oblikovanje storitev, pri katerih sodelujejo. Seveda v večini zasebnih neprofitnih organizacij v praksi uporabljajo neko mešanico pristopov in to samo po sebi ni problematično. Problemi nastanejo, ko pride do situacij, ko v zasebnih neprofitnih organizacijah profesionalci začutijo, da »gredo uporabniki čez meje« oziroma da prihaja do težav z uporabniki, ki bodo opisane v nadaljevanju, ali pa ko uporabniki začutijo, da so »izigrani« oziroma da dejansko nimajo vpliva na delovanje organizacije.

Pri konkretnih obravnavah modelov obravnave uporabnikov je morda na ideološki ravni bolj problematičen potrošniški model, saj odpira več vprašanj, opisanih v podpoglavju o kritiki samega diskurza participacije, ki smo jo že predstavili. V praksi se pogosteje pokažejo težave pri uporabi demokratičnega modela. Pogosto se dogaja, da želijo v zasebnih neprofitnih organizacijah, tudi v tistih, ki so se oblikovale iz predstavniških gibanj, zagotoviti enakovredno vlogo uporabnikov in profesionalcev. V listinah morda opredelijo tudi število uporabnikov, ki morajo sodelovati v organih organizacije, in izvolijo organe. Ponekod kvot uporabnikov, ki naj bi sodelovali v posameznih organih zasebnih neprofitnih organizacij, ne opredelijo. Številni avtorji in avtorice opozarjajo, da participacija uporabnikov, kljub tovrstnim usmeritvam v dokumentih, v realnosti ne sega do najvišjih organov v organizaciji,

da vire nadzorujejo odbori ali drugi organi in da niso dostopni uporabnikom. Če ne gre za samo-organizirano skupino, je zelo malo možnosti, da bi postal uporabnik vodja.

Če pa uporabniki sodelujejo v organih, se pojavljajo težave, ki jih v literaturi najdemo pod opisi *težav z uporabniki*. Najprej prihaja do situacij, da so predlogi uporabnikov zavrjeni kot nerealni in da delovanje (dnevni red) organizacij določa osebje, uporabniki pa pogosto nimajo možnosti sodelovanja pri obravnavi predlogov organizacije. V mnogih organizacijah menijo, da uporabniki ne poznajo dovolj postopkov in strukture organizacije in da se je lahko ustrašijo. Robson in sodelavci (1997) vidijo rešitev v usposabljanju in uvajanju za sodelovanje v organih organizacije. Beresford in Croft (1993) pa se ob predlogu za usposabljanje in uvajanje uporabnikov za sodelovanje v organih organizacije sprašujeta, ali uporabnik potem dejansko ostane uporabnik, ali pa se njegov status spremeni. Na ta način vključeni uporabniki lahko postanejo pripojeni, pridruženi v organizacijo in izgubijo stik z *običajnimi* uporabniki, na kar opozarja tudi Somerville (1998).

Robson in sodelavci (1997) ugotavljajo, da v skoraj polovici organizacij menijo, da je vključevanje uporabnikov odvisno od njihovega značaja. Ko nek uporabnik, ki se je še posebej angažiral v delu organizacije, odide, nastane prazen prostor, ker drugi uporabniki nimajo enakih ambicij. S tem povezujejo prevladujoče stališče v organizacijah, da so uporabniki bolj zainteresirani za *visoko kvaliteto storitev* kot pa za *sodelovanje v različnih organih organizacij*. To pomeni, da naj bi bili uporabniki bolj zainteresirani za potrošniški model kot za demokratični model delovanja. S tem se odpira novo vprašanje, ki je spet ideološkega značaja – zakaj bi morali uporabniki socialnih storitev sploh biti aktivni pri njihovem zagotavljanju? Področje socialnih storitev je predvsem področje, v okviru katerega se odvija pomoč v težavah (še posebej na področju socialnega varstva in zdravja). Gre za ljudi z določenimi potrebami, ki si želijo izboljšanja svoje življenjske situacije, ne da bi imela pri tem velika večina uporabnikov kakršnokoli željo po aktivnejšem vključevanju v organizacije. Odgovor se skriva v tem, o kakšnih organizacijah govorimo. V zasebnih neprofitnih organizacijah na področju socialnih storitev, ki so nastale na podlagi dobredelnega principa (npr. na področju revščine), verjetno zadostuje individualen pristop profesionalca pri delu z uporabnikom in da je uporabnik aktiven znotraj odnosa s profesionalcem. Gre za organizacije, ki delujejo v javno dobro in niso članske.

V zasebnih neprofitnih organizacijah, ki so nastale na podlagi principa vzajemnosti in emancipatornih teženj, kjer gre pogosto za uporabniške organizacije, pa se ponavadi od uporabnikov pričakuje večja vloga. Pogosto so to članske organizacije, kjer so uporabniki vključeni tudi v organe društva in sodelujejo v skupinskih aktivnostih. Robson in sodelavci (1997) ugotavljajo, da so v tovrstnih organizacijah pogosto nezadovoljni, ker se njihovi uporabniki ne identificirajo dovolj z *vrednotami organizacije*, kar bi lahko na najvišji ravni odločanja povzročilo probleme pri odločanju o pomembnih stvareh. »Vrednote organizacije« pa mogoče v resnici sploh niso vrednote večine članov, ampak vrednote vodilnih. Barnes (1997) zato na podlagi problemov, ki jih povzročajo uporabniške iniciative in predlogi v organizacijah, vidi razlog za pojav ustanavljanja samo-organiziranih skupin v zadnjih desetletjih. Včasih je *lažje ustanoviti novo organizacijo*, kot doseči spremembe v že obstoječi organizaciji, zato se nove organizacije pogosto rekrutirajo iz članstva že obstoječih organizacij. Tudi v Sloveniji beležimo nekaj takih primerov.

Problemi pri vrednotah v zasebnih neprofitnih organizacijah, ki so hkrati tudi uporabniške in/ali samo-organizirane, so postali še posebej aktualni v času naraščajoče odvisnosti od javnega financiranja delovanja teh organizacij. Ker je potrebno za pridobitev javnih sredstev za izvajanje programov, projektov in posameznih socialnih storitev, izpolnjevati določene pogoje, postaja tudi veliko organizacij, ki so bile ustanovljene kot emancipatorne, hibridnih. To pomeni, da postajajo vse bolj podobne javnim organizacijam, ker izvajajo tudi programe za državo ali lokalno skupnost. Vloga uporabnikov se krči na prejemanje storitev in krepitev aktivnosti znotraj odnosa s profesionalcem, ki izvaja določeno storitev. Vse manj pomembna postaja aktivna vloga večine uporabnikov v samem delovanju organizacij. Ko-producenti storitev so tako tudi v takih organizacijah le določeni uporabniki, ki postanejo profesionalci in v ta namen pogosto tudi dokončajo šolanje ali druga usposabljanja, ali pa tako imenovani »profesionalni uporabniki«, ki nimajo več stika z uporabniško bazo. Na ta način organizacije postajajo vse manj članske in vprašanje je, v kolikšni meri še sledijo osnovni ideji, zaradi katere so osnovali zasebno neprofitno organizacijo. To povzroči vir konfliktov in lahko tudi zgoraj navedeno ustanavljanje novih organizacij.

V vseh organizacijah, ne glede na sektor, veljajo določene predstave o tem, kako naj bi bili uporabniki vključeni v organizacije. Dejstvo pa je, da uporabniki ne morejo sodelovati na enak način, tudi če želijo. *Starost, spol, družbeni sloj in čisto osebni stil obnašanja* je nekaj

dejavnikov, ki gotovo pomembno vplivajo na človekovo pripravljenost in zmožnost participacije. Na primer, dve ženski z majhnimi otroki lahko participirata na popolnoma drugačen način. Medtem ko ena pooblasti nekoga drugega, da jo zastopa, si druga priskrbi varstvo in se sama udeleži aktivnosti v organizaciji.

Ker gre pri socialnih storitvah za specifično področje storitev in s tem povezano tudi za specifične težave uporabnikov, v mnogih organizacijah kot eno izmed ovir pri participaciji uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev vidijo njihove *osebne težave in neustrezna znanja*, ki naj bi jim v praksi onemogočale plodno sodelovanje z organizacijo. Barnes (1997), Robson s sodelavci (1997), Beresford in Croft (1993) in več drugih avtorjev opozarjajo, da vidijo v organizacijah uporabnike kot preveč čustvene, kar naj bi jim onemogočalo učinkovito odločanje. Hkrati izpostavljajo različne ravni pismenosti in nerazumevanja jezika, ki se uporablja na sejah in je uporabljen v organizacijskih dokumentih. Različne bolezni naj bi uporabnikom tudi preprečevale potovanja, ki bi jih morali opravljati kot člani različnih organov organizacije.

Ko govorimo o uporabnikih v zasebnih neprofitnih organizacijah, ki delujejo tudi kot predstavniške skupine, je potrebno analizirati težave, ki se pojavljajo pri *skupinski participaciji oziroma pri participaciji v skupinskih aktivnostih*. Skupinsko razmišljanje je še posebej relevantno na javnih dogodkih, v interakcijah iz »oči v oči« v skupini ljudi, kar v našem primeru lahko pomeni različne delavnice z uporabniki, vodene skupine, skupine za samopomoč, volitve in letne skupščine v zasebnih neprofitnih organizacijah. Cooke je opredelil štiri problematične pojave, ki se lahko zgodijo ob skupinskih aktivnostih uporabnikov (Cooke 2001, 102-103):

- sprejemanje bolj tveganih odločitev;
- Abilenski paradoks;
- skupinsko razmišljanje;
- prisilno prepričevanje.

Manifestirajo se lahko tudi v drugih problematičnih smereh, vendar predstavljajo izbrane štiri najbolj značilne težave v participativnih tehnikah in procesih. Zato jih podrobneje prikazujemo v nadaljevanju.

Študije načinov odločanja v skupinah so pokazale, da se člani skupine pod vplivom skupine odločajo *bolj tvegano*, kot bi se sicer. Trije pomembni dejavniki preobrata k tveganju so (Cooke 2001, 107):

- da je tveganje v skupinah vrednota;
- če so uporabniki, ki pogosto več tvegajo od drugih, vplivni člani skupine;
- in nenazadnje dejstvo, da je odgovornost za odločitev porazdeljena in ne osebna.

Abilenski paradoks je pojav, da skupina (lahko tudi organizacija) sprejme odločitev, ki je kontradiktorna željam uporabnikov in s tem prepreči, da pride do dejansko želenega izida (Harvey 1979 v Cooke 2001, 109). Posamezni uporabniki predpostavljajo, da je neka stvar želja skupine, čeprav to ni njihova osebna želja ali interes, zato se s tem strinjajo. Na primer, uporabniki predpostavljajo, da vodja skupine za žrtve nasilja in večina drugih uporabnikov želijo, da bi se sestajali kasneje zvečer – sami si sicer tega ne želijo, ker jih je teme strah. Vendar se bodo zaradi svojih predvidevanj tudi sami strinjali, da se dobivajo kasneje. Če nihče ne spregovori in ne izrazi dvoma, se zdi, kot da je odločitev soglasna. Če pa bi vsaj morda eden spregovoril o svojem strahu in podvomil v tako odločitev, bi se morda izkazalo, da se z njim/njo strinja tudi večina drugih.

Skupinsko razmišljanje se nanaša na celoto skupinskih dinamik, ki vodijo v sprejemanje slabih ali škodljivih odločitev (Cooke 2001). Dogaja se lahko na vseh ravneh participativnih procesov, identificirati pa ga je možno glede na osem značilnosti (Cooke 2001, 113):

- iluzija neranljivosti (uporabniki dobijo v skupini občutek, da jim nihče nič ne more);
- racionalizacija (pride do kolektivne racionalizacije, ki onemogoča negativen odziv na odločitev);
- morala (uporabniki verjamejo v moralnost njihove skupine, pri čemer zanemarjajo etične in moralne posledice svojih odločitev);
- stereotipi (stereotipno gledanje na »sovražne skupine«, ki vodi v razmišljanje, da morajo biti te skupine odstranjene – pri tem gre lahko tudi za kliše znotraj organizacije);
- pritiski (pritiski so neposredno usmerjeni na vsakega uporabnika, ki izrazi kakršenkoli dvom v zvezi s skupino in njenimi odločitvami);
- samocenzura (uporabniki ne izražajo dvomov in skrbi in jih tudi sami skušajo minimalizirati);
- soglasnost (v skupini obstaja iluzija popolnega strinjanja z večinskim videnjem stvari);

- zaščitniki (posamezni uporabniki prevzamejo vlogo zaščitnikov, ki vodje in druge uporabnike ščitijo pred nasprotnimi ali sovražnimi informacijami, ki bi lahko povzročile dvome v pravilnost odločitve skupine).

Prisilno prepričevanje pomeni, da je proces že zasnovan na način, da spodbudi točno želeno dinamiko, ki vodi do določenega rezultata (Cooke 2001, 114). Izvajalec ali svetovalec lahko že izpostavi določen problem na način, ki implicira, »*kaj bi bilo potrebno storiti in na kakšen način*«. Udeleženci, uporabniki se morajo naučiti sodelovati in biti »dobri udeleženci ali uporabniki«. To pomeni, da morajo sprejeti pravila igre in da znajo tudi ravnati tako, kot jim je naročeno. Nekateri udeleženci pa ne želijo ravnati na način, kot jim je naročeno, ali pa imajo drugačne predstave o tem, kako priti do zelenih ciljev in rezultatov. Giddens (1984) pravi, da procesi in rituali socializacije fiksirajo realnost. Kljub temu pa so družbeni akterji reflektivni v načinih, kako reproducirajo družbeno življenje. To pomeni, da ne glede na to, da rituali odražajo odnose moči v organizaciji, vedno obstaja tudi možnost upora.

Mosse je analiziral *skupnostne programe* in identificiral štiri konkretne probleme, na katere je potrebno opozoriti v okviru izvajanja skupnostnih programov (Mosse 2001):

- *Lokalno znanje in lokalni odnosi moči*: Lokalno znanje odseva lokalne odnose moči. Konkretni projekti v skupnosti lahko postanejo sredstvo, preko katerega osebe, ki imajo večjo moč v lokalnem okolju, to moč še dodatno utrjujejo in krepijo. Pogosto je še posebej problematična organizacija »javnih dogodkov«, s čimer želijo organizatorji zagotoviti dejansko participacijo različnih subjektov, udeležujejo pa se jih tisti, ki se jih običajno udeležujejo in sodelujejo v »javnih dogodkih« v konkretni lokalni skupnosti. Namreč, javni dogodek je »njihov« javni prostor«. To je prostor, ki ga nekateri ne vidijo kot svojega – npr. ženske žrtve nasilja, osebe s težavami v duševnem zdravju. Za te skupine je treba posebej poskrbeti, da so vključene v dogodke in aktivnosti.
- *Dnevni redi profesionalcev in lokalno znanje*: Zunanje osebe na projektu ni pasivni katalizator produkcije in povzemanja znanja iz skupnosti. Ti s svojim védenjem o tem, kaj je pomembno, lokalno znanje vrednotijo na svoj način in včasih ne vidijo potencialov za alternativno reševanje problemov.
- *Predhodni/skrivni dogovori in javni konsenzi*: Ljudje in skupine z večjo količino družbene moči običajno prvi izvedo za projekt in za možnost sodelovanja v projektih. Na ta način

so prvi, ki profesionalcem sporočijo svoje poglede in znajo predstaviti lastne interese kot skupno dobro v skupnosti.

- *Manipulacija participacije*: Cilji skupnostnih projektov so najpogosteje že vnaprej do neke mere določeni tako, da so v soglasju z obstoječo institucionalno ureditvijo. Ravno tako so običajno dokaj določeni tudi procesi izvedbe (kar je nenazadnje pogosto pogojeno tudi s finančnimi sredstvi). In nenazadnje, z rutinizacijo implementacije doseženih rezultatov lahko cilji in metode participacije zbledijo.

Kritike na ravni izvajanja procesov participacije uporabnikov in njihove vloge v zagotavljanju socialnih storitev so dobrodošle, ne glede na to, na kateri sektor se nanašajo, in ne glede na to, na katero vsebinsko ali organizacijsko raven se nanašajo. Kljub vsem kritikam, tudi ideološkim, ki bolj, kot da bi zanikale pomen participacije, opozarjajo na njeno ideološko podlago, si danes ne predstavljamo zagotavljanja socialnih storitev brez aktivnejše vloge uporabnikov. Večina odprtih vprašanj in kritik nas pripelje do vprašanja razdelitve družbene moči in možnosti vpliva uporabnikov, zato je naslednje poglavje posvečeno vprašanju krepitev moči uporabnikov, ki se v okviru diskurza participacije in konkretnih modelov participacije postavlja kot idealni tip ali končni cilj, h kateremu stremimo pri zagotavljanju socialnih storitev.

4.5 Krepitev moči uporabnikov socialnih storitev

4.5.1 Izvor koncepta krepitev moči in njegova uporaba

Avtorji si niso enotni v tem, od kod in od kdaj izhaja sam izraz krepitev moči¹⁴. Večina se strinja, da izvira moderna raba izraza krepitev moči iz gibanj za državljanske pravice, torej je izraz povezan s političnim delovanjem in pojavom predstavniških skupin, ki so se zavzemale

¹⁴ Enega od najstarejših potencialnih izvorov izraza je našel Herrmann (2003;2004), ki navaja, da izhaja jedro izraza »empowerment« iz besede »pouair«, ki se je v 13. stoletju uporabljala za »moč«. Nanašala se je na lastnino in posest, pomenila pa (v slovenskem prevodu) »biti sposoben, biti zmožen«. Izraz naj bi se po Herrmannu (2003;2004) uporabljala v povezavi s socialnim delom in vsako vrsto družbenega angažiranja. V spletnih slovarjih je navedeno, da naj bi izraz »to empower« izviral iz 17. stoletja, ko naj bi v pravnem jeziku pomenil »pooblastiti, odobriti, podeliti moč« (*to invest with power especially legal power and authority*). Kmalu po začetku uporabe izraza naj bi se pomen razširil na »opremiti z možnostjo, sposobnostjo oziroma spretnostjo« oziroma »omogočiti« (*to enable*). Walters in drugi (2001, 4) navajajo, da izhaja izraz »empowerment« iz 18. stoletja, ko so ga uporabljali na medicinskem področju. Kasneje pa naj bi se bolj uveljavil v povezavi s političnimi znanostmi in sicer v kontekstu pridobitve ali izgube moči.

za pravice deprivilegiranih skupin¹⁵. Friedmann (1992, 7) razume krepitev moči kot politiko, ki se je razvila kot alternativa neoliberalizmu konec sedemdesetih in v osemdesetih letih 20. stoletja. Od tod tudi njegovo poimenovanje *krepitev moči kot politike, ki predstavlja alternativno obliko razvoja*. Adams vidi v procesu krepitev *možnost preseganja družbenih, političnih omejitev in osvoboditev tako delavcev kakor tudi uporabnikov storitev*. Zanj je tudi krepilno socialno delo, ki predstavlja institucionalni okvir zagotavljanja socialnih storitev, inherentno politična veda, saj napredek v smeri okrepitev neizogibno pomeni zavzetje določene politične drže (Adams 2003, 188). Tudi danes se ta izraz in njegove različice pogosto uporablja v političnem jeziku, ne glede na to, s katere strani političnega spektra prihajajo ljudje, ki ga uporabljajo v svojih nagovorih. S tem se strinja tudi Friedmann (1992), ki navaja, da za krepitev moči vedno stoji določena ideologija in da se moramo zaradi tega pri obravnavi krepitev vedno dotakniti tudi moralnih vidikov krepitev.

Sodobne debate o krepitev moči se nanašajo predvsem na družbene skupine, ki so izključene in jih zato povezujemo z oteženo participacijo v družbi (Walters in drugi 2001). Krepitev moči se v tem kontekstu kaže kot orodje za iskanje načinov, da bi posamezniki postali aktivni sestavni del družbe. Krepitev moči posameznikov in skupin lahko gledamo kot proces učenja za prehod iz socialne izključenosti v vključenost (Berger-Schmitt in Noll 2000). Krepitev moči kot koncept implicira participacijo. Obratno pa participacija še ne pomeni nujno možnosti soodločanja.

4.5.2 Razumevanje moči in pravic v okviru krepitev moči

Že iz originalnega izraza »empowerment«, je jasno, da je smiselno krepitev moči obravnavati s pomočjo *koncepta moči*, ne glede na to, v katerem kontekstu ga uporabljamo. Razumevanje koncepta krepitev moči domuje v korenu izraza – moč. Pogosto se uporablja poenostavljeno, zato je potrebno ob empiričnih raziskavah o krepitev moči vsakokrat posebej ugotoviti, kaj razumejo pod tem izrazom tako tisti, ki bi jo radi pridobili, kot tisti, ki naj bi jo delili (Cooke in Kothari 2001, 14). Za analizo krepitev moči uporabimo Friedmannovo (1992) opredelitev treh vrst moči, iz česar je izpeljal idejo o treh vrstah krepitev moči:

¹⁵ Več o tem glej v poglavju o družbenih razlogih, ki so privedli do povečanega zanimanja za vključevanje uporabnikov v zagotavljanje storitev.

- *Družbena moč* je posedovanje informacij, znanja in veščin ter možnost participacije v družbenih in finančnih organizacijah.
- *Politična moč* se nanaša na dostop do procesov odločanja, še posebej na področju posameznikovega življenja. Friedmann v kontekstu politične moči ne govori o volilni pravici, temveč o moči izražanja in kolektivne akcije.
- *Psihološka moč* je individualen občutek vpliva, ki ga lahko dosežemo tudi s krepitvijo moči na ostalih dveh področjih.

Drugi način za opazovanje koncepta moči je gotovo razlikovanje med razumevanjem moči kot *pasivnega* in *aktivnega* dejavnika obstoječih družbenih odnosov. Večanje moči, ki se pojavlja pod izrazi, kot so razvoj sposobnosti in zmožnosti in podobno, je bolj psihološka krepitev. Je krepitev na individualni ravni, ki vključuje tudi večanje potencialnih življenjskih izbir in večanje vpliva nad potekom lastnega življenja. V tem kontekstu govorimo o razvoju posameznika v okviru obstoječih sistemov in odnosov moči. V sociologiji bi denimo v takem primeru lahko govorili o vertikalni družbeni mobilnosti. V tovrstnem okviru je moč razumljena kot nekakšen pasiven dejavnik (Herrmann 2004). Nekdo moč ima, drugi pa ne. Izključen je konstruktivistični element – kako in zakaj so se izoblikovale obstoječe strukture moči in komu koristijo obstoječi odnosi moči, na kar opozarja Foucault (1975; 1984). O tem govori tudi Adams (2003), ko opozarja, da je lahko krepitev moči vladno orodje, s katerim dosežejo, da potrošniki storitev države blaginje ostanejo v vrstah za podporo, za storitve zasebnih ponudnikov zdravstvenih storitev in podobno. Pri tem gre za obliko discipliniranja.

Družbene odnose moči se pogosto pojmuje kot nespreneljive in naravne. Večina posameznikov se skozi različne strategije (ena od najizrazitejših je na primer konformizem) trudi čim bolj prilagoditi obstoječim odnosom. Tako imenovane naravne danosti veljajo kot nevprašljive, v resnici pa so družbeno določene oziroma so posledica političnih odločitev. Vprašanje je, ali povzpenjanje po obstoječi družbeni lestvici morda ne pomeni izraza moči, temveč izraz nemoči – vdanosti v nespreneljivost obstoječih struktur. Sevenhuisen (2003) opozarja, da je pri raziskovanju odnosov in politik v družbah vedno potrebno biti pozoren tudi na to, kaj se v neki družbi pojavlja kot naravna danost oziroma kot nespreneljiva situacija. S tem pa se že pomaknemo k drugačnemu pogledu na koncept moči. Tudi pri tovrstnem gledanju se predpostavlja, da ima en posameznik več moči od drugega posameznika oziroma da ima ena družbena skupina več moči od druge družbene skupine. Bistvena razlika od prvega

pogleda je v predpostavki, da so možne spremembe v obstoječih odnosih moči in ne le pomikanje po obstoječih lestvicah moči. Večanje moči v takem kontekstu zato pomeni spremembe v družbenih razmerjih moči, spremembe v razmerjih odvisnosti in podrejenosti.

Sem prav gotovo sodijo že omenjena družbena gibanja, ki jih povezujemo s pojavom moderne rabe izraza krepitev moči. Ta gibanja, ki so delovala v različnih organizacijskih oblikah, so se zavzemala predvsem za enakopravnost z drugimi družbenimi skupinami in kategorijami, ker so se čutili podrejene oziroma izključene na različnih družbenih področjih. V tem smislu razumljena moč je povezana z *vprašanjem pravic* in pri tovrstnem večanju moči gre za poskus pridobitve pravic. Običajno gre za pravice na področjih, pri katerih ni doseženega političnega soglasja. Radikalni diskurzi krepitev moči so povezani tako z aktivnostmi na individualni ravni kot tudi na kolektivni ravni, s transformacijo podrejših struktur preko radikalnih sprememb zakonodaje, lastninskih razmerij in institucij v družbi (Clever 2001, 37).

Herrmann opozarja, da pri tovrstni prerazporeditvi moči ne gre nujno za igro ničelne vsote oziroma situacijo »*kar ti dobiš, jaz izgubim*« (2003; 2004). Če neka družbena skupina zahteva pravice, ki jih drugi že imajo, to ne pomeni, da jih bodo ti izgubili. Nekateri avtorji to imenujejo »zahteva po vrnitvi javnega prostora«, pri čemer gre za redefiniranje normalnega, družbeno sprejemljivega. Inicativam, ki delujejo proti socialni izključenosti, je skupno prizadevanje za pravice, do katerih pridemo z enakimi možnostmi. V tem smislu razumljena moč je povezana z *vprašanjem pravic*; pri tovrstnem večanju moči gre za poskus pridobitve pravic. Običajno gre za pravice na področjih, pri katerih ni doseženega političnega soglasja.

Na koncept moči lahko gledamo tudi s stališča »*imeti moč nad nekom ali nečem*«. Pri tovrstnem gledanju se predpostavlja neke obstoječe odnose moči, torej da ima en posameznik več moči od drugega posameznika oziroma da ima ena družbena skupina več moči od druge družbene skupine. Predvsem se predpostavlja, da so možne spremembe v obstoječih odnosih moči. Večanje moči v takem kontekstu zato pomeni spremembe v družbenih razmerjih moči, spremembe v razmerjih odvisnosti in podrejenosti. V ta kontekst prav gotovo sodijo že omenjena družbena gibanja, ki jih povezujemo s pojavom moderne rabe izraza krepitev moči. Ta gibanja, ki so delovala v različnih organizacijskih oblikah, so se zavzemala predvsem za enakopravnost z drugimi družbenimi skupinami in kategorijami, ker so se čutili podrejene oziroma izključene na različnih družbenih področjih.

V procesu prepoznavanja *pravice do krepitve moči* ima torej pomembno vlogo koncept pravic in tudi vprašanja povezana z državljanstvom, o čemer smo govorili v 3. poglavju. Od 17. stoletja naprej so bile pravice razumljene kot nekaj intrinzičnega, pojavljalo se je splošno prepričanje o »naravnih« pravicah. Debata o pravicah se je bolj razširila po drugi svetovni vojni s Splošno deklaracijo o človekovih pravicah (OZN 1948). V šestdesetih letih 20. stoletja so se na Zahodu pojavila nova gibanja, ki se bojujejo za pravice posameznikov nasproti države. Ta proces se danes nadaljuje v obliki različnih gibanj. V demokratičnih družbah se skupine za svoje pravice in za prisotnost v javnem prostoru borijo v okviru različnih diskurzov (Walters in drugi 2001). Van Steenbergem podobno navaja (1994, 3), da se pojavljajo nove oblike državljanstva oziroma da se pojem državljanstva širi. Za vprašanje krepitve moči je še zlasti zanimiva opredelitev pravic po Waltersu in sodelavcih (2001), ki navajajo, da se sodobni pogledi na pravice delijo v dve večji skupini: pravice kot zahteva, terjatev (angl. *claim*) in pravice kot upravičenost do nečesa (angl. *entitlement*). Pri pravicah kot zahtevah pravica ni univerzalna, priznavamo jo torej tistemu, ki jo zahteva. V drugem kontekstu se s posameznikom ravna kot z »osebo s pravicami«. Res pa je, da se tudi tam, kjer se pravice razume kot upravičenost, dogaja, da se posamezniki ne zavedajo, da so do nečesa upravičeni. Mnoge pravice so opredeljene z zakoni, druge pa obstajajo moralno – kot ideološke ali religiozne zahteve.

Zanimiva je povezava pravic in moči. Z vidika politične krepitve moči lahko rečemo, da so pravice izraz družbene moči posameznih skupin, ki so delovale v smeri, da so se njihove pravice prepoznale s strani družbe. Za »uporabo oziroma uveljavitev« pravic pa je pogosto ravno tako potrebna določena vrsta krepitve, npr. pripadnik določene skupine, ki želi uveljaviti svojo pravico do nečesa, kar v njegovi okolici ni priljubljeno oziroma je moralno obsojano. Inicativam, ki delujejo proti družbeni izključenosti, je skupno prizadevanje za pravice, do katerih pridemo z enakimi možnostmi. Pristop krepitve moči pa predstavlja bolj subtilno kritiko in identificira orodje za spremembo, medtem ko obstoj pravic še ne generira tudi aktivnosti (Walters in drugi 2001).

4.5.3 Opredelitve krepitve moči

Kot smo že videli, se krepitev moči pojavlja tudi med reformnimi strategijami, ki jih države uporabljajo pri reformi države blaginje (Evers 2006; Kolarič 2009; Evers 2009). V okviru reformnih strategij je krepitev moči povezana s participacijo. Participacija je pomemben del krepitve moči (Herrmann 2003) in pomeni predpogoj za okrepitev. Za opredelitev krepitve moči po posameznih državah je še zlasti pomemben kontekst, v katerem se izvajajo socialne storitve. Edgar in sodelavci (1999) identificirajo cilje krepitve moči v posameznih sistemih blaginje:

- Pri socialno-demokratskem modelu gre za odnos med posameznikom (državljanom) in državo. Krepitev pri socialno-demokratskem modelu pomeni podporo posameznikom, da uveljavljajo vse svoje državljske pravice in zahtevajo od izvajalcev javnih storitev, da izpolnjujejo vse svoje zakonsko določene obveznosti.
- Liberalni model je tržno orientiran, zaradi tega je tudi razumevanje krepitve v tem modelu lahko potrošniško. Poudarja individualno izbiro, brez priznavanja strukturnih in organizacijskih ovir za uveljavljanje lastnih izbir ranljivih ali marginaliziranih skupin ljudi.
- Kontinentalni model vključuje noto solidarnosti in povezave med posameznikom in trgom delovne sile in skupnosti. V tem primeru je možno razumeti krepitev kot uveljavljanje pravic in obveznosti pri delovanju na trgu delovne sile in do svoje skupnosti.
- Mediteranski model temelji na odnosu posameznika do družine in na svoboščinah ter odgovornostih do družine. Rezultat okrepitev v mediteranskem modelu bi bil sposobnost prevzemanja svoje vloge v skupnosti (družini).

V kontekstu razumevanja krepitve v različnih sistemih blaginje lahko krepitev moči razumemo kot proces socializacije s ciljem, da posameznik prevzame v družbi določeno in zaželeno vlogo. Pri tem ne gre za spremembe v družbenih odnosih moči.

Herrmann je kot subjekt krepitve opredelil posameznika/državljana (v našem kontekstu gre za uporabnika socialnih storitev), ki pa kot posameznik obstaja le kot član širše entitete, družbe. Krepitev moči je torej proces, ki predpostavlja obstoj neke širše entitete, kot je družba. Moč obravnava kot *družbeno dejstvo*. Herrmann (2003) predlaga, da naj bo namen krepitve moči

povečevanje participacije. Participacija bo ljudem omogočala ravnovesje med osebnim razvojem in uskladitev tako z neposrednim družbenim in fizičnim okoljem kakor tudi s širšim okoljem. Krepitev moči naj bo torej sredstvo, ki ljudem omogoča nadzor nad osebnim razvojem, razvojem skupnosti in družbenim razvojem ter sredstvo, ki hkrati razvoj pospešuje. Pri nadzoru naj bi upoštevali dva elementa: doseg oziroma domet nadzora (osebna raven, medosebni stiki, družbena raven) in moč nadzora (ali gre za seznanjenost brez možnosti spreminjanja stanja, za participacijo pri formalnih procedurah, ali gre dejansko za doseganje sprememb). Iz navedenega Herrmann izpelje 3 razsežnosti krepitev: dostop, udeležbo oziroma participacijo in nadzor. Okrepljenost pa opredeli kot »stopnjo, do katere so sposobnosti in zmožnosti posameznikov poudarjene, omogočene z družbenimi odnosi« (Herrmann 2004: 6). Rezultat procesa krepitev je osebna moč v kombinaciji z družbeno močjo. Vsak napredek posameznika pomeni tudi napredek družbe.

Ker so opredelitve krepitev moči zaradi široke uporabnosti koncepta raznolike, najdemo v literaturi različne opredelitve in tipologije krepitev moči. Ena izmed osnovnih delitev je krepitev kot *proces* ali okrepljenost kot *rezultat*. Walters in sodelavci (2001) opredelijo proces krepitev kot poskus za pridobitev nadzora, pridobitev potrebnih virov in kritično razumevanje družbenega okolja okrog posameznika. Proces je krepilen, če so njegovi rezultati taki, da omogočajo ljudem, da o sebi razmišljajo kot o »neodvisnih reševalcih težav, problemov« in da se vidijo kot »neodvisni odločevalci«. Če to dosežemo, je torej okrepljenost posledica procesa krepitev.

Ravno tako povzemajo po Zimmermanu (v Walters in drugi 2001) še eno delitev koncepta krepitev moči – na krepitev moči kot *pristop* in krepitev moči kot *teorijo*. Tema krepitev moči kot pristopa so viri in formalne podlage za omogočanje kreiranja možnosti za participacijo pri odločanju in za pomoč. Tema krepitev moči kot teorije pa je povezava posameznikove dobrobiti s političnim in družbenim okoljem. Predpostavlja, da ljudje za aktivnost v skupnosti in za participacijo pri odločanju potrebujejo možnosti.

Ena izmed osnovnih sestavin krepitev moči je vključevanje subjektov krepitev v sam proces krepitev. Samo vključevanje pa različni krepitelji zelo različno razumejo. Tradicionalni pristop vključevanja subjektov je možnost pritožbe, pri čemer so bile možnosti in postopki pritoževanja zakomplicirani. Samo vključevanje pa še ne pomeni tudi same krepitev, če ne gre

pri vključevanju tudi za prerazdelitev moči med subjektom krepite in krepiteljem. Kot smo ugotovili v poglavju o participaciji, v praksi ni redko, da v organizacijah kot vključevanje uporabnikov razumejo informiranje uporabnikov o storitvah, kar pomeni, da gre za enosmeren proces. Pri tem ne gre za nikakršno delitev moči, kar je tudi bistvena razlika med vključevanjem uporabnikov in krepitvijo uporabnikov. Ideja krepite moči poudarja deljenje moči. Zimmerman zagovarja idejo, da je proces kreplen, če subjekt v njem pridobi spretnosti, s pomočjo katerih postane neodvisen reševalec težav in situacij, v katerih se znajde ter samostojni odločevalec (Fetterman 2001, 13). Na individualni ravni, torej znotraj odnosa med profesionalcem in uporabnikom socialne storitve bi pridobivanje moči konkretno najprej pomenilo pridobivanje moči v odnosu nasproti profesionalcu. To pomeni, da bi strokovni delavec zavestno prepustil uporabniku možnost usmerjanja in vodenja procesa.

Kljub željam na načelni ravni je to v praksi v resnici težko izvedljivo, saj, kot je prikazano v spodnji tabeli, predvsem v javnem sektorju in v zasebnih neprofitnih organizacijah, ki izvajajo socialne storitve za državo, pri pristopu pogosto uporabljajo birokratski model izvajanja storitev. To ne velja samo za področje socialnih storitev, ampak za vse vrste javnih storitev. Ker so socialne storitve, ki se zagotavljajo v okviru konkretnih socialnih politik po državah, v veliki meri normirane in jasno opredeljene v zakonskih aktih in ker so zahteve po učinkoviti porabi javnih sredstev (predvsem v obdobjih kriz) zelo močne, so pogosto tudi profesionalci sami neokrepljeni in hkrati tudi zelo omejeni v možnostih ravnanja in sodelovanja z uporabniki. Zato je na ravni odnosa med profesionalcem in uporabnikom težko delovati po modelu krepite moči.

Tabela 4.3: Razlike v organizacijskih modelih pri izvajanju storitev javnih politik

BIROKRATSKI MODEL	MODEL KREPITVE MOČI
Usmerjen k izvajalcu storitev	Usmerjen k uporabniku oziroma udeležencu
Neprilagodljiv individualnim potrebam	Dovzeten za individualne potrebe
Izhaja iz izvajalca storitev	Izhaja iz ocenjenih potreb
Moč osredotoča na izvajalca	Moč deli
Defenziven	Odprt za kritiko
Konservativen	Odprt za spremembe
Usmerjen k vložkom	Usmerjen k rezultatom

Vir: Edgar in drugi (1999) v Boškić (2003).

V shemi so zajeti bistveni premiki v razmišljanju in tudi premiki v porazdelitvi moči. Dolgoročno je uporabnikova situacija namreč rešljiva le, če posamezniku omogočimo, da lahko sam zaznava lastne potrebe in ima besedo pri tem, kako jih bo zadovoljeval. Če se posameznik ne nauči sam zadovoljevati svojih potreb in reševati težav, bo vedno ostal odvisen od različnih služb. Bistvena sestavina reševanja težav, ki jo lahko uporabljamo le ob prenosu moči, je *pogajanje*. Pogajanje je pomembna sestavina aktivacije posameznikov, ki ob enosmernem procesu prejemanja pomoči niso motivirani za spremembe in nimajo občutka, da lahko vplivajo na spremembo situacije. Bistvo modela krepitev je prenos moči, ki pomeni krepitev moči uporabnikov. Pogoj za to je dejavno vključevanje posameznika pri reševanju težav, vendar pa vsaka udeležba še ne pomeni krepitev moči in manjše nemoči. Somerville (1998) imenuje pojav udeležbe brez krepitev moči "ukana zaupanja", njena posledica pa je še večji občutek nemoči oziroma zmanjšanje moči.

4.5.4 Načini krepitev moči

Modeli izvajanja socialnih storitev pomembno vplivajo na zmanjševanje tveganj in ranljivosti. V zadnjih desetletjih se kljub težavam, do katerih prihaja v praksi, vse bolj uveljavlja krepitevni model pomoči, pri katerem skušajo strokovni delavci skupaj s posameznikom najprej ugotoviti njegove individualne potrebe in na podlagi tega izdelati ustrezno shemo reševanja težav. Pripadnikov ranljivih skupin je glede na večino prebivalstva namreč sorazmerno malo, vendar se njihove težave med seboj razlikujejo, ravno tako pa tudi njihove možnosti za reševanje težav (Pestoff 2007).

V literaturi različne opredelitve in tipologije krepitev moči. Adams na področju socialnih storitev povzema definicijo krepitev moči po Thomasu in Piersonu (Thomas in Pierson 1995, 134-5 v Adams 2003, 8): *»Krepitev moči se nanaša na participacijo uporabnikov pri storitvah in na gibanja samo-pomoči na splošno, v okviru katerih skupine izvajajo različne aktivnosti za izboljšanje svoje situacije, lahko v sodelovanju z obstoječimi zakonskimi uredbami ali pa neodvisno od njih.«* V tej kratki opredelitvi sta zajeti tako aktivna kot pasivna konotacija moči kakor tudi potencialni načini za doseg okrepjenosti. Krepitev moči je proces za doseg cilja oziroma rezultata, ki je okrepjenost.

Krepitev moči je proces, ki se odvija v nekem družbenem prostoru, zato so vedno pomembne okoliščine, v katerih se odvija. Kot pri vsaki drugi analizi, se je tudi tu potrebno vprašati, kdo ga načrtuje in izvaja ter zakaj in na drugi strani, komu je namenjen, komu bo proces koristil. Eno izmed najbolj razčlenjenih in najbolj splošnih klasifikacij, po katerih lahko primerjamo med sabo vrste krepitev moči, je izdelal Somerville. Njegova klasifikacija temelji na podlagi odnosov med posamezniki in organizacijami po štirih kriterijih (Somerville 1998, 238-240):

- *Smer delovanja* – od zgoraj navzdol / od spodaj navzgor.
- *Sprememba v razmerjih odvisnosti* – naraščajoča odvisnost / naraščajoča neodvisnost / razmerja odvisnosti se ne spremenijo. Pod procesom krepitev si največkrat predstavljamo povečano neodvisnost, vendar ni vedno tako. Posledica nekaterih partnerstev ali povezav je večja odvisnost. Predpostavka o vzročni povezavi med krepitevijo in večanjem neodvisnosti izhaja iz tega, da krepitev povezujemo s pojmom »omogočiti«, medtem ko odvisnost povezujemo s pojmom »poslabšanje, škoda«, kar pa domnevno slabi moč. V realnosti se ljudje vedno nahajamo v medsebojnih odvisnostih, v nekaterih primerih bolj in v drugih manj, pa tudi recipročnost ni vedno velika. Z vidika subjektov procesa krepitev moči je ta kriterij pomemben za razlikovanje med delovanjem, ki bo posledično prineslo manjšo ali večjo odvisnost od subjekta z večjo močjo.
- *Način doseganja sprememb* – konservativen / radikalen / reformističen način doseganja sprememb. Proces krepitev je konservativen takrat, ko želimo z njim ohranjati ali celo razširiti določene institucionalizirane strukture. Obratno govorimo o radikalnem procesu krepitev takrat, ko je cilj krepitev rušenje in zamenjava obstoječih struktur in vzpostavitev novih razmerij moči. Osnovna značilnost reformističnega procesa krepitev pa je preoblikovanje obstoječih institucionaliziranih pravil tako, da je moč med subjekti bolj enakopravno porazdeljena. Kriterij načina doseganja sprememb je pomemben predvsem pri vprašanju, kakšen odnos imamo do institucionaliziranih struktur in kakšen je cilj sprememb v odnosu do institucionaliziranih struktur.
- *Komu krepitev koristi* – posameznikom / kolektivom / elitam. Komu je proces krepitev namenjen, se najbolje vidi iz same vsebine okrepljujočih mehanizmov.

4.5.4.1 Dve smeri procesa krepitev moči

Večina avtorjev govori o dveh smereh krepitev. Prvi se odvija »od spodaj navzgor«, drugi pa »od zgoraj navzdol«.

Kot je bilo že omenjeno, izhaja sodobna uporaba koncepta krepitev moči iz delovanj različnih družbenih gibanj v drugi polovici 20. stoletja, ko so se ta gibanja borila za vzpostavitev in/ali upoštevanje človekovih pravic za različne skupine prebivalstva. Najpogosteje gre za gibanja uporabnikov psihiatričnih storitev, hendikepiranih, žensk, temnopoltih in drugih. Nekatera od družbenih gibanj so bile skupine samopomoči in samo-organizirane skupine. Adams (2003) navaja, da skupine samopomoči pravzaprav niso pojav 20. stoletja, marveč so se oblikovale že v 18. stoletju, še posebej pa so prišle do izraza v 19. stoletju, ko je srednji sloj skušal povzdigniti svoje vrednote. Za drugo vrsto gibanj je značilno, da so se v njih združevali strokovnjaki in strokovnjakinje različnih profilov ter zainteresirana javnost. Adams (2003) tako omenja, da so zagovorniki ideje radikalnega socialnega dela v bistvu sprožili in na nek način omogočili procese krepitev. V konkretnem primeru s področja socialnega dela še vedno govorimo o *pristopu od spodaj navzgor*, saj so se zavzemali za spremembo družbenih stališč do vprašanj pravic svojih uporabnikov in torej za spremembo družbenih pogojev.

Obratno pri krepitev moči, ki izvira *od zgoraj navzdol*, običajno ne gre za spreminjanje družbenih pogojev življenja, marveč za način socializacije. Ta način se običajno skriva za stališči, da »je potrebno dati posamezniku možnost, da izrabi vse svoje potencialne, da postane kompetentna oseba«. Razlika s pristopom od spodaj navzgor je torej v tem, da nekdo nekemu nekaj omogoča, ali kot pravi Adams (2003, 16), da gre za krčenje krepitev moči zgolj na omogočanje. Že sam izraz omogočiti implicira hierarhijo moči in dejansko tudi krepitev moči od zgoraj navzdol najpogosteje ne pomeni toliko spremembe v razmerjih moči, kolikor pomeni »sredstvo«, s katerim posamezniku omogočimo, da realizira svoje potencialne v družbi (organizaciji). To pomeni, da posameznik doseže več oziroma se povzpne v hierarhiji, ki že obstaja, torej si moč pridobi v že obstoječem sistemu. V veliki meri se tak proces odvija v odnosu strokovnjak-oseba, ki jo krepi.

Predstavljeni sta bili dve možni smeri procesa krepitev, krepitev od spodaj navzgor in krepitev od zgoraj navzdol. Opazimo lahko, da se ujemata z razumevanjem moči kot

aktivnega oziroma pasivnega dejavnika, kar je razumljivo. Vprašanje sprememb v obstoječih strukturah moči je povezano z delovanjem skupin z določenimi interesi, na drugi strani pa je krepitev za vključenost v družbo in za posameznika, ki daje svoj prispevek v obstoječi družbi in njenih strukturah, interes oblasti. Prikazani smeri procesa sta bili predstavljeni na dihotomiziran način z namenom prikaza razlik med obema procesoma. V realnih kontekstih procesi krepitev niso tako ločeni in se pojavljajo kombinirano. Predvsem v bolj demokratičnih družbah so možnosti za spremembe bolj odprte, saj obstajajo strukture, ki spodbujajo krepitev – na primer institucionalizirane možnosti izražanja in prostor za delovanje.

4.5.4.2 Subjekt krepitev in krepitelj

Z obsegom procesa krepitev je povezano vprašanje, komu je krepitev namenjena. Iz že napisanega lahko sklepamo, da je subjekt krepitev lahko posameznik ali skupina. Alcock in drugi (2002, 73) razumejo krepitev moči na ravni *posameznika kot individuuma* kot prevzem odgovornosti za lastno blagostanje in za blagostanje svoje družine ter posledično zmanjšanje posameznikove odvisnosti od državne skrbi. Na *skupinski* ravni pa je večanje moči uporaba kolektivne aktivnosti za povečanje moči skupin z manj moči.

Pri analizi projektov, katerih cilj je krepitev moči, se pokaže, da ni jasno, *kdo je tisti subjekt*, ki naj bi bil okrepljen – posamezniki, skupnost, določene družbene kategorije ali skupine. Poleg tega tudi ni jasno, kako naj okrepljeni posamezniki *udejanjajo svojo moč* (Clever 2001, 38).

Prevladujejo pristopi, orientirani na posameznika. Ko nekateri avtorji in avtorice govorijo o krepitevi »uporabnika«, »klienta«, »potrošnika«, se, ne glede na ideološke razlike, osredotočajo na posameznika. Herrmann (2003) najde razlog za to v tem, da se vsako družbeno dejstvo v končni fazi zgodi na nivoju posameznika. Na krepitev moči gleda s treh ravni, na katerih se odvijajo družbeni procesi:

- Pri krepitevi moči na *individualni* ravni gre za psihološko področje krepitev;
- Krepitev moči na *mezo* ravni pomeni sposobnost za delovanje po vnaprej načrtanih okvirjih (tu se opira na dosežke s področja analize organizacij);

- Krepitev moči na ravni *družbe* pa razume kot družbeno dejstvo. Obstajajo dejstva, ki so zunaj posameznikove zavesti (in niso stvar psihologije). Sestojijo iz delovanja, mišljenja, čustvovanja zunaj posameznika, posamezniku pa so posredovana prek vrednot.

Subjekt krepitve je zanj posameznik, ki pa kot posameznik obstaja le kot član skupine ali družbe. Tudi Adams (2003) se strinja, da se krepitev začne pri sebstvu (angl. *self*) in dodaja, da krepitev ne more biti izolirana in obravnavana izven politik in vprašanj moči.

Pri krepitvi moči je zelo pomembna tudi vloga krepitelja. Kot je lahko subjekt krepitve posameznik ali skupina, se tudi v vlogi krepitelja lahko pojavlja posameznik in skupina. Najpogosteje se v vlogi krepiteljev pojavljajo posamezniki – strokovnjaki, ne glede na to, ali gre za krepitev vladnega ali zasebnega neprofitnega sektorja oziroma profitnega ali neprofitnega sektorja. Pomemben pogoj za to, da je posameznik sposoben prevzeti vlogo krepitelja, pa je, da mora biti sam okrepljen (Adams 2003). Krepitelj je lahko tudi skupina ali kolektiv. Adams (2003) opozarja, da je potrebno pri opazovanju procesov krepitve moči v praksi biti pozoren na pojav, da skupine, ki eksplicitno zagovarjajo antizatiralske principe, včasih same v resnici delujejo zatiralsko. V takih primerih ne gre za krepitev, temveč za podreditev.

Nekateri avtorji zagovarjajo tezo, da se lahko subjekt okrepi le sam, torej da je samo-krepitev edina prava krepitev. Subjekt krepitve in krepitelj je torej ista oseba, ko govorimo o krepitvi posameznika oziroma subjekt krepitve in krepitelj je družbena skupina, ko govorimo o krepitvi skupine. Friedmann (1992) denimo verjame, da se prava krepitev nikoli ne more dogajati »od zunaj«. »Od zunaj« lahko dovajamo sredstva in nudimo podporo, ne moremo pa opraviti same krepitve. Krepitev se dogaja skozi učenje in kolektivno akcijo skupnosti.

4.5.4.3 Tehnike krepitve moči

Moč uporabnikov in večanje njihove vloge v zagotavljanju socialnih storitev je možno spodbujati z nekaterimi konkretnimi tehnikami oziroma na konkretne načine, ki jih je opredelil Somerville (1998).

- Krepitev moči s pridobivanjem znanja: Gre za razmišljanje v stilu "v znanju je moč", čeprav je v realnosti pomembno tudi, kaj znamo in kako znanje izrazimo. Dajanje

informacij za krepitev moči ni dovolj, ljudi je treba tudi izobraževati in usposabljati za uporabo znanja. V več raziskavah je dokazano, da zgolj z dobivanjem informacij ranljiva skupina še ne postaja močnejša in da informacije še ne pomenijo povečanja nadzora nad lastno situacijo. Lahko se zgodi ravno obratno, kopičijo se občutki nemoči, saj posamezniki nimajo ustreznih spretnosti, da bi znali ravnati z informacijami, ali pa so institucionalne možnosti za spremembo majhne.

- Krepitev moči z zakonodajo: Zakonski okvir potencialno bolj krepi moč kot pridobivanje znanja. Že sam obstoj urejene zakonodaje naj bi pripomogel h krepitvi moči, čeprav ljudje ne uveljavljajo pogosto svojih pravic.
- Krepitev moči z oskrbovanjem z različnimi viri: Sem spadajo različne materialne oblike pomoči, s katerimi pa morajo biti možni upravičenci seznanjeni, da jih lahko uveljavljajo. Tovrstna pomoč lahko krepi moč, samo če imajo uporabniki možnost sodelovati pri opredeljevanju potreb in načinov uporabe različnih oblik pomoči.
- Krepitev moči skozi s sporazumi in prenosom moči¹⁶: Pri zakonsko urejenih možnostih krepitve, ki so zelo pomembne, se postavlja vprašanje doseganja sprememb, ki krepijo moč uporabnikov. Somerville (1998) opozarja, da politični akterji z večjo močjo kljub tem osnovam večinoma nimajo želje po drugačni porazdelitvi moči.

4.5.5 Izzivi in dileme pri krepitvi moči

Mnogi avtorji menijo, da je koncept krepitve moči razvrednoten, drugi pa, da je vreden in da v resnici prav nič ne pomeni. Problem razvrednotenja izrazov se v družboslovju pogosto pojavi ob vpeljevanju novih konceptov na področjih, na katerih se za opisovanje določenih pojavov že uporabljajo določeni koncepti. Abrahamson (1995) je denimo ob vpeljevanju koncepta socialne izključenosti¹⁷, opozarjal, da si v modernih družbah izmišljujemo nove besede, s katerimi bi lahko opisali isto realnost oziroma iste okoliščine, v katerih živijo družbene skupine in kategorije. Podobno se Lee in Koh (2001) sprašujeta, če morda ni bolj smiselno uporabljati konceptov, ki jih že poznamo, ne pa uvajati novih, ki so tako zelo podobni starim, da nihče sploh ne ve, kakšna je razlika med njimi. Z vprašanjem, ali gre pri krepitvi moči

¹⁶ Avtorji in avtorice, ki se ukvarjajo s krepitvijo moči, samega koncepta ne razumejo popolnoma enako, kar je odvisno tudi od vidika proučevanja koncepta. Kot smo lahko ugotovili do zdaj, ga Edgar s sodelavci nedvoumno razume kot prenos moči. Somerville pa razume prenos moči kot enega od načinov za preseganje nemoči.

¹⁷ Koncept socialne izključenosti je izrinjal uporabo izraza revščina.

oziroma večanju moči dejansko za nekaj novega, doslej še neznanega, ali pa gre preprosto za redefiniranje in restrukturiranje že obstoječih konceptov in za nov izraz za socializacijo, se ukvarjajo avtorji mnogih disciplin, kjer se okrepitev pojavlja. Lee in Koh (2001), Berger-Schmitt in Noll (2000) in drugi obravnavajo koncept okrepitve tudi z vidika prekrivanj z drugimi, že obstoječimi koncepti.

Kaj je tisto, kar ovira procese krepitev moči? Glede na to, da se sami procesi krepitev odvijajo na različnih ravneh, da so subjekti krepitev in krepitelji lahko posamezniki ali skupine, je lahko že takoj na začetku jasno, da tudi ovire za krepitev moči najdemo na različnih ravneh. Adams (2003) opozarja na klasične ovire v obliki različnih »-izmov« oziroma predsodkov in diskriminacij, kot so starostna diskriminacija, rasizem, seksizem, diskriminacije družbenih razredov in diskriminacije hendikepiranih.

Druga pomembna ovira je po njegovem mnenju ohranjanje razmerij moči med subjektom krepitev in krepiteljem. To pomeni, da krepitelj ohranja svojo moč nad subjektom krepitev in lahko podcenjuje izkušnje uporabnika (Adams 2003). Interesi krepitelja so pogosto jasno izraženi, medtem ko neokrepljeni subjekti svojih interesov običajno ne znajo tako jasno in strukturirano izraziti. In nazadnje je tu vedno vprašanje, koliko se krepitelj čuti ogrožen s strani subjekta krepitev, ki sam najbolje pozna svojo življenjsko situacijo.

Herrmann (2003; 2004) razlaga omejitve okrepitve na primeru pojmovanja krepitev moči v okviru politik na ravni Evropske unije. Kljub temu, da je večanje moči prepoznano kot pomembna tema, se ga po avtorjevem mnenju pojmuje zelo reducirano. Meni, da je usmerjen individualistično, kar pomeni, da je »družbeno« razumljeno kot konstrukt, ki izhaja iz posameznikovih dejanj in ne kot že prej obstoječi okvir, v katerem se posameznik samo-realizira. Problematizira tudi liberalno-ekonomsko usmeritev, ki krepitev moči omejuje na zaposlitev, pri čemer se za okrepljenost šteje že oskrba z materialnimi pogoji in domneva, da je liberalni trg že zadosten pogoj za svobodne odločitve in okrepljenega posameznika. Iz takega pojmovanja krepitev moči sledi, da se razloge za neokrepljenost pripisuje posamezniku in zanemarija strukturne razloge za neokrepljenost. Tovrstna pozicija krepitev izključuje potrebo ali možnost za redistribucijo moči, kar je zanj ključni dejavnik krepitev moči. Tako je krepitev moči zožena na psihološko krepitev in/ali krepitev skozi izobraževanje, iz česar naj bi izhajalo, da je posameznik sam kriv, če ni okrepljen. Tovrstni pristopi poudarjajo

usposabljanje in omogočanje, iz česar sledi, da so orientirani na smer od zgoraj navzdol in da koncept moči razumejo kot pasivni koncept (Herrmann 2003; 2004).

Weissberg (1999) verjame, da bi uresničitev idej o krepitvi moči lahko prispevala k boljšemu svetu, vendar hkrati opozarja, da se v praksi pod programi, ki naj bi se nanašali na krepitev, skrivajo različna širokoustenja in čudežni programi. Krepitev moči je danes postala neke vrste civilna religija skupin in posameznikov v iskanju lastne emancipacije. V tem smislu naj bi že sama ideja krepitve moči dobila tolikšno moč, da so ostale ideje enostavno izginile. Bile so zamenjane z idejo krepitve moči in danes se redko vprašamo, ali je v nekem primeru bolj kot ta ideja ustrezna ali potrebna uporaba kake druge ideje.

Kaj so posledice krepitve, je eno od pomembnih vprašanj, ki pogosto ostane odprto. Zaželeno posledice, v smislu okrepljenih posameznikov in skupin, delitev moči med državo in institucijami na eni strani ter državljeni na drugi strani, so pogosto opredeljene v namenih in ciljih tistih, ki se za krepitev moči zavzemajo. Odprtih pa ostane kar nekaj dilem. Ena se gotovo nanaša na razmerje med teorijo in prakso, torej na razkorak med eksplicitnimi opredelitvami krepitve moči v usmeritvah na eni strani in pogosto neokrepljujočo prakso v procesih, ki so namenjeni krepitvi, na drugi strani.

Druga enako pomembna dilema, povezana s prvo, je, da imajo uporabniki po procesu krepitve več moči, ali kaj torej pomeni krepitev njihove moči. Croft in Beresford (1993) menita, da je pristop krepitve moči pri vključevanju uporabnikov izgubil svoj pomen zaradi tega, ker se množično uporablja za najrazličnejše vrste vključevanja uporabnikov in ne za dejansko krepitev moči (Croft in Beresford 1993). Okrepljen in neodvisen posameznik je v sodobnem političnem jeziku eden od najpomembnejših ciljev uporabe storitev javnih politik, kar je opredeljeno tudi v usmeritvenih dokumentih številnih organizacij, ki ponujajo storitve. V praksi pa organizacije za uresničitev tega cilja uporabljajo širok spekter pristopov, katerih posledica ni nujno večja moč uporabnikov. Čeprav v organizacijah svoje delovanje razumejo kot krepitev moči, gre pogosto za vključevanje uporabnikov brez krepitve moči v odnosu do organizacije.

Eden od načinov krepitve moči uporabnikov je lahko posvetovanje z uporabniki v zvezi z različnimi odločitvami, če bi se njihova mnenja tudi dejansko upoštevala (Croft in Beresford

1993). Če se njihova mnenja ne upoštevajo, pa lahko pride do *izdaje zaupanja*, o čemer govori Somerville (1998). Opozarja, da visoka stopnja vključevanja in sodelovanja še ne pomeni visoke stopnje krepitev moči. Še posebej se to dogaja v primerih, ko tisti, ki »dovoli« participacijo oziroma ki nadzoruje situacijo, tega ne želi. Posledica izdaje zaupanja je lahko še manjša moč uporabnikov. Foucault (1975; 1984) pa zagovarja dejstvo, da se tisti, ki spodbuja participacijo brez krepitev, lahko hitro znajde v situaciji, ko je prisiljen delovati na nezaželen način, lahko pa tudi na način, ki ga ni predvidel.

Hodge (2005) je s pomočjo analize foruma s področja duševnega zdravja pokazala, da je v konkretnih situacijah na organizacijski ravni moč lahko uporabljena tudi tako, da so nekateri glasovi izločeni. Konkreten diskurz je bil oblikovan na način, da določene teme preprosto niso prišle na dnevni red. Hodge (2005) je v raziskavi ugotovila tudi preokupiranost z vprašanji konkretnih storitev in njihove izvedbe, tudi zato teme, ki so bolj ideološke narave, niso bile izpostavljene. Forum je storilnostno usmerjen. V forumu so bili ohranjeni odnosi moči, kar se je pokazalo, ko je uporabnik sprožil vprašanje, ki ni bilo zaželeno ali je bilo provokativno. Vodje foruma so taka vprašanja zaustavili, bodisi zato, da bi zaščitili »napadenega« ali zato, kar so sami težko prenašali tihe (mučne) momente v dvorani (Hodge 2005). Gre za strategijo, ki ohranja odnose moči (Hodge 2005, 175). Eden od osnovnih razlogov za osnovanje foruma je bil, da uporabniki lahko izrazijo svoja mnenja in stališča, po drugi strani pa forum ni bil zasnovan tako, da bi to počeli tudi strokovni delavci (Hodge 2005).

Vključenost pri načrtovanju in razvoju novih politik naj bi že po definiciji pomenila veliko mero moči uporabnikov in številni avtorji in avtorice to pojmujejo kot dejansko okrepljenost uporabnikov (Croft in Beresford, 1993, Barnes 1996; Robson in drugi 1997). V zadnjih letih je opazen vse večji preobrat od storitev, ki se jim mora uporabnik prilagoditi, k storitvam, ki so zasnovane na ugotovljenih potrebah uporabnikov¹⁸ (Croft in Beresford 1993). Če pri ugotavljanju lastnih potreb sodelujejo tudi uporabniki sami, to dejansko že pomeni neko stopnjo družbene moči, kar potrjuje zgoraj navedeno Foucaultovo tezo.

¹⁸ Angl. iz »service led« v »user led« storitve.

5 SKLEP

Družbene spremembe v zadnjih desetletjih, med katerimi lahko izpostavimo zlasti posledice gospodarske krize v začetku 1970. let in pojav predstavniških gibanj, so privedle do sprememb v zagotavljanju socialnih storitev in do sprememb v vlogi uporabnikov v sistemu zagotavljanja socialnih storitev. V magistrskem delu z naslovom Vloga uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev nas je zanimalo: »Kakšna je vloga uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev?«. Ker gre za obsežno in kompleksno tematiko, smo osnovno raziskovalno vprašanje razdelili in ga analizirali na dveh ravneh:

- na sistemski ravni;
- na organizacijski ravni.

V okviru analize sistemske ravni smo skušali najti odgovor na vprašanje, ali se modeli obravnave uporabnikov socialnih storitev razlikujejo glede na posamezne sisteme blaginje. Da bi dobili odgovor na to vprašanje, je bilo potrebno zagotavljanje socialnih storitev najprej umestiti v zgodovinski in družbeni (sistemski) kontekst. Zato smo najprej na kratko opisali, kako se je razvijala država blaginje in razvijale socialne pravice, ki predstavljajo podlago za upravičenost do socialnih storitev. Nadalje smo predstavili tipologije sistemov blaginje, ki temeljijo na različnih determinantah, ki so jih avtorji upoštevali pri razvrščanju. Za našo analizo je zlasti pomembna tipologija, ki so jo opredelile Kolarič in sodelavki (2002), ki so pri analizi upoštevale hierarhijo sfer pri zagotavljanju blaginje in identificirale pet različnih sistemov blaginje.

Hierarhija sfer pri zagotavljanju blaginje, kamor sodijo socialne storitve, je za naše raziskovalno vprašanje relevantna zato, ker socialne storitve v državah zagotavljajo različne sfere (sektorji) – javni sektor (država), zasebni profitni sektor (trg) in zasebni neprofitni sektor (nevladne organizacije). Določene storitve se zagotavljajo tudi v skupnosti, v okviru neformalnih omrežij, še zlasti v okviru družine. Zgodovinska analiza kaže, da je za razvoj vloge uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev pomemben zlasti zasebni neprofitni sektor oziroma vloga zasebnih neprofitnih organizacij v posameznih državah, zato smo pri analizi na sistemski ravni upoštevali hierarhijo sfer, pri čemer smo predpostavljali, da je vloga uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev največja v zasebnih neprofitnih organizacijah.

Kontekst zagotavljanja socialnih storitev se spreminja skupaj z družbenimi spremembami. Spremembe na trgih socialnih storitev, ki so jih zaznali v okviru CINEFOGO (npr. Aiken 2010; Strünck 2010; Evers 2010; Evers in Zimmer 2010), nakazujejo, da se spreminjajo pogoji, v katerih se izvajajo socialne storitve. Posledično to pomeni, da se spreminjajo in nadalje razvijajo tudi odnosi med izvajalci in uporabniki storitev. Zdi se, kot da morajo, ne glede na sistem blaginje, ki se je zgodovinsko uveljavil v posameznih državah, postati uporabniki vse bolj izobraženi že pri tem, kako priti do storitve. Marketizacija je lahko dvorezen meč s stališča uporabnikov. Tako kot po eni strani pomeni možnost glasu in zamenjave izvajalca zanje večjo svobodo in možnost izbire, po drugi strani pomeni, da morajo biti uporabniki informirani o potencialnih drugih ponudnikih. Zdi se, da pri tem ne gre toliko za konvergenco sistemov blaginje, kolikor gre za vdiranje tržnih mehanizmov na področje izvajanja socialnih storitev.

Zasebne neprofitne organizacije so ne glede na to, o kateri državi govorimo oziroma o katerem modelu sistema blaginje govorimo, nosilke razvoja odnosov med uporabniki socialnih storitev in organizacijami, v katerih storitve prejemajo. Glede na to, da so se vprašanja o vključevanju uporabnikov pojavila v različnih tradicijah, pa vendar precej sočasno, gre sklepati, da so na to verjetno vplivali dejavniki dostopnosti do informacij, povezanosti med organizacijami po svetu in dostop do virov in objav.

Druga pomembna ugotovitev, na katero opozarjajo avtorji, ki opisujejo spremembe oziroma sodobne okoliščine delovanja zasebnih neprofitnih organizacij v različnih državah in sistemih blaginje, pa je, da postajajo zasebne neprofitne organizacije, ki izvajajo socialne storitve za državo, vse bolj tudi same podobne izvajalcem storitev iz javnega sektorja (nekateri avtorji govorijo v tem kontekstu o QUANGO in o hibridnih organizacijah). Za javne službe naj bi bilo značilno predvsem bolj instrumentalno delovanje, določeno s postopki, povezave med uporabnikom in izvajalcem (profesionalcem, strokovnjakom) naj bi bile manj intenzivne oziroma klasične, od zgoraj navzdol. Vseeno pa se večina avtorjev strinja, da se oblikujejo vedno nove zasebne neprofitne organizacije, ki zagovarjajo potrebe posameznih družbenih skupin. V zadnjih desetletjih se oblikujejo tudi vse manj formalizirane pobude in ad hoc gibanja, ki ne zahtevajo članstva ali dolgotrajnejše aktivnosti. Sem sodijo tudi spletna

družabna omrežja. V prihodnjih empiričnih analizah bi bilo smotno v obravnavo vključiti tudi ta.

Čeprav se v zadnjem času na področju zagotavljanja socialnih storitev, predvsem zaradi velikih in diverzificiranih potreb, vse bolj uveljavljajo tudi profitne organizacije (sfera trga), pa se uporabnika tam obravnava zlasti kot potrošnika, kar pomeni, da je njegova vloga poleg odgovornosti za učinkovito izvedeno storitev predvsem v tem, da daje odzive na izvedene storitve. Zaenkrat po našem védenju ni na voljo empiričnih podatkov o tem, da bi v profitnih organizacijah uporabniki aktivno sodelovali pri oblikovanju storitev.

Z vprašanjem, kdo oblikuje socialne storitve, se pomikamo že na drugo raven analize, na kateri smo analizirali vlogo uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev, to je organizacijska raven. V to raven smo vključili analizo pristopov in modelov, ki jih uporabljajo predvsem zasebne neprofitne organizacije v zagotavljanju socialnih storitev. Zasebne neprofitne organizacije smo izpostavili zaradi tega, ker so, kot je bilo že večkrat omenjeno, inovativne v svojih pristopih vključevanja uporabnikov in tudi zaradi tega, ker je vloga uporabnikov v njih aktivnejša ne le v zagotavljanju storitev, temveč so uporabniki pogosto tudi člani različnih organov organizacij, kar predstavlja višjo raven sodelovanja med organizacijami in uporabniki.

Na ravni odnosov med uporabniki in organizacijami v zagotavljanju socialnih storitev sta se oblikovala dva modela – demokratični in potrošniški – pri čemer se zasebne neprofitne organizacije bolj naslanjajo na demokratični model. Večina avtorjev v okvir demokratičnega modela uvršča tudi model krepitve moči, medtem ko Adams (2003) model krepitve moči obravnava posebej, ker naj bi se od demokratičnega modela razlikoval predvsem v tem, da je poudarek demokratičnega modela predvsem na participaciji in ne toliko na delitvi moči. Poleg tega naj bi model krepitve moči uporabljale v resnici le uporabniške organizacije; tovrstni pogled pa uvrščamo že v radikalne poglede na krepitev moči. Izkaže se, da uporabljajo organizacije pri konkretnih pristopih v resnici mešanico pristopov in da pogosto v praksi s svojim delovanjem v določenih kontekstih zavirajo participacijo uporabnikov.

Analizirali smo možnosti za ravnanje uporabnikov ob nezadovoljstvu z načinom, kako so obravnavani ali s kakovostjo storitev. Nezadovoljstvo je namreč situacija, v kateri se pokaže

dejanska vloga uporabnika oziroma njegov položaj. Pri tem smo uporabili Hirschmanovo tipologijo možnosti za ravnanje in možnosti analizirali glede na sisteme blaginje in glede na pripadnost organizacije, ki zagotavlja socialne storitve, različnim sektorjem. Ugotovili smo, da imajo teoretično največ možnosti za različna ravnanja uporabniki v konservativno-korporativističnem sistemu blaginje, in sicer iz dveh razlogov: ponudba socialnih storitev je (naj bi bila) v tem sistemu najbolj diverzificirana, kar pomeni, da je tekmovanje med ponudniki socialnih storitev večje in imajo uporabniki zato predvidoma tudi največjo možnost ravnanja ob nezadovoljstvu z načinom izvedbe storitve in ob nezadovoljstvu s tem, kako so obravnavani. Sektorsko pa naj bi imeli največ možnosti za izbor ravnanja in možnost izražanja nezadovoljstva uporabniki socialnih storitev v zasebnih neprofitnih organizacijah.

Ker je vprašanje vloge uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev inherentno ideološko vprašanje, smo se v analizi dotaknili tudi izzivov in kritik načinov večanja vloge uporabnikov pri zagotavljanju socialnih storitev v okviru kritike diskurza participacije kot metode za večjo vlogo uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev. Kritike smo analizirali na ideološki ravni in na organizacijski ravni – v konkretnih pristopih in na konkretnih primerih. Zanimivo je, da sta do zahtev po participaciji uporabnikov in večanju njihove vloge v zagotavljanju socialnih storitev privedla dva ideološko nasprotna pola – neoliberalne kritike države blaginje in predstavniška gibanja. Vendar pa ravno iz tega dejstva izhaja situacija, da se kritike participacije in participativnih pristopov osredotočajo bolj na izvedbo participacije kot na njene ideološke podlage. Tudi bolj radikalni kritiki participacije ne ponujajo rešitev, ki bi bile sprejemljive za obstoječe institucionalne strukture, ker njihove rešitve zahtevajo spremembe razmerij moči v družbi (preko določenih vrst krepitev moči).

V zadnjem delu smo analizirali pristope krepitev moči, ki veljajo za najbolj napredne na področju participacije uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev in ugotovili, da se na področju socialnih storitev, razen v primerih tako imenovanih radikalnih pristopov h krepitevi moči, programi krepitev moči osredotočajo na psihološko krepitev moči uporabnikov za vsakodnevno funkcioniranje, pri čemer spremembe v družbenih razmerjih moči niso zaželeno.

Odgovor na osnovno raziskovalno vprašanje povzemamo v naslednjih točkah:

- 1) Vloga uporabnikov socialnih storitev v zagotavljanju socialnih storitev se skozi zgodovino spreminja/razvija.
- 2) Vloga uporabnikov socialnih storitev v zagotavljanju storitev postaja vse večja iz dveh razlogov – po eni strani zato, ker se širita pojem državljanstva in obravnava uporabnikov kot kompetentnih oseb, po drugi strani pa zato, ker se vse bolj širi pogojevalna blaginja.
- 3) Vloga uporabnikov se po različnih sistemih blaginje razlikuje. Največjo vlogo in največ možnosti za ravnanje ob nezadovoljstvu imajo uporabniki v konservativno-korporativističnem modelu.
- 4) Najpomembnejši sektor pri razvoju odnosov med uporabniki in izvajalci in za večanje vloge uporabnikov socialnih storitev so zasebne neprofitne organizacije.
- 5) Kljub marketizaciji storitev in vse večjem tekmovanju med profitnimi in neprofitnimi (zasebnimi) ponudniki socialnih storitev bodo zasebne neprofitne organizacije, kljub odvisnosti od javnega financiranja, verjetno ostale nosilke razvoja na področju odnosov med uporabniki in organizacijami.
- 6) Zaradi vse kompleksnejšega trga socialnih storitev in zaradi vse večjih zahtev po učinkovitosti porabe sredstev za socialne storitve (ki posledično prinašajo s seboj večjo odgovornost uporabnika za uspešno izvedeno storitev), se morajo uporabniki za to, da bi prejeli čim ustrežnejšo storitev, vedno bolj informirati in izobraževati.
- 7) Na organizacijski ravni gre sklepati, da večina organizacij pri svojem delu in delovanju uporablja mešanico obeh pristopov, demokratičnega in potrošniškega.
- 8) Organizacije so zainteresirane za vključevanje uporabnikov v zagotavljanje socialnih storitev, vendar v praksi pri tem prihaja do različnih težav.
- 9) Najbolj zaželena oblika vključevanja uporabnikov v zagotavljanje socialnih storitev je repitev moči, vendar pa se pod tem pojmom pojavljajo najrazličnejši pristopi, ki so večinoma usmerjeni v psihološko krepitev posameznikov, medtem ko ne spodbujajo sprememb v družbenih razmerjih moči.

Vprašanje vloge uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev je kompleksna tema, na katero je nemogoče odgovoriti v zastavljenem obsegu. Predstavljeno delo tako pomeni le en vidik obravnave tega vprašanja in hkrati odpira tudi veliko novih vprašanj, ki bi jih bilo smotno in, z raziskovalnega stališča zanimivo, preveriti v praksi. Med vsemi možnimi vidiki

izpostavljam dve temi. Prva je empirična analiza vloge uporabnikov socialnih storitev v Sloveniji, pri čemer bi lahko obravnavali vlogo uporabnika v vseh treh formalnih sektorjih – v javnih institucijah, zasebnih neprofitnih organizacijah in zasebnih profitnih organizacijah. To vprašanje se iz vsega zapisanega postavlja samo od sebe in kaže na omejitve izbrane metodologije. Tovrstna analiza bi predstavljala logično nadaljevanje dela na področju obravnavane teme.

Drugo smer nadaljevanja dela na področju analize vloge uporabnikov v zagotavljanju socialnih storitev pa bi predstavljala analiza vloge uporabnika v organizacijah glede na vrsto oziroma glede na tradicijo vzajemnosti, na kateri temelji poslanstvo posameznih organizacij – tradicijo dobrotelnosti, tradicijo solidarnosti in civilno-družbeno tradicijo.

6 LITERATURA

Abrahamson, Peter. 1995. Social Exclusion in Europe: Old wine in new bottles? *Družboslovne razprave* 11 (19-20): 119-136.

Aiken, Mike. 2010. Taking the Long View: Conceptualizing the Challenges Facing Third UK Third Sector Organizations in the Social and Welfare Field. V *Third Sector Organizations Facing Turbulent Environments. Sports, Culture and Social Services in Five European Countries*, ur. Adalbert Evers in Annette Zimmer, 295-316. European Civil Society, Volume 7. Baden Baden: Nomos.

Alcock, Pete, Angus Erskine in Margaret May. 2002. *The Blackwell dictionary of social policy*. Malden, Massachusetts: Blackwell Publishers Ltd.

Barnes, Marian in Alan Walker. 1996. Consumerism versus Empowerment: A principled approach to the involvement of older service users. *Policy and Politics* 24 (4): 375-393. Bristol: The Policy Press.

Barnes, Marian. 1997. *Care, Communities and Citizens*. Harlow, New York: Addison Wesley Longman Limited.

Beck, Ulrich. 1992. *Risk Society*. London: Sage Publications.

Beresford, Peter in Suzy Croft. 1993. *Citizen Involvement: A Practical Guide for Change*. London: Macmillan.

Beresford, Peter in Steve Trevillion. 1995. *Developing Skills for Community Care. A Collaborative Approach*. Hants: Arena.

Berger-Schmitt, Regina in Heinz Herbert Noll. 2000. *Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators*. EU Reporting Working Paper No 9. Mannheim: Centre for Survey research and Methodology (ZUMA).

Boškić, Ružica. 2003. Vključevanje uporabnikov v oblikovanje in izvajanje storitev. *Družboslovne razprave* 19 (42): 109-122.

Boškić, Ružica. 2005. Krepitev moči – predstavitev koncepta in dilem. *Družboslovne razprave* 21 (48): 177-194.

Briggs, Asa. 2000. The Welfare State in Historical Perspective. V *Welfare State: A Reader*, ur. Pierson, Christopher in Francis G. Castles, 18-31. Cambridge: The Polity Press.

Clasen, Joachim. 1999. *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*. Oxford: Blackwell Publishers.

Clasen, Jochen in Win Van Oorschot. 2001. *Changing Principles and Designs in European Social Security*. Dostopno prek: <http://www.sefos.uib.no/eiss> (14. marec 2004).

Cleaver, Frances. 2001. Institutions, Agency and the Limitations of Participatory Approaches to Development. V *Participation: The New Tyranny?* ur. Cooke, Bill in Uma Kothari, 36-55. London: Zed Books Ltd. Norfolk: Biddles Ltd.

Coleman, James Samuel. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

Cooke, Bill. 2001. The Social Psychological Limits of Participation? V *Participation: The New Tyranny?* ur. Bill Cooke in Uma Kothari, 102-121. London: Zed Books Ltd. Norfolk: Biddles Ltd.

Cooke, Bill in Uma Kothari. 2001. The Case for Participation as Tyranny. V *Participation: The New Tyranny?* ur. Bill Cooke in Uma Kothari, 1-15. London: Zed Books Ltd. Norfolk: Biddles Ltd.

Cowden, Stephen in Gurnam Singh. 2007. The »user« friend, foe or fetish? A critical exploration of user involvement in health and social care. *Critical Social Policy* 27 (1): 5-23.

Cox, Robert Henry. 1998. The Consequences of Welfare reform: How Conceptions of social rights are changing. *Journal of Social Policy* 21 (1): 1-16.

Croft, Suzy in Peter Beresford. 1993. *Getting Involved – a practical manual*. London: Open Service Project.

Črnak-Meglič, Andreja. 2000. *Vpliv (tipov) države blaginje na obseg in vlogo neprofitno-volonterskega sektorja v sodobnih družbah*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Črnak-Meglič, Andreja in Tatjana Rakar. 2009. The Role of the Third Sector in the Slovenian Welfare System. *Teorija in praksa* 46 (3): 237-254.

Deacon, Bob, Michelle Hulse in Paul Stubbs. 1997. *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*. London: SAGE Publications.

Deacon, Bob in Paul Stubbs. 2007. Transnationalism and the making of Social Policy in South East Europe. V *Social Policy and International Interventions in South East Europe*, ur. Bob Deacon in Paul Stubbs. Cheltenham: Edward Elgar.

Dean, Hartley in Peter Taylor-Gooby. 1992. *Dependency Culture: The Explosion of a Myth*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

de Leonardis, Ota. 2001. Social Market, Social Quality and the Quality of Social Institutions. V *Social Quality: A Vision for Europe*, ur. Wolfgang Beck, Laurent van der Maesen, Fleur Thomése in Alan Walker, 199-212. The Hague: Kluwer Law International.

East, Jean F. 2000. Empowerment Through Welfare – Rights Organizing: A Feminist Perspective. *Journal of Women & Social Work* 15 (2): 311-329.

Edgar, Bill, Doherty, Joe in Amy Mina-Coull. 1999. *Support and housing in Europe: Tackling Social Exclusion in the European Union*. Bristol: The Policy Press.

Elmore, Richard. E. 1993. Organizational Models of Social Program Implementation. V *The Policy Process: A Reader*, ur. Michael James Hill, 241-271. London: Harvester Wheatsheaf.

Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Oxford: Polity Press.

Esping-Andersen, Gøsta. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, Gøsta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck in John Myles. 2002. *Why we need a new welfare state*. New York: Oxford University Press.

Etzioni, Amitai. 1976. *Social Problems*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Evers, Adalbert. 2001. Welfare dynamics, the Third Sector and Social Quality. V *Social Quality: A Vision for Europe*, ur. Wolfgang Beck, Laurent van der Maesen, Fleur Thomése in Alan Walker, 213-234. The Hague: Kluwer Law International.

Evers, Adalbert. 2006. Citizenship and Social Policy: A Post-Marshall Agenda. *4th Annual ESPAnet Conference »Transformation of the Welfare State: Political Regulation and Social Inequality*. Bremen, 21. september 2006.

Evers, Adalbert. 2008. Civicness. A Point of Reference for debating Welfare, Social Services and the Third Sector's Role. Revised version of a paper prepared for the *8th International Conference of the International Society for Third Sector Research (ISTR)*. Barcelona, 9. julij 2008.

Evers, Adalbert in Annette Zimmer. 2010. Third Sector Organizations as Service Providers and Elements of Social and Political Integration: Main Trends and Key Observations. V *Third Sector Organizations Facing Turbulent Environments. Sports, Culture and Social Services in Five European Countries*, ur. Adalbert Evers in Annette Zimmer, 317-334. European Civil Society, Volume 7. Baden Baden: Nomos.

Fargion, Valeria. 2000. Timing and the Development of Social Services in Europe. V *Recasting European Welfare States*, ur. Maurizio Ferrera in Martin Rhodes, 59-88. London, Portland (Or.): Frank Cass Publishers.

Foucault, Michael. 1975, 1984. *Nadzorovanje in kaznovanje. Nastanek zapora*. Ljubljana: Delavska enotnost.

Francis, Paul. 2001. Participatory Development at the World Bank: The Primacy of Process. V *Participation: The New Tyranny?* ur. Bill Cooke in Uma Kothari, 72-87. London: Zed Books Ltd. Norfolk: Biddles Ltd.

Generalna skupščina. 1948. *The Universal Declaration of Human Rights* – Splošna deklaracija o človekovih pravicah, GA/RES/ 217 A (III), sprejeta 10. decembra 1948. Dostopno prek: <http://www.un.org/en/documents/udhr/> (8. avgust 2010).

Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way*. Cambridge: Polity Press.

Gough, Ian. 1996. Social Welfare and Competitiveness. *New Political Economy* 1 (2): 209-232.

Hartley, Dean in Peter Taylor-Gooby. 1992. *Dependency Culture: The Explosion of a Myth*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

Henkel, Heiko, Stirrat, Roderick. 2001. Participation as Spiritual Duty; Empowerment as Secular Subjection. V *Participation: The New Tyranny?* ur. Bill Cooke in Uma Kothari, 168-184. London: Zed Books Ltd. Norfolk: Biddles Ltd.

Herrmann, Peter. 2003. *Discussion Paper on the Domain »Empowerment«*. Paper submitted to the project European Network on Indicators of Social Quality of the European Foundation on Social Quality. Tretji osnutek. Aghbalogue/Brussels.

Herrmann, Peter. 2004. *Discussion Paper on the Domain »Empowerment«*. Paper submitted to the project European Network on Indicators of Social Quality of the European Foundation on Social Quality. Četrty osnutek. Aghballogue/Brussels.

Hildyard, Nicholas, Hedge, Pandurang, Wolvekamp, Paul, Reddy, Somasekhare. 2001. Pluralism, Participation and Power: Joint Forest Management in India. V *Participation: The New Tyranny?* ur. Bill Cooke in Uma Kothari, 56-71. London: Zed Books Ltd. Norfolk: Biddles Ltd.

Hill, Michael James. 1984, 1997. *The Policy Process in the Modern state*. Harvester Wheatsheaf: Prentice Hall.

Hodge, Suzanne. 2005. Participation, discourse and power: a case study in service user involvement. *Critical Social Policy* 25 (2): 164-179.

Hrovatič, Danica. 1998. Neprofitne zasebne neprofitne organizacije – nov prostor za socialno delo. *Socialno delo* 37 (3-5): 181-188.

Hudson, Bob. 1993. Collaboration in Social Welfare. A Framework for Analysis. V *The Policy Process: A Reader*, ur. Michael James Hill, 340-352. London: Harvester Wheatsheaf.

Johnson, Norman. 1999. *Mixed Economies of Welfare: A Comparative Perspective*. London: Prentice Hall Europe.

Jordan, Bill. 1998. *The New Politics of Welfare*. London: Sage Publications.

Kolarič, Zinka. 1990. *Socialna politika in družbene ter prostorske spremembe*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za sociologijo, politologijo in novinarstvo.

Kolarič, Zinka. 1992. From Socialist to Post-Socialist Social Policy. V *Social Policy in Slovenia. Between tradition and Innovation*, ur. Ivan Svetlik, 15-32. 3rd Volume in the series Studies in the Social Policy of Eastern Europe and the Soviet Union. Aldershot: Avebury.

Kolarič, Zinka. 1996. Neprofitno volonterski sektor v Sloveniji. V *Zbornik prispevkov 1. slovenski kongres prostovoljcev*, 31-35. Ljubljana: Slovenska fundacija.

Kolarič, Zinka, Andreja Črnak-Meglič in Maja Vojnovič. 2002. *Zasebne neprofitno-volonterske organizacije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kolarič, Zinka, Blaž Mesec, Samo Uhan, Liljana Rihter, Nino Rode, Ružica Boškić in Tatjana Rakar. 2004. *Evalvacijska raziskava posebnih socialnih programov invalidskih in socialnih programov humanitarnih organizacij, ki jih je v letu 2000 so/financirala FIHO*. Zaključno poročilo raziskave. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kolarič, Zinka, Andreja Črnak Meglič, Liljana Rihter, Ružica Boškić in Tatjana Rakar. 2006. *Velikost, obseg in vloga zasebnega neprofitnega sektorja v Sloveniji*. Zaključno poročilo raziskave. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Center za proučevanje družbene blaginje.

Kolarič, Zinka. 2009. Third Sector Organisations in the Changing Welfare System of Central and Eastern European Countries. Some Theoretical and Methodological Considerations. *Teorija in praksa* 46 (3): 224-236.

Konczak, Lee J., Damian J. Stelly in Michael L. Trusty. 2000. Defining and Measuring Empowering Leader Behaviour: Development of an Upward Feedback Instrument. *Educational & Psychological Measurement* 60 (2): 301-314.

Kopač, Anja. 2004. *Aktivacija - obrat v socialni politiki*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kothari, Uma. 2001. Power, Knowledge and Social Control in Participatory Development. V *Participation: The New Tyranny?* ur. Bill Cooke in Uma Kothari, 139-152. London: Zed Books Ltd. Norfolk: Biddles Ltd.

Kramer, Ralph M. 1981. *Voluntary Agencies in the Welfare State*. California: University of California Press.

Krzyszowski, Jerzy. 2010. Third Sector Organizations in Social Services in Poland: Old Problems and New Challenges. V *Third Sector Organizations Facing Turbulent Environments. Sports, Culture and Social Services in Five European Countries*, ur. Adalbert Evers in Annette Zimmer, 167-182. European Civil Society, Volume 7. Baden Baden: Nomos.

Lee, Mushin in Joon Koh. 2001. Is empowerment really a new concept? *The International Journal of Human Resource Management* 12 (4): 684-695.

Leonard, Peter. 1997. *Postmodern Welfare: Reconstructing an Emancipatory Project*. London: Sage Publications.

Leskošek, Vesna. 1998. Nova razmerja med državo in civilno družbo. *Socialno delo* 37 (3-5): 189-197.

Leskošek, Vesna in Majda Hrženjak. 2002. *Spremenjene vloge zasebnih neprofitnih organizacij*. Ljubljana: Mirovni inštitut.

Lister, Ruth. 2002. Citizenship and changing Welfare States. V *Changing Labour Markets, Welfare Policies and Citizenship*, ur. Jørgen Goul Andersen in Per H. Jensen, 39-58. Bristol: The Policy Press.

Marshall, Thomas H. 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: University Of Cambridge Press.

Martin, Laurence. L. in Peter M. Kettner. 1996. *Measuring the Performance of Human Service Programs*. Thousand Oaks, London: Sage Publications.

Mishra, Ramesh. 1999. *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.

Miller, Chris. 2004. *Producing Welfare. A Modern Agenda*. Hampshire: Palgrave Macmillan Ltd.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve Republike Slovenije. 2000. *Nacionalni program socialnega varstva do leta 2005*. Ur. l. RS 10/00.

Mohan, Giles. 2001. Beyond Participation: Strategies for Deeper Empowerment. V *Participation: The New Tyranny?* ur. Bill Cooke in Uma Kothari, 153-167. London: Zed Books Ltd. Norfolk: Biddles Ltd.

Morris, Jenny. 1994. *The Shape of Things to Come? User-led social services*. London: National Institute for Social Work.

Mosse, David. 2001. »People's knowledge«, Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development. V *Participation: The New Tyranny?* ur. Bill Cooke in Uma Kothari, 16-35. London: Zed Books Ltd. Norfolk: Biddles Ltd.

Offe, Claus. 1982. Some Contradictions of the Modern Welfare State. *Critical Social Policy* 2 (2): 7-14.

Overbye, Einar. 2001. *Globalisation and the Design of the Welfare State*. Dostopno prek: <http://www.sefos.uib.no/eiss> (14. marec 2004).

Parsons, Wayne. 1995, 1999. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Phillips, Ceri J., Colin F. Palfrey in Paul Thomas. 1994. *Evaluating Health and Social Care*. London, Hong Kong: Macmillan Press LTD.

Pierson, Christopher. 1998. *The New Politics of Welfare State: The New Political Economy of Welfare*. Cambridge: Polity Press.

Prilleltensky, Isaac. 2001. Value-Based Praxis in Community Psychology: Moving toward Social Justice and Social Action. *American Journal of Community Psychology* 29 (5): 747-778.

Rakar, Tatjana. 2007. *Razvoj cerkvenih šol v postsocialističnih družbah*. Zbirka Znanstvena knjižnica, 58. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Rakar, Tatjana, Tomaž Deželan, Senka Š. Vrbica, Zinka Kolarič, Andreja Črnak-Meglič in Mateja Nagode. 2011. *Civilna družba v Sloveniji*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.

Ranci, Constanzo in Eugenia Montagnini. 2010. The Impact of Commodification of Social Care on the Role and Identity of the Third Sector in Italy. V *Third Sector Organizations Facing Turbulent Environments. Sports, Culture and Social Services in Five European Countries*, ur. Adalbert Evers in Annette Zimmer, 107-126. European Civil Society, Volume 7. Baden Baden: Nomos.

Rihter, Liljana. 2004. *Evalvacije na področju socialnega varstva in njihov pomen za prilagajanje sodobnih držav blaginje na izzive globalizacije*. Doktorska disertacija. Ljubljana: FDV.

Robson, Paul, Michael Locke in Jonathan Dawson. 1997. *Consumerism or Democracy? User involvement in the control of voluntary organisations*. Bristol: The Policy Press.

Rus, Veljko. 1990. *Socialna država in družba blaginje*. Ljubljana: Domus.

Rus, Veljko. 1992. Conditions and Restrictions for Privatization of Social Services. V *Social Policy in Slovenia. Between tradition and Innovation*, ur. Ivan Svetlik, 125-137. 3rd Volume in the series Studies in the Social Policy of Eastern Europe and the Soviet Union. Aldershot: Avebury.

Salamon, Lester. M. in Helmut K. Anheier. 1998. Social origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 9 (3): 213-248.

Sevenhuisen, Selma. 2003. The Place of Care. The Relevance of the Ethics of Care for Social Policy. V *Labirinti skrbi: Pomen perspektive etike skrbi za socialno politiko* ur. Selma Sevenhuisen in Alenka Švab, 13-40. Zbirka Politike. Ljubljana: Mirovni inštitut.

Somerville, Peter. 1998. Empowerment through Residence. *Housing Studies* 13 (2): 233–257.

Sorensen, Eva. 1997. Democracy and Empowerment. *Public Administration* 75 (3): 553-567.

Stafford, Bruce. 2003. Service delivery and the user. V *Understanding Social Security*, ur. Jane Millar, 213-234. Zbirka: Understanding Welfare: Social Issues, policy and practice. Bristol: The Policy Press.

Strünck, Christoph. 2010. Contested Solidarity? Emerging Markets for Social Services in Germany and the Changing Role of Third Sector Organizations. V *Third Sector Organizations Facing Turbulent Environments. Sports, Culture and Social Services in Five European Countries*, ur. Adalbert Evers in Annette Zimmer, 55-72. European Civil Society, Volume 7. Baden Baden: Nomos.

Svedberg, Lars in Lars-Erik Olsson. 2010. Voluntary Organizations and Welfare Provision in Sweden: Is There Such a Thing? V *Third Sector Organizations Facing Turbulent Environments. Sports, Culture and Social Services in Five European Countries*, ur. Adalbert Evers in Annette Zimmer, 225-254. European Civil Society, Volume 7. Baden Baden: Nomos.

Taylor, Harry. 2001. Insights into Participation from Critical Management and Labour Process Perspectives. V *Participation: The New Tyranny?* ur. Bill Cooke in Uma Kothari, 122-138. London: Zed Books Ltd. Norfolk: Biddles Ltd.

Taylor-Gooby, Peter. 1996. The Response of Government: Fragile Convergence? V *European Welfare policy: Squaring the welfare Circle*, ur. George Vic in Peter Taylor-Gooby, 51-70. London: Macmillan Press Ltd.

Taylor-Gooby, Peter. 2000. *Risk and Welfare*. V *Risk, Trust and Welfare*, ur. Peter Taylor-Gooby. Risk, Trust and Welfare. London: Macmillan Press LTD.

Thomas, Martin in John Pierson. 1995. *Dictionary of Social Work*. London: Collins Educational.

Titmuss, Richard Morris. 1968. *Commitment to Welfare*. Proceedings of the Conference »British National Conference on Social Welfare«, 128-137. London: Allen and Unwin.

Toepler, Stefan in Lester M. Salamon. 2003. NGO Development in Central and Eastern Europe: An Empirical Overview. *East European Quarterly* 32 (3): 365-378.

Torring, Jacob. 1999. Workfare with Welfare: Recent reforms of the Danish Welfare State. *Journal of European Social Policy* 9 (1): 5-28.

VanderPlaat, Madine. 1995. Beyond Technique: Issues in Evaluating Empowerment. *Evaluation* 1 (1): 81-96.

Van Steenberg, Bart. 1994. The condition of Citizenship – An Introduction. V *The condition of Citizenship*, ur. Bart van Steenberg. London: SAGE Publication.

Vegnuti, Miljana. 1993. Značilnosti uporabnikov socialnih storitev in socialne obravnave njihovih problemov. *Teorija in praksa* 30 (5-6): 407-418.

Weissberg, Robert. 1999. *The Politics of Empowerment*. Westport: Praeger Publishers.

Whitfield, Dexter. 1992. *The Welfare State. Privatisation, Deregulation, Commercialisation of Public Services: Alternative Strategies for the 1990s*. London, Concord (Mass.): Pluto Press.

Zakon o socialnem varstvu (ZSV). Ur. l. RS 54/92. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO869.html (10. September 2011).

Zimmer, Annette in Adalbert Evers. 2010. How Do Third Sector Organisations Deal with Change? Perspectives from Five Countries in Three Policy Fields. V *Third Sector Organizations Facing Turbulent Environments. Sports, Culture and Social Services in Five European Countries*, ur. Adalbert Evers in Annette Zimmer, 295-316. European Civil Society, Volume 7. Baden Baden: Nomos.

Zimmerman, Marc A. in Julian Rappaport. 1988. Citizen Participation, Perceived Control, and Psychological Empowerment. *American Journal of Community Psychology* 16 (5): 725-750.

Zimmerman, Marc A. 1995. Psychological Empowerment: Issues and Illustrations. *American Journal of Community Psychology* 23 (5): 581-599.