

Vključevanje uporabnikov v oblikovanje in izvajanje storitev

POVZETEK: Na področju analize politik se od osemdesetih let 20. stoletja vse bolj postavlja vprašanje kakovosti storitev. Uporabniki in uporabnice postajajo vse bolj pomembni subjekti pri oblikovanju in izvajanju storitev javnih politik. Članek obravnava razloge, ki so privedli do tega in sodobne trende na področju vključevanja uporabnikov. Med različnimi načini vključevanja sta posebej predstavljena dva najpomembnejša. Prvi je demokratični model, ki temelji na načelu državljanstva; drugi je potrošniški model, kjer je uporabnik obravnavan kot potrošnik. Vključevanje uporabnikov je obravnavano na splošno, tovrstna konceptualna izhodišča pa je možno aplicirati tudi na različne sektorske politike, kot na primer na analizo stanovanjskega področja.

KLJUČNE BESEDE: storitve javnih politik, vključevanje uporabnikov, demokratični model, potrošniški model

1. Uvod

Od sedemdesetih let 20. stoletja se na področju analize javnih politik vse bolj postavlja vprašanje kakovosti storitev in načinov njihove izvedbe (Parsons, 1999). V tem času je prišlo do preloma z načinom oblikovanja in izvajanja storitvenih programov, ki je prevladoval do takrat in je potekal enosmerno, od vrha navzdol. Z omenjenimi spremembami je postala pomembna tudi vloga uporabnikov teh storitev. Izraz *uporabnik* uporabljajo avtorji in avtorice predvsem zato, ker je manj ideološki od izraza *potrošnik* (čeprav se storitve izvajajo na kvazi trgih) ali *klient* (ki bolj spominja na medicinsko terminologijo). Na nevtralen način opisuje odnos med tistim, ki izvaja, in tistim, ki uporablja storitev¹ (Barnes, 1997).

Uporabniki so lahko vključeni v delovanje organizacije na najrazličnejše načine. Lahko rečemo, da pomeni vključevanje v tem kontekstu vse dejavnosti uporabnikov, razen pasivnega prejemanja storitev. Glede na to, da so storitve namenjene zadovoljevanju njihovih potreb, je pomembno, da so vključeni v proces že v fazi opredeljevanja potreb. Številni avtorji navajajo to kot bistveni del procesa oblikovanja storitev (prim. Elmore, 1993) in nenazadnje je vprašanje, *kdo* opredeljuje potrebe, tudi ena izmed bistvenih razlik med demokratičnim in potrošniškim pristopom vključevanja uporabnikov in uporabnic.

Tema tega članka je vključevanje uporabnikov na področju javnih storitev, primeri, ki jih uporabljam, pa so večinoma s področja storitev socialne politike. Najprej

obravnavam razloge, ki so privedli do tega, da postajajo uporabniki storitve vse bolj pomembni subjekti v oblikovanju politik. Zatem predstavljam načine vključevanja uporabnikov, posebej podrobno dva najpomembnejša. Prvi je demokratični in temelji na načelu državljanstva; drugi je potrošniški oziroma konzumeristični. Na koncu se posvetim še nekaterim glavnim problemom, do katerih prihaja pri vključevanju uporabnikov. Kljub temu, da prispevek obravnava vključevanje uporabnikov storitev na splošno, je tovrstna konceptualna izhodišča možno aplicirati na analizo stanovanjskega področja.

2. Naraščajoč pomen vključevanja uporabnikov storitev

Osemdeseta leta so ob vladavini nove desnice v nekaterih državah po mnenju Parsonsa (1999), Marian Barnes (1997) in drugih tisti prelomni čas, ko so načini izvedbe storitev postali pomembna tema analiz javnih politik. Vendar pa so vprašanja moči uporabnikov socialnih storitev in njihovih možnosti ravnanja avtorji obravnavali že prej. Zlasti pomembna sta Amitai Etzioni in Albert Hirschman.

Amitai Etzioni se je že leta 1961 posvetil vprašanju, zakaj se ljudje v organizacijah prilagajajo (podrejajo) pravilom in politikam. Oblikoval je tipologijo moči v organizaciji. Ločil je tri vrste moči (po Parsons, 1999):

- prisilna (*coercive*) moč je značilna za hierarhične, birokratske organizacije;
- nagrajevalna (*remunerative*) moč je značilna za organizacije, ki delujejo na trgu;
- normativna (*normative*) moč pa je značilna za mreže in skupnost;

Razlikovanje med vrstami moči v organizacijah je še posebej pomembno pri obravnavi različnih vrst vključevanja in predvsem pri proučevanju sprememb v odnosih moči med uporabniki (potrošniki, klienti...) in izvajalci storitev (socialni delavci, birokrati, prodajalci...)

Ekonomist Albert Hirschman pa se je ukvarjal z evalvacijo storitev. Leta 1970 je proučeval možnosti posameznikov za izražanje nezadovoljstva in ravnanje ob nezadovoljstvu. Opredelil je dve možnosti (po Parsons, 1999): lahko preprosto odidejo (*exit*) k drugemu ponudniku ali pa svoje mnenje, nezadovoljstvo izrazijo (*voice*). Obstaja pa tudi tretja možnost, zvestoba (*loyalty*). Hirschmanov prispevek k obravnavi tematike vključevanja uporabnikov vidim predvsem v tem, da je odprl debato o tipičnih možnostih ravnanja, ki so jo potem razvijali na različnih področjih mnogi drugi avtorji in avtorice.

Na povečano zanimanje za vključevanje uporabnikov storitev v delovanje organizacij je vplivalo več razlogov. Eden ključnih razlogov je bil, da so izkušnje na različnih področjih pokazale, da so storitve javnih služb in drugih organizacij 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 bil namenjen. 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 *et al.*, 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 problem se ne izkorenini.

Neučinkovitost in neustreznost programov je povezana z drugim razlogom za vključevanje uporabnikov, ki je eksplicitno ideološkega značaja. Konec osemdesetih let in na začetku devetdesetih let so uporabnika namreč začeli zaznavati kot *potrošnika*. Na takšen preobrat naj bi pomembno vplivala politika v času Margaret Thatcher, ki naj bi z izjavo, da »*ne obstaja takšna stvar kot je družba*«, zanikala obstoj kolektivitet. Storitve javnih politik so postale predmet trga in kupovanje storitev sistema blaginje na trgu naj bi posameznikom omogočila *racionalno izbiro*, na podlagi njihovih lastnih interesov. S tem naj bi se maksimizirala njihova stopnja svobodne izbire.

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 moči in znanja, s katerim bi se lahko avtonomno odločali. Še posebej pa se je na področju javnih (ne le socialnih) dobrin odprlo vprašanje raznovrstnosti ponudbe. Kljub kritikam tovrstne politike pa Barnes (1997:29) navaja tri pozitivne spremembe za uporabnike storitev:

- 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 jih prinese trg, lahko pomeni jamstvo za kvaliteto izvajanja storitev.

Tretji razlog za večje vključevanje uporabnikov je uveljavitev ideje o državljanstvu, enakih možnostih, pravicah (Croft, 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 et al., 1997; Barnes, 1997). Barnes (1997) pri tem opozarja, da so prostovoljne organizacije in samopomočne skupine že prej obstajale, vendar ni bilo samo-organiziranja (*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 pa seveda lahko obstaja in poteka tudi samopomočna skupina.

Croft in Beresford (1993) nekoliko drugače združujeta razloge za vključevanje uporabnikov in sicer v tri večje skupine:

- družbeni (nezadovoljstvo z javnimi storitvami in slabo targetiranje storitev);
- ekonomski (uporabnik kot potrošnik, ki ima možnost odločitve o tem, od koga želi

prejeti storitev). Zanimivo je, da Barnes (1997) ta razlog vključevanja uporabnikov opredeljuje kot primarno ideološki razlog s tržnimi posledicami, ne pa kot ekonomski razlog.

- politični (ideje o državljanstvu in enakih pravicah ter možnostih dostopa do dobrin).

Dejstvo je, da je ne glede na to, kako razloge poimenujemo, vključevanje uporabnikov v javnih politikah del sodobne politične retorike (Morris, 1994). 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. Uporabniki storitev so vse bolj videni kot potrošniki in/ali državljani z določenimi pravicami. Nenazadnje tudi sofinancerji od organizacij vse bolj pogosto zahtevajo, da v poročilih izkažejo načine vključenosti uporabnikov v delovanje organizacije (Robson et al., 1997).

Pogosto pa se pokaže, da v organizacijah in institucijah zelo različno razumejo vključevanje uporabnikov. Vprašanju, kako v organizacijah in institucijah razumejo vključevanje uporabnikov in predvsem na katerih področjih se izvaja vključevanje uporabnikov, se posvečam v naslednjem poglavju.

3. Tipi vključevanja uporabnikov v delovanje organizacij

Uporabniki so lahko vključeni v delovanje organizacije, od katere prejemajo storitve, na zelo različne načine.

Najmanjša stopnja vključenosti je pasivno prejemanje storitev. Eden od primerov za to so denarne pomoči centrov za socialno delo. Vse, kar mora uporabnik ob tem vedeti, je, da gre na center za socialno delo. Tu mu mora socialna delavka razložiti, kaj so njegove osnovne pravice, ki izhajajo iz njegovega položaja. Več aktivnosti (znanja in spretnosti) potrebuje že v isti ustanovi pri uveljavljanju druge pravice, kot je na primer izredna denarna pomoč. Sendi in sodelavke (2002) so v svoji raziskavi ugotovili, da imajo socialne delavke različna merila pri dodeljevanju izrednih denarnih pomoči, ki jih podeljujejo na podlagi diskrecijske pravice². To pomeni, da je možnost, da uporabnik pride do izredne denarne pomoči, poleg vseh drugih dejavnikov odvisna tudi od tega, ali bo socialni delavki znal predstaviti potrebo po pomoči, kar ugotavljajo tudi Robson s sodelavci (1997), Croft in Beresford (1993) in drugi. Omenjeni primer se nanaša na javno institucijo in denarno pomoč, kjer kljub diskrecijski pravici v nekaterih primerih še vedno prevladujejo birokratska načela.

Z vprašanjem vključevanja uporabnikov v delovanje organizacij se je sistematično ukvarjal Robson s sodelavci (1997). Pri svoji raziskavi³ so se pogosto srečali s težavo, da so nek izraz razumeli in uporabljali zelo različno, tako sami sodelavci, kakor tudi akterji v prostovoljnih organizacijah, ki so bile vključene v raziskavo. Zato so oblikovali vrsto definicij izrazov, ki se pogosto uporabljajo v razpravah o vključevanju uporabnikov.

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 idr. 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 v 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 et al., 1997:3.

V raziskavi so prišli do vrste zanimivih ugotovitev, da v dobrodelnih organizacijah vključevanje uporabnikov razumejo bolj kot odzivanje na storitve, ki jih organizacija ponuja, in ne kot večji nadzor nad upravljanjem in delovanjem organizacije. V več kot polovici organizacij, ki so jih zajeli v raziskavi, so v debati o vključevanju uporabnikov izpostavljali pogoje za izboljšanje storitev, o zadovoljevanju potreb uporabnikov in o boljši usmerjenosti storitev na specifične potrebe uporabnikov. 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.

Na podlagi izsledkov raziskave so oblikovali naslednjo klasifikacijo (ali tipologijo) vključenosti uporabnikov v delovanje organizacije (Robson et al., 1997:5):

- oblikovanje politike organizacije in evalvacija prek formalnih, neformalnih oblik in anket;
- kampanje, publikacije;
- konzultacije pri nabiranju denarja (*fund raising*);
- 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 (*advocacy*);
- 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 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.

4. Vključevanje uporabnikov in krepitev moči

Omenjeni načini vključevanja uporabnikov v delovanje organizacij odpirajo eno bistvenih vprašanj pri vključevanju uporabnikov, namreč: ali vključevanje pomeni, da imajo uporabniki več moči, ali torej pomeni krepitev njihove moči (*empowerment*)? Croft in Beresford (1993) menita, da je izraz krepitev moči - »*empowerment*« - pri vključevanju uporabnikov izgubil svoj pomen zaradi tega, ker se množično uporablja za najrazličnejše vrste vključevanja in ne za dejansko krepitev moči (Croft, Beresford, 1993). Okrepjen 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 krepitev moči v odnosu do organizacije. V nadaljevanju zato na nekaterih primerih pojasnujem razliko med vključevanjem uporabnikov in krepitev moči uporabnikov tako, da opozorim na nekaj primerov, pri katerih kljub vključevanju uporabnikov, ne govorimo o krepitev moči.

Eden od načinov krepitev moči uporabnikov bi bil v okviru Croftove in Beresfordove razdelitve (glej zgoraj) posvetovanje z uporabniki v zvezi z različnimi odločitvami, če bi se njihova mnenja tudi dejansko upoštevala. Če se njihova mnenja ne upošteva, 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.

Tudi evalvacija storitev je lahko vprašljiva s strani krepitev moči. Nezadovoljstvo uporabnikov s storitvami lahko pripisejo njihovem nepoznavanju ciljev organizacije (Croft, Beresford, 1993). Robson in sodelavci (1997) so ugotovili, da nezadovoljstvo v organizacijah pogosto pripisejo »problematičnosti« uporabnikov, ki naj ne bi poznali realnih situacij.

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 uporabnikov⁴. V zadnjih letih je opazen vse večji preobrat od storitev, ki se jim mora uporabnik prilagoditi, k storitvam, ki so zasnovane na ugotovljenih potrebah uporabnikov⁵ (Croft, Beresford, 1993). Če pri ugotavljanju lastnih potreb sodelujejo tudi uporabniki sami, to dejansko že pomeni neko stopnjo družbene moči.

Opisani trend dopušča sklepati, da se v zadnjem desetletju ali dveh moč uporabnikov krepi. Vendar pa je za ugotavljanje krepitev moči pomemben tudi kontekst. Edgar in sodelavci (1999), ga opredeljujejo z različnimi modeli države 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 državljanske pravice in zahtevajo od izvajalcev javnih storitev, da izpolnjujejo vse svoje zakonsko določene obveznosti.
- Liberalni model je tržno orientiran, zaradi tega je tudi razumevanje krepitev 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.

Ne glede na kontekst morajo organizacije aktivno delovati za vključevanje uporabnikov. Formalna sprememba statutov in pravilnikov organizacij ni dovolj (Robson et al., 1997). Zaradi razlik med organizacijami, ki so posebne entitete z lastnimi zgodovinami in cilji nastanka, z lastno strukturo, se ne da izdelati enotnega modela vključevanja uporabnikov. Organizacije morajo same najti in uporabljati sebi skladne politike za vključevanje uporabnikov.

5. 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 Parsonsu (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 et al. (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 ne počnejo zanj 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 (*economy*), učinkovitost (*efficiency*), uspešnost (*effectiveness*). Za demokratični model naj bi bila značilna udeležba, partnerstvo in delitev moči. 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 naslednje vprašanje:

- 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 pa 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 vladajočih organov v organizaciji, saj morajo biti tudi njihove vloge temu primerne. Izjave za javnost daje na primer lahko kdo od uporabnikov, vendar tak, 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 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 et al., 1997).

Načinov za doseg demokratizacije je več. Somerville (1998:241) razlikuje dve smeri procesa – »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« 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« poteka na štirih ravneh (Somerville, 1998:241):

- naraščajoča formalizirana 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) pa 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.

Vprašanje *moči* je za mnoge avtorje tudi ena izmed ključnih razlik med demokratičnim in potrošniškim modelom. 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.

Vendar v praksi ni vedno tako. Croft in Beresford (1993:9) to dobro ponazorita z izjavo »okrepljenega posameznika: »*Imam glas, dajte mi tudi prostor, da ga izrazim!*« (Croft, Beresford, 1993:9). Javne institucije še vedno delujejo v veliki meri po birokratskih principih, kot jih v svojem modelu opredeljujeta tudi Barnes in Walker (1996). Podoben premik k birokratskim principom se lahko zgodi tudi v nevladnih organizacijah, ki izvajajo storitve javnih politik. Kolarič in soavtorici (2002:176) navajajo, da etatizacija zasebnih neprofitno-volonterskih organizacij omogoča in zahteva zmeraj višjo stopnjo profesionalizacije ob hkratni formalizaciji nalog in vloge (morebitnih) volonterjev. Kar se tiče organizacij, ki kot koncesionarji izvajajo določene storitve javnih politik, lahko to pomeni birokratizacijo postopkov in pogosto tudi manj »prostora« in več kalkulacije pri izražanju mnenj uporabnikov.

Robson s sodelavci (1997) in Beresford in Croft (1993) ugotavljajo, da večina organizacij pri vključevanju uporabnikov uporablja mešanico potrošniškega in demokratičnega pristopa.

6. Problemi pri vključevanju uporabnikov

Pomen vključevanja uporabnikov dandanes ni več vprašljiv. Pri dejanskem izvajanju pa prihaja do različnih vprašanj in problemov, s katerimi se morajo organizacije spopasti oziroma odgovoriti nanje. Na nekatere od njih, kot na primer problem moči, sem že opozorila, tukaj pa bom podrobneje razgrnila še nekaj drugih.

Pristopi pri vključevanju uporabnikov se v organizacijah pogosto prepletajo, kar lahko privede do situacije, ko osebje in uporabniki ne vedo, po katerem principu naj bi se ravnali. Denimo pri vprašanju sodelovanja v organih organizacije v organizacijah, kjer naj bi veljal demokratični princip. Kolikšna je verjetnost, da bo vodja organizacije postal uporabnik (član), če ne gre za samo-organizirano skupino? 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 niso dostopni uporabnikom.

Nadalje prihaja do situacij, da so predlogi uporabnikov zavrženi 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. Zato so v raziskavi, ki so jo opravili Robson in sodelavci (1997), izpostavljali

potrebo po 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, 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*.

V mnogih organizacijah kot eno izmed ovir pri vključevanju uporabnikov 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 preprečevale tudi potovanja, ki bi jih morali opravljati kot člani različnih organov organizacije.

V eni organizaciji, ki so jo Robson in sodelavci obravnavali v svoji raziskavi (1997), so navedli, da se njihovi uporabniki ne identificirajo dovolj z *vrednotami organizacije*, kar bi lahko na najvišji ravni odločanja povzročilo problem pri odločanju o pomembnih stvareh. S tem v zvezi je potrebno izpostaviti, da se v organizacijah ob odločitvi za določen model delovanja pogosto ne zavedajo, kakšne posledice prinašajo spremembe za izvajalce storitev. V organizacijah, ki izberejo demokratičen model vključevanja uporabnikov, so vrednote uporabnikov pomembne za celotno organizacijo. V organizaciji, ki temelji na potrošniškem modelu, ta izjava ni sporna, saj ima na idealnem trgu uporabnik vedno možnost, da izvajalca zamenja, če se ne strinja z vrednotnimi usmeritvami organizacije in seveda pod predpostavko, da obstaja še kak drug ponudnik.

Na splošno se med potrošniškim in demokratičnim modelom kot bolj zaželen model kaže demokratični model. Barnes (1997) tudi 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.

Kot lahko vidimo, je na področju vključevanja uporabnikov odprtih kar nekaj pomembnih vprašanj. V organizacijah pogosto prihaja do konfliktov, ki izhajajo iz različnih interesov, izkušenj in razumevanja lastnih vlog in vloge drugih. Težave se pojavljajo na obeh straneh, na strani uporabnikov in izvajalcev. Ker pa so spremembe na področju vloge uporabnikov še vedno relativno nove, tudi ne moremo pričakovati, da bodo potekale brez težav, s katerimi se je potrebno v prihodnosti spoprijeti in jih reševati.

7. Primeri vključenosti uporabnikov v organizacije na stanovanjskem področju

Kako se uporabniki vključeni v organizacije, v katerih se ukvarjajo (tudi) s stanovanjskimi vprašanji? Kakor v okviru ostalih javnih politik, tudi na stanovanjskem področju deluje širok spekter organizacij, ki pokrivajo potrebe povezane s stanovanjem. Poleg drugih razlik, se med seboj razlikujejo tudi po načinu delovanja in po stopnji in načinu vključenosti uporabnikov. Kot primera navajam dve vrsti organizacij, ki predstavljata dva nasprotna pola v načinih organiziranosti in sistemih delovanja. Med organizacije, ki delujejo po birokratskih principih, sodi na primer Stanovanjski sklad RS. Obveznosti in delovanje sklada sta regulirana z zakoni s strani države, ki je z odlokom iz leta 1991 tudi njegova ustanoviteljica. Možnosti, ki jih ima posameznik v zvezi s skladom, so nakup stanovanja, stanovanjsko varčevanje in najem posojila za rešitev stanovanjskega vprašanja. Načini za dostop do storitev sklada so jasno opredeljeni in posameznik nima možnosti pogajanj, da bi si na primer izbral boljše pogoje posojila. V organih sklada ljudje z nerešenim stanovanjskim vprašanjem ne sodelujejo in verjetno nimajo večjih možnosti za vplivanje na odločitve sklada. Lahko pa se pritožijo na odločitve sklada, ki so z njimi povezane. Težko bi jih sploh imenovali uporabniki, ker so dejansko bolj stranke sklada.

Od državnih organizacij kot so stanovanjski skladi, se denimo zelo razlikujejo samo-organizirane skupine. Nekaj takih deluje tudi v Sloveniji. V zadnjem desetletju sta bili med njimi v slovenski javnosti zelo prisotni Združenje lastnikov razlaščenega premoženja in Združenje najemnikov nacionaliziranih stanovanj. Gre za dve uporabniški organizaciji, ki sta angažirani za opozarjanje družbe na probleme, s katerim se srečuje njihovo članstvo. V obeh primerih organizacijo vodijo in nadzorujejo uporabniki, ki so tudi člani organizacij. Po opredelitvi, ki so jo izdelali Robson in sodelavci (1997:3), bi lahko ugotovili, da gre v obeh primerih na nek način za uporabniški gibanji, saj se zavzemajo za »povečanje politične, družbene ali ekonomske moči uporabnikov (ibid.)«.

Med javnimi institucijami in samo-organiziranimi skupinami pa seveda tudi na stanovanjskem področju deluje celoten spekter organizacij, v katere se uporabniki vključujejo na najrazličnejše načine.

8. Sklep

Vprašanj, ki se pojavljajo ob poskusih vključevanja uporabnikov v delovanje organizacij, je veliko. Nedvomno dejstvo je, da je vključevanje uporabnikov zaželeno praksa, kljub temu pa se pri samem izvajanju pojavlja veliko težav. Spremembe v načinih delovanja organizacij so lahko za sodelujoče prehitre in se nanje ne zmorejo prilagoditi. Robson *et al.* (1997) glede na izsledke svoje raziskave zato predlagajo inkrementalistični pristop pri vključevanju uporabnikov. S tem bi se v organizacijah izognili nezaupanju sofinancerjev in profesionalcev, ki vključevanje zahtevajo, hkrati pa bi imeli dovolj časa za razvoj samozavesti in veščin uporabnikov, da bi se v delovanje res vključevali.

Za vključevanje morata obstajati obe iniciativi, od zgoraj in od spodaj, in določena sredstva, ki so v organizaciji namenjena prav usposabljanju za vključevanje uporabnikov.

Pri uvajanju sprememb pri vključevanju uporabnikov je potrebno nameniti čas in sredstva usposabljanju na obeh ravneh. Na eni strani izobraževanju izvajalcev storitev (osebja), ki so pogosto tarče žaljivk s strani uporabnikov v hudih stiskah in se bojijo odreči edinemu, kar naj bi jih ščitilo – poziciji avtoritete (Beresford, Croft, 1993). Pomembno pa je tudi izobraževanje uporabnikov o njihovih pravicah in možnostih. To ne pomeni le informiranja, ampak dejansko krepitev njihove moči, saj, kot poudarja Somerville (1998), informiranje še ne implicira delovanja. Za usposabljanje so pomembni predvsem izvajalci na lokalni ravni, ki so v neposrednem stiku z uporabniki. Posamezni profesionalci, ki tudi izven svojih delovnih ur ali prek svojih uradnih obveznosti pomagajo pri usposabljanju uporabnikov, lahko veliko pripomorejo pri njihovem vključevanju. Vendar pa je od njih to težko pričakovati, saj so mnogi preveč obremenjeni z delom in s stiskami uporabnikov, zato je tu potrebno iskati širše možnosti za ozaveščanje uporabnikov o njihovih pravicah in možnostih.

Opombe

1. Barnes (1997) nadalje opozarja, da se tudi s tem izrazom ne strinjajo vsi, saj naj bi na primer preveč spominjal na uporabnike drog, in ker ljudje, ki sodelujejo v organizacijah, ne uporabljajo nujno tudi njenih storitev. V članku kljub temu uporabljam ta izraz tudi zaradi dejstva, da je splošno razširjen.
2. V konkretni raziskavi je socialna delavka v intervjuju navedla možnost dodelitve izredne denarne pomoči, če mora socialni upravičenec ali upravičenka ob tržnem najemu najemodajalcu plačati vnaprej. Kontekst omembe pa je bila različna praksa in različni predsodki socialnih delavk pri dodeljevanju izredne denarne pomoči.
3. V okviru raziskave so na 200 prostovoljnih organizacij v Veliki Britaniji poslali anketni vprašalnik s povabilom k sodelovanju. Vprašalniku so dodali tudi osnutek dokumenta o problemih in rešitvah na področju vključevanja uporabnikov. Preverjali so hipotezo, da je navkljub pripravljenosti za večje vključevanje uporabnikov v delovanje organizacije, izvedba vključevanja pogosto problematična.
4. Robson et al., 1997; Croft in Beresford, 1993, Barnes 1996; in drugi.
5. Iz »service led« v »user led« storitve.
6. »I have voice, give me also the space!«

Literatura

- Barnes, Marian; Walker, Alan (1996): *Consumerism versus Empowerment: A principled approach to the involvement of older service users*. Policy and Politics, Vol 24, Number 4. Bristol: The Policy Press.
- Barnes, Marian (1997): *Care, Communities and Citizens*. Harlow, New York: Addison Wesley Longman Limited.
- Beresford, Peter; Croft, Suzy (1993): *Citizen Involvement: A Practical Guide for Change*. London: Macmillan.
- Beresford, Peter; Trevillion, Steve (1995): *Developing Skills for Community Care. A Collaborative Approach*. Hants: Arena.

- Croft, Suzy; Beresford, Peter (1993): *Getting Involved – a practical manual*. London: Open Service Project.
- Edgar B., Doherty J., Mina-Coull, A. (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 Hill. London: Harvester Wheatsheaf.
- Foucault, Michael (or. 1975, 1984): *Nadzorovanje in kaznovanje. Nastanek zapora*. Ljubljana: Delavska enotnost.
- Karn, V.A., Lickiss, R., Hughes, D. (1997): *Tenants Complaints and the Reform of Housing Management*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company.
- Kolarič, Zinka; Črnak-Meglič, Andreja; Vojnovič, Maja (2002): *Zasebne neprofitno-volonterske organizacije*. Ljubljana: FDV.
- Leskošek, Vesna; Hrženjak, Majda (2002): *Spremenjene vloge nevladnih organizacij*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Mandič, Srna (2002): *Socialni programi, družbeni problemi in krepitev vpliva javnosti*. Teorija in praksa, letnik 39, št.2, 204-219.
- Morris, Jenny (1994): *The Shape of Things to Come? User-led social services*. London: National Institute for Social Work.
- Parsons, Wayne (or. 1995, 1999): *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Robson, Paul; Locke, Michael; Dawson, Jonathan (1997): *Consumerism or Democracy? User involvement in the control of voluntary organisations*. Bristol: The Policy Press.
- Sendi, Richard; Mandič, Srna; Černič Mali, Barbara; Boškic, Ružica; Filipovič, Maša (2002): *Stanovanjska politika kot generator ali blažilec socialnih problemov*. Raziskovalno poročilo. Ljubljana: Urbanistični inštitut.
- Somerville, P. (1998): *Empowerment through Residence*. Housing Studies, Vol 13, No 2, 233-257.

Avtoričin naslov:

Ružica Boškic, raziskovalka
Inštitut za družbene vede
Fakulteta za družbene vede
Kardeljeva pl. 5, 1000 Ljubljana
email: ružica.boskic@uni-lj.si

*Članek prejet in sprejet v objavo aprila 2003.
Po mnenju uredništva je članek uvrščen v kategorijo
pregledni znanstveni članek (s kvalitativno argumentacijo).*