

**LUNDS UNIVERSITET**  
**Socialhögskolan**  
**SOL 063**  
**HT 2004**

## *Medverkan och inflytande*

*– om brukarnas roll i socialtjänstens kunskapsutveckling*

**Författare: Linda Ekman**

**Handledare: Håkan Johansson**

## **ABSTRACT**

The main purpose of this essay was to study the program “Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten” (“National support for knowledge development within the social services”) from the National Board of Health and Welfare on the basis of how such a development, as represented by the program, could affect clients’ possibilities to participation and influence within the social services.

To respond to the purpose I used the following questions at issue:

- How is client participation and client influence defined in the program?
- What arguments *for* and/or *against* client participation and client influence are stated?
- Which patterns and similarities/differences are possible to discern between the municipalities and universities that participated in the program when it comes to client participation and client influence?

The study was conducted as a document analysis. I studied documents from the program both on a national and a local level. The essay uses empowerment theories and theories concerning client participation and client influence. The main conclusions were that on the national level the authors of the documents spoke with caution about their view on client participation and client influence and expressed that it had to be balanced against the rights of the citizens and the social workers for example. On the local level the participating universities and communities had designed their projects so that they contained very different levels of client participation.

## Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b>	4
1.1 Problemformulering	4
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Metod och urval	6
1.3.1 Dokumentanalys	6
1.3.2 Studiens upplägg	8
1.3.3 Resultatens tillförlitlighet	9
1.3.4 Urvalsmetoder	10
1.3.5 Källkritik	10
1.4 Den fortsatta framställningen	11
<b>2. Klient eller brukare i socialtjänsten?</b>	11
2.1 Utveckling av problem och centrala begrepp	11
2.2 Empowerment	14
2.2.1 Bakgrund	14
2.2.2 Vad är empowerment?	15
2.3 Sammanfattning	18
<b>3. Teorier om brukarorientering</b>	19
3.1 Dimensioner av brukarbegreppet	19
3.2 Dimensioner av brukarinflytande och brukarmedverkan	20
3.3 Analytiska aspekter av brukarmedverkan och brukarinflytande	24
<b>4. Ett nationellt program för stöd till kunskapsutveckling inom socialtjänsten</b>	27
4.1 Brukarorientering i de nationella dokumenten	28
4.1.1 Regeringsuppdraget	28
4.1.2 "Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten"	29
4.1.3 "Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling"	32
4.1.4 "För en kunskapsbaserad socialtjänst. Redovisning av ett regeringsuppdrag åren 2001 – 2003"	38
4.1.5 Sammanfattning	38
<b>5. Brukarorientering i fullskaleförsöken</b>	39
5.1 Grader av brukarinflytande och brukarmedverkan	40
5.1.1 Sammanfattning	49
5.2 Brukarinflytande och brukarmedverkan i olika faser	51
5.2.1 Sammanfattning	54
<b>6. Framtiden – vad kan hända med brukarnas inflytande och medverkan?</b>	55
<b>Källförteckning</b>	59

# 1. Inledning

## 1.1 Problemformulering

Demokrati och medborgarskap bygger på en princip om alla individers lika värde. En grundprincip i den svenska demokratin är medborgarnas möjligheter att själva påverka olika beslut som rör deras liv. Rättsäkerhet och principer om likhet inför lagen samt möjlighet att överklaga beslut ska ge medborgarna skydd mot godtycke i kontakten med offentliga myndigheter.<sup>1</sup> I början av 1980-talet ansåg politikererna att en förnyelse var nödvändig och den viktigaste delen i denna förnyelse handlade om demokratin. Medborgarnas inflytande över den offentliga sektorn var alltför svagt. Om inte delaktigheten och inflytandet ökade befarades stödet för välfärdsstaten undermineras. En framträdande ambition blev att decentralisera ansvar och beslutsfattande och det var då som tanken på brukarinflytande introducerades. Drivet till sin yttersta spets var det den logiska konsekvensen av decentraliseringstanken, de medborgare som utnyttjade den offentliga servicen skulle på olika sätt få medverka i verksamheten - ”den som har skon på sig vet bäst var den klämmer”<sup>2</sup>

För att ta reda på hur den kommunala demokratin kunde förnyas har en lång rad parlamentariska utredningar angripit frågan, från Demokratiberedningen 1983 till Demokratiutvecklingskommittén 1996 med uppdrag att föreslå åtgärder för att öka medborgarnas inflytande och delaktighet.<sup>3</sup> Mot slutet av 1980-talet infördes också bestämmelser i kommunallagen som öppnade möjligheter för de kommuner som så önskade att förverkliga ett ganska avancerat brukarinflytande. Reglerna har dock inte utnyttjats i särskilt hög grad och brukarinflytandet har därmed inte kommit att förverkligas i den grad som det faktiskt har varit möjligt.<sup>4</sup> En av de parlamentariska utredningar som berör frågor om demokrati är Maktutredningen som kom 1990 och som studerade maktfördelning och demokratins villkor. Ett konstaterande i utredningen var att medborgarna blev alltmer självständiga och oberoende och försökte i större utsträckning påverka och få rättelse mot offentliga myndigheter. Utredningen undersökte också bl. a. demokratin ”i det lilla” dvs. medborgarnas möjligheter att påverka sin egen situation i kontakten med verksamheter som berör vardagslivet.<sup>5</sup> En

---

<sup>1</sup> Hermodsson, Anne (1998) *Klientdemokrati – vision och verklighet*. Edsbruk, Akademityck AB

<sup>2</sup> Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten om: missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm, Norstedts juridik AB

<sup>3</sup> Salonen, Tapio (1998) Klient. i Denvall, Verner & Jacobson, Tord (red.), *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Stockholm, Norstedts Juridik AB

<sup>4</sup> Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten: om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm, Norstedts juridik AB

<sup>5</sup> SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*. Stockholm, Allmänna förlaget

verksamhet som berör många medborgares vardag i Sverige är socialtjänsten. Socialtjänsten styrs av många lagar men den kanske viktigaste är socialtjänstlagen. I socialtjänstlagens portalparagraf står det att

”verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet”<sup>6</sup>

Det är dock inte svårt att finna argument för att hävda att socialtjänsten ofta innehar en maktposition i förhållande till sina brukare. Det finns en rad omständigheter som kan försvåra brukarnas möjlighet att kunna påverka. Socialtjänsten har ett uppdrag som ofta innebär dubbla roller – dels den stödande och dels den kontrollerande. Huvudregeln enligt socialtjänstlagen är att insatserna ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde<sup>7</sup>, men genom tvångslagstiftningen finns det tämligen stora möjligheter att göra undantag från detta. Den som behöver stöd och hjälp befinner sig därför ofta i ett starkt beroendeförhållande och mötet mellan socialsekreteraren och brukaren utgör en kritisk situation där brukaren kan ha svårt att hävda sig. Socialsekreteraren agerar ganska självständigt inom organisationen och har stor självständighet. Sammantaget är ett inflytande för brukarna inom socialtjänsten därför i realiteten inte så enkelt eller självklart.

1999 tog regeringen beslut om att ge i uppdrag åt Socialstyrelsen att i samråd med berörda intressenter utforma ett förslag till det som så småningom blev programmet ”Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten” och som skulle drivas av Socialstyrelsen under åren 2001-2003. Syftet var att skapa en struktur för systematisk kunskapsuppbyggnad och effektiv informationsspridning så att socialtjänstens insatser i större utsträckning kan baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet<sup>8</sup>, vilket man ansåg saknades. Frågor om brukarinflytande och brukarmedverkan har diskuterats i programmet och ett av delprojekten handlade om hur klientens ställning och rätt kan påverkas av utvecklingen mot en kunskapsbaserad socialtjänst.<sup>9</sup> Det finns olika uppfattningar om vad den utveckling som programmet står för har för effekt på brukarnas möjligheter till inflytande och medverkan inom socialtjänsten. Ett exempel är professor Karin Tengvald som menar att saklig information om vad olika insatser innebär och vilka resultat som kan förväntas ger klienter

---

<sup>6</sup> Socialtjänstlag (2001:453), 1 kap 1§ 3 st.

<sup>7</sup> Socialtjänstlag (2001:453), 3 kap 5 §

<sup>8</sup> Socialstyrelsen, SoS-rapport 2000:12 *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten*. Stockholm, Modin-Tryck

<sup>9</sup> Socialstyrelsen *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling-Sammanfattning*. <http://www.sos.se/FULLTEXT/110/2003-110-10/Sammanfattning.htm>

och brukare bättre förutsättningar att delta i beslutsfattande och arbetsprocesser.<sup>10</sup> En mer skeptisk ståndpunkt kommer från företrädare för brukarorganisationer som ibland uttrycker en oro för att kravet på ökad evidens ska skapa en metodfixerad socialtjänst, som tar mindre hänsyn till den enskildes individuella behov och värderingar.<sup>11</sup> Hur det än blir så verkar både förespråkarna och kritikerna överens om att programmet kommer att inverka på brukarnas möjligheter till påverkan och inflytande. Det är dock oklart på vilket sätt detta kommer att ske. Fokus i min uppsats kommer därför att vara på att försöka belysa möjliga effekter, av den kunskapsutveckling som förespråkas i programmet, för brukarnas möjlighet till inflytande och medverkan.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att, med hjälp av olika teorier som berör brukarmedverkan och brukarinflytande, genomföra en kritisk analys av programmet ”Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten”, både på nationell och på lokal nivå. Därigenom avser jag belysa hur en sådan utveckling som programmet förespråkar kan påverka brukarnas medverkan och inflytande.

Frågeställningarna jag ska besvara är:

- Hur definieras brukarmedverkan och brukarinflytande i programmet?
- Vilka argument anges för och/eller emot brukarmedverkan och brukarinflytande?
- Vilka mönster och likheter/skillnader går det att urskilja när det gäller brukarmedverkan och brukarinflytande mellan de olika kommuner och universitet som deltagit i programmet?

## 1.3 Metod och urval

### 1.3.1 Dokumentanalys

I valet av metod måste flera faktorer vägas in – målsättningen med studien, ämnets tillgänglighet och den disponibla tiden. Målsättningen med min uppsats är att undersöka en process som sträcker sig över tid och rum. Socialstyrelsens program har pågått under åren 2001-2003 dels genom olika nationella projekt och dels i fem olika kommuner och universitet/högskolor runt om i landet. För att uppfylla mitt syfte har jag valt metoden *dokumentanalys*. Metoden kan beskrivas som indirekt, i motsats till att intervjua eller göra

---

<sup>10</sup> Socialstyrelsen (2003) *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling*. Lindesberg, Bergslagens Grafiska AB

<sup>11</sup> Socialstyrelsen (2003) *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling*. Lindesberg, Bergslagens Grafiska AB

observationer, eftersom man använder sig av material som är producerat för ett annat syfte än i detta fall min undersökning. Robson diskuterar för- och nackdelar med dokumentanalysen. Fördelarna är att den är diskret, vilket innebär att dokumentens beskaffenhet inte påverkas av det faktum att det används i en undersökning, samt att materialet är permanent och kan därför analyseras flera gånger vilket möjliggör kontroller av reliabiliteten och identiska studier. Slutligen utgör dokument en värdefull källa för longitudinella studier när det finns en serie dokument som följer det man vill undersöka. Den största kritiken som Robson framför mot dokumentanalysen som metod är att de tillgängliga dokumenten kan vara begränsade och/eller partiska. De kan oftast vara skrivna med ett annat syfte än de används för i den aktuella undersökningen och det är svårt att ta hänsyn till den påverkan eller förvrängning som det innebär. Med metoden är det enligt Robson också svårt att bedöma om dokumenten är "causes of the social phenomena you are interested in, or reflections of them".<sup>12</sup>

Dokumentanalysen består egentligen av ett flertal olika metoder och inriktningar och vilken typ av dokumentanalys man väljer beror på vad man vill undersöka och fokusera på i texten. Den typ av dokumentanalys som jag kommer att göra har sin grund i två olika inriktningar. Dels i den så kallade deskriptiva argumentationsanalysen med vars hjälp jag ska identifiera vilka argument som anges för och/eller emot brukarmedverkan och brukarinflytande. En viktig del av den samhällsliga kommunikationen har som centralt inslag försöket att övertyga människor om en handlingsinriktning, en värdering eller en verklighetsbeskrivning. Den deskriptiva argumentationsanalysens syfte är att från befintliga sammanhang där argumentationen förekommit rekonstruera argumentationen. Att detta är en uppgift i sig beror på att en argumentation, i den bemärkelse argumentationsanalysen intresserar sig för, inte förekommer isolerad. Argumentation är *ett* inslag i texter som inte alls bara består av skäl för och emot bestämda uppfattningar. Argumentationen i en text måste " hittas ". Den andra inriktningen jag ska använda mig av kallas för idé- och ideologianalys vilken används när ideologiska aspekter av debatter eller andra textsammanhang undersöks. Idé- och ideologianalys består i sig av flera olika inriktningar och den som ligger närmast det jag kommer att göra är effektinriktad funktionell idéanalys. Med denna metod avses att man analyserar möjliga effekter av en idé.<sup>13</sup> I min uppsats kommer jag att med hjälp av olika teorier analysera vilka effekterna kan bli för brukarnas möjligheter till medverkan och

---

<sup>12</sup> Robson (1993) *Real world research*. Oxford UK, Blackwell Publishers Ltd

<sup>13</sup> Bergström, Göran & Boréus, Kristina (2000) *Textens mening och makt*. Lund, Studentlitteratur

inflytande i den utveckling, eller ”idé”, som Socialstyrelsens program för ”Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten” förespråkar.

Mitt tillvägagångssätt i analysarbetet innebar att jag först läste igenom dokumenten i kronologisk ordning, dvs. regeringsuppdraget först och slutrapporten sist, för att bilda mig en uppfattning om dem. Sedan gick jag igenom dem igen och koncentrerade då mig på att ”hitta” argumentation som berörde brukarinflytande och brukarmedverkan. Slutligen analyserade jag, vilka möjliga effekter den idé som uttrycks genom argumenten kan få för brukarnas möjligheter till medverkan och inflytande.

### *1.3.2 Studiens upplägg*

Denna uppsats handlar om hur utvecklingen mot en i större utsträckning kunskapsbaserad socialtjänst i Sverige kan påverka brukarnas möjlighet till medverkan och inflytande på olika nivåer. Efter att jag vägt för och nackdelarna mot varandra anser jag att dokumentanalysen är en lämplig metod för min undersökning under de omständigheter jag har att utgå ifrån. För att uppfylla mitt syfte och kunna dra några slutsatser om brukarinflytandet anser jag att det krävs att jag har tillgång till så mycket material som möjligt. På den begränsade tid jag har anser jag inte att jag hade hunnit göra så många intervjuer som varit önskvärt. De personer jag hade varit intresserad av att intervjua är dessutom utspridda från Helsingborg i söder till Umeå i norr vilket hade inneburit mycket resande och höga kostnader för mig. Jag anser också att dokumentanalysen uppfyller kravet på intersubjektivitet, dvs. undersökningen är möjlig att genomföra även för andra eftersom allt material jag använder mig av är offentligt. Därmed inte sagt att resultatet skulle bli exakt detsamma om någon annan också hade genomfört undersökningen med hjälp av samma material och teorier eftersom förståelsen för ett fenomen kan påverka resultatet av kvalitativa studier. Att endast använda sig av en metod kan också vara problematiskt eftersom metoden kan vara förenad med felkällor. För att balansera den enskilda metoden, i mitt fall dokumentanalysen, kan man använda sig av triangulering. Jag använder mig av en teoretisk triangulering, dvs. jag har olika teoretiska utgångspunkter och närmar mig mina data med flera olika perspektiv i åtanke.<sup>14</sup> En annan alternativ metod hade varit att avgränsa studien geografiskt, vilket innebär att jag skulle kunna göra en mer ingående studie av en kommun/ett universitet där ett s.k. fullskaleförsök bedrivs. På så sätt skulle jag kunnat få en djupare analys av den kunskapsbaserade socialtjänstens syn på brukarnas möjlighet till medverkan och inflytande genom exempelvis djupintervjuer med

---

<sup>14</sup> Svensson, Per-Gunnar & Starrin, Bengt (red.) (1996) *Kvalitativa studier i teori och praktik*. Lund, Studentlitteratur



berörd personal. Den största nackdelen med ett sådant förfaringssätt är att resultatet inte skulle säga något om den övergripande utvecklingen, då ingen enskild kommun/universitet kan sägas vara representativ för hela programmet.

Jag började min undersökning med att söka efter tidigare studier som angränsar till mitt ämne samt litteratur kring olika teorier som jag skulle kunna använda mig av för att skapa en analysmodell. Jag valde att inrikta mig på empowerment begreppet samt teorier om olika former av brukarorientering. Vidare samlade jag in material från regeringen, Socialstyrelsen och de kommuner/universitet som deltagit i programmet. SOU-rapporter har jag hämtat från regeringens hemsida på Internet där de finns i pdf-format. Dokumenten från Socialstyrelsen finns också på Internet i pdf-format men jag har utgått från de tryckta dokumenten som finns att låna på bibliotek och i vissa fall har jag kunnat beställa dem från Socialstyrelsen. Jag har kontaktat samtliga kommuner/universitet som deltog i projektet för att få tillgång till deras material. De flesta har svarat att materialet finns på deras hemsidor men vid ett fullskaleförsök, det i Jönköpings län, har man mejlat dokumenten till mig och i Umeå skickade man dem till mig med vanlig post. De dokument jag tagit del av ser lite olika ut från de olika deltagarna. Jag har via Internet, e-post och telefonsamtal främst sökt efter de ansökningar med vilka man fick bidrag från Socialstyrelsen för att starta fullskaleförsöken. Dessa dokument har jag fått tag ifrån samtliga fem medverkande. Ansökningarna ser olika ut i sin utformning och är av varierande längd. Utöver ansökningarna letade jag även efter andra rapporter från projekten som skrivits då de varit igång ett tag. De dokument jag hittat, även i detta fall via Internet, e-post och telefonsamtal, kallas oftast ”kompletterande ansökan” men kan också ses som en slags verksamhetsberättelser eller delrapporter. Även dessa är av varierande längd och har skrivits vid varierande tidpunkter.

### *1.3.3 Resultatens tillförlitlighet*

Mitt val av uppsatsämne bygger på ett intresse som uppkommit under den tid jag arbetat inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Detta gör att jag känner ett personligt engagemang i de frågor jag kommer att ställa i mitt kunskapssökande vilket kan ses som ett dilemma då ”det subjektiva” i vissa forskningssammanhang betraktas som felkällor i sökandet efter det som kallas vetenskaplig och objektiv kunskap.<sup>15</sup> Jag ser dock mitt personliga engagemang som en drivkraft och jag tror de flesta forskare befinner sig inom forskningsfält som de har ett stort engagemang för. Forskare är också människor, det viktiga är att man erkänner det.

---

<sup>15</sup> Eliasson, Rosmari (1995) *Forskningsetik och perspektivval*. Lund, Studentlitteratur

Rosmari Eliasson skriver i sin bok att det är forskarens uppgift att söka sig vidare från det subjektivt upplevda för att däri och därbakom se sammanhang och samband, förklara, förstå och begripa<sup>16</sup>, något som jag instämmer i.

Som forskare är det också viktigt att vara medveten om vilket perspektiv man väljer. Ibland är perspektivvalen medvetna men det är också lätt hänt att man betraktar verkligheten ur ett visst perspektiv pga. sina egna tidigare erfarenheter och sin världssyn. Jag har valt att granska socialstyrelsens program utifrån vad dess intentioner kan innebära för socialtjänstens klienter eller brukare. När man väljer ett sådant perspektiv är det lätt att deklarerat det öppet till skillnad från om man antar ett myndighetsperspektiv. Jag tror dock inte att det innebär att man "har ryggen fri", jag måste ändå i min granskning vara ytterst uppmärksam på vad det är jag väljer att lyfta fram och varför.

#### *1.3.4 Urvalsmetoder*

När det gäller urvalet av dokument som jag grundar min analys på så utgick jag från att hitta dokument som tillsammans sträcker sig över hela programtiden. På Socialstyrelsens hemsida finns alla officiella dokument och det var därför inte svårt att göra urvalet. Jag valde regeringsuppdraget för att få en bild av varför man såg ett behov av en kunskapsutveckling inom socialtjänsten. SoS-rapporten 2000:12 valde jag för att det är där man anger ramarna för programmet och rapporten från delprojektet om brukarinflytande, rättighetsfrågor och kunskapsutveckling valde jag eftersom jag var intresserad av att studera de frågor som projektet berör. Det sista nationella dokument jag valde var slutrapporten för hela programmet, för att få en bild över vad som programmet inneburit och hur man anser att utvecklingen ska fortsätta. Det finns betydligt fler dokument att välja mellan som behandlar delar av programmet men de berörde inte i lika hög grad det jag ville studera. Den tidsbegränsning jag hade fick också sätta en gräns för hur mycket material jag kunde analysera. Vad gäller urvalet av dokument från de lokala fullskaleförsöken så får urvalet ses som fullständigt eftersom jag valt att granska alla fem försöken och till största delen fått tag i motsvarande dokument från dem.

#### *1.3.5 Källkritik*

Det material jag använt mig av i uppsatsen är dels olika dokument och informationsmaterial från programmet "Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten", statliga

---

<sup>16</sup> Eliasson, Rosmari (1995) *Forskningsetik och perspektivval*. Lund, Studentlitteratur

utredningar och lagtext, men också tidigare skrivna avhandlingar samt teoretiskt material om empowerment och brukarmedverkan och brukarinflytande. Den största kritik man kan rikta mot dessa källor är att de, som Robson också påpekar, kan vara begränsade och/eller partiska samt skrivna med ett annat syfte än de används för i min undersökning. Det är svårt att ta hänsyn till den påverkan eller förvrängning som det innebär.<sup>17</sup>

Vidare har jag i mitt sökande alltid försökt komma till den ursprungliga källan och därför bör materialen från Socialstyrelsen, kommuner/universitet, m.m. betraktas som tillförlitliga. Vid några tillfällen har jag hämtat information från Socialstyrelsens hemsida och fullskaleförsökens hemsidor. Sidorna uppdateras regelbundet och informationen bör därför ses som aktuell.

#### **1.4 Den fortsatta framställningen**

Jag kommer nu att börja själva avhandlingen med att i kapitel *två* utveckla problem och centrala begrepp i uppsatsen samt redogöra för empowerment begreppets innebörd och bakgrund. I kapitel *tre* går jag igenom uppsatsens teoretiska ramar. I kapitel *fyra* inleder jag min analys av de nationella dokumenten och i kapitel *fem* presenterar jag analysen av de lokala fullskaleförsöken. Avslutningsvis i kapitel *sex* sammanfattar jag vad jag kommit fram till i studien och diskuterar möjliga effekter för brukarna i framtiden.

## **2. Klient eller brukare i socialtjänsten?**

### **2.1 Utveckling av problem och centrala begrepp**

Programmet ”Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten” har, vad jag funnit, inte studerats tidigare av någon för programmet utomstående, vilket inte är konstigt med tanke på att det är så pass nytt. Det finns dock tidigare forskning med anknytning till brukarinflytande och brukarmedverkan, vilka är centrala begrepp i min uppsats. Exempelvis berörde Socialvårdsprojektet på 1970-talet<sup>18</sup> och Socialtjänstprojektet på 1980-talet<sup>19</sup> frågor om brukarinflytande och brukarmedverkan. Några avhandlingar som har anknytning till ämnet är Ann-Charlotte Landelius avhandling om självbestämmande, valfrihet och samtycke i socialtjänsten<sup>20</sup> samt Anne Hermodssons avhandling ”Klientdemokrati– vision och

<sup>17</sup> Robson (1993) *Real world research*. Oxford UK, Blackwell Publishers Ltd

<sup>18</sup> Pettersson, Ulla (1975) Socialvårdsprojektet rapport 2 *Beslutsfattarna och socialvården*. Stockholm, Stockholms universitet

<sup>19</sup> Puide, Annika (1986) Socialtjänstprojektet *Klienterna och socialtjänsten*. Stockholm, Stockholms universitet

<sup>20</sup> Landelius, Ann-Charlotte (1996) *Självbestämmande, valfrihet och samtycke inom socialtjänsten*. Stockholm, Nerenius & Santérus

verklighet”.<sup>21</sup> En undersökning som också relaterar till mitt uppsatsämne är Tommy Möllers bok, ”Klienter och brukare i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg”, om hur den offentliga servicen uppfattas av medborgarna samt deras påverkansmöjligheter på den offentliga servicen.<sup>22</sup> Detta är alltså en del av den tidigare forskningen. Med min uppsats hoppas jag på något sätt kunna bidra med ett perspektiv på vad den utveckling som programmet ”Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten” står för kan innebära för brukarnas inflytande och medverkan. I det följande ska jag föra en diskussion kring begreppen *kunskapsbaserad* och *evidensbaserad* samt *brukarinflytande*, *brukarmedverkan* och *brukare/klient* för att det ska vara tydligt vad uttrycken innebär i detta sammanhang. Jag går sedan vidare in på empowerment begreppets bakgrund och innehåll vilket ytterligare utvecklar den spänning som finns mellan begreppen brukare och klient.

Då jag i uppsatsen ska analysera vad utvecklingen mot en mer kunskaps- och evidensbaserad socialtjänst kan innebära för brukarnas möjlighet till inflytande och medverkan är det på sin plats att jag lyfter upp vad begreppen *kunskapsbaserad* och *evidensbaserad* innebär. Begreppet evidens kommer från medicinens område och en av de främsta experterna är David Sackett som definierar en evidensbaserad praktik som *en integration mellan bästa tillgängliga kunskap, den professionelles erfarenheter och brukarens värderingar*.<sup>23</sup> I de dokument jag analyserat används begreppen *kunskapsbaserad* och *evidensbaserad* ofta som synonyma. Sven-Axel Månsson som har kritiserat programmet menar att modellen har begränsade förutsättningar att fånga komplexiteten i de processer, relationer och villkor som karaktäriserar det sociala arbetets innehåll och som därmed, enligt Månsson, utgör själva kunskapsobjektet för den sociala forskningen.<sup>24</sup> Karin Tengvald, som är förespråkare för en systematisk, empiriskt baserad kunskapsutveckling inom socialtjänsten, menar att evidensbaserad kunskap inte är särskilt väl preciserat i internationella socialarbetarsammanhang men att det handlar om att skapa en systematisk kunskapsbas med hjälp av forskning och utvärdering av det sociala arbetets praktik.<sup>25</sup> Denvall talar också om två olika synsätt på kunskap och ställer evidensbaserad kunskap mot så kallad erfarenhetsbaserad kunskap. Det förstnämnda framhäver att vägen mot en ökad professionalisering sker genom en större grad av akademisering och forskningsanknytning. Ökad evidensbaserad kunskap skapar

---

<sup>21</sup> Hermodsson, Anne (1998) *Klientdemokrati – vision och verklighet*. Edsbruk, Akademitryck AB

<sup>22</sup> Möller, Tommy (1996) *Klienter och brukare i välfärdsstaten: om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm, Norstedts Kuridik AB

<sup>23</sup> Sackett, David (2000) *Evidence-based medicine: how to practice and teach EBM*, 2 upplagan, Edinburgh, Churchill Livingstone

<sup>24</sup> Månsson, Sven-Axel (2000) *Kunskapsutveckling inom socialtjänsten och den akademiska forskningen – drar vi åt samma håll? i En kunskapsbaserad socialtjänst – debatt ur Socionomen 2000 och 2001*. Stockholm, Socialstyrelsens kundtjänst

<sup>25</sup> Tengvald, Karin *Kunskapsutvecklingen av socialt arbete – för klienters bästa. Socionomen nr 1-2001*

förutsättningar för att välutbildade medarbetare, på ett bättre sätt, skall kunna hantera olika uppgifter. Förespråkare för det andra synsättet har en väsentligt mer skeptisk inställning till vetenskapens möjligheter. Utgångspunkten är att den viktigaste källan till kunskap finns i det yrkesmässiga handlandet och att en alltför stark betoning av akademisk kunskap till och med kan försvåra möjligheterna till den nödvändiga självreflektionen.<sup>26</sup>

När det gäller begreppet *brukarmedverkan* menar Rönning & Solheim med det: ”de som berörs av ett beslut, eller är brukare av tjänster, får inflytande på beslutsprocesser och utformningen av tjänsteutbudet”.<sup>27</sup> Dahlberg & Vedung utvecklar skillnaden mellan begreppen brukarinflytande och brukarmedverkan. De menar att brukarinflytande kan uppstå utan att brukarmedverkan äger rum och brukarmedverkan kan föreligga utan att brukarna utövar något inflytande. En brukare som medverkar har sannolikt större möjligheter till inflytande än en som inte medverkar, men även den som inte medverkar kan ges inflytande genom att makthavarna förutsätter att man känner till brukarens vilja och inrättar sig efter det. Dessutom kan, i mitt fall socialarbetaren, använda sig av redan tillgänglig information som samlats in vid ett annat tillfälle för ett annat syfte men som ändå kan innehålla information som har relevans för t.ex. den aktuella utredningen. Vidare menar Dahlberg & Vedung att det kan tänkas finnas tillfällen där medverkan inte ger något inflytande utan fyller en terapeutisk funktion. En överlappning av medverkan och inflytande kan också förekomma och kan förklaras utifrån två olika utgångspunkter. Dels kan vi uppnå inflytande genom att medverka och betoningen ligger då på inflytande, dels kan medverkan leda till inflytande och betoningen ligger då på medverkan. Slutligen använder sig Dahlberg & Vedung av termen *brukarorientering* som en sammanfattande beteckning för brukarmedverkan och brukarinflytande.<sup>28</sup> Jag kommer att använda mig av termen brukarorientering när det inte finns någon anledning att gå in på om det föreligger brukarmedverkan eller brukarinflytande.

Vidare ska jag gå in på en diskussion om vad den grupp, som jag i syftet benämner brukare, egentligen ska kallas. Min personliga uppfattning är att termen *klient* än så länge nog är den vanligaste benämningen ute på landets socialförvaltningar. Det används ofta som synonym med termen *brukare* men har också en smalare, mer speciell innebörd enligt Dahlberg & Vedung som menar att termen klient kännetecknas av att människor under mycket lång tid tar

---

<sup>26</sup> Denvall, Verner (2000) *Viljen vi veta, viljen vi förstå ... Kunskapsbildning inom socialtjänsten*. (Rapport 2001:2). Karlshamn, Blekinge FoU-enhet

<sup>27</sup> Rönning, Rolf och Solheim, Liv Johanne (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukarmedverking i velferdssektoren*, s. 31, Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS

<sup>28</sup> Dahlberg, Magnus & Vedung, Evert (2001) *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund, Studentlitteratur

offentliga tjänster i anspråk och råkar in i ett passivt hjälpberoende. Det har också ett inslag av underordnande och beroende samt en negativ värdeladdning som har att göra med att serviceberoendet kan få en stigmatiserande inverkan.<sup>29</sup> Salonen anser också att klientrollen i det sociala arbetets historia otvetydigt kan hänföras till betydelsen att befinna sig i en beroendeställning till en ordning eller samhällelig institution som den enskilde inte styr över.<sup>30</sup> Begreppet brukare betyder i sin mest generella och omfattande form den som kommer i åtnjutande av en offentlig service men också den som blir utsatt för en offentlig reglering.<sup>31</sup> I uppsatsen kommer jag att använda mig av termen *brukare* och syftar då på alla de människor som är socialtjänstens användare, allt från t.ex. äldre som har hemtjänst till barn som är föremål för en utredning enligt socialtjänstlagen. Då jag refererar till någon annan författare kommer jag att använda det begrepp som författaren själv använder.

## 2.2 Empowerment

I det följande kapitlet ska jag redogöra för empowerment begreppets innebörd och bakgrund. Som jag ska påvisa är det ett komplicerat begrepp med en radikal bakgrund och det har blivit något av ett modeord under det senaste decenniet. Begreppet är dock tydligt relaterat till att vissa grupper situation präglas av hjälplöshet.<sup>32</sup> Anledningen till att jag tar upp begreppet här är att jag anser att det förtydligar och vidareutvecklar den spänning som finns mellan begreppen klient och brukare. Denna spänning illustreras av empowerment begreppets mångfacettering som jag hoppas kunna beskriva i det följande avsnittet.

### 2.2.1 Bakgrund

Många författare (Starrin, Payne, Adams, m.fl.) är överens om att empowerment som idé har sin grund i den sociala aktivitetsideologi som växte fram i USA under 1960-talet och i de idéer om hjälp till självhjälp som lanserades under 1970-talet. Begreppet empowerment kom också att vara ett bärande begrepp i diskussionerna om lokal utveckling, lokalt självstyre och i de föreställningar om strategier för prevention och intervention som lanserades. Enligt Leadbetter har dock empowerment i bemärkelsen ”självhjälp” rötter från åtminstone 1700-

---

<sup>29</sup> Dahlberg, Magnus & Vedung, Evert (2001) *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund, Studentlitteratur

<sup>30</sup> Salonen, Tapio, Klient. i Denvall, Verner & Jacobson, Tord (red.) (1998) *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Stockholm, Norstedts Juridik AB

<sup>31</sup> Dahlberg, Magnus & Vedung, Evert (2001) *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund, Studentlitteratur

<sup>32</sup> Starrin, Bengt (1997) Empowerment som tankemodell. i Lundberg, Bertil & Starrin, Bengt (red) *Frigörande kraft*. Stockholm, Förlagshuset Gothia

talet i Storbritannien.<sup>33</sup> Barbara Levy Simon menar att grunden till empowerment kan spåras tillbaka till protestantismen på 1500-talet med dess betoning av individens ansvar.<sup>34</sup>

I den vetenskapliga litteraturen började begreppet användas i samband med diskussioner om lokal utveckling, aktivism, mobilisering och liknande i slutet på 1970-talet men litteraturen om empowerment tog fart först i början på 1990-talet och det var då som empowerment började användas i större omfattning, framför allt i icke akademiska sammanhang, enligt Starrin.<sup>35</sup> I engelskspråkig litteratur har empowerment blivit ett ord som kommit att användas i vitt skilda sammanhang och med olika innebörder. Att det används i så vitt skilda kontexter kan kanske förstås utifrån att det har en brokig bakgrund. Adams menar att dess föregångare är en kombination av traditioner såsom

“mutual aid, self-help and, more recently, movements of liberation, rights and social activism, strengthened by anti-racism, feminism, critiques of inequalities and oppressions arising from social class, age, disability, sexuality, religion and other differences”.<sup>36</sup>

### 2.2.2 Vad är empowerment?

Som man kan förstå av dess brokiga bakgrund är empowerment ett svårfångat begrepp som dessutom inte är lätt att översätta till svenska. När det förekommer i engelsk-svenska ordböcker är det oftast i verbformen, *empower*, vilket översätts till *bemyndiga* och *göra det möjligt för, tillåta*<sup>37</sup>. Samtliga författare som jag refererar till använder sig av den engelska termen vilket jag därför också kommer att göra. Starrin påpekar dock att termen vållar bekymmer även för engelsktalande, dels därför att den i amerikanska ordböcker har två till varandra relaterade betydelser: 1) att ge makt eller auktoritet till och 2) att ge möjlighet eller tillåtelse. Men dels också därför att dessa definitioner inte fångar in den aktiva komponent som empowerment refererar till, vilken man kan finna där begreppet har sin grund, nämligen i det latinska ordet *potere* som betyder *to be able to*, dvs. att *vara förmögen att*. En viktig aspekt av empowerment är att man aktivt tar kommandot och inte väntar tills någon ger tillstånd. Det ger associationer till företeelser och egenskaper som t.ex. gräsrotsorganisering, självtillit, socialt stöd, delaktighet, makt, egenkontroll, kompetens, medborgarskap, självstyre

<sup>33</sup> Leadbetter, Michael (2002) Empowerment and advocacy i Adams, Robert, Dominelli, Lena & Payne, Malcolm (red) *Social work – themes, issues and critical debates*. Great Britain, Creative Print & Design

<sup>34</sup> Levy Simon, Barbara (1994) *The empowerment tradition in American social work*. USA, Columbia University Press

<sup>35</sup> Starrin, Bengt (1997) Empowerment som tankemodell. i Lundberg, Bertil & Starrin, Bengt (red) *Frigörande kraft*. Stockholm, Förlagshuset Gothia

<sup>36</sup> Adams, Robert (2003) *Social work and empowerment*. s. 5 Great Britain, Palgrave Macmillan

<sup>37</sup> *Prismas Engelska Ordbok* (1991) Stockholm, Bokförlaget Prisma

och liknande.<sup>38</sup> Denna aspekt saknas i termerna klient och brukare då de båda innefattar ett beroende till hjälpsystemet, om än i olika grad.

Idag används Paulo Freires bok från 1968 om de undertrycktas pedagogik av många som bas för så kallat ”empowerment arbete för svaga grupper”. Genom alfabetiseringskampanjer som samtidigt var politiserande försökte Freire visa hur ovetande, passiva och undertryckta människor kan utveckla självförtroende och bli kritiska och aktiva. Rönning och Solheim menar att boken var viktig i sin samtid och dess budskap kan sägas direkt främja brukarmedverkan och engagemang.<sup>39</sup> En av de första att skriva direkt om empowerment och socialt arbete var Barbara Levy Simon som menar att syftet med empowerment inte är att lyfta ”upp” klienterna till den professionelles nivå eller leda dem till ett ”förlovat land” definierat av socialarbetaren. Istället handlar det för socialarbetaren om att initiera och upprätthålla en interaktion med klienter och klientgrupper som inspirerar dem att själva definiera ett ”förlovat land” som de anser sig vara värdiga och att föreställa sig hur de steg för steg kan nå detta mål samtidigt som de bibehåller kontakten med en professionell ”guide” som erbjuder praktiskt och känslomässigt stöd.<sup>40</sup>

Robert Adams nämner också Simon vars böcker var bland de mest inflytelserika i den tidiga utvecklingen av empowerment baserat socialt arbete. Men Adams menar att det finns flera olika teorier och modeller kring empowerment vilket reflekterar bristen på en allmän definition av begreppet. Det är en blandning av begrepp och tekniker, av gamla och moderna idéer och innehåller något för alla. Som en konsekvens riskerar det att inte tillfredsställa någon.<sup>41</sup> Adams definierar själv empowerment som:

”the means by which individuals, groups and/or communities become able to take control of their circumstances and achieve their own goals, thereby being able to work towards helping themselves and others to maximise the quality of their lives.”<sup>42</sup>

Han menar också att empowerment oundvikligen är ett politiskt begrepp, ett allmänt begrepp som kan knytas till vilken aspekt som helst av socialt arbete. Beresford och Croft, som under

---

<sup>38</sup> Starrin, Bengt (1997) Empowerment som tankemodell. i Lundberg, Bertil & Starrin, Bengt (red) *Frigörande kraft*. Stockholm, Förlagshuset Gothia

<sup>39</sup> Rönning, Rolf & Solheim, Liv Johanne (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukermedvirkning i velferdssektoren*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS

<sup>40</sup> Levy Simon, Barbara (1994) *The empowerment tradition in American social work – a history*. New York, Columbia University Press

<sup>41</sup> Adams, Robert (2003) *Social work and empowerment*. Great Britain, Palgrave Macmillan

<sup>42</sup> *Ibid* s. 8



de senaste 20 åren har betonat vikten av att brukarna av de sociala tjänsterna tas på allvar, menar också att empowerment är en i grunden politisk idé där olika aspekter av makt är centrala.<sup>43</sup> Hasenfeld menar också att makt är ett centralt element i praktiskt socialt arbete men att det trots detta till stor del förbises. Därför krävs det en förändring i den gällande teorin och praktiken. Han anser att man behöver placera empowerment i centrum för praktiskt socialt arbete. En empowerment teori baseras på antagandet att människors kapacitet att förbättra deras liv bestäms av deras förmåga att kontrollera sin omgivning, nämligen genom att ha makt. Att vara maktlös resulterar både i förlust av kontroll och i negativ självuppskattning.<sup>44</sup>

Adams, som jag nämnt tidigare, anser vidare att empowerment begreppets medfödda problematiska natur är en del av ett vidare mönster av osäkerhet och instabilitet inom socialt arbete. Socialt arbete har inte en välutforskad och evidensbaserad praktik: en kunskapsbas som är systematiskt utvecklad, vetenskapligt bevisad och del av en allmän och professionell konsensus kring värderingar, tekniker och färdigheter som ska upptas av kvalificerade och praktiserande socialarbetare. Osäkerheten sträcker sig enligt Adams också till personerna som mottar tjänsterna, dvs. benämner man dem som konsumenter, klienter eller brukare? Dessa begrepp betonar olika roller med olika möjligheter till inflytande, självbestämmande, kontroll och makt. Adams lyfter också upp att kärnan i empowerment bygger på att mottagarna av tjänsterna kan kontrollera sina liv genom rationella, medvetna val.<sup>45</sup>

Som jag nämnt tidigare används begreppet empowerment i vitt skilda sammanhang vilket Payne anser kan ses som problematiskt. Liksom Adams och Beresford & Croft anser han att det är ett politiskt begrepp och menar att en politisk empowerment ideologi ofta strävar efter att lägga ansvaret på individer för att de ska tillgodose sina behov, men med det outtalade målet att begränsa statens insatser och kostnader. Payne menar att vi måste vara varsamma när vi implementerar empowerment i det sociala arbetet så att vi kan undvika en sådan form av manipulation. Payne beskriver syftet med empowerment på ett liknande sätt som Adams:

---

<sup>43</sup> Adams, Robert (2003) *Social work and empowerment*. Great Britain, Palgrave Macmillan

<sup>44</sup> Hasenfeld, Yeheskel (1992) *Human services as complex organizations*. s. 270, USA, Sage Publications Inc

<sup>45</sup> Adams, Robert (2003) *Social work and empowerment*. Great Britain, Palgrave Macmillan

”att hjälpa klienterna att få makt över beslut och handlingar som rör deras eget liv. Detta kan uppnås genom att minska följderna av sociala eller personliga hinder mot att utöva denna makt, genom att stärka självförtroendet och den egna förmågan att använda makten och genom att flytta över makt från omgivningen till klienterna”.<sup>46</sup>

Starrin tycker att det är lättare att definiera empowerment utifrån vad det *inte* är och ser begreppet som motsatsen till alienation, hjälplöshet, maktlöshet och hopplöshet. Han ser empowerment både som en process och ett mål och det handlar om att utveckla ett visst tänkande och syftar till samhällsförändring. Starrin tar liksom så många andra författare också upp problemet med att empowerment ofta används i vitt skilda sammanhang och med olika innebörd *men* han menar att det finns en gemensam grundton, nämligen att empowerment är någonting ”bra” och någonting att sträva emot – oavsett vad man för övrigt lägger för innebörd i termen.<sup>47</sup>

### 2.3 Sammanfattning

I detta kapitel har jag försökt utveckla problem och centrala begrepp i uppsatsen samt förtydligat och vidareutvecklat den spänning som finns mellan termerna klient och brukare med hjälp av empowerment begreppet. Diskussionen kan sammanfattas i följande punkter:

- *Evidensbaserad* praktik anges vara en integration mellan bästa tillgängliga kunskap, den professionelles erfarenheter och brukarens värderingar. Det är fortfarande ett problematiskt begrepp att använda i socialt arbete och är under utveckling.
- *Brukarinflytande* kan uppstå utan att *brukarmedverkan* äger rum och brukarmedverkan kan föreligga utan att brukarna utövar något inflytande.
- Termen *klient* kännetecknas av att människor under mycket lång tid tar offentliga tjänster i anspråk och råkar in i ett passivt hjälpberoende.
- Begreppet *brukare* betyder i sin mest generella och omfattande form den som kommer i åtnjutande av en offentlig service men också den som blir utsatt för en offentlig reglering.
- Empowerment betyder att ge makt eller auktoritet till och att ge möjlighet eller tillåtelse, men det har även en aktiv komponent som innebär att man aktivt tar kommandot och inte väntar tills någon ger tillstånd.

---

<sup>46</sup> Payne, Malcolm (2002) *Modern teoribildning i socialt arbete*. s. 353, Stockholm, Bokförlaget Natur och Kultur

<sup>47</sup> Starrin, Bengt (1997) Empowerment som tankemodell. i Lundberg, Bertil & Starrin, Bengt (red) *Frigörande kraft*. Stockholm, Förlagshuset Gothia

- Begreppet är ett svårångat begrepp utan en klar och tydlig definition. Några för begreppet centrala karaktärsdrag är att det har en politisk innebörd, att det är både en teori och en metod, att det betonar brukarmedverkan, aktivitet och engagemang samt att det lyfter fram makt och kontroll.
- Empowerment orienterat socialt arbete har en aspekt som saknas i termerna klient och brukare då de båda innefattar ett beroende till hjälpsystemet, om än i olika grad.

### 3. Teorier om brukarorientering

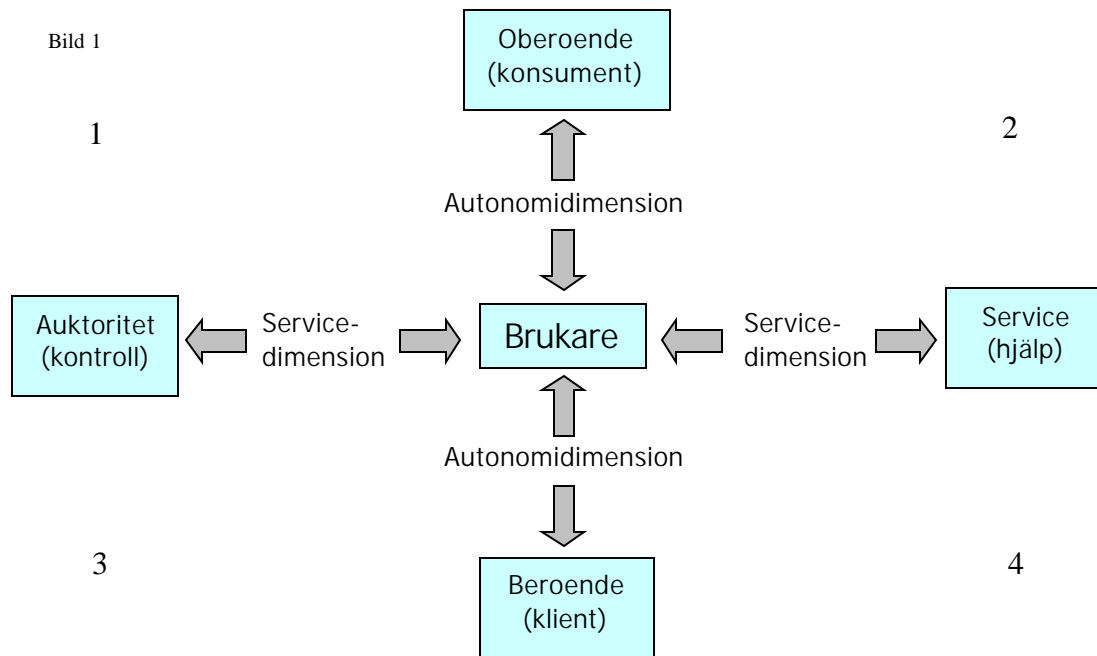
Centrala begrepp i denna uppsats är som jag tidigare nämnt *brukarmedverkan* och *brukarinflytande* samt termerna *klient* och *brukare*. I det följande ska jag ta upp olika teorier som berör dessa begrepp.

#### 3.1 Dimensioner av brukarbegreppet

Möller är en av de forskare som försökt systematisera medborgarskapsbegreppet och menar att det grovt sett innehåller tre olika dimensioner. Medborgarna kan möta staten i tre roller: som *väljare* (den parlamentariska kanalen), som *medlem* i olika från staten fristående organisationer (den korporativa kanalen) samt som *brukare* (mottagare) av offentlig verksamhet (brukarkanalen). Möller menar att förutsättningarna för att vara brukare skiljer sig fundamentalt mellan olika områden och nämner att de olika roller medborgarna kan inta som brukare i förhållande till staten handlar om ytterligare två dimensioner: en autonomidimension som beroende/oberoende i förhållande till staten och en servicedimension där ytterpolerna är kontroll – hjälp från staten.<sup>48</sup> Dessa dimensioner diskuterar även Rønning och Solheim och de kan illustreras som i bilden på nästa sida.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten : om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm, Norstedts juridik AB

<sup>49</sup> Rønning, Rolf & Solheim, Liv Johanne (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukarmedvirkning i velferdssektoren*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS



Denna indelning gör det möjligt att nyansera begreppet brukare så att det i vissa sammanhang är mer adekvat att tala om klienter och i andra om kunder. Placeringen i autonomidimensionen är beroende av vilka möjligheter brukaren har att söka alternativ eller dra sig ur relationen till staten. Om det föreligger reella möjligheter till utträde hamnar medborgaren i den övre delen av skalan som *konsument*, om möjligheterna till utträde är obefintliga är beroendet stort: medborgaren kallas då *klient*. Placeringen i servicedimensionen är beroende av erbjudandets art,<sup>50</sup> i socialtjänstens fall om det är frivillig hjälp eller om insatserna utgår från tvångslagstiftningen alternativt om det finns ett underliggande hot om tvång.<sup>51</sup>

### 3.2 Dimensioner av brukarinflytande och brukarmedverkan

Den offentliga servicens uppgift, däribland socialtjänsten, är att tillgodose medborgarnas behov när de uppträder som brukare, men det betyder inte självklart att brukarna ska få komma till tals. Man kan argumentera för att den politik som förs är ett resultat av den vilja och de åsikter människor uttrycker genom att rösta i allmänna val och att den därmed inte bör ifrågasättas och förändras av brukarna. Möller menar att det är demokratins akilleshäla och att det är detta som diskussionen för eller mot brukarinflytande ytterst handlar om. Mot

<sup>50</sup> Rönning, Rolf & Solheim, Liv Johanne (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukarmedvirkning i velferdssektoren*. s. 31, Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS

<sup>51</sup> Ibid

brukarens snäva intresse har medborgarens helhetsperspektiv och ansvar ställts.<sup>52</sup> Denna problemställning förstärks ytterligare i en representativ demokrati som Sverige där medborgarna inte direkt deltar i det politiska beslutsfattandet utan indirekt genom att välja företrädare som sköter det politiska beslutsfattandet åt dem. Brukarna av den offentliga sektorns varor och tjänster tillerkänns ingen egen aktiv roll i den perfekta representativa demokratin. Men åsikten att medborgarna måste få utöva sin makt genom andra kanaler än via allmänna val och fri åsiktsbildning har ökat.<sup>53</sup> Därmed har också frågan om brukarinflytande blivit mer aktuell. Rönning och Solheim definierar brukarmedverkan som att de som berörs av ett beslut, eller är brukare av tjänster, får inflytande i beslutsprocesser och i utformningen av tjänsteutbudet.<sup>54</sup> De menar vidare att brukarmedverkan har blivit ett honnörsord i utvecklingen av välfärdstjänsterna de senaste 10-20 åren. Samtidigt visar undersökningar av klienternas möten med socialkontoren de senaste åren att klienterna i många fall upplever att de inte blir bemötta utifrån sin situation och att kontrollaspekten verkar vara ganska dominerande.<sup>55</sup>

Rönning & Solheim talar vidare om hjälpapparatens tre ”huvud”: det *politiska*, det *byråkratiska* samt det *professionella*.<sup>56</sup> På makronivå kan brukarna påverka genom olika politiska kanaler: parlamentarisk kanal, korporativ kanal, massmedia samt genom politiska aktioner. På individnivå kommer brukaren i kontakt med hjälpapparatens byråkratiska och professionella ”huvud”. Flera förhållanden påverkar det politiska systemets förståelse för hur brukarna ska tas med i utformningen av tjänsterna:<sup>57</sup> a) det måste förhålla sig till vilken demokratimodell som ska användas (är medverkan en rättighet, ett mål i sig eller ett medel), b) det måste förhålla sig till önskan om att kontrollera brukarna, c) ta ställning till vem som ska definiera vad som är ett socialt problem samt d) ta ställning till ansvarsfördelningen mellan brukarna och samhället. Hjälpapparatens professionella ansikte ger flera utmaningar när det gäller brukarmedverkan:<sup>58</sup> a) relationen mellan den professionella och brukaren är en top-down relation, b) de professionellas kunskap är standardkunskap, c) en naturvetenskaplig vetenskapsmodell gör brukaren till objekt samt d) professionerna har ett paternalistiskt förhållande till brukarna. Det är viktigt att påpeka att Rönning och Solheim i dessa sista

---

<sup>52</sup> Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten: om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm; Norstedts juridik AB

<sup>53</sup> Dahlberg, Magnus & Vedung, Evert (2001) *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund, Studentlitteratur

<sup>54</sup> Rönning, Rolf & Solheim, Liv Johanne (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukarmedverknin g i velferdssektoren*. s. 31, Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS

<sup>55</sup> Ibid

<sup>56</sup> Ibid

<sup>57</sup> Rönning, Rolf & Solheim, Liv Johanne (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukarmedverknin g i velferdssektoren*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS

<sup>58</sup> Ibid

punkter utgår ifrån hälso- och sjukvården som exempel. Det kan dock vara intressant för socialtjänstens framtida utveckling om den går mot att betona mer evidensbaserad kunskap.

Rönning och Solheim menar att välfärdsstatens paternalistiska aspekt hämmar medverkan medan korporativismen (intresseorganisationerna) främjar medverkan, åtminstone på en kollektiv nivå.<sup>59</sup> Starrin talar också om den paternalistiska tankemodellen som han menar bygger på över- och underordning och där det antas att vanliga människor inte själva är förmögna att veta vad som är bäst för dem själva utan bedömningen av detta är en fråga för en ”expert”. Konsekvensen blir att livet för ”vanligt” folk planeras och bestäms av andra. Ofta kan det hända att dessa själva inte haft autentiska erfarenheter av de problem som de tagit på sig ett ansvar att finna lösningar på. Historiskt sett har dessa p.g.a. sin ställning haft ett starkt inflytande över samhällsutvecklingen, dvs. hur vi ska bo (”det svenska folkhemmet”), vad vi ska äta etc. Även om detta har skett i all välvilja så har det haft en viktig baksida enligt Starrin, och det är denna baksida som bl.a. uppmärksammas i litteraturen om empowerment som jag talat om tidigare.<sup>60</sup> Denna baksida handlar om att denna attityd kan leda till passivering. I diskussionen om synen på medborgarna nämner Rönning och Solheim att det finns en skillnad i hur man ser på medborgarna i de skandinaviska länderna. En studie av Lindbom som visar att den relativt liberala danska välfärdsstaten betraktar de medborgare den möter som brukare, medan den relativt paternalistiska svenska välfärdsstaten betraktar dem som klienter.<sup>61</sup> I sammanhanget kan det vara intressant att lyfta upp faktumet att den svenska socionomutbildningen sedan länge är kopplad till den akademiska sfären medan den danska ofta ligger utanför universitetens ramar.

Rönning & Solheim talar vidare om framväxten och praktiseringen av brukarmedverkan i välfärdstjänsterna med tonvikt på *hjälp* och *kontroll*, dessa dimensioner känner vi igen från avsnittet om brukarbegreppet ovan. Brukarmedverkan menar de kan ses som en rättighet som det blir mest meningsfullt att verka för om fokus i arbetet är att ge hjälp till brukarna och inte att kontrollera dem.<sup>62</sup> Inom socialtjänstens verksamhet är det inte ovanligt att man måste hantera dessa två aspekter, hjälp och kontroll, samtidigt i kontakten med brukarna. Kanske gör detta att en brukarorientering är särskilt svår att genomföra där. Detta dilemma tar

---

<sup>59</sup> Rönning, Rolf & Solheim, Liv Johanne (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukarmedvirkning i velferdssektoren*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS

<sup>60</sup> Starrin, Bengt (1997) Empowerment som tankemodell. i Lundberg, Bertil & Starrin, Bengt (red) *Frigörande kraft*. Stockholm, Förlagshuset Gothia

<sup>61</sup> Rönning, Rolf & Solheim, Liv Johanne (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukarmedvirkning i velferdssektoren*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS

<sup>62</sup> Ibid

Hermodsson upp i sin avhandling och menar att en av de största svårigheterna i det sociala arbetet i individ- och familjeomsorgen är att, utifrån en demokratisk grundsyn, bedriva myndighetsutövning i kombination med de rådgivande, stödjande och kontrollerande inslagen. Hermodsson nämner att ett möjligt sätt att hantera denna problematik är att ha en övergripande policy samt att demokratifrågorna på olika nivåer lyfts upp.<sup>63</sup>

Utöver den konflikt som kan finnas mellan brukare och övriga medborgare finns ytterligare en problematik, nämligen hur brukarnas inflytande ska vägas mot de anställdas. Möller menar att det är de anställdas intressen som i första hand tillgodosätts i svensk politik och till följd av de fackliga organisationernas starka ställning har statsmakterna varit mer benägna att prioritera de anställdas intressen.<sup>64</sup> Utöver detta är det viktigt att nämna de professionaliseringssträvanden som finns inom socialarbetarkåren och som kan påverka maktbalansen mellan de professionella och klienterna. Professionalisering rör exempelvis ofta kontroll över kunskapen eftersom skapandet av en profession innebär att den yrkesgrupp som eftersträvar professionell status bör få kontrollera olika specialistområden när det gäller kunskap och praxis. Även om en specialiserad professionell kunskap verkar kunna gynna klienter genom att de blir hjälpta, kan denna expertis genom de maktrelationer som mobiliseras vid skapandet av en profession också utgöra ett medel för förtryck.<sup>65</sup> Samtidigt kan professionaliseringssträvanden också innebära att beslutsfattandet blir mer transparent, möjligheten till granskning större och på så sätt kan klienternas ställning stärkas.

En annan aspekt som kan påverka brukarorienteringen är om service eller hjälp bör ges utifrån ett yrkesmässigt omdöme eller utifrån fasta bestämmelser. Om problemet uppfattas som relativt likartat är det rationellt att bemöta det med enkla och färdiga regler. Om däremot varje situation är unik krävs en yrkesmässig bedömning.<sup>66</sup> Förekomsten av färdiga regler borde begränsa brukarnas möjlighet till inflytande i det egna ärendet. Brukarna blir hänvisade till mer indirekta påverkansvägar genom intresseorganisationer, politiska val, media m.fl. En yrkesmässig bedömning behöver inte självklart innebära att brukarna får större möjligheter till inflytande och medverkan, den viktigaste frågan blir vad bedömningarna bygger på och hur de görs. I verksamheter så som socialtjänsten där brukarna kan utsättas för hot om tvång blir

---

<sup>63</sup> Hermodsson, Anne (1998) *Klientdemokrati – vision och verklighet*. Edsbruk, Akademitryck AB

<sup>64</sup> Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten: om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm, Norstedts juridik AB

<sup>65</sup> Payne, Malcolm (2002) *Modern teoribildning i socialt arbete*. Stockholm, Bokförlaget Natur och Kultur

<sup>66</sup> Repstad, Pål (1998) *Sociologiskt perspektiv i vård, omsorg och socialt arbete*. Lund, Studentlitteratur

det aktuellt att fråga sig hur den yrkesmässiga bedömningen ska vägas mot brukarens inflytande över besluten.

Ytterligare en aspekt som präglar relationen mellan brukarna och socialarbetarna är maktaspekten. Hasenfeld anser att även om man erkänner att socialarbetaren utövar en ansenlig makt över klienten så underskattas dess påverkan på relationen och resultatet. Det starkaste maktredskapet är inte expertkunskap eller färdigheter när det gäller att utveckla empati och tillit menar Hasenfeld, den viktigaste orsaken till socialarbetarnas makt är organisationen som bestämmer hur resurserna ska fördelas och till vem. Det antas ofta att socialarbetarens professionalism och expertkunskaper ska förse dem med tillräcklig autonomi för att värja sig mot organisationens intrång i hjälpprocessen, men Hasenfeld argumenterar att socialarbetarens faktiska arbete till stor del bestäms av den organisatoriska kontexten.<sup>67</sup>

### 3.3 Analytiska aspekter av brukarmedverkan och brukarinflytande

Man kan närma sig brukarmedverkan från olika infallsvinklar. Väldigt olika fenomen kan därför betecknas som brukarmedverkan och en form kan stå i konflikt med en annan. Rönning och Solheim talar om att brukarmedverkan kan förekomma i olika *grader* och i olika *faser*. Olika grader av brukarmedverkan kan vara allt från fullständig medverkan till passiv medverkan.<sup>68</sup>

1. *Fullständig medverkan* innebär att brukaren har full kontroll över tjänsten eller hjälpsystemet genom egen medverkan eller genom dem vidkommande har valt.
2. *Formell medverkan* innebär att brukaren är en del av ett formellt valt organ som har ansvaret för hela eller delar av en tjänst. Här delas inflytandet med andra och medverkan innebär att brukarna får ett medansvar för styrningen.
3. *Rådgivande medverkan* innebär att den individuella brukaren utövar sitt inflytande genom en rådgivande funktion. Ofta är det hjälpsystemet som tar initiativ till att dra in personer på sådana funktioner. Man tillfrågas eller väljs in pga. sina expertkunskaper som kan vara egna erfarenheter eller kunskap om andra i samma situation.
4. *Representativ politisk medverkan* innebär att brukarna får föra fram sina synpunkter genom representanter i de etablerade politiska organen.

---

<sup>67</sup> Hasenfeld, Yeheskel (1992) *Human services as complex organizations*. USA, Sage Publications Inc

<sup>68</sup> Rönning, Rolf & Solheim, Liv Johanne (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukarmedverking i velferdssektoren*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS



5. *Medverkan genom externa grupper* innebär att man kan utöva press via andra än de nämnda representativa organen, dvs. genom grupper eller institutioner som själv inte har direkt beslutsrätt. Det kan vara fackföreningar, medier eller ombudsmän.
6. *Åsiktsmedverkan* betyder att man medverkar genom att ge uttryck för sina åsikter. Brukarundersökningar är den typiska formen för sådan medverkan. Sådan medverkan är som regel initierad av dem som har ansvaret för utformningen av tjänsterna.
7. *Förslags/klagomålshantering* innebär att man använder formella kanaler när man vänder sig till dem som har ansvaret för tjänsterna. Det kan vara via förslagslådor, klagomålsprocedurer eller skriftlig kommunikation. I vilken grad detta kan sägas vara medverkan beror på hur seriöst förslagen eller klagomålen tas.
8. *Informell medverkan* innebär aktiviteter som kan påverka en insats genom informella kanaler, t.ex. samtal med en anställd. Samtalen är visserligen inte förpliktigande för fackfolket men om de är lyhörda gentemot brukarna kan samtalen i praktiken bli en dialog och handlingen lika mycket ett partnerskap som en förmedling av en hierarkisk struktur.
9. *Passiv medverkan* existerar när man endast använder ett erbjudande utan att försöka påverka dess utformning.

Ett parallellt sätt att närma sig frågan om grad av brukarstyrning är att ta utgångspunkt i vem som har rätten att definiera vad som är ett socialt problem. Denna ”äganderätt” innebär att man kontrollerar följande faktorer:<sup>69</sup>

- att bestämma om ett problem existerar
- att definiera vad problemet gäller
- att avgöra om det ska göras något åt problemet
- att välja mellan olika former av hjälp
- att initiera, upprätthålla eller avsluta kontakten.

Inom socialtjänsten kan man i relation till detta ställa sig frågan om vilken kunskap brukarna har om utbudet, vilka risker de olika insatserna innebär, vilken effekt de har, vilken rätt de har att välja mellan olika insatser, vilken möjlighet de har att kontrollera information som sparas samt vilken rätt man som brukare har att överklaga systemets beslut.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Rönning, Rolf & Solheim, Liv Johanne (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukermedvirkning i velferdssektoren*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS

<sup>70</sup> Ibid

Brukarmedverkan kan också förekomma i olika faser av en process: i *planeringsfasen* av insatserna, i *genomförandefasen* samt i *utvärderingsfasen*. Var brukarmedverkan förekommer när det gäller hjälpinsatser kan problematiseras: Har hjälparen och brukaren samma mål? Vi förutsätter ofta att det kan skapas enighet kring en insats, men utan enighet är många insatser dömda att misslyckas. Om man satsar på brukarmedverkan är det rimligt att denna också bör innefatta målformuleringen. Målsättningen kan vara föremål för förhandlingar eftersom det finns begränsningar för vilka önskingar från en brukare som hjälpapparaten kan godta med hänsyn till resurser, vad som är fackligt försvarligt, etik (jmf. dödshjälp), osv. På den andra sidan har vi fackfolk med ambitioner om behandlingsplaner som brukarna tycker är för ambitiösa.<sup>71</sup>

1. Planeringsfasen: För en brukare kan det många gånger vara önskvärt att få vara med och planera en insats så att den anpassas till hans/hennes behov, inte minst när det gäller långvariga insatser.
2. Genomförandefasen: Om t.ex. socialsekreteraren har planerat insatsen kräver genomförandet ofta medverkan från brukaren. Rönning och Solheim menar att risken att misslyckas med insatsen är betydligt större om brukaren inte får medverka i denna fas utan bara blir tillsagd vad han/hon ska göra.
3. Utvärderingsfasen: Det är viktigt att fråga om brukarens upplevelser av en insats efter att den är avslutad. Brukarna kanske värderar både processen och resultatet medan socialsekreteraren i högre grad fokuserar på resultatet.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det finns många olika dimensioner och aspekter av brukarmedverkan och brukarinflytande. De olika roller medborgarna kan inta som brukare i förhållande till staten kan representeras av två olika dimensioner: en autonomidimension som beroende/oberoende i förhållande till staten och en servicedimension där ytterpolerna är kontroll – hjälp från staten. I en representativ demokrati måste brukarens intresse ställas mot medborgarens perspektiv. Brukarnas inflytande måste även vägas mot de anställdas inom socialtjänsten. En aspekt som präglar relationen mellan brukarna och socialarbetarna är maktaspekten. Vidare kan brukarna påverka genom olika kanaler: politiska, byråkratiska och professionella. Välfärdsstatens paternalistiska aspekt kan hämma medverkan och denna har

---

<sup>71</sup> Rönning, Rolf & Solheim, Liv Johanne (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukarmedverking i velferdssektoren*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS

historiskt sett haft ett starkt inflytande över samhällsutvecklingen. Brukarmedverkan kan avslutningsvis förekomma i olika *grader* och i olika *faser*.

#### **4. Ett nationellt program för stöd till kunskapsutveckling inom socialtjänsten**

1999 tog regeringen beslut om att ge i uppdrag åt Socialstyrelsen att i samråd med berörda intressenter utforma ett förslag till nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten. 50 miljoner kronor anslogs av regeringen för att skapa och förstärka strukturer för systematisk kunskapsuppbyggnad och effektiv kunskapsspridning inom olika områden av utbildning, forskning och praktik.<sup>72</sup> I regeringsuppdraget beskrivs bakgrunden till varför regeringen såg ett behov av ett nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten. Man menade att behovet av att i ökad utsträckning kunna värdera effekter och resultat av socialtjänstens verksamhet länge hade uppmärksamats. I olika utredningar som varit verksamma inom socialtjänstområdet under 1990-talet hade vikten av uppföljning och utvärdering av de sociala insatsernas värde för klienter/brukare och för samhället betonats. Regeringen ansåg därför att det fanns ett behov av att ge kunskapsbildningen och det kontinuerliga lärandet en starkare ställning inom socialtjänsten. Man ville främja en mer systematisk process av prövning och utvärdering av metoder och arbetssätt samt utveckla metoder för att knyta forskningen närmare den praktiska verksamheten.<sup>73</sup>

Som en följd av regeringsuppdraget sammanställde Socialstyrelsen en rapport, ”Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten”, med ett förslag till ett program för nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten.<sup>74</sup> Hösten 2001 skapades en projektorganisation vid Socialstyrelsen för att genomföra utvecklingsprogrammet under åren 2001–2003. Arbetet inom programmet fokuseras kring ett antal olika delprojekt: 1) försöksverksamheter med en systematisk koppling mellan socialtjänst, högre utbildning och forskning, 2) stöd till forskning med särskild inriktning mot sociala interventioners effekter, 3) systematiska instrument för att bedöma klienters/brukares behov och resultat av insatser, 4) terminologi- och begreppsutveckling, 5) kompetensbeskrivningar för socialtjänstpersonal, 6) utveckling av ledarskap och organisation, 7) grundutbildningsfrågor i högskolan, 8) utvärdering av FoU, 9) etik, 10) samordning av litteratur, tidskrifter och informations-

<sup>72</sup> Socialstyrelsen (2003) *Kunskapsutveckling inom socialtjänsten – en presentation av projektet för nationellt stöd*. Uppsala, Ord & Form

<sup>73</sup> Socialstyrelsen (2000) *Bilagor - Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten*. <http://www.sos.se/FULLTEXT/0003-012/bilagor.pdf>

<sup>74</sup> Socialstyrelsen (2001) SoS-rapport 2000:12 *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten*. Stockholm, Modin-Tryck

försörjning inom socialtjänstområdet samt 11) brukarinflytande, rättighetsfrågor och kunskapsutveckling.<sup>75</sup>

#### 4.1 Brukarorientering i de nationella dokumenten

Det är framför allt det sista av ovannämnda projekt som jag berör i denna del av analysen. De dokument jag grundar denna analys på är regeringsuppdraget och de nationella dokument framställda av Socialstyrelsen, dvs. SoS-rapport 2000:12 ”Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten”, ”Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling” samt ”För en kunskapsbaserad socialtjänst. Redovisning av ett regeringsuppdrag åren 2001 – 2003”.

##### 4.1.1 Regeringsuppdraget

I regeringsuppdraget betonas i argumenten för en utveckling mot det som man kallar en mer kunskapsbaserad socialtjänst att utvecklingen är viktig för brukarnas skull. Exempelvis skriver man så här:

*”Vikten av uppföljning och utvärdering av de sociala insatsernas värde för klienter/brukare och samhället har betonats av de utredningar som varit verksamma inom socialtjänstområdet under de senaste åren. /.../ Det finns emellertid brister när det gäller att värdera och bedöma resultatet av socialtjänstens insatser för den enskilde. Detta understryker behovet av att ge kunskapsbildningen och det kontinuerliga lärandet en starkare ställning inom socialtjänsten.”<sup>76</sup>*

Trots denna betoning nämns däremot ingenting i regeringsuppdraget om vikten av att brukarna får möjlighet att medverka och få inflytande över processen. Uppdraget synes huvudsakligen vara ett projekt för forskningen, utbildningen och praktiken vilket förtydligas ytterligare när man i regeringsuppdraget talar om de områden man anser att behovet av insatser i första hand bör belysas. Dessa områden är 1) forskningens och praktikens verksamhet i syfte att främja uppföljning, utvärdering och forskning, 2) utbildningens insatser, 3) ledarskaps- och organisationsfrågor inom socialtjänsten av relevans för utveckling och tillämpning av en systematisk kunskapsbildning samt 4) kunskaps- och informationsförmedling till och mellan huvudaktörerna inom området. Det enda som tyder på att man i regeringsuppdraget anser att någon form av brukarorientering skulle förekomma i utformningen av programmet är att Socialstyrelsen *i samråd med berörda intressenter* (min

<sup>75</sup> Socialstyrelsen (2003) *Kunskapsutveckling inom socialtjänsten – en presentation av projektet för nationellt stöd*. Uppsala, Ord & Form

<sup>76</sup> Socialstyrelsen *Bilagor - Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten* s.6, <http://www.sos.se/FULLTEXT/0003-012/bilagor.pdf>

kursivering) skulle utforma ett förslag till program för nationellt stöd till kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten. Med berörda intressenter menar man bl.a. ideella föreningar och stiftelser<sup>77</sup>, vilket kan innebära olika brukarorganisationer.

Jag kan konstatera att brukarorientering inte betonas i regeringsuppdraget och det innehåller inte heller någon tydlig definition av brukarmedverkan och brukarinflytande. Brukarna nämns i regeringsuppdraget vid fyra tillfällen i sammanhang som handlar om 1) vikten av uppföljning och utvärdering av de sociala insatsernas värde för klienter/brukare och för samhället, och 2) behovet av att utveckla en individbaserad statistik på nationell nivå i syfte att sammanställa kunskapsöversikter som kan underlätta för socialtjänsten i diskussioner om valet av lämpliga insatser.<sup>78</sup> Det faktum att man nämner att kunskapsutvecklingen är för brukarnas skull, trots att man inte talar om någon direkt brukarorientering, skulle ändå kunna ses som att man i någon form anlägger ett brukarperspektiv. Den offentliga servicens uppgift, och däribland socialtjänstens, är ju, som Möller uttrycker det, att tillgodose medborgarnas behov när de uppträder som brukare.<sup>79</sup> Men det betyder inte självklart att brukarna ska få komma till tals. Detta kan vara ett dilemma i den representativa demokratin som i sin ideala utformning inte tillerkänner brukarna av den offentliga sektorns varor och tjänster någon egen aktiv roll. I Sverige där medborgarna deltar indirekt i det politiska beslutsfattandet genom att välja företrädare som sköter det politiska beslutsfattandet åt dem kanske det inte är underligt att man inte ger brukarna just en sådan egen aktiv roll i utformningen av hur de sociala tjänsterna ska se ut samt hur sociala problem ska definieras. Om det finns en tanke om att brukarmedverkan och inflytande främst ska förverkligas genom delaktighet i politiska processer kommer det i praktiken innebära att många av dagens brukargrupper, som är underrepresenterade när det gäller delaktighet både i de lagstiftande organen och i allmänna val, inte får något verkligt inflytande.

#### *4.1.2 ”Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten”*

I förordet till rapporten ”Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten” fick jag tidigt en föraning om att jag kanske inte skulle hitta något tydligt svar på frågan om hur man såg på brukarinflytande och brukarmedverkan. Kerstin Wigzell, dåvarande generaldirektör för Socialstyrelsen, skrev där att materialet bör ses som en första ansträngning att på kort tid

---

<sup>77</sup> Socialstyrelsen (2000) *Bilagor - Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten*. <http://www.sos.se/FULLTEXT/0003-012/bilagor.pdf>

<sup>78</sup> Ibid

<sup>79</sup> Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten: om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm, Norstedts juridik AB

sammanfatta väsentliga styrkor, svagheter och problem i socialtjänstens praktik, utbildning och forskning.

*”Vi är medvetna om att frågor om etik, kunskapssyn, brukarmedverkan, kvalitet i socialt arbete, synen på forsknings- och utvecklingsarbete är värdeladdade. Det behövs ett fortsatt öppet och ärligt offentligt samtal om detta.”<sup>80</sup>*

Jag anar en viss försiktighet eftersom det redan i förordet poängteras att dessa frågor ansågs värdeladdade, kanske beroende på att programmet inte är helt okontroversiellt och redan då hade sina kritiker. Läser man vidare i SoS-rapporten upptäcker man ganska snart att Socialstyrelsen i sin utformning av förslaget till nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten i olika delar nämner sätt som brukarna, eller främst brukarorganisationerna, kan delta. Man anser t.ex. att det finns ett behov av ett forum för behandling av etiska frågeställningar inom socialtjänsten på en humanistisk och vetenskaplig grund. Forumet skulle bl.a. kunna användas av klientorganisationer, kommuner och andra huvudmän, frivilliga organisationer, yrkesorganisationer, fackliga organisationer och statliga myndigheter, som vill ha en diskussion eller prövning av aktuella frågor. I en senare diskussion om vad som anses vara en ”god social praktik” lyfter man också fram brukarinflytande.

*”...idag saknas evidensbaserad kunskap på flera viktiga områden men trots detta måste ett socialt arbete utföras nu och framåt, som i största möjliga utsträckning är kunskapsbaserat och som bygger på lagstiftning, erfarenhet, kvalitet, klient- och brukarinflytande samt god etik. Därför bör vi trots bristen på forskning som grund för riktlinjer skapa ett nationellt forum för dialog om vad som kan anses vara god praktik i socialt arbete.”<sup>81</sup>*

I det nationella forumet vill man att bl.a. brukare ska ingå. Här vill jag också ta fasta på begreppet evidensbaserad kunskap, vilket återkommer vid många tillfällen i dokumenten. I de texter jag har läst har jag fått uppfattningen att Socialstyrelsen verkar vilja sträva efter en utveckling som liknar den evidensbaserade medicinen. Man använder ofta hälso- och sjukvården som en jämförelse, i SoS-rapporten refererar man t.ex. trettiofyra gånger till hälso- och sjukvården. Man antyder också att man strävar mot en socialtjänst som är mer lik hälso- och sjukvården, t.ex. har de förslag man ger till vad som behöver utvecklas inom socialtjänsten oftast redan en jämförelse inom hälso- och sjukvården, t.ex. nationella riktlinjer

---

<sup>80</sup> Socialstyrelsen (2001) SoS-rapport 2000:12 *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten*. s. 4, Stockholm, Modin-Tryck

<sup>81</sup> Ibid s. 11-12

som bygger på underlag från forskning, utvärdering och utvecklingsarbete samt nationella och internationella kunskapsöversikter. Följande citat är ett exempel på den argumentation som förs för evidensbaserad kunskap.

*”Evidensbaserad medicin handlar om att fatta beslut om patienters utredning och behandling på basen av bästa tillgängliga vetenskap, sammanställd på ett systematiskt sätt. /.../ Det värdefulla med evidensbaserad medicin är strävandet att skilja mellan tro och vetande, och att nyansera allt som ligger däremellan. Det handlar om att ”spela med öppna kort” – att redovisa vad som kan fastslås med vetenskapliga metoder och vad som inte kan det. Den processen fritar oss inte på något sätt från ansvaret att fatta självständiga beslut. Den ger oss bara ett bättre beslutsunderlag.”<sup>82</sup>*

I argumentationen för en mer evidensbaserad socialtjänst anger man som jag tidigare nämnt att en sådan utveckling skulle vara positiv för brukarna. Dock kan det också göra brukarna till objekt och innebära att professionerna intar ett paternalistiskt förhållande till brukarna, vilket Rönning & Solheim påpekar när de diskuterar hjälpapparatens professionella ”ansikte”.<sup>83</sup> Den paternalistiska aspekten är samtidigt något som man i programmet verkar vilja sträva bort ifrån, vilket antyds av den definition av socialt arbete som man använder i programmet, en definition framtagen inom ramen för IFSW (International Federation of Social Workers).

*”Socialt arbete verkar för social förändring, problemlösning i mänskliga relationer, för empowerment och frigörelse med syfte att främja människors välfärd. Med utgångspunkt i teorier om mänskligt beteende och sociala system verkar socialt arbete i de områden där människor samspelar med sin omgivning. Principer om mänskliga rättigheter och social rättvisa är grundläggande för socialt arbete.”<sup>84</sup>*

Citatet kommenteras inte i texten men eftersom man har valt att ha det med så utgår jag ifrån att det är en definition man överensstämmer med. Definitionen har en anknytning till empowerment och andra begrepp som kan associeras till det, t.ex. social förändring och frigörelse. Detta skiljer sig från hur man i övrigt i dokumentet talar om kunskapsutvecklingen inom socialtjänsten då man framhäver värdet av evidensbaserad kunskap på bekostnad av kunskaperna som bygger på brukarnas egna upplevelser och tolkningar av problem och dess lösningar. Ytterligare en motsättning mellan den av författarna valda definitionen av socialt arbete och de utvecklingssträvanden som omnämns i dokumentet är inkongruensen mellan synen på att socialt arbete (enligt definitionen) ”verkar i de områden där människor samspelar

<sup>82</sup> Socialstyrelsen (2001) SoS-rapport 2000:12 *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten*. s. 129, Stockholm, Modin-Tryck

<sup>83</sup> Rönning, Rolf & Solheim, Liv Johanne (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukermedvirkning i velferdssektoren*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS

<sup>84</sup> Socialstyrelsen (2001) SoS-rapport 2000:12 *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten*. s. 43-44, Stockholm, Modin-Tryck

med sin omgivning”, alltså en betoning på kontextens betydelse för ett lyckat förändringsarbete, medan den medicininspirerade utvecklingen mer är inriktad på isolerade insatser. Bilden av den kunskapsbaserade socialtjänsten som ges i dokumenten blir således enligt mig något motsägelsefull, särskilt i relationen till brukarmedverkan och inflytande.

I SoS-rapporten anlägger man också ett ekonomiskt perspektiv på stöd till kunskapsutveckling inom socialtjänsten.

*”Behoven behöver ställas mot effekten och värdet av olika insatser å ena sidan och kostnaderna för dessa å den andra. Individens möjlighet till inflytande över sin egen situation måste också vägas in. En kunskapsbaserad socialtjänst måste därför innefatta den kompetens som krävs för att man ska kunna göra en sammanvägning av behov, effekter, värde och kostnader.”<sup>85</sup>*

Denna klara koppling till insatsernas värde och kostnad för samhället talar om ett tydligt samhällsperspektiv där brukarens behov inklusive möjligheter till inflytande alltid måste ställas mot samhällets vilja och möjligheter till bistånd. Denna koppling talar för att programmets initiativtagare inte ser brukarnas inflytande och medverkan som ett högre stående mål, utan något som alltid måste vägas mot andra argument.

Jag kan konstatera att det inte ges någon tydlig definition av brukarmedverkan och brukarinflytande i SoS-rapporten heller, men däremot ansåg man att det var viktigt att diskutera frågor som berör detta. Man ger också några exempel på områden där brukarmedverkan kan förekomma. Brukarorienteringen är alltså något mer utvecklad i SoS-rapporten än i regeringsuppdraget. Sammantaget är min uppfattning av SoS-rapporten att den främst präglas av betoningen på både vikten av kunskaps- och evidensutveckling och på att utvecklingen är för brukarnas skull. Man kommer inte fram till hur brukarnas upplevelser och åsikter ska tas till vara eller vad brukarinflytande och brukarmedverkan innebär i inom en kunskapsbaserad socialtjänst.

#### *4.1.3 ”Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling”*

För att försäkra sig om att programmet ”Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten” genomfördes med ett brukarperspektiv startade man projektet ”Brukarinflytande, rättighetsfrågor och kunskapsutveckling”. Projektet skulle belysa hur det

---

<sup>85</sup>Socialstyrelsen (2001) SoS-rapport 2000:12 *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten*. s. 121, Stockholm, Modin-Tryck



sociala arbetet kan utvecklas mot att bli mer brukarcentrerat samt verka för att personer med brukarerfarenhet och deras organisationer fick möjlighet att påverka hur ”Nationellt stöd till kunskapsutveckling inom socialtjänsten” genomfördes. I förordet skriver man att en central fråga i kunskapsutvecklingen är vilken roll brukares och närståendes erfarenheter och kunskaper spelar.

*”En utgångspunkt för rapporten är att brukarmedverkan och brukarinflytande är både väsentligt och eftersträvansvärt, men att såväl formerna för detta som svårigheter och hinder måste diskuteras förutsättningslöst. En annan utgångspunkt är att det behövs skilda angreppssätt för att nå en kunskapsbildning som motsvarar brukarnas/klienternas behov. Socialtjänstens brukare ses i rapporten både som kunskapsbärare och intressenter. De har kunskaper som socialtjänsten behöver för att kunna utvecklas. Men det innebär inte att brukarna är de enda som har relevant kunskap, eller att deras perspektiv alltid ska ha företräde. Brukarnas kunskap och erfarenhet är en av flera nödvändiga komponenter i socialtjänstens kunskapsutveckling.”<sup>86</sup>*

Här ser vi en skillnad från SoS-rapporten där man inte sträckte sig så långt som till att säga att brukarmedverkan och brukarinflytande är väsentligt och eftersträvansvärt. Däremot håller man kvar vid åsikten att brukarnas intressen måste vägas mot andra intressen. Dessa argument känner vi igen från Möller som diskuterar dels den konflikt som kan finnas mellan brukare och övriga medborgare i en representativ demokrati och dels problematiken kring hur brukarnas inflytande ska vägas mot de anställdas.<sup>87</sup>

I denna rapport diskuterar man mer direkt hur brukarinflytande och brukarmedverkan ska definieras. Man har valt att genomgående använda sig av det samlade begreppet *brukarinflytande och brukarmedverkan*, utom i situationer när det är uppenbart att det ena begreppet är mer relevant än det andra. Min uppfattning är att man inte heller i detta dokument kommer fram till någon egen definition av begreppen utan hänvisar till olika forskare som tagit sig an frågan, t.ex. Möller, Dahlberg & Vedung, Krogstrup och Beresford & Evans. Däremot sträcker textens författare sig så långt att de skriver att med *brukarinflytande* menas oftast användarnas möjlighet att som grupp påverka de offentliga tjänsternas innehåll och kvalitet, en definition som man hämtat från Möller. För att definiera begreppet *brukarmedverkan* vänder man sig till Dahlberg & Vedung som menar att det endast innebär att brukarna på något sätt är delaktiga och inte nödvändigtvis att de kan påverka på något sätt. I de flesta fall handlar medverkan om att man deltar i vardagsnära frågor som rör

---

<sup>86</sup> Socialstyrelsen (2003) *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling*, s. 10, Lindesberg, Bergslagens Grafiska AB

<sup>87</sup> Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten: om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm, Norstedts juridik AB

verksamhetens olika aktiviteter. Här kan vi jämföra med Rönning & Solheims definition av brukarmedverkan: ”att de som berörs av ett beslut, eller är brukare av tjänster, får inflytande i beslutsprocesser och i utformningen av tjänsteutbudet”, vilken innefattar både medverkan och inflytande.

Genom refererande till olika forskare diskuterar man också olika dimensioner av brukarorientering, t.ex. att det kan ske på olika politikområden, eller att man kan särskilja två huvudtyper av inflytande och medverkan genom att beskriva deras riktning – antingen uppifrån och ner eller nerifrån och upp samt att brukarnas påverkan kan vara av olika omfattning och utövas i skilda delar av en forskningsprocess eller i ett kvalitetsarbete.

I rapporten diskuterar man också begreppet *brukare* och andra närliggande begrepp. Man kommer inte heller här fram till någon egen definition utan vänder sig också till olika forskare såsom Möller och Salonen. Man konstaterar att användare av socialtjänstens insatser i olika situationer kan beskrivas som brukare, klienter eller kunder. Med begreppet *brukare* avses då *en person som kan påverka en offentlig tjänst men inte välja en annan utförare. Med klient menas en person som befinner i en beroendeställning till en offentlig institution som han eller hon inte styr över.* I rapporten använder man begreppen brukare och klient parallellt. Skälet menar man är att distinktionen är oklar och inte möjlig att upprätthålla på varje enskilt område. I samlingsbegreppet *brukare/klient* avses också personer vars kontakter med socialtjänsten är mer tillfälliga. Man erkänner samtidigt i följande citat att brukarna egentligen ofta borde definieras som klienter och inte som brukare.

*”Även om huvudregeln enligt socialtjänstlagen är att insatserna ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde (SoL 3:5 §), finns det genom tvångslagstiftningen tämligen stora möjligheter att göra undantag från detta. Därutöver finns situationer i socialtjänsten där den enskildes möjligheter att påverka är begränsade, t.ex. på grund av det beroende som råder mellan honom eller henne och förvaltningen. Man kan därför anta att socialtjänstens användare inte så sällan borde definieras som klienter – inte som brukare.”<sup>88</sup>*

Även om man valt att använda sig av samlingsbegreppet *brukare/klient* i dokumentet så säger man också att användarna av socialtjänstens insatser i vissa situationer även kan ses som kunder, t.ex. i kommuner där man använder sig av någon slags omsorgspeng. Definitionen av socialtjänstens användare i dokumentet kan därför sägas sträcka sig över hela

---

<sup>88</sup> Socialstyrelsen (2003) *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling*, s. 18, Lindesberg, Bergslagens Grafiska AB

autonomidimensionen. Därför hade det kanske varit mer rättvisande om man använt begreppet *brukare/klient/kund* istället. Vidare talar man om klientens beroendeställning och om socialtjänstens stora möjligheter att kontrollera sina användare i vissa fall. Begreppen konsument och brukare har en mer aktiv komponent än begreppet klient och ger mig därmed också associationer till empowerment som i sin grund, betyder *to be able to*, dvs. att *vara förmögen att*.<sup>89</sup> Att man inte särskiljer de olika begrepp som betecknar socialtjänstens avnämare kan skapa problem i vidare diskussioner om brukarinflytande och brukarmedverkan då autonomidimensionen är central i förståelsen av dessa begrepp.

Vidare är det främst i rapporten ”Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling” som man direkt talar om olika argument för och/eller emot en brukarorientering inom socialtjänsten. Diskussioner kring olika argument påminner mig mycket om de delar av dokumenten där man pratar om definitioner om brukarmedverkan och brukarinflytande på så sätt att man utgår från vad olika forskare skrivit på området samt att man är väldigt försiktiga med att ta ställning för eller emot de argument man nämner och mest diskuterar ”å ena sidan och å andra sidan”. Men man identifierar tre huvudgrupper av argument: 1) argument relaterade till *demokratiutveckling*, 2) argument relaterade till *makt och empowerment* samt 3) argument relaterade till *serviceanpassning*.

Vad gäller argument relaterade till demokratiutveckling så säger man att ett av de mest förekommande argumenten för ökat brukarinflytande är att den representativa demokratin måste fördjupas och förnyas samt att allmän rösträtt och fri åsiktsbildning är nödvändiga, men inte tillräckliga, instrument för att folket ska kunna utöva sin suveränitet. Som anledningar till att den representativa demokratin inte räcker till nämner man att kedjan mellan väljare och valda är lång och att folkviljan därför kan ”förvanskas på vägen”. Även ett växande utanförskap och en stor förtroendeklyfta i det svenska samhället menar man ytterst riskerar att urholka det demokratiska systemet. Dessa argument skulle då innebära att en ökad brukarorientering är positivt för den representativa demokratin. Man diskuterar även konflikter som kan uppstå mellan brukarinflytande och den representativa demokratin: mellan olika roller i samhällslivet, mellan brukare och medborgarna i övrigt, mellan olika brukargrupper och mellan starka och svaga brukare. Avslutningsvis konstaterar man att samhällets intresse i vissa situationer bör få företräde framför brukarnas intresse.

---

<sup>89</sup> Starrin, Bengt (1997) *Empowerment som tankemodell*. i Lundberg, Bertil & Starrin, Bengt (red) *Frigörande kraft*. Stockholm, Förlagshuset Gothia

När det gäller argument relaterade till makt och empowerment anser man att brukarinflytande och brukarmedverkan har beskrivits som ett sätt att utjämna maktförhållanden mellan brukare och klienter men att hur maktförhållandena i socialt arbete ser ut har varit föremål för debatt. I anslutning till detta nämner man också att det finns en rad teorier som syftar till att förstärka förutsättningarna för diskriminerade grupper att utöva makt samt att det är centralt i den utvecklingen är att det sociala arbetet ska anpassas efter brukarnas perspektiv och intressen.

Man beskriver också hur empowerment kan ha en roll i kunskapsutvecklingen och jämför då med England och USA samt hälso- och sjukvården. Man menar att i takt med att empowerment kommit allt mer i fokus – om än i olika betydelser – har också frågan om att utvärdera resultaten av sådana metoder, förhållningssätt och sociala rörelser aktualiserats. I USA och England har en sådan utvärderingspraktik växt fram, och flera instrument och modeller har utvecklats. I medicinska sammanhang har, enligt författarna, uttryckts att patientens hälsorelaterade självförtroende, och huruvida han eller hon uppnår sina självvalda hälsomål, är sådant som bör utvärderas ur ett empowerment perspektiv. Att involvera brukarna i t.ex. utvärderingar och forskning och på så sätt ge dem möjligheter till inflytande och påverkan kan hänföras till empowerment då man ju ger brukarna makt att styra vad man ska forska om och vad som ska utvärderas, vilket t.ex. Hasenfeld ser som något positivt. Han vill att empowerment ska bli mer centralt i socialt arbete.<sup>90</sup> Men som jag nämnde i teoriavsnittet om empowerment är det ett brokigt begrepp och ett politiskt begrepp. Payne menar att en politisk empowerment ideologi ofta strävar efter att lägga ansvaret på individer för att de ska tillgodose sina behov, men med det uttalade målet att begränsa statens insatser och kostnader.<sup>91</sup> Att det just i USA och England växt fram en utvärderingspraktik inom det sociala arbetet kan utifrån Paynes argument förstås utifrån ländernas starkt selektiva välfärdssystem där man lägger ett stort ansvar på individen.

Vidare utgår serviceanpassningsargumentet från att syftet med de offentliga tjänsterna är att betjäna brukarna. En sådan beskrivning för tankarna till att brukarna har utkrävbara medborgerliga rättigheter och därför ska kunna utöva inflytande. Centralt för serviceanpassningsargumentet menar man är att servicen ska vara så bra som möjligt och att brukarnas behov, önskemål och preferenser är ett sätt att värdera detta. Argumentet anser man därför är relevant när man diskuterar kunskapsutveckling inom socialtjänsten. Men här

---

<sup>90</sup> Hasenfeld, Yeheskel (1992) *Human services as complex organizations*. USA, Sage Publications Inc

<sup>91</sup> Payne, Malcolm (2002) *Modern teoribildning i socialt arbete*. Stockholm, Bokförlaget Natur och Kultur

nämner man att det kan finnas en konflikt då professionellas erfarenheter och vetenskaplig kunskap ibland kan stå i motsatsställning till det som brukare/klienter vill ha och prioriterar.

*”Frågan hur den avvägningen ska göras måste än så länge beskrivas som olöst. Ett obegränsat brukarinflytande på kollektiv och individuell nivå skulle innebära att professionella i vissa situationer tvingades agera mot vetenskap och beprövad erfarenhet. Men företrädare för brukarorganisationer skulle mot ett sådant argument invända att det handlar om vems kunskap och perspektiv man beaktar. Risker med det resonemanget är emellertid att det kan leda till en relativiserad kunskapsyn där alla metoder och arbetsätt utifrån ett visst perspektiv kan anses som rimliga att erbjuda personer i utsatta livssituationer.”<sup>92</sup>*

Några svar anser man inte är möjliga att formulera när det gäller hur professionellas kunskap förhåller sig till brukares kunskap och erfarenheter men man betonar att det tycks behövas en öppen diskussion om dessa frågeställningar, där också brukare och brukarorganisationer är delaktiga. Trots att man vill hävda att frågan fortfarande är olöst tycker jag att det framgår av citatet att textens författare tar ställning för de professionellas rätt att begränsa brukarinflytandet. När man väger brukarnas egna upplevelser och erfarenheter mot kunskaper som bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet ger man företräde för det sistnämnda.

Utöver de tre grupper av argument som jag nu gått igenom tar man också upp ett antal faktorer som man menar kan innebära svårigheter för att genomföra en reell brukarmedverkan och brukarinflytande. Betydelsen av vilka förväntningar, attityder och levnadsförhållanden man har betydelse. Bristande vilja och engagemang hos brukarna är en annan som författarna menar att företrädare för socialtjänsten ibland upplever är ett hinder för aktivt brukarinflytande. Orsak till det kan vara att man skäms för sin situation, att man helt enkelt har annat att göra eller att man inte vill identifiera sig som brukare enligt författarna. Till sist finns det också olika aspekter när det gäller personer med nedsatt autonomi och när det gäller barn. För denna grupp anser man brukarmedverkan och brukarinflytande kan vara något som finns på pappret men som de inte kan använda sig av på grund av bristande individuell förmåga eller social exkludering. Här ser man att det finns en risk, nämligen den att förekomsten av brukarmedverkan och brukarinflytande har motsatt effekt för personer i de mest utsatta situationerna då avståndstagande från paternalism och företrädarskap kan få konsekvensen att ingen talar i deras sak, om de inte kan göra det själva. I barnavårdsärenden anser man att konflikter kan uppstå mellan barnets skydd och brukarens rätt till delaktighet.

---

<sup>92</sup> Socialstyrelsen (2003) *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling*, s. 42, Lindesberg, Bergslagens Grafiska AB

#### 4.1.4 ”För en kunskapsbaserad socialtjänst. Redovisning av ett regeringsuppdrag åren 2001 – 2003”

Detta dokument innehåller inga nya slutsatser gällande brukarorienteringen i socialtjänstens kunskapsutveckling. Dokumentet är en sammanfattning av de rapporter som skrivits inom de olika delprojekten, däribland projektet ”Brukarinflytande, rättighetsfrågor och kunskapsutveckling”. I slutrapporten skriver man att ökad brukarmedverkan är ett viktigt led i programmet för kunskapsutveckling eftersom utvecklingen ska medverka till en socialtjänst med högre kvalitet för brukarnas del. Men man konstaterar också att frågan om brukarmedverkan är komplicerad, särskilt när det gäller forsknings- och utvecklingsarbete.

#### 4.1.5 Sammanfattning

När det gäller brukarorienteringen i programmet blir mina främsta slutsatser att brukarmedverkan och brukarinflytande anses både väsentligt och eftersträvänsvärt, men samtidigt betonar man att det inte innebär att brukarna är de enda som har relevant kunskap, eller att deras perspektiv alltid ska ha företräde. Min uppfattning är också att de tar ställning för de professionellas rätt att begränsa brukarinflytandet. När man väger brukarnas egna upplevelser och erfarenheter mot kunskaper som bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet ger man företräde för det sistnämnda.

Historiskt sett har det i Sverige varit så att välfärdsstaten haft ett starkt inflytande över samhällsutvecklingen. Bristen på betoning av brukarmedverkan i regeringsuppdraget t.ex. kan tolkas vara en kvarleva av denna paternalistiska aspekt som enligt Starrin bygger på över- och underordning och som antar att människor inte själva är förmögna att veta vad som är bäst för dem utan bedömningen av detta är en fråga för en ”expert”, vilket kan leda till en passivisering.<sup>93</sup> Rönning och Solheim anser också att denna aspekt hämmar medverkan.<sup>94</sup> Om man tyder bristen på brukarorientering i regeringsuppdraget på detta sätt kan man inte säga att det finns någon empowerment tanke bakom utvecklingen så som t.ex. Barbara Levy Simon definierar empowerment. Enligt henne bygger empowerment på att brukarna själva ska definiera vilka mål de vill uppnå och hur de ska ta sig dit och socialarbetaren ska endast finnas där som ett stöd.<sup>95</sup> På så sätt är det också brukarna som definierar vad som är deras problem. I den kunskapsbaserade socialtjänst som regeringen vill bygga upp är det

<sup>93</sup> Starrin, Bengt (1997) Empowerment som tankemodell. i Lundberg, Bertil & Starrin, Bengt (red) *Frigörande kraft*. Stockholm, Förlagshuset Gothia

<sup>94</sup> Rönning, Rolf & Solheim, Liv Johanne (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukarmedverking i velferdssektoren*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS

<sup>95</sup> Levy Simon, Barbara (1994) *The empowerment tradition in American social work – a history*. New York, Columbia University Press

politikerna, forskarna och socialarbetarna som definierar vad som är ett socialt problem och dessa ska lösas. Tanken om att s.k. experter ska bedöma vad som är bäst för brukarna kan också kopplas till den professionaliseringsdebatt som pågått bland socialarbetare i Sverige de senaste åren. Möller menar att statsmakterna till följd av de fackliga organisationernas starka ställning har varit mer benägna att prioritera de anställdas intressen.<sup>96</sup> Kunskapsutvecklingen kan då ses som ett svar på de professionaliseringssträvanden som drivs av många socialarbetare. De maktrelationer som mobiliseras vid skapandet av en profession också utgöra ett medel för förtryck<sup>97</sup> och då blir brukarnas medverkan och inflytande lätt lidande. Samtidigt kan professionaliseringssträvanden också innebära att beslutsfattandet blir mer transparent, möjligheten till granskning större och på så sätt kan brukarnas ställning stärkas.

## 5. Brukarorientering i fullskaleförsöken

I detta kapitel presenterar jag analysen av dokumenten från de lokala fullskaleförsöken. När ansökningstiden till delprojektet för försöksverksamheter med en systematisk koppling mellan socialtjänst, högre utbildning och forskning gick ut i mars 2002, hade det kommit in nio ansökningar om fullskaleförsök. De kommuner som i samarbete med universitet/högskolor beviljades stöd till fullskaleförsök var 1) Institutionen för socialt arbete vid Stockholms universitet, i samarbete med Ekerö, Järfälla, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Sundbybergs, Upplands-Bro och Upplands-Väsby kommun (CKP:Sthlm), 2) Institutionen för socialt arbete vid Lunds universitet, i samarbete med Helsingborgs kommun ("Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg") samt 3) Institutionen för socialt arbete vid Umeå universitet, i samarbete med Skellefteå och Umeå kommun (KiN - Kompetenscentrum i Norr).

På två av de orter/regioner som endast tilldelats medel för kombinationstjänster<sup>98</sup>, nämligen Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete vid Växjö universitet, tillsammans med Alvesta, Lessebo, Ljungby, Markaryds, Tingsryds, Uppvidinge, Växjö och Älmhults kommuner (Sociorama Kronoberg), och Avdelningen för beteendevetenskap och socialt arbete vid Hälsö högskolan i Jönköping, i samarbete med Aneby, Eksjö, Gislaveds, Gnosjö, Habo, Jönköpings, Mullsjö, Nässjö, Sävsjö, Tranås, Vaggeryds, Vetlanda och Värnamo kommuner (ADELA), diskuterade man under sommaren/hösten 2002 att tillföra egna medel

---

<sup>96</sup> Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten: om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm, Norstedts juridik AB

<sup>97</sup> Payne, Malcolm (2002) *Modern teoribildning i socialt arbete*. Stockholm, Bokförlaget Natur och Kultur

<sup>98</sup> Kombinationstjänster innebär att tjänstgöringen delas mellan universitet/högskola och kommunal verksamhet.

för att kunna bedriva verksamhet i enlighet med ansökan om fullskaleförsök. Diskussionerna resulterade i att universitetet/högskolan, i samarbete med flertalet kommuner i de båda regionerna, beslutade att utarbeta reviderade projektplaner och tillskjuta medel för att förverkliga planerna. Med utgångspunkt från detta beslöt man också att under perioden fram till och med juni 2005 delta i försöksverksamheten på samma villkor som övriga fullskaleförsök.

Fullskaleförsöken syftar enligt Socialstyrelsen till att integrera socionom-/social omsorgsutbildning på både grund- och vidareutbildningsnivå och socialvetenskaplig forskning med lokala socialtjänstverksamheter. Projekten ska bidra till att utveckla nya former för samverkan mellan forskning, utbildning och praktik, där det praktiska arbetet i en eller flera kommuner står i fokus.<sup>99</sup> Jag har i analysen valt att utgå från Rönning och Solheims uppdelning av brukarmedverkan i olika *grader* och i olika *faser*.<sup>100</sup>

### **5.1 Grader av brukarinflytande och brukarmedverkan**

Utifrån Rönning & Solheim finns det två sätt att jämföra *graden* av brukarmedverkan och brukarinflytande: 1) att utgå från en skala där *fullständig medverkan* kan ses som en ytterpunkt och där *passiv medverkan* är den andra ytterpunkten och 2) att ta utgångspunkt i vem som har rätten att definiera vad som är ett socialt problem.<sup>101</sup>

Mitt intryck efter att jag läst alla dokument från fullskaleförsöken är att de valt att involvera brukarna i projekten i väldigt olika grad och på olika sätt. Viktigt att nämna är att syftet inte skiljer sig i någon större grad mellan projekten även om de formulerar det lite olika. Samtliga avser att bygga upp strukturer som leder till ett fördjupat samarbete mellan socialtjänsten och Socialhögskolorna samt en långsiktig kunskapsutveckling. Skillnaderna mellan projekten ligger istället i hur man valt att utveckla samarbetet och kunskapsutvecklingen.

Det projekt som talar mest om vikten av att ta reda på brukarnas åsikter och upplevelser av insatserna, och som därmed också involverar brukarna mest i arbetet, är ”Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg”. I ansökan beskriver man olika tillvägagångssätt som inkluderar brukarorientering. Där nämns t.ex. att man då funderade på att starta seminarier varje termin

---

<sup>99</sup> Socialstyrelsen, <http://www.sos.se/socialtj/kunskap/kunskap.htm#Projekt1>

<sup>100</sup> Rönning, Rolf & Solheim, Liv Johanne (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukervedvirkning i velferdssektoren*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS

<sup>101</sup> Ibid



på Campus Helsingborg där man skulle diskutera C- och D-uppsatser och där t.ex. brukarföreningar kunde medverka. Ett sätt att vidareutbilda skulle kunna vara deltagarbaserad forskning (vilket man säger har använts redan i mitten av 1990-talet) samt forskningscirkel där personal, studerande och brukare penetrerar frågor som anses angelägna i verksamheten.

I ansökan nämner man också att det finns många andra aktörer i Helsingborg som man skulle kunna skapa nätverk med, t.ex. menar man att brukar- eller stödorganisationer intar en viktig roll i det sociala arbetsfältet och inom forskningen genom att delta i fokusgrupper som kan fånga upp brukarsynpunkter och som bygger på tanken om förändring, samverkan och insyn. Man påpekar också att brukarperspektivet är centralt i ansökan och att klientorienterade utvärderingsinstrument för att ta reda på brukarnas åsikter och upplevelser av insatserna redan då hade införts i många verksamheter i Helsingborg. För alla områden gäller att en kvalitetsrapport årligen ska lämnas som redogör för insatserna. Kvalitetsrapporten innehåller fyra dimensioner varav medborgarnas perspektiv och nyttan för brukarna är en. Förutom kvalitetsrapporten har många verksamheter också byggt upp egna informationssystem, t.ex. BBIC<sup>102</sup> när det gäller barnavårdsområdet. Andra verksamheter inom barnavården har också infört klientcentrerade utvärderingsformulär. Inom äldreomsorgen används sedan juni 2001 en analysmetod som samlar in brukarnas åsikter och krav på insatserna. Inom socialtjänstens arbete med missbrukare pågår förberedelser för ett dokumentations- och utvärderingsinstrument av insatser för missbrukare. På Visionscentret och Möjligheternas hus som är del av Utvecklingsnämnden fyller klienterna i en enkät på en dator som är placerad vid centrets utgång. Vad enkäten gäller nämns inte. Ett behov man såg vid tiden för författandet av ansökan var att kartlägga hur olika verksamheter dokumenterar och utvärderar sina insatser samt jämföra dessa så att olika utvärderingsinstrument kan, som man uttrycker det, ”korsbefrukta” varandra. Dessutom såg man ett behov av att undersöka hur de insamlade data påverkar verksamheternas arbete.<sup>103</sup>

I stora drag kan ”Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg” sägas sträcka sig över tre områden: (1) forskning om socialt arbete inom socialtjänsten i Helsingborg, (2) ett närmare samarbete mellan socionomutbildningen på Campus Helsingborg och socialt arbete inom socialtjänsten samt (3) ett ökat kunskapsutbyte mellan praktiker och forskning. Det är det

---

<sup>102</sup> Helsingborg har sedan 1994 deltagit i projektet BBIC (Dartington och senare BBiC) för att få till stånd ett mera strukturerat och kunskapsbaserat arbetssätt när det gäller socialt arbete med barn.

<sup>103</sup> Socialhögskolan i Lund, Lunds universitet & Helsingborgs stad (2002) *Ansökan till Socialstyrelsens projekt ”Kunskapsbaserad socialtjänst”*. <http://kommun.helsingborg.se/kubas/kunskaps.pdf>

förstnämnda området som främst anknyter till frågor kring brukarorientering. I samarbete med företrädare för olika enheter i Helsingborg har förslag till olika forskningsprogram tagits fram. Forskningsprogrammen berör alla områden inom socialtjänsten. Inom missbruksvården vill man utveckla metoder som möjliggör att dokumentera vad som händer i relationen mellan behandlaren och klienten. Man hade redan vid tiden för ansökan diskuterat användningen av standardiserade dokumentationsinstrument men funnit dem svåra att applicera på de varierande och olikformade typerna av missbruksarbete som bedrivs. Istället kan man tänka sig ett avkortat och anpassat DOK-formulär där det är viktigt att klientens synpunkter om kritiska händelser ingår. Vidare fortsätter man med att man anser att det är viktigt att basera insatser på kunskap om det som man anser vara det viktigaste verktyget i socialt arbete, nämligen relationen mellan socialarbetare och klient. I detta projekt vill man göra upprepade intervjuer med parkonstellationer av socialarbetare/klienter för att utveckla ett arbetssätt som leder till en mer kontinuerlig uppmärksamhet på vikten av att göra klienten mera delaktig i behandlingen. Inom äldreomsorgen ska man bl.a. undersöka mötet mellan vårdtagare och personal med olika etnisk bakgrund. Detta avser man göra med hjälp av fokusgrupper där brukare deltar. En forskningsdel handlar om barnens och ungdomarnas delaktighet och medbestämmande och där ska barn i åldern 7-12 som är placerade i familjehem följas upp genom intervjuer med barnen. Ett annat forskningsprogram ska pröva nya former av brukarinflytande för de psykiskt och intellektuellt funktionshindrade då det gäller planering och uppföljning av insatser för denna grupp i kommunen. Här planerar man genomföra fokusgrupper, deltagarbaserad utvärdering samt brukarrevisioner. Slutligen när det gäller försörjningsfrågor planeras forskning genom experimentella utvärderingar om effekterna av lokala arbetsmarknadsprogram för olika grupper arbetslösa.<sup>104</sup>

I "Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg" är det tydligt att man anser att det är viktigt att lyssna till brukarnas åsikter och upplevelser och att brukarna därmed får medverka i olika delar av projektet. Det framgår också att man redan innan projektet startade hade satt igång olika slags brukarmedverkan. Viktigt att påpeka är dock att medverkan inte automatiskt leder till inflytande och det framgår inte av ansökan eller berättelsen om projektets första år på vilket sätt man har lyssnat till brukarnas synpunkter. Eftersom man som sagt redan innan projektet var igång med olika slags brukarmedverkan så kanske man kunde tänka sig att de kunde redovisa på vilket sätt den medverkan lett till ett inflytande för brukarna.

---

<sup>104</sup> Socialhögskolan i Lund, Lunds universitet & Helsingborgs stad (2002) *Ansökan till Socialstyrelsens projekt "Kunskapsbaserad socialtjänst"*. <http://kommun.helsingborg.se/kubas/kunskaps.pdf>

Projektet innehåller många olika typer av brukarmedverkan och även om inga av dem hamnar på de högsta stegen i Rönning & Solheims skala över olika grader av brukarmedverkan så hamnar de ändå ganska högt, i mitten och något över mitten. Fokusgrupper och deltagarbaserad forskning skulle t.ex. kunna kallas rådgivande medverkan, dvs. den individuella brukaren tillfrågas eller väljs in pga. sina expertkunskaper och utövar sitt inflytande genom en rådgivande funktion. En annan medverkansform som kan sägas förekomma är åsiktsmedverkan, dvs. att man medverkar genom att ge uttryck för sina åsikter, t.ex. i brukarundersökningar som de enkäter som klienterna fyller i på Visionscentret och Möjligheternas hus. I bedömningen av graden av brukarmedverkan anser jag också att man måste ta hänsyn till antalet tillfällen då brukarmedverkan förekommer. Här kan man se en omfattande ambition i ”Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg” och hela ansökan andas en intention att lyfta fram vikten av att ta del av brukarnas åsikter och upplevelser. Jag bedömer därför att man kan sägas ha en hög grad av brukarmedverkan i ”Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg”. Det andra sättet att närma sig frågan om grad av brukarstyrning, som Rönning & Solheim tar upp, är att man tar utgångspunkt i vem som har rätten att definiera vad som är ett socialt problem. Här kan ”Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg” också bedömas ha ett högt inslag av brukarstyrning eftersom man verkar ha intentionen att i hög grad låta brukarnas berättelser styra utformningen av lösningarna på deras problem. Vidare när det gäller effektstudier så har projektet ett klart brukarperspektiv då man i alla utom ett delprojekt, det som handlar om forskning genom experimentella utvärderingar om effekterna av lokala arbetsmarknadsprogram för olika grupper arbetslösa, vänder sig till brukarna själva. Inte någonstans i dokumenten, förutom det just nämnda, nämns vikten av användningen av studier med experimentell design och en jämförande ansats. All kunskap om effekterna kommer från brukarna själva.

Ett projekt som hamnar långt ifrån ”Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg” på skalan när det gäller brukarorientering är CKP:Sthlm. Som läsaren kommer att märka i denna analys så har de olika projekten valt att lägga upp sina fullskaleförsök på väldigt olika sätt trots att de egentligen har samma syfte. CKP:Sthlm nämner inte någonstans brukarmedverkan som något viktigt. Man har valt att bedriva projektet i flera kommuner som redan skapat en egen forsknings- och utvecklingsenhet, FoU-Nordväst och man anser att det gör projektet mindre sårbart om det bedrivs i flera kommuner. Forskningsfrågorna och de konkreta projekten ska baseras på verksamheter i de olika kommunerna. I ansökan beskriver man att arbetet i projektet syftar till att utveckla kunskaper om såväl innehåll som utfall för den verksamhet

som bedrivs i socialtjänsten, att utveckla instrument för ett sådant kunskapsinhämtande samt att närmare identifiera vilka praktiska och principiella möjligheter och begränsningar som föreligger när det gäller att bygga upp kunskap för s.k. evidensbaserat socialt arbete inom olika typer av verksamheter på området. Fyra områden ska studeras: (1) arbete med barn, ungdom och familj, (2) arbete med vuxna missbrukare, (3) arbete med socialbidrag samt (4) arbete med äldre och funktionshindrade. Inom dessa områden har man valt att studera profilverksamheter vilket är verksamheter där målgrupp, arbetssätt eller innehåll i övrigt är mer tydligt artikulat än i övrigt och där utformningen på något sätt avviker från det dominerande mönstret. Med detta menar man att socialtjänsten i Sverige, och särskilt då individ- och familjeomsorgen, framförallt präglas av ett mycket otydligt metodinnehåll.

Vidare fortsätter man med den kritiska inställningen till dagens socialtjänst i stort:

*”Medan mer ’reguljär’ verksamhet ofta präglas av adhoc-lösningar och, inte sällan, en direkt ovilja hos de professionella att säga att man tillämpar en viss metod, bärs ofta profilverksamheter av en uttalad idé om att vissa specifika insatser leder till ett visst bestämt resultat.”<sup>105</sup>*

De motsättningar som finns på nationell nivå återspeglas här på en lokal nivå. Även om detta citat inte direkt säger något om brukarinflytande eller brukarmedverkan så menar jag ändå att de är viktiga att nämna eftersom de speglar en annan syn på vad socialtjänsten bör utvecklas till än vad som uttrycks i ”Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg”. Denna skillnad menar jag är väsentligt att ta hänsyn till även när man diskuterar brukarnas inflytande och medverkan. Inom CKP:Sthlm talar man mycket mer om vikten av att veta effekterna av olika insatser och inställningen är att personal, forskare och lärare tillsammans ska komma fram till vilka insatser som ger bäst effekt. Detta till skillnad från ”Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg” där man i hög grad låter brukarnas berättelser styra utformningen av lösningarna på deras problem. Men beskrivningarna av de olika verksamheterna inom CKP:Sthlm bör koncentreras på handlingar, händelser m.m. som de enskilda klienterna/brukarna direkt konfronteras med. När det gäller utfallsfrågan menar man också att den är så komplex att det finns anledning att koncentrera ansträngningarna på det som i slutändan ändå måste anses vara det mest centrala – vad interventionen ifråga betyder för de personer som genomgår en behandling eller utnyttjar en tjänst.

---

<sup>105</sup> Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2002) *Praktik, kunskap och utvärdering – ett samarbete mellan institutionen för socialt arbete och åtta Stockholmskommuner*. s. 4, <http://www.ckp-stockholm.com/pdf/ursprunsan.pdf>

För att ta reda på utfallet av olika insatser avser man enligt ansökan att utgå från en grundmodell för utvärdering som syftar till att mäta vilka förändringar i klienternas/brukarnas levnadsvillkor som uppstår som ett resultat av en viss intervention eller med en viss verksamhet. Inom CKP:Sthlm vill man, trots svårigheter med metoden, försöka genomföra randomiserade, kontrollerade experiment. Man ska intervjua bl.a. brukarna före och efter de varit föremål för en insats och jämföra med en kontrollgrupp som fått mer ”traditionella” insatser. Här kommer alltså brukarna att medverka, men mer som en slags informanter. Denna typ av brukarmedverkan kan ses som en slags åsiktmedverkan och skulle då hamna i mitten av Rönning & Solheims skala för olika grader av brukarmedverkan. Men om man tar hänsyn till antalet tillfällen då brukarmedverkan förekommer så har CKP:Sthlm en betydligt lägre grad av brukarmedverkan än ”Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg”. När det gäller det andra sättet att närma sig frågan om grad av brukarstyrning, dvs. att man tar utgångspunkt i vem som har rätten att definiera vad som är ett socialt problem, har man inom CKP:Sthlm inte samma höga ambition som i ”Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg” att låta brukarnas berättelser styra utformningen av lösningarna på deras problem. I CKP:Sthlm är man också betydligt mer inriktad mot effektstudier och studier med experimentell design och en jämförande ansats.

Jag går nu vidare till näste fullskaleförsök, KiN eller Kompetenscentrum i Norr, som är baserat i Umeå och Skellefteå. Deras ansökan är annorlunda jämfört med de två ovanstående i det att beskrivningen av projektet är mycket kortfattad och består av några punkter på halva förstasidan. Detta följs sedan av några sidor där man redovisar de beräknade kostnaderna för projektet. Syftet med projektet i stort är som jag tidigare nämnt det samma även för detta projekt. Den s.k. ursprungsansökan syftar till att 1) skapa lokalt anpassade former och strukturer mellan utbildning, social praktik och forskning som möjliggör ett maximalt flöde av kunskapsproduktion och kunskapsanvändning, 2) under projekttiden kontinuerligt utvärdera och jämföra två modeller som används i syfte att integrera utbildning, praktik och forskning, 3) som ett särskilt tema fokusera socialtjänstens preventiva arbete samt 4) som ett ytterligare tema fokusera socialtjänst i glesbyggda områden.

Här nämns alltså ingenting om brukarmedverkan eller brukarinflytande. Den kompletterande ansökan från 2003 är dock betydligt mer utförlig, så låt oss där se vad dessa syften innebär i praktiken. Man menar att om det sociala arbetet blir mer kunskapsbaserat bör det idealt innebära att socialtjänstens klienter och brukare skall få insatser och service av högre kvalitet

än tidigare och att dessa är förmedlade på ett bättre sätt än tidigare. Man har alltså ett brukarperspektiv och är även här ute efter att förbättra för brukarna. I samband med att projektet inleddes under hösten 2002 formulerade projektledning och styrgrupp för KiN en verksamhetsplan. En av punkterna i den säger att KiN bör ha lett till en väsentlig ökning av regelbundna möten mellan utbildning (studenter, lärare), forskning (såväl universitets- som FoU-forskare) och fält (handläggare, administratörer, politiker, brukarorganisationer) när projekttiden är slut. Här ser vi en ansats till brukarmedverkan i det att brukarorganisationer ska delta i dessa möten. Inom KiN vill man också genomföra studier av den ”nytta” olika satsningar inom KiN ger för klienter och brukare. Detta innebär inte automatiskt brukarmedverkan men däremot ett brukarperspektiv på studierna. Inom KiN kommer dessa studier dock att innebära en viss grad av brukarorientering eftersom man avser samverka med brukarorganisationer. På vilket sätt nämns inte. Vidare innehåller det lokala kompetenscentrat i Umeå (LKC-U), som är en del av fullskaleförsöket, bl.a. en satsning på en utvärderingsprofil vars avsikt är att utveckla former för hur den generella idén om kunskapsbaserad socialtjänst ska kunna byggas in som en arbetsrutin i klientarbetet. Sexton fall kommer att följas och såväl socialarbetare som klienter ingår i studien. Inte heller här nämns om detta innebär att man kommer att ta del av brukarnas synpunkter och upplevelser. Sammanfattningsvis är brukarnas möjlighet till medverkan och inflytande inom KiN-projektet något otydlig. Man har ett brukarperspektiv på så sätt att man vill att klienter och brukare skall få insatser och service av högre kvalitet än tidigare och brukarorganisationer ska delta i vissa delar men inga metoder såsom t.ex. intervjuer eller fokusgrupper nämns. Satsningen på utvärderingsprofiler där klienter ska ingå i studien kan dock tänkas innebära t.ex. intervjuer med klienterna, en slags åsiktsmedverkan. Det är svårt att placera KiN mer exakt på skalan pga. otydligheten. Det är också svårt att placera projektet utifrån antalet tillfällen då brukarmedverkan förekommer. Slutligen när det gäller det andra sättet att närma sig frågan om grad av brukarstyrning, dvs. att man tar utgångspunkt i vem som har rätten att definiera vad som är ett socialt problem, har man inte heller inom KiN samma höga ambition som i ”Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg” att låta brukarnas berättelser styra utformningen av lösningarna på deras problem. Och när det gäller effektstudier liknar KiN mera CKP:Sthlm eftersom man talar mer om utvärderingar än om att hämta kunskapen direkt från brukarna själva.

Det fjärde fullskaleförsöket jag ska ta upp är det som bedrivs av Hälsohögskolan och kommunerna i Jönköpings län och kallas som jag tidigare nämnt för ADELA. Projektet bygger på en modell i tre delar: 1) en kunskapsutveckling inom socialt arbete genom kurser i

socionomprogrammet och genom olika forskningsprojekt, 2) en samverkan mellan utbildning och verksamhet avseende tillämpad utbildning, kompetensutveckling, fortbildning och metodutveckling (STUK) och 3) en samverkan kring forsknings- och utvecklingsarbete mellan kommuner och högskolan genom kommunernas FOU-enhet (LUPPEN) inriktad mot äldre, personer med funktionshinder och individ och familjeomsorg.

I Jönköpings län finns en FoU-verksamhet som kallas Luppen Kunskapscentrum. Målsättningen är att sammanföra forskning och praktik med en kvalitetshöjning som resultat både inom praktiken och inom utbildningen, att lyfta erfarenhetskunskapen, ge stimulans och stöd i det vardagliga kunskapandet och utvecklingsarbetet. Målet är också att stimulera till verksamhetsanknuten forskning utifrån brukarnas behov och personalens frågeställningar. Enligt ansökan avser man inom FoU att göra utvärderingar, tillämpad forskning och tillämpad interaktiv forskning, dvs. forskning i nära samverkan med praktiken utifrån brukarnas behov och praktikernas frågeställningar. Vidare finns en strävan inom socionomutbildningen att genomsyra hela utbildningen med ett brukarperspektiv. Detta kommer konkret till uttryck genom en obligatorisk 5-poängskurs: ”Socialt arbete i ett brukarperspektiv”. Vad gäller forskningen vid institutionen så syftar den till att bidra till kunskapsutvecklingen inom ämnet socialt arbete genom ett kontinuerligt och växande forskningsarbete utifrån såväl teoretiska som empiriska frågeställningar. Genomförande och materialinsamling sker enligt ansökan ofta i samverkan med personal inom den sociala verksamheten. Samverkan med berörda brukare i olika delar av forskningsprocessen menar man är väsentliga såväl ur forskningsetisk som ur trovärdighetssynpunkt och utifrån relevansaspekter. Här ser vi ett exempel på brukarmedverkan inom ADELA. På vilket sätt man ska samverka med brukarna nämns dock inte. En forskningsinriktning inom socialt arbete mot äldre handlar om lokal demokrati med äldre som målgrupp samt strategier för att stärka äldres inflytande och makt över sin livssituation. I Jönköpings län har man också nätverk med andra aktörer, bl.a. ideella organisationer och intresseorganisationer såväl ifråga om utbildning som forsknings- och utvecklingsprojekt. I den kompletterande ansökan från 2003 nämner man ett forskningsprojekt som redan då var under planering och som man menar har ett entydigt brukarperspektiv. Syftet med projektet är att genom intervjuer med brukare (individuella djupintervjuer och fokusgruppsintervjuer med grupper) få ett brukarperspektiv på problem, åtgärder och effekter av insatser utifrån vad personer med egna funktionshinder har upplevt.

Vidare skulle man i det fortsatta arbetet med ADELA under hösten 2003 bland annat arbeta med involvering av brukarkontakter/grupper både mer generellt och för olika forskningsprojekt. Sammanfattningsvis kan jag konstatera att man inom ADELA har ett generellt brukarperspektiv men att det inte innebär brukarmedverkan alla gånger. Det finns dock en ambition mot ökad brukarmedverkan och ökat brukarinflytande särskilt inom det som man kallar handikappvetenskapen men även generellt. Konkreta exempel på hur man ska inhämta brukarnas synpunkter är det dock ont om. Mitt intryck är också att man inom ADELA starkare betonar den erfarenhetsbaserade kunskapen som en viktig del i utvecklingen mot en mer kunskapsbaserad socialtjänst än vad jämförelsevis CKP:Sthlm och KiN gör. Vad gäller graden av brukarmedverkan och brukarinflytande är det även här svårt att placera ADELA-projektet eftersom man är något otydliga i vilket tillvägagångssätt man har. Men min samlade bedömning är att man, utifrån sina ambitioner för framtiden, hamnar nära mitten av skalan, dock inte så högt som ”Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg”. Pga. otydligheten är det också svårt att placera projektet utifrån antalet tillfällen då brukarmedverkan förekommer.

Slutligen kommer vi i denna analys av graden av brukarorientering till fullskaleförsöket Sociorama Kronoberg. Syftet med projektet är som sagt liknande de andra och här trycker man också på en tydlig fokus på klienters och medborgares bästa som man menar varit en av de grundläggande principer som väglett utformningen av deras modell.

*”Socialtjänstens verksamheter skall alltid ytterst speglas mot de resultat och effekter de har för berörda grupper som tar del av dess tjänster och insatser. Ett öppet och medborgarinriktat perspektiv måste vara tydligt närvarande i all kunskapshantering inom socialtjänsten, oavsett om det rör sig om praktisk verksamhet, utbildning eller forskning. En grundprincip för all försöksverksamhet är att i högsta utsträckning involvera de individer eller grupper i samhället som berörs av de sociala insatserna.”<sup>106</sup>*

Detta tyder på att man tycker det är viktigt att involvera brukarna och ta del av deras åsikter och upplevelser. Man vill inom Sociorama Kronoberg satsa på forskning som fokuserar på effekter av sociala insatser ur ett klient-, brukar- och medborgarperspektiv. Man identifierar också olika aktörer på olika nivåer som man anser kommer att bli viktiga partners i försöksverksamheten. På lokal och regional nivå ska många av de initiativ och aktiviteter som kommer att prövas ha ett tydligt medborgar- eller klientperspektiv. Därför, skriver man i ansökan, kommer särskilda initiativ tas för att befrämja ett brett samarbete med en rad

---

<sup>106</sup> Sociorama Kronoberg (2002) *Sociorama Kronoberg. Försöksverksamhet med integrerad socialtjänst, högre utbildning och forskning i Kronobergs län*. s. 11



frivilligorganisationer och föreningar som företräder olika medborgarintressen, t.ex. pensionärernas intresseorganisationer, olika etniska sammanslutningar, handikappföreningar och ungdomsgrupperingar. Ett exempel på en sådan partner är handikapprörelsens Idé- & kunskapscentrum i Kronobergs län. I sin självvärdering från hösten 2004 skriver man:

*”brukarmedverkan har haft en tydlig och framskjuten position i försöksverksamheten. Förutom inventering av brukarorganisationer inom socialtjänstens område och återkommande öppna träffar (s.k. Sociorama-caféer) har ett mer reguljärt samarbete etablerats med Handikapprörelsens Idé och kunskapscentrum i länet. Detta innebär bl.a. att denna paraplyorganisation från våren 2004 ingår i Socioramas försöksverksamhet på samma villkor som andra deltagande parter (t.ex. i dess styrgrupp och finansierar en kombinationstjänst på 25 procent).”<sup>107</sup>*

Inom Sociorama Kronoberg finns det en ganska hög ambition att vända sig till brukarna och man betonar även att man tycker det är viktigt att brukarna får delta i utvecklingen. Man ger också exempel på hur man konkret gått till väga för att involvera brukarna. Detta handlar dock mer om att bjuda in brukarorganisationer till öppna möten och ”caféer” och inte om att t.ex. ta del av brukarnas synpunkter och upplevelser i en utvärdering av verksamheten. Men ett exempel som bör ge brukarna en hel del inflytande och som enligt Röning & Solheim skala kan placeras under formell medverkan, är att Handikapprörelsens Idé- och kunskapscentrum nu ingår i Socioramas styrgrupp.

### *5.1.1 Sammanfattning*

Som en slags sammanfattning av hela detta avsnitt om *graden* av brukarorientering i de olika fullskaleförsöken tänkte jag illustrera skillnaderna på ett mycket förenklat sätt i två olika modeller. Min förhoppning är att de kan hjälpa till och göra likheterna och skillnaderna mellan de olika fullskaleförsöken lite klarare. Anledningen till att jag skapat dessa två olika modeller är att jag uppfattar att fullskaleförsöken arbetar efter två olika dimensioner: dels finns det en ambition att stärka burkarperspektivet, både som ett sätt att skapa erfarenhet och kunskap om metodernas effekter och upplevelser bland dess avnämare, men också som ett sätt att reformera arbetssätt. Inte bara utifrån vad som anses vara effektivt, utan även som ett sätt att bryta mot professionell maktutövning. Den andra dimensionen handlar om att stärka den kunskapsbaserade socialtjänsten i termer av effektstudier och utvärderingar av metoder och modeller. Det som är intressant är att de olika fullskaleförsöken kombinerar dessa två olika faktorer i lite olika utsträckning och grad.

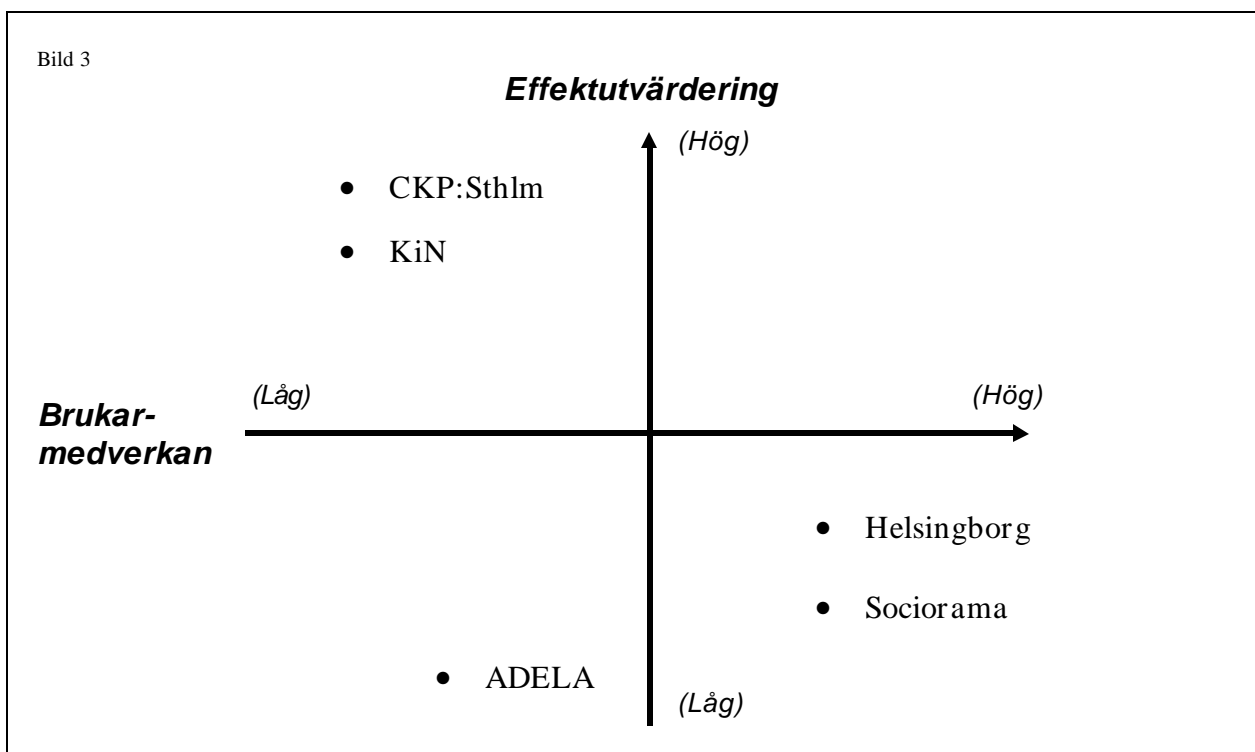
---

<sup>107</sup> Sociorama Kronoberg (2002) *Sociorama Kronoberg. Försöksverksamhet med integrerad socialtjänst, högre utbildning och forskning i Kronobergs län*. s.2

Bild 2

Grad	Helsingborg	CKP:Sthlm	KiN	ADELA	Sociorama
Fullständig					
Formell					X
Rådgivande	X				
Representativ politisk					
Externa grupper	X			X	X
Åsiktsmedverkan	X	X	X	X	
Förslags/klagomålshantering	X				
Informell	X				X
Passiv					

I denna tabell har jag försökt åskådliggöra vilka olika grader av brukarmedverkan som förekommer i fullskaleförsöken. Jag ska nu förtydliga varför jag placerat dem så här. Det projekt som jag anser har den högsta graden av brukarmedverkan och inflytande är Sociorama där Handikapprörelsens Idé- och kunskapscentrum nu ingår i Socioramas styrgrupp. De är därmed del av ett formellt valt organ och får ett medansvar för styrningen. Rådgivande medverkan anser jag bara finns i ”Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg” och den metod man avser använda där och som kan placeras i denna grad bedömer jag vara deltagarbaserad forskning. Man preciserar inte på vilket sätt brukarna ska delta men ger ett exempel då personer med funktionshinder utvärderade handikappreformen. Medverkan genom externa grupper förekommer i flera av försöken, här placerar jag samverkan och nätverksbygge med föreningar som representerar olika brukargrupper. Åsiktsmedverkan är den form som finns på flest ställen. Här placerar jag intervjuer med brukare i olika slags utvärderingar, fokusgrupper och forskningscirklar. Till graden förslags/klagomålshantering bedömer jag främst att de enkäter man använder sig av På Visionscentret och Möjligheternas hus i Helsingborg. Slutligen den lägsta grad av brukarmedverkan som förekommer anser jag vara informell medverkan och här bedömer jag att olika former av öppna möten och caféer placerar sig. Ett annat mönster när det gäller hur de olika fullskaleförsöken förhåller sig till varandra får man om man placerar in dem i ett korsdiagram där man på x-axeln har brukarmedverkan och på y-axeln har effektutvärderingar.



I denna modell placerar sig CKP:Sthlm och KiN högt när det gäller betoningen på effektutvärderingar, en metod som man anser gynnar brukarna. ADELA, Sociorama Kronoberg samt ”Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg” placerar sig långt ner på denna axel eftersom man där enligt mig i högre grad betonar betydelsen av erfarenhetsbaserad kunskap och vikten av att ta del av brukarnas upplevelser och åsikter i utformningen av insatserna.

## 5.2 Brukarinflytande och brukarmedverkan i olika faser

För att få ytterligare en aspekt av brukarorienteringen i fullskaleförsöken ska jag analysera i vilka *faser* som brukarorientering förekommer. Det kan enligt Rønning & Solheim förekomma i *planeringsfasen*, i *genomförandefasen* samt i *utvärderingsfasen*.<sup>108</sup> I vilken fas brukarorientering förekommer kan säga något om hur man ser på brukarnas roll i processen men också vad man anser att brukarna kan bidra med.

### 1) Planeringsfasen

För en brukare/brukargrupp kan det många gånger vara önskvärt att få vara med och planera en insats så att den anpassas till hans/hennes/deras behov. När det gäller planeringen av fullskaleförsöken, hur de skulle läggas upp, vad som skulle ingå, vad som skulle prioriteras

<sup>108</sup> Rønning, Rolf & Solheim, Liv Johanne (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukarmedvirkning i velferdssektoren*. Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS

etc. så ger inget av försöken något exempel på att brukarna deltagit i denna fas. Utformningen har planerats och bestämts av forskning, utbildning och praktik tillsammans. Det kan ju vara så att forskare tidigare gjort t.ex. utvärderingar där brukare ingått och att man använt bl.a. dessa erfarenheter när man planerade fullskaleförsöken, eller att praktikerna i sina förslag till utformningen tagit hänsyn till sina erfarenheter av att dagligen möta brukare och höra deras synpunkter. Detta framgår dock inte av dokumenten och är därför svårt att bedöma eller ta ställning till.

I de olika delarna av fullskaleförsöken förekommer det dock vid ett fåtal tillfällen att brukarna har fått delta redan i planeringsfasen. Detta gäller t.ex. i ”Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg” där man inom missbruksvården avsåg genomföra intervjuer med parkonstellationer av socialsekreterare/klient och utifrån en sådan studie utveckla ett arbetssätt som leder till en mer kontinuerlig uppmärksamhet på vikten av att göra klienten mer delaktig i behandlingen. Här får alltså brukarna genom att delge sina upplevelser av vården vara med och utveckla något nytt. En invändning mot att detta tillvägagångssätt kan naturligtvis vara att det är tveksamt om man verkligen kan hävda att brukarna fick vara med och planera de nya arbetssätten. Snarare är det nog så att brukarna fått uttrycka sina åsikter om den vård de fått och sedan har forskare och praktiker planerat nya arbetssätt utifrån detta, utan medverkan av brukare i denna fas. Detta exempel på brukarmedverkan skulle också kunna placeras i utvärderingsfasen eftersom intervjuerna kan ses som en slags utvärdering av den nuvarande behandlingsformen. Resultatet av utvärderingar används ju oftast till att göra förändringar i en verksamhet. Inom ADELA nämner man att man avser samverka med brukare i olika delar av forskningsprocessen vilket kan innebära att brukare även får delta i planeringsfasen, men detta framgår dessvärre inte. Några exempel på medverkan i planeringsfasen finns alltså men de är inte så många. Att brukarna inte medverkar i denna fas inskränker naturligtvis i stor grad deras möjligheter till att verkligen kunna utöva något inflytande.

## 2) Genomförandefasen

I genomförandefasen finns det inte några klara exempel i fullskaleförsökens dokument på brukarmedverkan. Detta innebär nog inte att det inte förekommer, utan det är snarare en förutsättning att brukarna medverkar i genomförandet av de olika projekten man startar inom fullskaleförsöken. Det kan naturligtvis vara så att brukarna i denna fas bara blir tillsagda vad de ska göra, vilket inte kan kallas för medverkan, och enligt Rønning & Solheim innebär att

riskerna att misslyckas med insatsen blir betydligt större. Dock är det inte särskilt troligt att brukarna genomgående i genomförandet av alla insatser och projekt bara blir tillsagda vad de ska göra och inte lyssnade på.

### 3) Utvärderingsfasen

Ett exempel på brukarmedverkan i utvärderingsfasen är från ”Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg” där brukarna får delta i ett projekt inom äldreomsorgen där man med hjälp av fokusgrupper, där bl.a. företrädare för brukarorganisationer deltar, vill undersöka mötet mellan vårdtagare och personal med olika etnisk bakgrund. Inom CKP:Sthlm har man genomfört man randomiserade kontrollerade experiment, vilket är en form av utvärdering. I dessa ska man intervjua bl.a. brukare före och efter att de varit föremål för en insats, vilket skulle kunna ses som brukarmedverkan i en utvärderingsfas. Frågan är om man kan säga att brukare kan medverka i randomiserade experiment eller om dessa experimentmodeller egentligen framför allt vänder sig till politiker och forskare. Inom KiN avser man också göra utvärderingar där klienter ingår, alltså brukarmedverkan i utvärderingsfasen. Man vill också samverka med brukarorganisationer i studier av ”nyttan” av olika satsningar inom KiN, en slags utvärdering. I övrigt vill man inom KiN ha regelbundna möten mellan forskning, utbildning och fält där brukarorganisationer också ingår. Denna form av brukarmedverkan är svår att placera i de olika faserna, det beror på vad som ska diskuteras på mötena vilket man inte avslöjar något om.

Vidare inom ADELA i Jönköpings län planerar man samverka med berörda brukare i olika delar av forskningsprocessen. Vad detta närmare betyder vad gäller brukarmedverkan framgår inte, därmed är det också svårt att avgöra i vilken fas det är. Inom ADELA finns det dock exempel på brukarmedverkan i något som främst får benämnas som utvärderingsfasen, t.ex. genom att intervjua personer med funktionshinder om problem, åtgärder och effekter av insatser vill man ta reda på deras upplevelser. Slutligen inom Sociorama Kronoberg verkar man främst satsa på samarbete med olika frivilligorganisationer och intresseföreningar. Inom detta fullskaleförsök finns ett exempel på brukarmedverkan som kan placeras inom alla faser, nämligen att Handikapprörelsens Idé- och kunskapscentrum sedan hösten 2004 ingår i Socioramas styrgrupp. Detta bör, om de ingår på samma villkor som alla andra, ge dem inflytande i planeringsfasen av nya projekt, möjlighet att övervaka genomförandet av projekten och påverka det samt, beroende på vad styrgruppens uppgifter är, även medverka i utvärderingar av projekten. Att brukarna får medverka i utvärderingar är positivt och något

som Rönning & Solheim menar är mycket viktigt. Det innebär att man kan se om brukarna värderar andra delar av insatserna än socialsekreterarna gör. Brukarna kanske värderar både processen och resultatet medan socialsekreteraren i högre grad fokuserar på resultatet.

### 5.2.1 Sammanfattning

Sammanfattningsvis så är det tydligt att brukarna främst medverkar i utvärderingsfasen av de olika projekten i fullskaleförsöken. Med denna tabell vill jag åskådliggöra detta.

Bild 4

Fas	Helsingborg	CKP:Sthlm	KiN	ADELA	Sociorama
<b>Planering</b>	<b>x</b>			<b>X</b>	
<b>Genomförande</b>	<b>(x)</b>	<b>(x)</b>	<b>(x)</b>	<b>(x)</b>	<b>(x)</b>
<b>Utvärdering</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	

I planeringsfasen finns det ont om exempel på brukarmedverkan i de dokument jag läst. Det projekt som kommer närmast är ADELA där man som jag tidigare nämnt avser samverka med brukare i olika delar av forskningsprocessen, vilket kan innebära att brukare får delta i planeringsfasen. ”Kunskapsbaserad socialtjänst i Helsingborg” får ett litet kryss i denna fas och med det avser jag det projekt där man inom missbruksvården avsåg genomföra intervjuer med parkonstellationer av socialsekreterare/klient och utifrån en sådan studie utveckla ett nytt arbetssätt. Dessa intervjuer kan dock även ses som en slags utvärdering av den nuvarande verksamheten och får därför bara ett litet kryss. I genomförandefasen finns inga uttalade exempel på brukarmedverkan men det får betraktas som en förutsättning att brukarna medverkar i genomförandet av dels sina egna insatser men även i många av de olika projekt man sätter igång i fullskaleförsöken. Därför sätter jag ett litet kryss inom parentes i denna fas hos alla försök. Slutligen talar man om att göra utvärderingar med brukarmedverkan i alla fullskaleförsök utom i Sociorama.

## 6. Framtiden – vad kan hända med brukarnas inflytande och medverkan?

Syftet med denna studie har varit att med hjälp av olika teorier som berör brukarmedverkan och brukarinflytande, genomföra en kritisk analys av programmet ”Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten”, både på nationell och på lokal nivå för att därigenom belysa hur en sådan utveckling som programmet förespråkar kan påverka brukarnas medverkan och inflytande. Detta har gjorts genom en dokumentanalys på både nationell och lokal nivå. De valda verktygen för förståelse av programmet var empowerment begreppet och teorier om brukarorientering. Utifrån den valda empirin, metoden och teorin kan ett antal slutsatser dras.

*Hur definieras brukarmedverkan och brukarinflytande i programmet?*

- Brukarinflytande och brukarmedverkan inte är något som nämns i regeringsuppdraget men däremot något som Socialstyrelsen i SoS-rapporten ansåg var viktigt och som behövde diskuteras ytterligare. Däremot ansåg man inte det vara någon självklarhet utan det måste vägas mot andra intressen, t.ex. övriga medborgares intressen.
- I delprojektet ”Brukarinflytande, rättighetsfrågor och kunskapsutveckling” ansåg man att med *brukarinflytande* menas *oftast* användarnas möjlighet att som grupp påverka de offentliga tjänsternas innehåll och kvalitet. *Brukarmedverkan* innebär endast att brukarna på något sätt är delaktiga och inte nödvändigtvis att de kan påverka på något sätt.

*Vilka argument anges för och/eller emot brukarmedverkan och brukarinflytande?*

- Brukarmedverkan och brukarinflytande anses både väsentligt och eftersträvansvärt, men samtidigt betonar man att det inte innebär att brukarna är de enda som har relevant kunskap, eller att deras perspektiv alltid ska ha företräde
- Man lyfter fram svårigheter med brukarmedverkan och brukarinflytande, t.ex. betydelsen av vilka förväntningar, attityder och levnadsförhållanden man har, bristande vilja och engagemang hos brukarna samt olika aspekter när det gäller personer med nedsatt autonomi.
- Min uppfattning är att programmets initiativtagare tar ställning för de professionellas rätt att begränsa brukarinflytandet. När man väger brukarnas egna upplevelser och erfarenheter mot kunskaper som bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet ger man företräde för det sistnämnda.
- I programmet jämför man sig ofta och mycket med hälso- och sjukvården samt hämtar idéer från den evidensbaserade medicinen.

*Vilka mönster och likheter/skillnader går det att urskilja när det gäller brukarmedverkan och brukarinflytande mellan de olika kommuner och universitet som deltagit i programmet?*

- Det finns klara skillnader mellan fullskaleförsöken och projektorterna när det gäller utformningen av de lokala programmen.
- Helsingborgsprojektet och Sociorama Kronoberg är de fullskaleförsök som har högst grad av brukarmedverkan, medan CKP:Sthlm, KiN samt ADELA har mycket låg grad av brukarmedverkan.
- Framför allt CKP:Sthlm och KiN betonar vikten av effektutvärderingar i betydligt högre grad än de övriga tre fullskaleförsöken som istället betonar erfarenhetsbaserad kunskap och kunskap om effekterna hämtad från brukarna i högre grad. Det verkar finnas ett samband mellan att de fullskaleförsök som satsar på effektutvärderingar har en lägre grad av brukarorientering.
- Brukarmedverkan förekommer främst i utvärderingsfasen i samtliga fullskaleförsök.

Avslutningsvis vill jag reflektera kring de resultat och slutsatser jag kommit fram till i studien. Slutsatsen som man i slutrapporten drar efter alla diskussioner om brukarinflytande och brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling är att brukare och klienter ska tillförsäkras ett *rimligt* inflytande i den fortsatta utvecklingen. Frågan är vad ett rimligt inflytande kommer att innebära för brukarna i praktiken. Som jag nämnt finns det en underliggande strävan i dokumenten om att socialtjänsten ska bli mer evidensbaserat med starka influenser från medicinen. Detta tillsammans med en tendens att betona medborgarperspektivet i värderingen av socialtjänstens insatser på bekostnad av brukarens upplevelser skulle tyda på att brukarnas inflytande och medverkan får konkurrens av andra och på så sätt minskar i betydelse. Frågan är dock om man rakt av kan hävda att detta innebär en försämring för brukarna utifrån dagens situation. Om de idéer som presenteras i projektet att implementeras i socialtjänstens verksamheter kommer det med all säkerhet innebära förändringar för graden av brukarmedverkan och inflytande. Det är möjligt att, i de organisationer som idag har en utvecklad struktur/kultur och en hög strävan för ett brukarinflytande och medverkan, kan detta innebära en negativ förändring för brukarna. I de kommuner som däremot inte har ambitioner eller resurser att genomdriva satsningar på brukarmedverkan och inflytande eller saknar modiga och kraftfulla socialarbetare som vågar och vill ta upp kampen för deras brukare borde en förändring mot evidenshållet innebära en förbättring för brukarna.



Om utvecklingen fortsätter mot en mer evidensbaserad socialtjänst hävdas det ofta från förespråkarna att detta kommer att innebära en likriktning när det gäller vilket bemötande och vilka insatser brukarna kan förvänta i mötet med socialtjänsten. Det är dock något som jag anser borde problematiseras ytterligare med tanke på hur olika de lokala fullskaleförsöken har utformats, trots gemensamma syften.

Eftersom det handlar om en framtida utveckling är det problematiskt att avgöra vad som kommer att hända med brukarinflytandet och medverkan i praktiken. Då det finns andra faktorer som styr socialtjänstens verksamheter än enbart lagstiftningen och det är uppenbart att brukarna har ett underläge gentemot socialtjänstorganisationen borde det vara positivt att beslutsprocessen berikas med en utomstående faktor i form av den empiriska kunskapen som borde stabilisera systemet och göra den lite mer förutsägbar. Dock är det alltför förenklat att hävda att denna kunskap som produceras av den akademiska sfären är så objektiv som den annars så gärna framställer sig. Forskningen verkar också i en kontext med alla de beroenden som karakteriserar större institutioner därför är det ingen garant att den kan stå sig neutral mellan klienternas och socialtjänstens/statens intressen. Och därför inte heller någon garant för att den för med sig en positiv utveckling för brukarna.

En annan fråga som ter sig intressant utifrån diskussionen om brukarmedverkan i en evidensbaserad socialtjänst är en fråga som berör självaste kärnan i hur man ser på socialt arbete. Kan socialt arbete förstås i termen av isolerade insatser eller är socialt arbete i grunden oskiljbar från sin kontext där den är satt att verka? De som driver utvecklingen mot en evidensbaserad socialtjänst hör självfallet till dem som är övertygade om det först nämnda. Därav också denna förkärlek till att jämföra socialt arbete med medicinen. De som däremot är skeptiska till idén vänder sig mot den för att de i grunden ser på socialt arbete som en sammansatt process som alltid är beroende av de ramar som samhället sätter. Här syns en klar kunskapsteoretisk antagonism som också till stor del kan förklara hettan i de diskussioner som förs mellan dessa två läger. Frågan om vilket synsätt som kommer att präglade den framtida utvecklingen kommer att vara avgörande för hur brukarorienteringen kommer att te sig i praktiken. Om man väljer att tro på den medicinska modellen kan den i det bästa scenariot innebära att klienternas inflytande och kunskaper över valet och effekterna av insatserna bli större, därmed bör också deras makt stärkas i förhållande till socialtjänsten. Skeptikerna kan dock hävda att dragningen åt evidenshållet inte kommer att gagna brukarna. Tvärtom, det finns stora risker att den kommer att missgynna brukarna. Då utvecklingen är skapad och

drivs av andra intressegrupper än brukarna är det också det uppenbara att syftet med utvecklingen i själva verket är att gynna andra grupper än brukarna. Denna empiriskt baserade kunskap som påstås stärka klienternas makt gentemot socialarbetarna och deras organisationer kan i själva verket fungera på ett motsatt sätt. Då makten kan ses som en enhet med en given absolut mängd kommer en förändring, där den forskningsproducerade kunskapen får ett verkligt inflytande, betyda att brukarna i praktiken får avstå från de andelar av makten som de redan har till förmån för t.ex. professionen eller forskarna.

Ett av syftena bakom programmet ”Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten” är att stärka klienternas ställning gentemot socialtjänsten. Detta är dock inte något oproblematiskt, vilket jag hoppas att jag kunnat visa. Det är viktigt att man fortsätter granska utvecklingen inom socialtjänsten utifrån ett brukarperspektiv, framför allt när idéerna ska implementeras i de enskilda verksamheterna där det reella brukarinflytandet och brukarmedverkan främst tar form.

## 10. Källförteckning

Adams, Robert (2003) *Social work and empowerment*. Great Britain, Palgrave Macmillan

Bergmark, Åke & Lundström, Tommy (2002) *Praktik, kunskap och utvärdering – ett samarbete mellan institutionen för socialt arbete och åtta Stockholmskommuner*. s. 4, <http://www.ckp-stockholm.com/pdf/ursprunsan.pdf>

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (2000) *Textens mening och makt*. Lund, Studentlitteratur

Dahlberg, Magnus & Vedung, Evert (2001) *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund, Studentlitteratur

Denvall, Verner (2000) *Viljen vi veta, viljen vi förstå ... Kunskapsbildning inom socialtjänsten*. (Rapport 2001:2). Karlshamn, Blekinge FoU-enhet

Eliasson, Rosmari (1995) *Forskningsetik och perspektivval*. Lund, Studentlitteratur

Gynnerstedt, Kerstin (2002) *Kunskap och kompetens i utveckling. En modell för ett socialtjänstuniversitet – tätort och landsbygd i regional samverkan*. Hälsö högskolan i Jönköping

Hasenfeld, Yeheskel (1992) *Human services as complex organizations*. s. 270, USA, Sage Publications Inc

Hermodsson, Anne (1998) *Klientdemokrati – vision och verklighet*. Edsbruk, Akademitryck AB

Hälsö högskolan i Jönköping (2003) *ADELA – en tillbakablick och framtidsvision*. Jönköping, avdelningen för beteendevetenskap och socialt arbete

Landelius, Ann-Charlotte (1996) *Självbestämmande, valfrihet och samtycke inom socialtjänsten*. Stockholm, Nerenius & Santéus

Leadbetter, Michael (2002) Empowerment and advocacy i Adams, Robert, Dominelli, Lena & Payne, Malcolm (red) *Social work – themes, issues and critical debates*. Great Britain, Creative Print & Design

Levy Simon, Barbara (1994) *The empowerment tradition in American social work – a history*. New York, Columbia University Press

Månsson, Sven-Axel (2000) Kunskapsutveckling inom socialtjänsten och den akademiska forskningen – drar vi åt samma håll? i En kunskapsbaserad socialtjänst – debatt ur *Socionomen 2000 och 2001*. Stockholm, Socialstyrelsens kundtjänst

Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten: om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm, Norstedts juridik AB

- Nygren, Lennart (2002) *Ansökan om medel för försöksverksamhet med integrerad socialtjänst, högre utbildning och forskning*. Kompetenscentrum i Norr
- Payne, Malcolm (2002) *Modern teoribildning i socialt arbete*. Stockholm, Bokförlaget Natur och Kultur
- Payne, Malcolm (red) *Social work – themes, issues and critical debates*. Great Britain, Creative Print & Design
- Pettersson, Ulla (1975) *Socialvårdsprojektet rapport 2 Beslutsfattarna och socialvården*. Stockholm, Stockholms universitet
- Prismas Engelska Ordbok* (1991) Stockholm, Bokförlaget Prisma
- Puide, Annika (1986) *Socialtjänstprojektet Klienterna och socialtjänsten*. Stockholm, Stockholms universitet
- Repstad, Pål (1998) *Sociologiskt perspektiv i vård, omsorg och socialt arbete*. Lund, Studentlitteratur
- Robson (1993) *Real world research*. Oxford UK, Blackwell Publishers Ltd
- Rönning, Rolf och Solheim, Liv Johanne (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukarmedvirkning i velferdssektoren*, s. 31, Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS
- Sackett, David (2000) *Evidence-based medicine: how to practice and teach EBM.*, 2 upplagan, Edinburgh, Churchill Livingstone
- Salonen, Tapio (1998) Klient. i Denvall, Verner & Jacobson, Tord (red.), *Vardagsbegrepp i socialt arbete. Ideologi, teori och praktik*. Stockholm, Norstedts Juridik AB
- Socialhögskolan i Lund, Lunds universitet & Helsingborgs stad (2002) *Ansökan till Socialstyrelsens projekt "Kunskapsbaserad socialtjänst"*.  
<http://kommun.helsingborg.se/kubas/kunskaps.pdf>
- Socialstyrelsen (2000) *Bilagor - Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten*.  
<http://www.sos.se/FULLTEXT/0003-012/bilagor.pdf>
- Socialstyrelsen (2003) *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling*. Lindesberg, Bergslagens Grafiska AB
- Socialstyrelsen *Brukarmedverkan i socialtjänstens kunskapsutveckling-Sammanfattning*.  
<http://www.sos.se/FULLTEXT/110/2003-110-10/Sammanfattning.htm>
- Socialstyrelsen (2004) *För en kunskapsbaserad socialtjänst. Redovisning av ett regeringsuppdrag åren 2001 – 2003*. Lindesberg, Bergslagens Grafiska
- Socialstyrelsen, <http://www.sos.se/socialtj/kunskap/kunskap.htm#Projekt1>

Socialstyrelsen (2003) *Kunskapsutveckling inom socialtjänsten – en presentation av projektet för nationellt stöd*. Uppsala, Ord & Form

Socialstyrelsen (2001) SoS-rapport 2000:12 *Nationellt stöd för kunskapsutveckling inom socialtjänsten*. Stockholm, Modin-Tryck

Socialtjänstlag (2001:453), 1 kap 1§ 3 st.

Socialtjänstlag (2001:453), 3 kap 5 §

Sociorama Kronoberg (2002) *Sociorama Kronoberg. Försöksverksamhet med integrerad socialtjänst, högre utbildning och forskning i Kronobergs län*.

SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*. Stockholm, Allmänna förlaget

Starrin, Bengt (1997) Empowerment som tankemodell. i Lundberg, Bertil & Starrin, Bengt (red) *Frigörande kraft*. Stockholm, Förlagshuset Gothia

Svensson, Per-Gunnar & Starrin, Bengt (red.) (1996) *Kvalitativa studier i teori och praktik*. Lund, Studentlitteratur

Tengvald, Karin (2001) Kunskapsutvecklingen av socialt arbete – för klienters bästa. *Socionomen nr 1-2001*