

VESNA LESKOŠEK, MAJDA HRŽENJAK

# Spremenjene vloge nevladnih organizacij

Ljubljana, 2002



**Mirovni inštitut**

Inštitut za sodobne družbene in politične študije



NASLOV DELA: SPREMENJENE VLOGE NEVLADNIH ORGANIZACIJ

AVTORICI: VESNA LESKOŠEK, MAJDA HRŽENJAK

UREDILA: VESNA LESKOŠEK

LEKTURA: JOŽE DEREČNIK

PREVOD: POLONA MESEC

OBLIKOVANJE IRENA WÖLLE

TISK: STANE PEKLAJ

© MIROVNI INŠTITUT, 2002

IZID PUBLIKACIJE OMOGOČILA:

THE DELEGATION OF THE EUROPEAN COMMISSION

IN THE REPUBLIC OF SLOVENIJA - PHARE ACCESS PROGRAM



DELEGACIJA  
EVROPSKE KOMISIJE  
V REPUBLIKI SLOVENIJA

Program Phare Access

OPEN SOCIETY INSTITUTE



IZDAJATELJ: MIROVNI INŠTITUT

INŠTITUT ZA SODOBNE DRUŽBENE IN POLITIČNE ŠTUDIJE

METELKOVA 6

SI-1000 LJUBLJANA

E: [INFO@MIROVNI-INSTITUT.SI](mailto:INFO@MIROVNI-INSTITUT.SI)

[WWW.MIROVNI-INSTITUT.SI](http://WWW.MIROVNI-INSTITUT.SI)

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

061.2(497.4)

336.531.2:061.2(497.4)

LESKOŠEK, Vesna

Spremenjene vloge nevladnih organizacij / vesna Leskošek, Majda  
Hrženjak ; [prevod Polona Mesec]. - Ljubljana : Mirovni inštitut, Inštitut za sodobne  
družbene in politične študije, 2002

ISBN 961-90932-8-3

1. Hrženjak, Majda

117288448

# KAZALO

## PREDGOVOR 7

### FINANCIRANJE – KUPOVANJE – IZVAJANJE (Vesna Leskošek) 11

Modeli sodelovanja države in NVO 12

Trg socialnih storitev med pluralizacijo in privatizacijo 13

Financiranje NVO 15

Pogodbeni odnosi 16

### KAKOVOST IN SPREMLJANJE STORITEV 21

Nadzor kakovosti 23

Načrtovanje in spremljanje storitev 25

### UGOTAVLJANJE POTREB IN VLOGA UPORABNIKOV (Majda Hrženjak) 29

Ocenjevanje potreb 30

Vključevanje uporabnikov 36

### VIRI IN LITERATURA 45

### POVZETEK 49

### O AVTORICAH 51

### SUMMARY 53

### ON THE AUTHORS 55



## PREDGOVOR

Pluralizacija sistema socialnega varstva je strategija, ki jo je vlada pričela izvajati v začetku devetdesetih let. Po prvih desetih letih lahko ugotovimo velik porast števila izvajalskih nevladnih organizacij (v nadaljevanju NVO). Mnoge so se v tem času razvile v stabilne organizacije, ki povsem enakovredno z javnimi zavodi delujejo na lokalni ali nacionalni ravni.

V tako razvitem in dokaj utečenem sistemu se v odnosu med državo in NVO pojavljajo nove teme, ki jih ne smemo spregledati. Prva tema se nanaša na kakovost storitev. Izhajamo iz prepričanja, da odnos med financerji in izvajalskimi organizacijami vpliva na vsakdanjo prakso ali jo celo narekuje in je zato lahko bolj ali manj kakovostna. Načini pogodbenih odnosov, zahteve in nadzor ne smejo biti naravnani le na ustrezno porabo financ, temveč morajo narekovati takšno storitev, kot si jo njeni uporabniki zaslužijo. Država namreč za javni denar kupuje storitve za ljudi, ki jih potrebujejo. V njenem interesu je, da kupi ustrezne in kakovostne storitve. Druga tema pa izhaja iz dejstva, da je financiranje v večini primerov še vedno naravnano na ponudbo organizacij in ne na potrebe ljudi. Država objavi razpis, organizacije se prijavijo in pridobijo sredstva za programe, ki jih izvajajo. Podobno je tudi na lokalni ravni. Obstajajo sicer kriteriji, ki jih financerji upoštevajo pri svojem izboru, vendar ne zajemajo lokalnih razlik in ne slonijo na raziskavah lokalnih potreb. Pri financiranju torej ne gre za

zadovoljevanje dejanskih potreb uporabnikov storitev na področju socialnega varstva, temveč za financiranje ponudbe nevladnih organizacij, ki pa se ne prekriva nujno s potrebami ljudi.

Za boljše razumevanje je potrebno pojasniti večje premike znotraj evropskih blaginjskih sistemov, ki so posledica več procesov in paradigmatičnih sprememb. Slednje je Ian Culpitt<sup>1</sup> že v začetku devetdesetih let razložil kot prehod od skrbi k pravicam. Stara paradigma, ki jo lahko poenostavimo v trditev: "Država je dolžna ljudem zagotoviti ustrezno preživetje," je vodila v blaginjski paternalizem, ki se je odražal predvsem v neupoštevanju potreb in volje ljudi in jim je onemogočal aktivno udeležbo. Značilna terminologija, ki je odražala takšen odnos, je bila uporaba pojma »stranka« in kategorizacija ljudi v različne skupine, kot na primer invalidi, duševno prizadeti, delikventi, otroci z motnjami vedenja in osebnosti in podobno. Nova družbena gibanja uporabnikov storitev, ki so se najprej začela razvijati na področju duševnega zdravja in jih poznamo kot »antipsihiatrično gibanje«, so v osemdesetih in še posebno v devetdesetih letih povzročila odmik od blaginjskega paternalizma. Novo paradigmo bi lahko poenostavili v trditev: »Ljudje imajo pravico dobiti ustrezne storitve.« Nova terminologija zajema pojem »uporabnik« in nasprotuje vsakršni kategorizaciji, ki bi ljudi uvrščala v profesionalno definirane kolektivitete. Predpostavlja aktivno vlogo ljudi, ki uporabljajo storitve in zagotavlja njihov nadzor nad lastnimi življenji. Pravice morajo biti individualizirane in dodeljene izven vsakršnih splošnih kategorij.

Zahteve civilnih gibanj so naletele na različne odzive v strokah, ki so morale premisliti svoje doktrine in se prilagajati novemu položaju človeka v sistemu. Odločilnejši je bil odziv različnih politik na nove zahteve. Konzervativne stranke so kritike blaginjskih sistemov pričele izrabljati za zmanjševanje socialnih pravic in privatizacijo, leve pa so omahovale med zahtevami po razdržavljanju storitvenega sistema in

---

<sup>1</sup> Ian Culpitt, *Welfare and Citizenship; Beyond the Crisis of the Welfare State*, Prentice Hall, New Jersey, 1992.



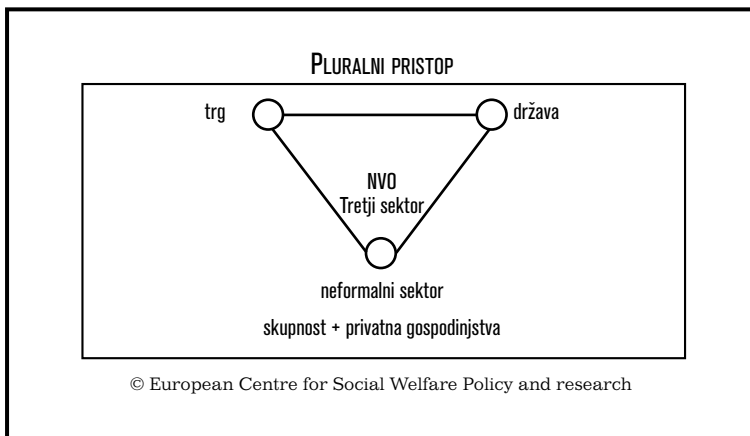
vzdrževanjem socialne države z visokim nivojem socialnih pravic. Liberalne bi lahko uvrstili v sredino med obema. Po eni strani jih vodi spoštovanje človekovih pravic, po drugi strani pa bi radi zmanjšali državne intervencije in omogočili vstop privatnega kapitala. Enotna praksa EU je zato podobno neobstoječ termin kot evropski model države blaginje. Res pa je, da se na nivoju EU tematizirajo spremembe, naročajo raziskave, financirajo projekti in izdelujejo usmeritve, ki so pomembnejše za pridružitvene države kot pa za stalne članice Unije. V tem smislu je bilo iskanje modelov EU, ki bi ustrezno odgovorili na zgoraj opredeljene teme, vnaprej izgubljeno početje. V nadaljevanju zato ponujamo del razmišljanj, ki so lahko koristna za slovensko situacijo in podpirajo strategije vzdrževanja že doseženega nivoja socialne države. V sodelovanju z Evropskim centrom za socialno politiko in raziskovanje na Dunaju in Univerzo Bath v Veliki Britaniji smo razvili nekaj modelov, ki jih opisujemo na naslednjih straneh. Namenjeni so predvsem krepitvi nevladnih organizacij in vzpodbujanju partnerskega odnosa med izvajalci in financerji, cilj tega pa mora biti aktivnejša vloga uporabnikov storitev v celotnem sistemu socialnega varstva.

VESNA LESKOŠEK, MAJDA HRŽENJAK



## FINANCIRANJE – KUPOVANJE - IZVAJANJE

Trije pojmi v naslovu označujejo odnos med državo ali lokalnimi oblastmi in med organizacijami, ki izvajajo storitve. Kadar država financira in v izvajanje storitev vključuje različne sektorje, govorimo o pluralnem blaginjskem sistemu, ki ga lahko označimo s klasičnim blaginjskim trikotnikom.<sup>2</sup>



<sup>2</sup> Sheme je na dvodnevni delavnici predstavil dr. Kai Leichsenring z Evropskega centra za socialno politiko in raziskovanje na Dunaju. Delavnico je v okviru Pharovega projekta organiziral Mirovni inštitut, in sicer 14. in 15. februarja 2002, v KUD France Prešeren.

NVO najdemo v širokem polju tretjega sektorja. Finance pridobivajo pri državi, na trgu in v neformalnem sektorju, ki se najpogosteje vključuje s prostovoljnim delom. Vloga države mora zagotoviti okvir, v katerem lahko delujejo posamezniki, NVO in trg. Centraliziran ali decentraliziran sistem socialnega varstva vpliva na delitev dela med državo in lokalnimi skupnostmi. Na lokalni ravni posamezne občine planirajo, (so)financirajo in nadzorujejo delo različnih organizacij; na državni pa vlada določa politiko, spremlja pojavnost in trende, financira, vzpodbuja delovanje z omogočanjem inovacij in »policy« iniciativ ter koordinira celotno področje. Vloge NVO so različne. Pri nas se vedno pogosteje definirajo kot izvajalske organizacije, ki nudijo storitve različnim populacijam ljudi. Ponavadi so tiste, ki z vzpodbujanjem prostovoljstva prispevajo k večanju solidarnosti, predstavljajo interese članic/ ov ali uporabnic/ kov njihovih storitev in državo seznanjajo s potrebnimi ljudi v konkretnih lokalnih okoljih.

## Modeli sodelovanja države in NVO

Modeli sodelovanja države in NVO so različni. V nordijskih državah še vedno prevladujejo javne službe, ki se financirajo večinoma iz državnega proračuna, nekatere storitve pa je potrebno plačati. Model imenujemo »vladno-dominantni«. Naslednji je »dualni«, v katerem storitve izvajajo javni zavodi in tretji sektor, financirajo pa se iz proračuna, participacije tretjega sektorja in plačil uporabnikov storitev. Takšen model je značilen za Veliko Britanijo. Tretji model, ki ga najdemo v Avstriji, Nemčiji in na Nizozemskem, v izvajanje vključuje le tretji sektor, ki se financira iz proračuna in iz direktnega plačila uporabnikov. Nekateri temu modelu pravijo »sodelovalni«, zaradi odnosa med državo in civilno družbo.

V večini zahodnih držav se vloga izvajalskih nevladnih organizacij krepi. V Nemčiji in Avstriji ima ta povezava že tradicijo, izvajalske NVO pa morajo biti neprofitne. Takšne so tudi na Nizozemskem, kjer je odnos prav tako stabilen, vendar nekoliko bolj dinamičen. Med

državo in NVO je več povezav in odnos ni omejen le na sklepanje in izvajanje pogodb. Na Švedskem so izvajalske NVO večinoma kooperative in komercialne organizacije. Obojih je malo, vendar se število povečuje. V Veliki Britaniji število NVO narašča, država pa jih financira, če so neprofitne ali komercialne. Tukaj so nevladne organizacije dobro organizirane in sposobne različnih aktivnih vlog v odnosu do države. Pomembno je obdržati dovolj avtonomije za kritiko države in njenih politik. V Italiji je največje število nevladnih organizacij, ki izvajajo storitve, registriranih kot kooperative. Imajo dolgoletno tradicijo, zanimiv koncept in nudijo dobro osnovo za vključevanje uporabnikov v izvajanje.

Potrebno je tudi vedeti, da se odnos med državo in nevladnimi organizacijami spreminja in je odvisem od stalnih konceptualnih premikov. Sedanje večanje vloge nevladnih organizacij je potrebno razumeti skozi dva koncepta, ki sem ju omenila že na začetku. Po eni strani se srečujemo s pritiski uporabniških gibanj, ki so si sposobna ustvarjati lastne storitvene organizacije, in po drugi s konzervativnimi politikami, ki z razdržavljanjem storitvenih servisov zmanjšujejo državne proračune na področjih socialnega varstva in zmanjšujejo socialne pravice. Pri tem se seveda na veliko sklicujejo na uporabniška gibanja in njihove kritike blaginjskih sistemov.

## Trg socialnih storitev med pluralizacijo in privatizacijo

V začetku devetdesetih let so se kot nekakšen hibrid med zahtevami uporabnikov storitev in konzervativnimi politikami pričele pojavljati zahteve po uvajanju trga v blaginjski sistem. Najprej v Veliki Britaniji, še v času vlade Margaret Thatcher, kasneje pa je to postal ustaljen govor Evropske unije in se kaže v spremenjeni terminologiji. Danes ne govorijo več o financiranju, temveč o kupovanju storitev, izvajalske organizacije pa postajajo trg ponudbe. Vladni uradniki so se iz financerjev spremenili v »kupce« storitev, kar pa ima tudi svoje prednosti. Zavedanje, da je končni uporabnik človek z določeno potrebo,

za katerega kupujejo določeno storitev, je uradnikom dodelila novo odgovornost. Vendar le v primeru, ko je zadovoljstvo uporabnikov glavni kriterij »nakupa«. Drugače pa je takrat, ko je motiv nakupa čim cenejša storitev, ne glede na kakovost, ki jo izvajalec ponuja. Zaradi tega motiva se danes mnoge države, predvsem Združene države Amerike soočajo z resno krizo, ki pomeni razpadanje tako velikih sistemov kot manjših podjetij. Govorili bi lahko o temeljnem kršenju človekovih pravic v storitvenih privatiziranih službah, kot so na primer jetnišnice, psihiatrične bolnice ali pogrebna podjetja. Vsem je skupna želja po čim večjem dobičku in ne želja po skupnem javnem dobru, ki je glavna premisa javnih državnih služb, kjer seveda o dobičku ne moremo govoriti.

Zato je potrebno ločiti med pluralizacijo in privatizacijo. Prva pomeni vključevanje različnih sektorjev v izvajalski sistem, kar pomeni boljšo ponudbo. Javni sektor obdrži vsa pooblastila za intervencijo na različnih področjih<sup>3</sup> in dodeljevanje denarnih dodatkov. Druga pa pomeni razdržavljanje, ki z izbiro nima nič opraviti, ima pa za cilj zmanjšati stroške države. Večina držav EU se giblje v polju med pluralnim sistemom in privatizacijo. Cilji novega odnosa med kupcem in izvajalcem so predvsem zmanjšati število javnih služb s kreiranjem mešane ekonomije socialnega varstva in povečati usmerjevalno vlogo javne administracije, kar dosegajo s konceptom »novega javnega upravljanja«, ki v različnih državah pomeni naslednje:

#### 1. Dunaj (Avstrija):

- “socialno partnerstvo” pri financiranju storitev
- skupno načrtovanje in »izravnani letni račun«<sup>4</sup>, ki temelji na obračunavanju storitev po polnih stroških izvajalcev (javnih in nevladnih organizacij)

<sup>3</sup> Nasilje, spolne zlorabe, odvzem otrok, družinska razmerja, mladoletniki, posvojitve in vse, kar je povezano z denarnimi dajatvami.

<sup>4</sup> Načrtovanje programa se začne vsako leto z nič glede na dejanske letne stroške in ne glede na stroške prejšnjih let, h katerim se doda še nekaj sredstev glede na inflacijo.

## 2. Delft (Nizozemska):

- socialno partnerstvo med nevladnimi organizacijami, lokalno skupnostjo in zvezami nevladnih organizacij
- večja tržna usmerjenost nedržavnih izvajalcev: pogodbe namesto nenehnih subvencij

## 3. Stockholm (Švedska):

- delitev na naročnike in izvajalce v okviru javne uprave
- privatizacija z "obveznim zbiranjem konkurenčnih ponudb"

## 4. Okrožje Durham (Združeno kraljestvo):

- privatizacija z obveznim zbiranjem konkurenčnih ponudb
- različne oblike pogodb z zunanjimi izvajalci: javni razpisi, omejeno zbiranje ponudb, neposredno sklepanje pogodb, sprotni nakupi storitev

## 5. Emilija-Romana (Italija)

- razvoj nevladnih organizacij v obliki zadrug
- socialno partnerstvo in zagotavljanje kakovosti: potrjevanje dobaviteljev, razpisi, pogodbe

## Financiranje NVO

Financiranje NVO je v teh državah različno. Pomembno je vedeti, da je kupec storitev vedno nekdo, ki je zaposlen v javni administraciji, vendar toliko neodvisen, da je lahko posrednik med financerjem in izvajalcem. Financer in kupec se razlikujeta, čeprav sta pogosto predstavnik iste inštitucije. Financer je na primer Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve oziroma posameznik/ ica ali skupina, ki skrbi za denar, kupec pa je državni uradnik/ ica, ki je vmesni člen med financerjem in izvajalskimi organizacijami. V vlogi financerja je lahko država ali lokalna skupnost, ki upravlja z javnim denarjem, lahko pa je tudi posameznik/ ica, ki neko storitev potrebuje, vendar si denar zanjo pridobi od države oz. iz proračuna. To je razlika med javnim in individualiziranim financiranjem, ki lahko poteka z vavčermi, denarjem ali kako drugače.

Za Švedsko in Veliko Britanijo je značilno financiranje prek pogodb z izvajalci, ki jih sklepa vlada ali lokalne skupnosti. V Avstriji poznajo denarne dodatke, s katerimi si nekatere skupine kupujejo storitve pri različnih izvajalcih, lahko tudi pri sorodnikih. Pri nas bi temu ustrezal dodatek za pomoč in postrežbo. V Nemčiji poznajo sistem zavarovanja, ki se lahko izplača v denarju ali storitvah. Na Nizozemskem pa poznajo mešani sistem, kjer država pokrije le del storitev, ostale pa so prepuščene prostemu trgu. Tako lahko v vrtcih zakupi del mest država, del pa podjetja ali posamezniki, ki imajo davčne olajšave. Pri takšnem financiranju je potrebno narediti ločitev med financerji in javnimi izvajalci, ki so s proračunskim financiranjem v prednosti. Trg zahteva, da javne službe pridobivajo sredstva za svoje delovanje na isti način kot drugi izvajalci. Vendar nobena od teh rešitev ne predstavlja obveze za države članice EU.

## Pogodbeni odnosi

S pogodbami različni financerji določajo odgovornosti nevladnih organizacij, kar je osrednja tema odnosa med državo in NVO, ki so načeloma neodvisne civilnodružbene organizacije. Odgovorne so le svojim članicam/ om, ki tvorijo občni zbor in pooblaščajo upravni odbor za določanje rednega delovanja. Takšno delovanje jim zagotavlja neodvisnost, ki jo potrebujejo za zastopanje skupine ljudi ali za delovanje na določenem področju, pomembnem za skupno dobro. Tako na primer okoljske organizacije državo stalno opominjajo na težave in od nje zahtevajo ustrezno varovanje okolja. Tako morajo delovati tudi organizacije na socialnovarstvenem področju. Opominjati morajo na položaj skupine ljudi, ki jo zastopajo, ali na splošne družbene probleme, na primer revščino ali socialno izključenost. Od države morajo zahtevati smiselne intervencije, ki bodo upoštevale pravice ljudi do ustreznih politik in storitvenih servisov. Takšne so uporabniške organizacije in nekatera gibanja. Nasilje nad ženskami je tema, ki so jo pri nas vzpostavile feministične organizacije.



Stanovanjske skupine, krizni centri in individualizirano financiranje so zahtevale organizacije s področja duševnega zdravja.

Osrednje vprašanje je zato poleg odgovornosti za delovanje, ki zanima državo, še avtonomija delovanja, ki zanima NVO in ljudi, ki jih ustanovljajo. V Nemčiji in Avstriji si NVO z avtonomijo ne belijo glave, saj so v svojem delovanju bolj podobne javnim službam kot pa civilno-družbenim organizacijam. Njihovo poslanstvo je nuditi storitve, ki so pogosto enako pokroviteljske kot storitve v javnih službah. Tudi iz drugih držav ni podatkov o problematičnosti pogodbenih odnosov med državo in NVO. V zadnjem letu je več podatkov iz Velike Britanije, kjer so NVO najpogosteje tudi civilna gibanja, ki povzročajo premike znotraj angleškega blaginjskega sistema. Tako so v letu 2001 v eni od Londonskih četrti nevladne organizacije zavrnila pogodbeno pogajanja z lokalno oblastjo, ker je ta želela preveč posegati v avtonomijo njihovega delovanja.

Kljub temu pa so pogodbeni odnosi tisti, ki zavezujejo organizacije k odgovornemu delovanju in lahko vplivajo na kakovost njihovih storitev. Pri sklepanju pogodb je torej potrebno krmariti med poseganjem v avtonomijo organizacije in zagotavljanjem ustreznih storitev ljudem, za katere te storitve financirajo. Usmerjenost na porabo denarja je nezadostna. V pogodbah je potrebno natančno določiti obseg, vsebino in kakovost storitev, kar je potrebno tudi ustrezno nadzirati. Za nadzor ni dovolj le brati napisana letna poročila, temveč zagotoviti vrsto podpornih tehnik in metod, ki ustrežneje prikazujejo dejansko izvajanje v pogodbi določenih postavk. Pogodbe v Veliki Britaniji vsebujejo naslednje (Leskošek, 1998):

- V preambuli določajo obdobje financiranja in pogoje, pod katerimi se pogodba podaljšuje. Jasno je opredeljen namen pogodbe.
- Naslednje poglavje je jasen in kratek opis organizacije in njenih ciljev. Jasno je torej, kakšna je organizacija, ki jo sofinancirajo. Sprememba namenov, ciljev ali dejavnosti predpostavlja spremembo ali celo prekinitev pogodbe.

- Tretje poglavje podrobno opisuje način financiranja in navaja točne vsote denarja.
- Nasledje poglavje natančno opredeli, komu morajo nuditi storitve in katere. Poglavje vsebuje opis, kako morata potekati izobraževanje in supervizija prostovoljcev. Natančno opredelijo, koliko skupin morajo vzpostaviti, in kje, in kaj pomeni individualno delo. Ena od nalog je izobraževanje profesionalcev.
- Naslednje poglavje je namenjeno opredelitvi vrednot, politike in prakse, ki jo mora organizacija zagotoviti. V tem poglavju so do podrobnosti opredeljeni principi dobre prakse, ki jih morajo upoštevati. Poleg principov dobre prakse je omenjena še politika enakih možnosti.
- Naslednja poglavja govorijo še o zagotavljanju varnosti uporabnikov, delavcev in prostovoljcev, nadzor, zaupnost, dostop do informacij, način pritožbe, arbitražo in časovne roke.

Da bi takšno pogodbo lahko sestavili, je potrebno med financerjem oziroma kupcem in izvajalcem vzpostaviti ustrezen partnerski odnos. Takšen odnos se razvija skozi proces pogajanja, ki lahko traja tudi nekaj mesecev. Ko gre za večje vsote denarja v nekaterih lokalnih skupnostih opravijo najprej evalvacijo, ki lahko traja tudi nekaj mesecev. Evalvacijo najpogosteje opravlja kupec sam. Jane Lewis (Billis, Harris 1996: 104 - 110) navaja tri bistvene spremembe, ki jih pripisuje novim načinom pogodbenih odnosov:

1. *Profesionalizacija in formalizacija.* Organizacije so prisiljene definirati strokovne postopke, določiti obseg storitev in izbrati ustrezen model ali pristop k intervenciji. Vloge so natančneje določene in se delijo med različne izvajalke/ce.
2. *Vodenje in odgovornost.* Vodenje strukturirane organizacije je drugačno od vodenja prostovoljne organizacije. Pogodbe vplivajo na večjo strukturiranost, ki lahko preide tudi v hierarhične odnose, kar pa ni nujno. Odgovornost se ne nanaša več le na notranja razmerja, temveč se prenese na odnos do financerja in na odnos do uporabnikov storitev. Delo postane javno in je podvrženo zunanji presoji.

3. *Cilji.* Z izpolnjevanjem pogodbenih odnosov se cilji čedalje bolj nanašajo na posamezne storitve. Koliko ljudem bo organizacija služila, kako in kakšen naj bo odnos do uporabnikov, postane poglavitna tema organizacije.

Pozitivne strani jasnih pogodbenih odnosov so predvsem finančna stabilnost za določeno obodbo, pomembna vloga v pogajanjih in partnerstvo ter večja notranja stabilnost in vodenje, ki pripomore k obstoju organizacije. Negativna stran pa je že omenjena izguba avtonomije, ki je bolj stranski produkt podreditve storitvam kot pa zahteve lokalnih oblasti po podreditvi. Vsekakor pa pogodbeni odnosi vplivajo na kakovost storitev.



## KAKOVOST IN SPREMLJANJE STORITEV SOCIALNEGA VARSTVA

Razprave o kakovosti storitev postajajo pogostejše v zadnjem desetletju. Odvijajo se povsod in so ena izmed »velikih« tem vseh, ki so vključeni v sistem socialnega varstva, tako uporabnikov, izvajalcev, kot financerjev in planerjev. O kakovosti se pred desetletjem ni govorilo zaradi predpostavke, da strokovnost profesionalcev zagotavlja tudi kakovost, čemur so se pričeli upirati uporabniki storitev iz različnih gibanj. Posebnosti razprave o kakovosti na področju socialnih storitev so naslednje:

- uporabniki storitev so soizvajalci
- storitve so pomemben dejavnik socialne usklajenosti
- gre za sodelovanje in usklajevanje potreb
- storitve so del socialne države, kjer sta pomembni socialna pravičnost in dostopnost
- poklicna etika
- na merila kakovosti imajo vpliv različni nosilci interesov

Področje socialnega varstva je tako veliko, da ne moremo govoriti o splošni standardizaciji posameznih kriterijev kakovosti. Razlike med institucionalnim varstvom ali osebnim svetovanjem so velike. Zato kakovost lahko definiramo kot dobro opravljeno storitev ali »dober izdelek« v obliki, dogovorjeni med kupcem in izvajalcem. Govorimo o kakovosti organiziranosti, kakovosti izvedbe in kakovosti dosežkov

oziroma rezultatov. Na področju drog bi jih lahko ponazorili z naslednjimi shemami:

KAKOVOST ORGANIZIRANOSTI: KAZALCI IN STANDARDI		
PRIMER: CELOSTNA STORITEV ZA UŽIVALCE DROG		
Merila	Kazalci	Standardi
dostopnost	<ul style="list-style-type: none"> <li>• delovni čas</li> <li>• dostopnost za invalide</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obveščanje o delovnem času</li> <li>• parkiranje za invalide</li> </ul>
ustrezno število in izobrazba osebja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % strokovnjakov na število oskrbovancev</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mora biti določeno</li> </ul>
primerni prostori	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % osebja s strokovnimi izkušnjami</li> <li>• upoštevanje standardov za nastanitve in varnost</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• npr. 20% osebja z najmanj petletnimi izkušnjami</li> <li>• upoštevani</li> </ul>

© European Centre for Social Welfare Policy and research

KAKOVOST POSTOPKA: KAZALCI IN STANDARDI		
PRIMER: CELOSTNA STORITEV ZA UŽIVALCE DROG		
Merila	Kazalci	Standardi
potrditev	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pisni postopek za sprejemanje strank v oskrbo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vloge, odgovornosti, opredeljen potek dela</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dokumentacija: zdravniška diagnoza, potrebe, pričakovani dosežki itd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• osebna mapa za vsako stranko</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pogodba o zdravljenju</li> <li>• % strank, sprejetih v oskrbo</li> <li>• čas od prvega stika do sprejema v oskrbo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sistematična uporaba</li> <li>• najmanj 80%.</li> <li>• mora biti določen</li> </ul>

© European Centre for Social Welfare Policy and research

### KAKOVOST POSTOPKA: KAZALCI IN STANDARDI

PRIMER: CELOSTNA STORITEV ZA UŽIVALCE DROG		
Merila	Kazalci	Standardi
upravljanje primera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pisni postopek</li> <li>• dokumentacija: vključeni strokovnjaki, terapevtske ure, vmesni dosežki, pregled in prilagoditev ciljev itd.</li> <li>• sistematična uporaba pravil in postopkov</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obstaja</li> <li>• se uporablja</li>   <li>• se izvaja</li> </ul>

© European Centre for Social Welfare Policy and research

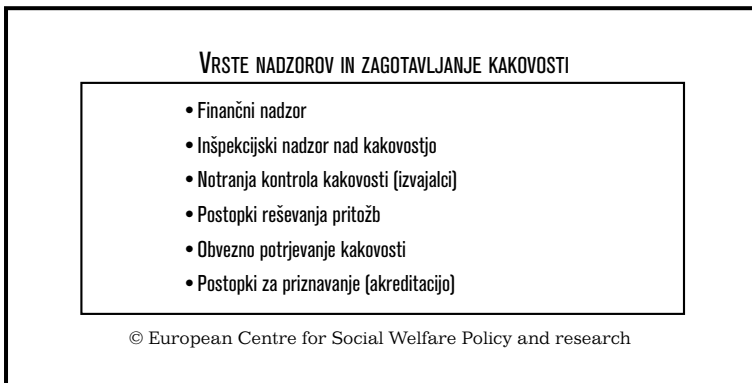
Potrebno se je zavedati »pasti kakovosti«, ki jo lahko definiramo ob uporabi napačnih indikatorjev. Zagotavljanje kakovosti bi lahko poenostavili v zavedanje o tem, kaj delamo, kako to pokažemo in kako kontroliramo. Na področju drog bi lahko rezultate spremljali z naslednjimi kazalci:

- povprečno trajanje zdravljenja
- % ljudi, ki odpade (osip), zadovoljstvo uporabnikov
- % uporabnikov, ki niso delikventni
- število dni, ko posameznik ne uživa droge
- stroški na enoto in % tistih, ki so HIV pozitivni in nimajo aids

## Nadzor kakovosti

Nadzorniki morajo imeti vrsto metod za nadzor. Morajo biti visoko usposobljeni in izkušeni delavci, ki jih ne bremeni slaba praksa v preteklosti. Pomembno je, da je njihov odnos z izvajalci sodelovalen in namenjen izboljšanju storitev, zato morajo poleg nadzora opravljati tudi svetovanje za večjo kakovost. Vendar morajo izvajanje svojih

nasvetov tudi ustrezno nadzirati. V primerih ponovitve slabe prakse morajo imeti nadzorniki dovolj možnosti za ukrepanje in kaznovanje.



Še posebno so pomembne ustrezne pritožbene poti, ki jih lahko obvladujejo nezadovoljni uporabniki/ ice storitev sami/ e, brez vključevanja nadzornikov. Pritožbe so pomembne predvsem zato, ker so eden redkih institutov za omejevanje oblasti in moči institucij. Ko torej govorimo o takšnih konceptualnih spremembah, kot je premik moči, krepitev in zagovorništvu, je urejen postopek pritožbe ključen. Pritožbena pot ne sme biti naravnana le na pritoževanje o upravnih postopkih, temveč mora biti usmerjena predvsem na kakovost storitve. Ljudje imajo pravico ugovarjati odnosu do njih, načinom sprejema in obravnave, metodam in tehnikam, ki jih profesionalci uporabljajo in so velikokrat žaljive in pokroviteljske, ter vsemu, kar ljudje sami doživljajo kot nesprejemljivo. V Veliki Britaniji pritožbo zagotavlja »državljska listina« (Citizen's Charter), ki jo morajo upoštevati vse institucije, ki izvajajo storitve na področju psiho-socialnega dela.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Oktobra 2001 smo v Ljubljani izvedli dvodnevno delavnico na temo pritožbe, ki jo je financiral British Grant Slovenia, izvajal pa neodvisni pritožbeni preiskovalec iz Velike Britanije, Steve Essex.



Vendar je nadzor le eden od načinov zagotavljanja kakovosti, ki nastopi takrat, ko je sistem že vzpostavljen, znan in dogovorjen. Vzpostavljamo pa ga s postavljanjem ciljev in različnimi strategijami na državni in lokalni ravni, ki jih lahko strnemo v naslednje:

- zagotavljanje pluralne izvedbe storitev na področju socialnega varstva
- enake možnosti in antidiskriminatorna praksa
- razvijanje partnerstva in vključevanje vseh udeleženih strani v načrtovanje: NVO, javnih služb, uporabnikov storitev, vladnih uslužbencev in skupnosti
- statistike in raziskovanje
- izobraževanje in usposabljanje
- ocenjevanje dejanskih potreb in obvladovanje primerov
- večja preglednost z zagotavljanjem ustreznih informacij

## Načrtovanje in spremljanje storitev

Obe fazi delovanja sta enako pomembni. Zavedati se je treba, da se družbe hitro speminjajo, skupaj z njimi pa se spreminjajo tudi potrebe po storitvah. Spremembe nastajajo tudi znotraj samih storitev. Vedno znova se morajo prilagajati spremenjenim doktrinom, vedenjem, pogojem in s tem tudi spreminjanjem vsebine pojma kakovosti. Kakovost institucionalnega bivanja je še pred desetletjem pomenila nekaj drugega kot danes. Dvoposteljne sobe v domovih za starejše so bile del udobja. Danes si kot kakovostno bivanje predstavljamo enoposteljno sobo z možnostjo postavitve lastne opreme, ki pripomore k vzdrževanju osebnih spominov, povečuje občutek doma in pripomore k daljšemu in bolj kakovostnemu življenju. Po drugi strani pa je kakovost dogovorjena med financerji, izvajalci in uporabniki in je odraz želja na eni strani in razpoložljivih virov na drugi. Pri načrtovanju je pomembno zavedanje, da morajo biti storitve na voljo ljudem, ki so v največji stiski. Pri pomanjkanju kriterijev kakovosti se dogaja, da so storitve na voljo tistim ljudem, ki so »lahko obvladljivi«. V

institucije sprejemajo tiste, ki niso »moteči« za ostale, ki se lahko držijo discipline in hišnega reda. Ljudje, ki tega ne zmorejo, so izpuščeni iz storitev in pogosto ostajajo v skupnosti brez potrebnih podpor. Pomembna komponenta kakovostnih storitev je ocena potreb in prilagajanje storitev konkretni oceni in ne obratno. Prepogosto se potrebe ljudi prilagajajo obstoječi ponudbi. Tako imamo opraviti s podobnimi koncepti dnevnih centrov, stanovanjskih skupin ali drugih storitev. Še posebno je ta ugotovitev pomembna za večje institucije, ki ponujajo »pakete« storitev, ki se jim morajo uporabniki prilagoditi. Individualno načrtovanje skrbi je zato ključen koncept kakovostne storitve, ki ga morajo upoštevati tudi večje institucije. Pri načrtovanju je potrebno upoštevati še:

- realne ocene potrebnih in razpoložljivih sredstev
- informacije o dosežkih, rezultatih in pomanjkljivostih
- način vodenja in organizacije
- pravičnost in dostopnost
- obstoječe kriterije kakovosti oziroma dobre prakse

Načrtovanje, spremljanje in nadzor so deli kakovostnega delovanja državnih ali lokalnih oblasti, in sicer podobno, kot so storitve del kakovostnega delovanja posamezne izvajalske organizacije. Med obema je potrebno vzpostaviti ustrezen partnerski odnos, ki temelji na enakopravnosti obeh in ne na hierarhiji in odvisnosti. Partnerski odnos vključuje predvsem možnosti vpliva na odločitve in politike. Predpostavlja veliko mero samostojnosti in neodvisnosti, ki bi jo morale organizacije obdržati kljub prejetemu financ oziroma kljub plačilu za svoje storitve. Vprašanje je torej, kako zmanjšati odvisnost od virov, ki postavljajo organizacije v položaj podrejenosti in neenakopravnosti. Eden od možnih odgovorov je finančna varnost, ki se v prvi vrsti doseže z različnimi viri financiranja, ki omogočajo, da organizacija ni v stalnem strahu pred izgubo sredstev. Gre torej za eksistenčno samostojnost, ki pa si je nobena od organizacij ne more popolnoma zagotoviti. Državni in lokalni viri so najpomembnejši in sestavljajo tudi do 80% proračuna NVO. Zato je pomembno, da so financerji

enako pozorni na koncept moči, kot to morajo biti izvajalske organizacije. Financerji so torej tisti, ki morajo vzpostaviti ustrezne vzvode za partnerski odnos z NVO, ki so navsezadnje nosilke vedenj in znanj o vsakdanji življenjski realnosti ljudi. Dobro načrtovanje ni mogoče brez dobrega sodelovanja z izvajalskimi organizacijami. Za večje zavedanje pomembnosti sodelovanja med financerji, izvajalci in uporabniki storitev, moramo vedeti več o dveh ključnih konceptih, in sicer o oceni potreb in vlogi uporabnikov. Oba koncepta postajata tudi ključna koncepta načrtovanja politik znotraj večine držav Evropske unije in sta predmeta mnogih razprav, kongresov, strokovnih in znanstvenih knjig ter raziskovanj v zadnjem desetletju.



## UGOTAVLJANJE POTREB IN VLOGA UPORABNIKOV STORITEV

Postavljanje uporabnikov in njihovih potreb v središče zanimanja vladnih in nevladnih organizacij, ki se ukvarjajo s socialnimi storitvami, je več kot zgolj preizkušanje novih (evropskih) trendov v socialnem skrbstvu. Osrednje mesto uporabnikov in njihovih potreb pomeni temeljne spremembe v naravi in izvajanju socialnih storitev. Te spremembe so se v širši družbi do neke mere že zgodile, zato je neizogibno, da jim sledijo tudi organizacije socialnega varstva. V 70-ih letih nova družbena gibanja odstirajo drugačno družbeno občutljivost in iščejo možnosti oblikovanja pravičnejših politik. Govorimo o gibanjih homoseksualcev, črnskem, ženskem, ekološkem gibanju in nenazadnje o gibanju ljudi s fizičnimi, čutnimi ali duševnimi omejitvami. Ta gibanja so bila kulturno in politično inovativna, saj se niso udeleževala skozi obstoječi politični sistem, pač pa so iskala nove in drugačne poti delovanja, participacije in vplivanja na odločanje. Udeleženci so poudarjali različnost ljudi in pravico do enakih možnosti, prepoznavali so pomen svoje lastne zgodovine in kulture, razkrivali so svojo identiteto namesto v družbi uveljavljenega skrivanja in bili ponosni na to, kar so. In predvsem, želeli so govoriti zase in v svojem imenu.

V poznih 80-ih se ponovno prebujajo ideje državljanstva, državljanških pravic in odgovornosti, ki sprožajo vprašanja o nacionalni pripadnosti in emigracijah, revščini, marginalizaciji v javni sferi kot

posledici diskriminacije na podlagi spola, starosti, izobrazbe, rase, zdravstvenega stanja, spolne usmerjenosti ipd. Koncept državljanstva in državljanskih pravic tako osvetljuje izključenost ljudi in je močan argument v prizadevanjih za njihovo vključevanje v odločanje o lastnem življenju in doseganju pravice enakih možnosti. Nenazadnje je potrebno omeniti tudi postmoderne pogoje sodobne družbene realnosti, ki naproti uveljavljenih standardizacij, uniformnosti in univerzalnosti postavljajo procese relativnosti, fragmentacije in raznolikosti. Če to zveni nekoliko abstraktno, sta pri roki primera ekonomije - sodobna raznolikost produktov in potrošnje - ter politike: razpad monolitne politične entitete razreda in uveljavitev politike identitet, temelječih na spolu, seksualnosti, etniji, življenskem slogu ipd. Ocenjevanje potreb in vključevanje uporabnikov sta procesa, mimo katerih danes ne more več nobena organizacija, ki se na kakršenkoli način ukvarja s socialnimi storitvami. V pričujočem besedilu predstavljamo nekaj modelov in osnovnih načel obeh procesov, ki temeljijo na izkušnjah, eksperimentnih in raziskovalnih prizadevanjih zlasti angleških strokovnjakov, uporabnikov in izvajalcev.

## Ocenjevanje potreb

Potrebe so nevarne, menita Doyal in Gough, saj imajo tisti, ki so v položaju, da v družbi definirajo, kaj so »resnične« človeške potrebe, s tem tudi moč določati norme, vrednote in kriterije »normalnosti« ter tako odločilno vplivati na posameznikovo konkretno življenjsko prakso in tudi na omejevanje njegove svobode in možnosti izbire. Zato je neprestano potrebno imeti v mislih dejstvo, da so potrebe dinamične, relativne in kompleksne. Taka narava potreb pa onemogoča podati njihovo celovito, univerzalno in absolutno definicijo. Mogoče je podati zgolj delne modele, ki izpostavljajo posamezne vidike potreb. Hierarhija potreb, ki jo je podal Maslow na področju psihologije, je ena izmed klasičnih opredelitev potreb, zato jo je vredno omeniti.

Osnovne človekove potrebe po Maslowu so:

- fiziološke potrebe
- varnost
- ljubezen
- upoštevanje
- samouresničevanje

Med seboj so v hierarhičnem odnosu, kar pomeni, da brez zadovoljenih fizioloških potreb sploh ne moremo živeti, medtem ko na primer ljubezen ali samouresničevanje nista absolutni potrebi. Za socialne službe je nemara primernejše Bradshawjevo razvrščanje potreb na:

- normativne
- občutene
- izražene
- primerjalne potrebe

Prve določajo strokovnjaki in profesionalci na način »od zgoraj navzdol« in imajo zato avreolo objektivnosti, znanstvenosti, teoretičnosti in uradnosti. Pomanjkljivost tako določenih potreb je, da pogosto odražajo kriterije, vrednote in predsodke strokovnjakov ter da težijo k univerzalnosti in ne upoštevajo razlik med ljudmi. Občutene potrebe so tiste, ki jih posameznik subjektivno in izkustveno zaznava v svojem vsakdanjem življenju. Te potrebe so določene na način »od spodaj navzgor«. Občutene potrebe pa niso vedno tudi izražene potrebe, ki pomenijo zahtevo po zadovoljitvi. Komparativnost potreb poudarja njihovo relativnost, saj se potrebe od človeka do človeka, od kulture do kulture in skozi čas razlikujejo. Za Bradshawa je »resnična potreba« tista, v kateri se vse štiri perspektive ujemajo. Leta 1991 sta za v zadnjih letih največkrat navajano sociološko teorijo potreb poskrbela Doyal in Gough v svoji študiji *A Theory of Human Need*. Najprej sta opredelila minimalni skupni imenovalac, in sicer subjektivno in medkulturno raznolikost potreb. To sta dve objektivni in univerzalni potrebi:

- telesno zdravje in
- samostojno delovanje

Samostojnost delovanja avtorja opredeljujeta kot »spodobnost preudarnega odločanja o tem, kaj je treba storiti in kako se tega lotiti«, ter kot »kritično samostojnost«, ki pomeni sposobnost kritizirati in izpodbijati družbena pravila in prakso. Definirala sta serijo posredovalnih potreb, ki omogočajo izpolnitev osnovnih potreb. Posredovalne potrebe niso univerzalne, temveč individualno in medkulturno variirajo in so naslednje: hrana in voda, urejeno prebivališče, varno delovno okolje, primerno zdravstveno varstvo, brezskrbno otroštvo, pomembni temeljni odnosi, fizična in ekonomska varnost, možnost načrtovanja družine, osnovna izobrazba ipd. Za zadovoljitev posredovalnih potreb so potrebni univerzalni družbeni predpogoji, ki so produkcija in reprodukcija, medgeneracijski prenos kulture in politična avtoriteta, ter »predpogoji za optimalizacijo«, ti pa so negativna in pozitivna svoboda in politična participacija. Naloga ocenjevanja potreb je »merjenje ravni, do katere so te posredovalne potrebe zadovoljene« ter »identifikacija 'posebnih zadovoljevalcev', ki bi lahko najbolje zadovoljevali lokalne potrebe in spremljali dostop ljudi do socialnih storitev«.

Definicije potreb so torej raznolike, zato so raznolike tudi metode za njihovo ocenjevanje in ugotavljanja. Najprej pa je potrebno odgovoriti na vprašanje, zakaj bi sploh ugotavljali potrebe. Najpogostejši so naslednji razlogi:

- zaradi utemeljitve financiranja
- zaradi prerazporeditve sredstev in drugih virov
- zaradi ugotavljanja potreb specifičnih populacij
- zaradi preventive in načrtovanja
- kot del evalvacije programov in projektov

Obstaja pa tudi manj pragmatičen, a zato toliko bolj paradigmatični razlog za ugotavljanje potreb. Socialne službe naj bi se organizirale okoli potreb uporabnikov in ne obratno; da morajo posamezniki svoje potrebe prilagajati obstoječim storitvam, ki jih izvajajo socialne službe. Ugotavljanje potreb je zato ključni korak k reorganizaciji socialnih služb v skladu s spremembami v kulturi socialnega varstva.



Osnovni element procesa ugotavljanja potreb je zbiranje podatkov. Dobro izpeljan postopek zbiranja podatkov lahko vodi v izpolnitev dveh pomembnih ciljev:

- v identifikacijo specifičnih podatkov, ki pomagajo izkristalizirati ključne socialne potrebe
  - v zagotavljanje načinov za vzpodbujanje udeležbe uporabnikov in državljanov v procese ugotavljanja potreb
- Osnovne metode zbiranja podatkov o potrebah so:

- uporaba sekundarnih podatkov
- intervjuji in vprašalniki
- ključni informatorji
- ciljne skupine
- sistematične raziskave

Štirje dejavniki pa odločajo o tem, katero metodo ugotavljanja potreb bomo izbrali:

- čas
- finančna sredstva
- osebje
- znanje

*Uporaba sekundarnih podatkov* je najpreprostejša, zanjo porabimo najmanj časa in je tudi najcenejša metoda ocenjevanja potreb. Različni državni uradi razpolagajo s številnimi zbranimi in statistično obdelanimi informacijami o prebivalstvu, ki nam lahko posredno pomagajo pri ocenjevanju potreb določene populacije. Mogoče je tudi medsebojno kombinirati in dopolnjevati različne vire podatkov. Kot vsaka druga ima tudi ta metoda svoje pomanjkljivosti: podatki so lahko zastareli; včasih je potrebno precej tehničnega znanja, da lahko statistične podatke ustrezno interpretiramo; ker so bili podatki v osnovi zbrani z nekim drugim namenom, kot je naš, so informacije samo delne.

*Metoda intervjujev* je najdražja, zanjo je potrebno veliko časa, vendar daje najbolj izčrpne, zanesljive in kvalitativne podatke. Lahko jo izvajamo »v živo« ali prek telefona. Pri intervjujih »v živo« je zelo

pomemben izbor in usposabljanje izpraševalcev, ki morajo znati tistemu, s katerim se pogovarjajo, omogočati sproščenost in spontanost v izražanju. Intervjuji so lahko odprti, polstrukturirani ali strukturirani. Slednji omogočajo primerljivost in kvantitativno obdelavo, prvi pa dajejo poglobljene in kvalitativne podatke. Pri oblikovanju vprašanj je potrebno imeti precej občutka, zato je dobrodošlo, da pri tem sodelujejo tudi uporabniki. Telefonski intervjuji so nekoliko cenejši, vendar je mogoče pričakovati, da najrevnejši del prebivalstva, ki potrebuje največ socialnega varstva, ne razpolaga s telefonom. Zato je pri tej metodi potrebno posebno pozornost posvetiti reprezentativnosti vzorca. Tretja možnost intervjuvanja je pošiljanje vprašalnikov po pošti. Glavni ugovor tej metodi je majhna odzivnost, kar spet ogroža reprezentativnost vzorca. Metoda je neprimerna za nepismene ljudi in za tujce, ki ne obvladajo dobro slovenskega jezika. Zaradi neosebnosti metoda ne daje podrobnih informacij. Po drugi strani, pa je metoda vprašalnikov po pošti poceni, omogoča enostavno in hitro analizo ter tistemu, ki odgovarja, zagotavlja intimnost in anonimnost. Če zagotovimo enostavna in lahko razumljiva vprašanja, ki jih po možnosti prevedemo za neslovensko populacijo, in če moremo zagotoviti določeno stopnjo preverljivosti podatkov, je ta metoda lahko zelo učinkovita.

*Metoda ključnih informatorjev* predpostavlja, da obstajajo posamezniki, ki lahko verodostojno reprezentirajo ciljno populacijo. Metoda je zaradi majhnega števila udeležencev enostavna in poceni, vprašljiva pa je reprezentativnost.

*Metoda ciljnih skupin* izhaja iz marketinškega področja, kjer na tak način ugotavljajo potrebe potrošnikov po določenih proizvodih, razvijajo tržne strategije in ocenjujejo kvaliteto proizvodov. V ciljni skupini je od osem do deset udeležencev in moderator, skupine pa so lahko tudi manjše. Optimalen čas srečanja je od 40 minut do tri ure. Diskusija je usmerjena v kvaliteto storitev in udeleženci lahko povsem brez zavor izrazijo svoje mnenje, poglobljeno analizirajo in se odzivajo na delovanje socialnih služb. Pomembno je, da je srečanje skrbno

načrtovano in strukturirano. Spet pa je ključno vprašanje, koliko izbrani predstavniki resnično reprezentirajo potrebe ciljne populacije. S to metodo pridobljeni podatki so seveda kvalitativne in ne kvantitativne narave.

Sistematične in obsežne raziskave, ki imajo za cilj ocenjevanje potreb prebivalstva, so sestavljene iz vseh zgoraj naštetih metod in se izvajajo v naslednjih korakih:

- izbor področja proučevanja
- zbiranje že obstoječih podatkov
- anketa po pošti o zaznavanju »občutenih« potreb in njihovem zadovoljevanju
- razgovori z manjšim vzorcem, ki nudijo kvalitativne podatke o »občutenih« potrebah
- razgovori s prebivalci in nevladnimi organizacijami, kar omogoča ustvarjanje skupnega pogleda na potrebe
- razgovori z delavci na terenu
- povezovanje ugotovitev, ki prihajajo iz obeh smeri: »od zgoraj navzdol«, od strokovnih delavcev, in od »spodaj navzgor«, od uporabnikov
- izpostavitve soglasij in nesoglasij
- javna razprava, na kateri se oblikuje soglasje o potrebah in prednostnih ciljih

Na podlagi tako izpeljane raziskave je mogoče oblikovati kazalce potreb skupnosti, ki predstavljajo izčrpno podobo najpomembnejših pogojev, ki vplivajo na kvaliteto življenja v skupnosti. Taki kazalci so na primer: ekonomski standard, izobrazba, zaposlitvene možnosti, standard splošnega zdravja, stanovanjski standard, dostop do zdravstvenih in socialnih storitev, prometne povezave, javna varnost in pravičnost, vpliv na odločanje organizacij, prijetno, čisto in mirno življenjsko okolje ipd. Kazalci morajo biti dovolj enostavni, da ne prihaja do nasprotujočih si interpretacij, da olajšajo zbiranje podatkov in njihovo prezentacijo.

Metode ocenjevanja in ugotavljanja potreb se torej medsebojno razlikujejo po tem, ali se osredotočajo na objektivne, kvantitativne,

numerične in primerljive podatke (npr. uporaba sekundarnih statističnih podatkov in strukturirani vprašalniki) ali iščejo subjektivne, kvalitativne, poglobljene informacije (npr. odprti intervjuji, srečanja ciljnih skupin). Razlike med metodami so tudi v tem, ali potrebe ugotavljajo in definirajo strokovni delavci ali pa uporabniki sami. Metode ocenjevanja in ugotavljanja potreb so torej raznolike in jih je smotno medsebojno dopolnjevati, tako da dobimo podatke, ki jih je mogoče standardizirati in primerjati, hkrati pa so dopolnjeni s poglobljenimi, kvantitativnimi informacijami. To pa vsekakor zahteva sodelovanje med stroko, financerji, izvajalci in uporabniki storitev.

Proces ugotavljanja potreb ne more potekati brez vključevanja uporabnikov socialnih storitev. Ena od metod ugotavljanja potreb, ki je uveljavljena predvsem v uporabniških gibanjih, je »samo - definicija potreb« (self-assessment, self-defined needs). Pri tej metodi niso strokovni delavci tisti, ki odločajo, kakšne so uporabnikove potrebe in ali njegove potrebe ustrezajo merilom za zagotavljanje socialnih storitev. Uporabniki sami predstavijo svoje potrebe, naloga socialnih služb pa je, da jim pri njihovem zadovoljevanju nudijo podporo, informacije in zagovornišтво. Tovrstno vključevanje uporabnikov v načrtovanje, izvajanja in vrednotenje socialnih storitev je seveda veliko več kot zgolj še ena metoda v procesu ocenjevanja in ugotavljanja potreb. Pomeni namreč paradigmatški premik v načrtovanju in izvajanju socialnih storitev, o katerem smo govorili že uvodoma, ki vodi v upoštevanje človekovih in državljskih pravic ter načela enakih možnosti.

## Vključevanje uporabnikov

Kaj pravzaprav pomeni vključevanje uporabnikov (user's involvement)? To je proces spreminjanja odnosov na področju socialnih služb ter razvijanja zaupanja med uporabniki in izvajalci. Potrebno je poudariti, da pri tem ne gre zgolj za informiranje uporabnikov o odločitvah, ki se sprejemajo ali pa so že sprejete. Vključevanje pomeni,

da imajo uporabniki moč učinkovitega vplivanja na dogajanje, spreminjanja obstoječega stanja in odločanja v organizaciji. Uporabniki se lahko, poleg tega da vzpostavljajo svoje lastne organizacije, vključujejo v zelo različne aktivnosti posameznih služb:

- v raziskave o potrebah
- v izvajanje storitev
- v izbiro in usposabljanje novega osebja
- v administracijo in kontrolo nad sredstvi
- v proces vzpostavljanja standardov kakovosti
- v evalvacijske postopke
- v procese oblikovanja in uveljavljanja novih politik ipd.

Zakaj je pomembno sodelovanje uporabnikov na vseh ravneh socialnih služb? Razlogov je veliko:

1. Najprej zato, ker imajo ljudje človekove, državljanske in legalne pravice do tega, da se jih sliši in da lahko vplivajo. Socialne službe bi morale spoštovati in varovati te pravice.
2. Nadalje zato, ker si večina ljudi želi imeti besedo v organizacijah in pri odločitvah, ki imajo tako pomemben vpliv na njihovo življenje.
3. Vključevanje državljanov je nujni predpogoj demokracije in v demokratičnih sistemih bi javne službe morale delovati demokratično.
4. Vključevanje pomeni povečanje odgovornosti na vseh straneh (na strani uporabnikov, izvajalcev in financerjev) in s tem vpliva na izboljšanje kakovosti socialnih storitev.
5. Participacija vpliva na izboljšanje učinkovitosti in ekonomičnosti agencij in služb, česar se dobro zavedajo podjetja, ki se jim ne zdi škoda porabiti veliko sredstev za ugotavljanje potreb in zadovoljstva potrošnikov.
6. Vključevanje uporabnikov je neposredno povezano s cilji socialnih služb, če se ti nanašajo na krepitev človekove neodvisnosti in samostojnosti pri doseganju osebnega blagostanja in rasti. Eksperimenti in raziskave kažejo, da sodelovanje pri odločanju o lastnem življenju uporabnike okrepi, izboljša njihovo počutje, dviguje raven pričakovanj in poveča pripravljenost na samostojno življenje.

7. Nenazadnje vključevanje uporabnikov predstavlja izziv institucionalizirani diskriminaciji in izključenosti, ki so je deležni ljudje, ko se znajdejo v situaciji, da potrebujejo pomoč.

Pobuda k vključevanju uporabnikov v delo socialnih služb praviloma naleti na zadržke izvajalcev in strokovnih delavcev, ki so lahko zelo raznoliki:

- da bo vključevanje uporabnikov upočasnilo delovanje in učinkovitost socialnih služb
- da bo sodelovanje pomenilo za uporabnike preveliko breme
- da ni dovolj sredstev
- da določenih skupin, npr. otrok, ni mogoče vključevati
- da ljudje niso dovolj usposobljeni za vključevanje v tako zapletene zadeve ipd.

Vključevanje uporabnikov vsekakor ni neproblematičen proces, težave, napake in konflikti so neizogibni. Vendar to ne more biti opravičilo za izključenost. Praksa iz Anglije, kjer veliko delajo na vključevanju uporabnikov, kaže, da je večina zadržkov neupravičenih in da je večino težav mogoče premostiti. Vsekakor pa ne obstaja enoten model vključevanja uporabnikov, ki bi veljal za vse organizacije enako, zato mora vsaka organizacija izoblikovati sebi ustrezno politiko in prakso vključevanja uporabnikov v svoje delo.

Na splošno obstajata dva zelo različna pristopa k vključevanju. Njuna različna logika pride do izraza že v sami definiciji socialnih služb:

1. Prvi pristop, potrošniški (consumerist or supermarket approach), se vpraša: kako naj zagotovimo, da bi storitve, ki jih ponuja naša organizacija, odgovarjale potrebam uporabnikov?
2. Drugi pristop, demokratični (democratic, empowerment, self-advocacy approach), pa izhaja iz vprašanja: kako naj zagotovimo, da bi našo organizacijo oblikovale potrebe njenih uporabnikov?

*Potrošniški pristop* - oblikovali so ga nosilci socialnih storitev - opredeljuje uporabnika kot stranko oziroma potrošnika, ki s svojimi idejami in izkušnjami lahko pripomore k učinkovitosti in ekonomičnosti organizacije. Izvajalci storitev zato izvajajo med uporabniki raziskave, koliko so zadovoljni s ponujenimi storitvami, in se z njimi posvetujejo, kako izboljšati storitve. Potrošniški pristop je usmerjen k storitvi

in organizaciji, uporabnik je definiran v odnosu do storitve. Uporabnik ima vedno možnost »izstopa« (exit), kar pomeni, da se lahko obrne na drugega ponudnika, če ni zadovoljen s storitvami organizacije. Organizacije, ki prakticirajo *demokratski pristop* – tak tip organizacij razvijajo predvsem uporabniki sami - pri vključevanju uporabnikov niso usmerjene k ponudbi in profitu, temveč k uporabnikom in njihovim potrebam. Svoje cilje in politike oblikujejo v sodelovanju z uporabniki. Pri tem modelu je ključna takšna porazdelitev moči, da so uporabniki neposredno vključeni v procese odločanja. Uporabniki so definirani kot državljani z državljanskimi pravicami in cilj demokratičnega pristopa je okrepiti uporabnike, da bi bili sposobni zagovarjati svoje državljanske pravice, zadovoljevati svoje potrebe in zahtevati enake možnosti.<sup>6</sup> Večina praks vključevanja uporabnikov je kombinacija potrošniškega in demokratičnega pristopa, vsekakor pa so prvine demokratičnega pristopa v manjšini.

Izhodiščna točka v prizadevanju k izboljšanju sodelovanja med uporabniki socialnih služb in izvajalci je definiranje pravic uporabnikov: od pravice do osebnega dostojanstva, neodvisnosti in izbire do zadovoljevanja specifičnih kulturnih, religioznih, seksualnih in emocionalnih potreb. Sodelovanje uporabnikov in izvajalcev socialnih storitev je mogoče na različnih stopnjah:<sup>7</sup>

- Nesodelovanje, ki pomeni izvajanje storitev po vnaprej določenih administrativnih in terapevtskih postopkih brez upoštevanja stališč, želja in potreb uporabnikov.
- Vključevanje je nižja raven sodelovanja in pomeni konsultiranje uporabnikov v obliki anket, vprašalnikov (tudi na spletnih straneh),

<sup>6</sup> V angleškem jeziku potrošniški pristop ponazarjajo trije E-ji: economy, efficiency in effectiveness (ekonomičnost, učinkovitost in uspešnost). Cilji demokratičnega pristopa pa so označeni s tremi P-ji: participation, partnership in power-sharing (udeležba, partnerstvo, delitev oblasti).

<sup>7</sup> Stopenjski pregled sodelovanja uporabnikov in izvajalcev socialnih storitev je poleg mnogih drugih koristnih informacij o ocenjevanju potreb in vključevanju uporabnikov predstavil Mark Baldwin na delavnici *Krepitev nevladnih organizacij v Sloveniji*, ki je bila 14. In 15. februarja 2002 v KUD France Prešeren v Ljubljani, organizirala pa sta jo Svet Evrope in Mirovni inštitut.

varovanja osebnih podatkov, reševanja pritožbenih postopkov, dostopa do kartoteke ipd.

- Sodelovanje je srednja raven in obsega povabilo ljudi na sestanke o pripravah na izvajanje storitev, kar vodi v to, da uporabniki storitev sodelujejo pri odločenju.
- Okrepitev (empowerment) pa je najvišja stopnja vključevanja uporabnikov v delo socialnih služb, saj pomeni, da uporabniki vodijo organizacijo; odločajo o razdelitvi virov med potrebe, ki jih je potrebno zadovoljiti.

Peter Beresford in Suzy Croft, vplivna praktika in teoretika na področju vključevanja uporabnikov v delo socialnih služb v Angliji, opredeljujeta osem temeljnih elementov, na katere je potrebno biti pozoren pri vključevanju:

*Sredstva.* Vključevanje uporabnikov zahteva čas, prostor, znanje in ljudi, vse to pa terja sredstva. Ali konkretnije: plačati je potrebno prostor srečanja, administrativne stroške, potne stroške udeležencem, informacije in usposabljanje, raziskave in evalvacije. Sodelovanje in delo uporabnikov je prav tako potrebno plačati. Skratka sodelovanje in delo uporabniških skupin zahteva za svojo učinkovitost določena sredstva in to je potrebno predvideti in upoštevati. Izključevanje uporabnikov iz dela socialnih služb ima namreč za posledico še večje stroške, ki se realizirajo v neustreznih in neakovostnih ukrepih, politikah in storitvah.

*Informacije.* Uporabniki morajo biti vključeni v zbiranje in evalvacijo informacij, prav tako pa morajo imeti možnost proizvodnje svojih informacij. Socialne službe si morajo skupaj s skupnostjo in uporabniki odgovoriti na vprašanja: Koga poskušamo vključiti? Čigav jezik uporabljamo? Kakšne informacije potrebujejo ljudje? Kdaj jih potrebujejo? Kako jih lahko najboljše zagotovimo? V kakšni obliki? Kakšno podporo potrebujejo ljudje, da lahko informacije najbolj učinkovito uporabijo? Za informiranje so še vedno zelo priljubljeni plakati, letaki, posterji in zloženke, najučinkovitejši pa je gotovo »dober ljudski glas«. Uporabnike je potrebno redno in sprotno obveščati o rezultatih raziskav, srečanj, procesov vključevanja, in sicer v kratki in jedrnatih obliki, ki ustreza uporabnikovim sposobnostim, izkušnjam, znanju,



jeziku in kulturi. Posebno pozornost je pri obveščanju potrebno posvetiti članom etničnih manjšin, ljudem z omejeno mobilnostjo, ljudem s čutnimi omejitvami in ljudem z omejeno pismenostjo. V ta namen je priporočljivo kombinirati slikovne, verbalne in pisne informacije, biti na razpolago za pojasnila na jasno označenih kontaktnih mestih ter spodbujati zaupanje uporabnikov.

*Usposabljanje.* Vključevanje uporabnikov zahteva določene spretnosti in veščine, ideje in vrednote. Prav vsi, menedžerji, oblikovalci politik, izvajalci ter posredni in neposredni uporabniki potrebujejo usposabljanje. Uporabnike je na primer potrebno usposobiti za aktivno vključevanje, za delo v skupini, potrebno jih je okrepiti in povečati njihovo samozaupanje. Teh veščin pa se je najlažje naučiti v praksi in iz izkušenj.

*Raziskave in evalvacije.* To bi morala biti izhodiščna elementa vsake socialne politike in prakse. Večina raziskav se po logiki potrošniškega pristopa omejuje na standardizirani vprašalnik, s katerim sprašujejo uporabnike, kakšno je njihovo mnenje o storitvah. Za demokratičen pristop vključevanja je pomembno dopustiti možnost, da uporabniki sami razvijejo svoje raziskave in evalvacije, ki izhajajo iz njihovih kriterijev. Vsekakor pa bi uporabniki morali biti vključeni v oblikovanje raziskav in meril kakovosti.

*Enak dostop (equal access) in enake možnosti.* Nesmiselno je govoriti o pravicah uporabnikov na oblikovanje in izvajanje socialnih storitev, če do njih sploh nimajo dostopa. Dostop do socialnih storitev je med državljani neenako porazdeljen: člani etničnih manjšin so med uporabniki v slabšem položaju; ljudje s fizičnimi omejitvami nimajo dostopa do javnega transporta in marsikatero ustanove; ženske imajo manj prostega časa kot moški ipd. Pri organizaciji srečanj je ravno zaradi zagotavljanja dostopa in enakih možnosti potrebno posebno pozornost posvetiti podrobnostim: da so prostori fizično dostopni, da so urejene prometne povezave, da je jezik razumljiv, da je čas za vse udeležence primeren, da je poskrbljeno za tolmače, skrbnike in interprete, kadar je to potrebno ipd. Tudi otroci ne bi smeli biti izključeni iz procesov participacije. Njihove pravice so še posebej krhke in ravno zato je potrebno poiskati načine za njihovo vključevanje, ne pa jih izključevati.

*Strukturne oblike vključevanja.* Uporabniške skupine so lahko del organizacije ali pa delujejo izven nje. Forumi so lahko mešani na več načinov: vključujejo lahko uporabnike z različnih področij, vključujejo lahko uporabnike, izvajalce in financerje ali pa samo uporabnike; vključujejo lahko uporabnike in skrbnike ipd. Uporabniki lahko oblikujejo svetovalni forum, lahko so del različnih vladnih delovnih skupin in vodstvenih struktur posameznih organizacij. Skupine so lahko stalne ali pa se oblikujejo začasno okoli posameznega projekta in problema. Uporabniške skupine so lahko zelo formalizirane in strukturirane, lahko pa delujejo precej neformalno. Skratka, ni enotnega recepta, potrebno je eksperimentiranje in prilagajanje strukture potrebam in možnostim.

*Jezik.* Pri procesih vključevanja uporabnikov je potrebno biti zelo pozoren na to, kakšen diskurz uporabljamo. Jezik namreč ni nevtralen, temveč ustvarja in odraža odnose moči, zato je tudi polje konfliktov. Pozoren je treba biti na to, da je jezik razumljiv, da ni diskriminatoren in da odraža enakopravne odnose med uporabniki in izvajalci. Upoštevati je potrebno jezike etničnih manjšin, potrebno ga je narediti dostopnega gluhim, slepim, nepismenim ipd.

*Zagovornišтво.* Je osrednjega pomena v procesih vključevanja in krepitve (empowerment), saj daje besedo uporabnikom in spreminja formalne pravice v dejanske. Poznamo več vrst zagovornišтва: legalno, profesionalno, državljansko, sovrstniško zagovornišтво in samo-zagovornišтво. Vsem tem oblikam so skupni trije pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da je zagovornišтво lahko učinkovito: neodvisnost; dostopnost; in usposobljenost zagovornikov.

Ne obstaja univerzalen recept za uspešno vključevanje uporabnikov, toda nekaj izkušenj iz prakse se je že nabralo, tako da je mogoče oblikovati naslednja priporočila:

Organizacije si morajo biti na jasnem, ali resnično želijo vključevati uporabnike, zakaj in v kakšni obliki: zgolj nabiranje informacij, posvetovanja ali nemara neposredno vključevanje v procese odločanja.

Uporabnike je potrebno vključiti čisto na začetku neke dejavnosti, ne šele potem, ko je dejavnost že oblikovana in so glavne odločitve že

sprejete. Vključevanje od začetka daje uporabnikom občutek, da so del aktivnosti in razvoja in omogoča močnejšo identifikacijo.

Meje participacije morajo biti jasne. Organizacije morajo nedvoumno povedati, kaj so cilji vključevanja, kakšna sredstva so na razpolago, katere odločitve so pripravljene deliti z uporabniki in katere ne. Samo na podlagi ustreznih informacij se uporabniki lahko odločijo, ali jih takšno sodelovanje zanima.

Določiti je potrebno obveznosti organizacije do vključevanja uporabnikov. Spraševati uporabnike o njihovem mnenju, njihovih potrebah in željah, potem pa naprej delovati po starem in mimo uporabnikov, je nesmiselno in za uporabnike žaljivo. Zato mora organizacija najprej razčistiti, kakšen status bo imelo mnenje uporabnikov, kdo jim bo odgovarjal, kako bo proces nadzorovan, katere informacije in stališča poleg uporabnikovih bodo še upoštevana ipd.

Zastavljanje majhnih in dosegljivih ciljev. Uspeh pri majhnih projektih pripomore k preseganju zadržanosti uporabnikov, spremeni njihova pričakovanja, da jih bodo na koncu tako ali tako ignorirali, demonstrira, da je vključevanje uporabnikov učinkovito in dokaže ljudem, da zmorejo.

Priporočljivo je vgraditi strukture vključevanja uporabnikov v strukture in procese organizacije in poskrbeti, da je vključevanje kontinuirano. Vključevanje uporabnikov pomeni drugačen način strukturiranja in delovanja organizacije, ne pa neko dodatno strukturo in aktivnost k že obstoječemu stanju. Uporabniki namreč ne morejo biti zares vključeni v načrtovanje in vodenje organizacije, če so konsultirani samo občasno, na kratko in če je vključena samo manjša skupina.

Za vključevanje zelo izključenih skupin in pripadnikov etničnih manjšin je potrebno zagotoviti dodatna sredstva in razviti posebne strategije.

Uporabnikom je potrebno dovoliti, da je njihovo vključevanje fleksibilno in odprto, da je stvar izbire, ne pa prisile. V ta namen je potrebno zagotoviti, da aktivno vključevanje ni pogoj za dostop do storitev ali sredstev, da je vsa potrebna podpora za vključevanje na razpolago (sredstva, usposabljanje, informacije, enake možnosti, zagovorništvo ipd.) in da se vključevanje ne opredeljuje kot terapevtska dejavnost.

Vključevati je potrebno vse ključne udeležence: izvajalce storitev, uporabnike, posredne uporabnike, financerje in širšo skupnost.

Organizacije bi morale v procesu vključevanja uporabnikov prenašati poudarke s strokovnih delavcev in izvajalcev na uporabnike (from provider to user-led services); prilagajati svoje storitve potrebam uporabnikov, ne pa uporabnike siliti, da ustrezajo njihovim storitvam; izhodišče in cilj bi morala biti zadovoljitev potreb uporabnika, ne pa organizacije.

Read in Wallcraft sta sestavila seznam pričakovanj uporabnikov, ki izvajalcem socialnih storitev daje nedvoumna priporočila, kaj lahko storijo za boljše sodelovanje z uporabniki, za njihovo vključevanje in okrepitev:

1. »Dajte nam vedeti, kaj so naše pravice.«
2. »Ne skrivajte se za maskami profesionalizma.«
3. »Vprašajte nas, kaj si želimo.«
4. »Ne odpravite naših pritožb in skrbi kot zgolj simptome našega stanja.«
5. »Prepoznajte naše talente, sposobnosti, potenciale in izkušnje.«
6. »Ne ustrašite se, če izrazimo svoje občutke.«
7. »Ne odpišite nas.«
8. »Pogovarjajte se z nami.«
9. »Ne pozabite, da živimo v družbi različnih kultur.«

Raziskave v Angliji kažejo, da imajo od vključevanja uporabnikov v delovanje socialnih služb koristi oboji: uporabniki in organizacije. Slednje z vključevanjem uporabnikov postanejo bolj odprte, fleksibilne, dostopne, zanesljive, koordinirane, uporabniku prijazne in kakovostne. Uporabnikom pa vključevanje v odločanje o lastnem življenju omogoča osebno rast in razvoj, boljše življenje, večjo stopnjo socialne integracije in večjo enakopravnost.

## VIRI IN LITERATURA

- Beresford, P., Croft, S., User Involvement in the Provision of Social Services. V: *Social Care Research Findings* No. 9. Joseph Rowntree Foundation, York, 1990.
- Beresford, P., Croft, S., *Citizen Involvement. A Practical Guide for Change*. The Macmillan Press, London, 1993.
- Beresford, P., Croft, S., *Getting Involved. A Practical Manual*. Open Service Project, London, 1993.
- Beresford, P., Harding, T., *A Challenge to Change. Practical Experiences of Building User-led Services*. National Institute for Social Work, London, 1993.
- Beresford, P., Trevillion, S., *Developing Skills for Community Care. A Collaborative Approach*. Arena, England, 1995.
- Billis, D., Harris, M., *Voluntary Agencies; Challenges of Organisation & management*. Macmillan, Houndmills, 1996.
- Chamberlayne, P., Cooper, A., Freeman, R., Rustin, M., (ed.) *Welfare and Culture in Europe: Towards a New Paradigm in Social Policy*. Jessica Kingsley Publishers, London, 1999.
- Culpitt, I., *Welfare and Citizenship; Beyond the Crisis of the Welfare State?* Sage, London, 1992.
- Doyal, L., Gough, I., *A Theory of Human Needs*. Macmillan Press, London, 1991.
- Flösser, G., Otto, H.-U., (eds.), *Towards More Democracy in Social Services*. Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1998.

- Gilbert, N., Specht, H., *Planning for Social Welfare: Issues, Models, and Tasks*. Prentice-Hall, London, 1977.
- Harding, T., *Ways to Involve Non-professional People in Planning and Developing Community Services*. Report of the Training Initiative. National Institute for Social Work, London, 1995.
- Involving Service Users and Carers in Local Services*. Guidelines for Social Services Departments and Other Providers. National Institute for Social Work, London, 1996.
- Leichsenring, K., Stadler, M., *Purchaser-provider relationship and quality assurance in the area of personal social services in Vienna*. Austrian report for the EU-Project »Qualification for development«. Final report. European Centre for Social Welfare Policy and research, Vienna, 1998.
- Leichsenring, K., Stadler, M., *Personal social services: Quality of services and quality of working conditions*. Austrian national report as part of an international study for the European Foundation for the Implement of Living and Working Conditions (Dublin). European Centre for Social Welfare Policy and research, Vienna, 1999.
- Leichsenring, K., *Purchaser-provider relationship and quality assurance in social services*. Material iz dvodneve delavnice: "Krepitev NVO, ki izvajajo storitve na področju socialnega varstva - primerjava dobre prakse Slovenije in EU". Ljubljana, KUD France Prešeren, 14. in 15. februar 2002.
- Leskošek V., Nova razmerja med državo in civilno družbo. V: Socialno delo na prelomu tisočletja - dileme in perspektive (zbornik), *Socialno delo*, let. 37, št. 3 - 5.
- Morris, J., *The Shape of Things to Come? User-led Social Services*. Social Services Policy Forum Paper No. 3. National Institute for Social Work, London, 1994.
- Neuber, A., K., *Needs Assessment. A Model for Community Planning*. Sage, London, 1980.
- Percy-Smith, J., *Needs Assessments in Public Policy*. Open University Press, Buckingham, Philadelphia. 1996.

- Ramcharan, P., Roberts, G., Grant, G., Borland, J., *Empowerment in Everyday Life*. Jessica Kingsley Publisher, London, 1997.
- Ramon, S. (ed.), *The Interface between Social Work and Social Policy*. Venture Press, Birmingham, 1998.
- Robson, P., Locke, M., Dawson, J., *Consumerism or Democracy? User Involvement in the Control of Voluntary Organisations*. The Policy Press, Bristol, 1997.
- Smith, G., Social Need. *Policy, Practice and Research*. Routledge & Kegan Paul, London, 1980.
- Soriano, I., F., *Conducting Needs Assessments. A Multidisciplinary Approach*. Sage, London, 1995.
- Taylor, D., (ed.), *Critical Social Policy. A Reader*. Sage, London, 1995.
- Ware, A., Goodin, R., E., *Needs and Welfare*. Sage, London, 1990.
- Working Partnerships. *Consumers in NHS Research*, 3<sup>rd</sup> Annual Report. Department of Health, England, 2000.





## POVZETEK

Vesna Leskošek izhaja iz nekaj predpostavk, in sicer iz paradigmatških sprememb na področju blaginjskih sistemov, spremenjene vloge uporabnikov storitev, kritik blaginjskih sistemov; predvsem njihove pokroviteljske vloge, ki je v preteklosti pripomogla k pasivnosti in podrejenosti ljudi v sistemu storitvenih institucij na področju socialnega varstva. Ključne spremembe se morajo zgoditi v odnosu med pluralnimi izvajalskimi organizacijami in državo ali lokalnimi skupnostmi. Temeljni premiki so mogoči le s partnerskim odnosom med vsemi in sprejemanjem odgovornosti vseh, ki so v načrtovanje, izvajanje in spremljanje vpleteni. V pričujočem tekstu raziskuje predvsem poti, ki jih v državah Evropske unije vzpostavljajo kot modele dobre prakse na področjih financiranja, kupovanja in nadzora kakovosti storitev. Zanima jo, kakšne spremembe povzročajo nova tržna logika v socialnem storitvenem sistemu, kako tečejo povezave in partnerstvo, kakšna je vloga nevladnih organizacij in kakšni so učinki na njihovo samostojnost in neodvisnost. Kakovost je druga ključna tema, saj je zelo pogosto uporabljen termin in hkrati najmanj jasen. Nanaša se predvsem na mesto uporabnikov storitev v celotnem sistemu. Izkaže se namreč, da nevladne organizacije niso vedno predstavnice potreb ljudi, ki storitve uporabljajo, zato morajo financerji na državni in lokalni ravni uporabljati različne pristope, tehnike, nadzor in spremljanje, da lahko zagotovijo želeno mero kakovosti.

**KLJUČNE BESEDE:** socialno varstvo, financiranje, kupovanje, izvajanje, partnerstvo, vloga uporabnikov storitev, kakovost, nadzor, spremljanje.

Majda Hrženjak v besedilu izhaja iz širših družbenih procesov (nova družbena gibanja, debate o državljanstvu in državljanskih pravicah, postmodernosti) kot spodbud za spremembo v naravi in organizaciji vladnega in nevladnega socialnega skrbstva. Za to “drugačno kulturo” socialnih služb sta ključna procesa vključevanje in okrepitev uporabnikov ter ocenjevanje in ugotavljanje potreb. Predstavljenih je nekaj temeljnih metod ugotavljanja potreb, od uporabe sekundarnih virov, intervjujev, vprašalnikov, ključnih informatorjev, ciljnih skupin in sistematičnih raziskav do samodefinitivne potrebe prek neposrednega vključevanja uporabnikov. V poglavju o vključevanju uporabnikov sta razmejena potrošniški in demokratični pristop, izpostavljenih je nekaj bistvenih elementov, na katere je potrebno biti pozoren pri vključevanju uporabnikov (sredstva, informacije, usposabljanje, enak dostop, jezik, zagovornišтво ipd.), in predstavljena so načela “dobre prakse”, ki se na področju vključevanja uporabnikov v delo socialnih služb uveljavlja v Angliji.

**KLJUČNE BESEDE:** socialno varstvo, ocenjevanje potreb, vključevanje uporabnikov, nova družbena gibanja, državljanske pravice.

## O AVTORICAH

VESNA LESKOŠEK je leta 2001 doktorirala iz sociologije na Fakulteti za družbene vede. Kot svetovalka na Centru za socialno delo je aktivno sodelovala v mnogih inovativnih projektih in v zadnjih letih aktivno posegala v ustvarjanje nacionalnih in lokalnih politik na področju socialnega varstva. Ves čas je kot sodelavka več nevladnih organizacij in gibanj delovala kot aktivistka, ki je svoje delo čedalje bolj prepletala z raziskovalnim delom, kar jo je pripeljalo do sodelovanja z Mirovnim inštitutom, kjer ima status raziskovalne sodelavke. Je avtorica mnogih člankov doma in v tujini, sodelavka v večih mednarodnih projektih in raziskavah ter predavateljica na Mohyla Academy, Kiev, Ukrajina.

MAJDA HRŽENJAK je leta 2001 doktorirala iz sociologije na Fakulteti za družbene vede. Bila je štipendistka Slovenske znanstvene fundacije in mlada raziskovalka na Pedagoškem inštitutu. Na Mirovnem inštitutu deluje kot raziskovalka na področju kulturne politike, študij spolov in državljanstva.



## SUMMARY

Vesna Leskošek draws her conclusions from certain premises, namely from paradigmatic changes in the field of welfare systems, the changed role of the users of services, criticisms of welfare systems, primarily their patronizing role which in the past contributed to passivity and subordination of people in the system of service institutions in the field of social welfare. Key changes have to happen in the relation between plural executive organisations and the state or local communities. Basic shifts are possible only through partnership relations between and acceptance of responsibility of those involved in planning, implementation and monitoring. In the present text, the author researches primarily the ways which in the countries of the European Union are established as models of good practice in the fields of co-financing, buying and control of the quality of services. She is interested in the changes caused by the new market logic in social service system, the flow of connections and partnership, the role of non-governmental organisations and the effects of all these on the autonomy and independence of NGOs. Quality is another key theme which is often both the most used and the most unclear term. It mainly refers to the position of the users of services in the system as a whole. Indeed, NGOs are not always the representatives of the needs of people who use the services, therefore the financiers at the state and local levels have to use different approaches, techniques, control and monitoring to be able to provide the desired extent of quality.

**KEY WORDS:** social welfare, financing, buying, implementation, partnership, the role of the users of services, quality, control, monitoring.

Majda Hrženjak, in her text, draws her conclusions from wider social processes (new social movements, debates on citizenship and citizens' rights, postmodernity) as an encouragement for a change in the nature and organisation of the governmental and non-governmental social care. The key processes for this »different culture« of social services are the inclusion and empowerment of the users, and the assessment and identification of their needs. Some basic methods of the identification of needs are presented, ranging from the use of secondary sources, interviews, questionnaires, key informers, target groups and systematic research to self-definition of needs through the direct inclusion of users. Besides delimiting the consumerist and democratic approaches, and exposing some essential elements which are of relevance in the inclusion of users (resources, information, training, equal access, language, advocacy and similar), the chapter on the inclusion of the users represents principles of »good practice« which are gaining recognition in the field of the inclusion of users into the work of social services in England.

**KEY WORDS:** social welfare, assessment of needs, inclusion of users, new social movements, citizens' rights.

## ON THE AUTHORS

VESNA LESKOŠEK obtained her PhD in sociology at the Faculty of social sciences in 2001. As a counsellor at the Center of social work she participated in a number of innovative projects, and in the recent years has actively participated in the creation of national and local policies in the field of social welfare. All the time, she worked as an activist in several non-governmental organisations and movements, and combined her work increasingly with the research work which resulted in the cooperation with the Peace Institute where she was given the status of researcher. She is the author of several articles at home and abroad, a collaborator in several international projects and research activities as well as a lecturer at Mahyla Academy, Kiev, Ukraine.

MAJDA HRŽENJAK obtained her PhD in sociology at the Faculty of social sciences in 2001. She was the scholarship-holder of the Slovenian scientific foundation and was given the status of young researcher at the Pedagogical Institute. At the Peace Institute she works as the researcher in the field of cultural policy, gender studies and citizenship.