

Förord

Den här magisteruppsatsen är en fortsättning på och fördjupning av teman jag redan intresserat mig för i samband med C-uppsatsen. Då lämnade jag ifrån mig ett material som i stället för att ha besvarat mina frågeställningar snarare skapat nya frågor och idéer.

Jag hade förbryllats av begreppet empowerment och dess plötsliga och breda uppdykande och ställde mig frågan hur ett begrepp på så kort tid kunde bli så populärt. Utifrån iakttagelsen att empowerment enligt viss litteratur stod för ett nytt paradigm, som ersatt ”paternalismen”, valde jag att kritiskt granska denna beskrivning genom att jämföra insamlad empiri med Thomas Kuhns definition av vetenskapliga paradig.

Det visade sig svårt att dra några slutsatser utifrån den empiri som var tillgänglig då. Jag tyckte mig emellertid finna tillräckliga skäl för att åtminstone kunna ifrågasätta paradigmbeskrivningen, bland annat på grund av brist på konsensus kring vad begreppet innebär och att empowermentinspirerade arbetssätt förekommit redan under den paternalistiska perioden. Det blev därför naturligt att börja söka efter andra, kompletterande förklaringsfaktorer. Närmast till hands låg politiska och ideologiska dimensioner som jag nu hoppas få tillfälle att fördjupa mig i.

Jag undersöker i det här arbetet samma område men på ett annat sätt, eller genom en annan sorts avgränsning. Syftet, empirin, metoden och de teoretiska utgångspunkterna är i stort sett annorlunda.

Jag vill ändå passa på att nämna att som en följd av att forskningsområdet är det samma bygger delar av detta arbete på delar av C-uppsatsen. Detta gäller främst avsnittet om tidigare forskning och begreppets historia, vilka har omarbetats och fördjupats här, samt den teoretiska tolkningsramen, där Norman Fairclough känns igen från det tidigare arbetet.

Avslutningsvis är denna fortsättning också en fördjupning i en annan bemärkelse. Under arbetets gång har börjat fundera kring vilka krav som förekomsten av ett mångbottnat begrepp, vilket empowerment verkar vara, ställer på mig som socionom. Kan jag låta det bara finnas där överallt och inte fästa så stor vikt vid det eller är det mitt ansvar att undersöka begreppets innebörd närmre och kanske till och med aktivt själv ta ställning till vad det bör innebära och hur det kan praktiseras. I det här arbetet kommer jag inte att försöka mig på ett eget ställningstagande men däremot undersöka om jag i längden kan undvika ett sådant.

Innehållsförteckning

1) Inledning	s.3
Problemformulering	s.3
Syfte	s.4
Avgränsningar och förtydliganden	s.5
Centrala begrepp	s.6
Metod	s.6
Tillvägagångssätt	s.9
Metodens frågetecken, validitet och reliabilitet	s.9
Källkritik	s.11
Etiska överväganden	s.11
2) Teoretisk tolkningsram	s.12
3) Tidigare forskning	s.15
4) Fortsatt framställning	s.16
5) Empiri	s.17
Historisk bakgrundsbeskrivning	s.17
60/70-tal	s.17
Paulo Freire	s.17
80-tal	s.21
Charles Murray	s.21
90-tal fram tills idag	s.24
Amartya Sen	s.25
Sammanfattande analys av historisk bakgrundsbeskrivning	s. 29
Fördjupningsområde; folkhälsopolitiken	s.31
Beskrivning av fördjupningsområdet	s.31
Empowerment/egenmakt	s.31
Utredningen "Hälsa på lika villkor"	s.33
Prop 2002/03:35 "Mål för Folkhälsan"	s.34
Reservationer, motioner	s.34
Prop 2007/08:110	s.35
Sammanfattande analys av fördjupningsområdet	s.37
6) Slutdiskussion	s.38
Slutsatser och överförbarhet	s.42
Ny kunskap	s.43
7) Litteraturförteckning	s.44

1) Inledning

Problemformulering

Begreppet *empowerment*, kan man stöta på i de mest varierande sammanhang. Uttrycket används av feminister och biståndsarbetare, inom skolan, bland handikapprörelser, i hälso- och sjukvård samt inom organisationsteori och företagsekonomi, för att ta några exempel. Begreppet har explosionsartat anammats inom en rad olika kontexter internationellt och i Sverige, med ökad intensitet under 1990-talet.¹ Såväl på den politiska arenan som inom forskning och mer praktiska yrkesområden verkar empowerment bli allt mer aktuellt.² Det finns en mängd olika definitioner av begreppet och svårigheterna med att finna en tydlig innebörd har påpekats vid ett flertal tillfällen.³

För socionomer i Sverige och internationellt är begreppet centralt inte minst genom den internationella definitionen av socialt arbete som antagits av International Federation of Social Workers (IFSW) och International Association of Schools of Social Work (IASSW). I denna kan man bland annat läsa att: ” *Socialt arbete verkar för social förändring, problemlösning i mänskliga relationer, för empowerment och frigörelse i syfte att främja människors välfärd*”.⁴ Även kursböcker tar upp empowerment som ett grundläggande arbets- och förhållningssätt inom socialt arbete.⁵ Uttrycket kan också bli aktuellt exempelvis genom direktiv till Sveriges skolkuratorer att, som en del av elevhälsovården, inta ett *empowermentbaserat* perspektiv.⁶

Som arbetande eller studerande socionom i Sverige har jag alltså att förhålla mig till detta perspektiv. Jag till och med förväntas ta till mig det och använda mig av det i det praktiska arbetet. Men, vad är egentligen empowerment? Varför dyker just detta begrepp upp överallt? Och, inte minst, innebär det ett politiskt ställningstagande? Vad skulle det innebära på en ”principiell” eller ”ideologisk” nivå om jag som socionom börjar arbeta enligt ett empowermentperspektiv? Är begreppet kopplat till någon speciell politisk princip, exempelvis jämlikhetsprincipen eller principen om individens frihet? Vad står det för och varför lyfts just detta begrepp fram? Att socialt arbete alltid mer eller mindre stått i direkt förbindelse med uttalade politiska värderingar⁷ kan inte vara ett skäl för att inte ställa sig kritisk till nya begrepp idag. Och rimligtvis är det inte bara relevant för mig personligen utan för såväl yrkesverksamma som studenter och forskare inom socialt arbete hur man ska förhålla sig till ett så pass centralt begrepp.

¹ Cruikshank 1999, s. 68, Forsberg & Starrin 1997, s. 10.

² Adams 2003, s. 28, Trägårdh 2000, s. 20.

³ Meeuwisse, 1999, SOU 1999:113, s. 174.

⁴ http://www.apss.polyu.edu.hk/iassw/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=26&Itemid=51, 2008-12-01.

⁵ Meeuwisse, Sunesson & Swärdh 2000, s. 76, Payne 2005, s. 139.

⁶ Regeringens Proposition 2001/02:14.

⁷ Högskoleverkets Rapportserie 2003:16 R s.138-162.

Alla dessa frågor fick följden att jag började söka efter ett avgränsat sätt att undersöka begreppets betydelse och eventuell tillämpning på. Förhoppningen är att studiet av empowerments förekomst inom ett område även ska leda till en mer generell förståelse.

Ett aktuellt sammanhang där begreppet nyligen dykt upp är i vår nuvarande regerings proposition "En ny Folkhälsopolitik" innehållandes mål och strategier för den svenska politiken på folkhälsoområdet. Fördelen med ett så färsk dokument är dels att det ytterligare understryker begreppets aktualitet och samtidigt ger mig information om vilken innebörd begreppet ges just nu av nuvarande regering. Jag väljer därför att analysera begreppet empowerments innebörd inom den "förnyade" svenska folkhälsopolitiken för att på ett avgränsat sätt få underlag för en djupare förståelse. Med begreppets innebörd menar jag dess definition och konsekvenser i den aktuella propositionen men också hur dessa anknyter till begreppets historiska förekomst. Den centrala frågeställningen för min undersökning är: *Hur kan begreppet empowerment förstås utifrån dess förekomst och innebörd i propositionen "En förnyad folkhälsopolitik"?*

Syfte

Syftet är att öka förståelsen för begreppet empowerment genom att analysera dess innebörd i propositionen "En förnyad folkhälsopolitik". Följande frågor tar jag till min hjälp:

Vilken innebörd har empowermentbegreppet haft historiskt?

Hur definieras empowerment och vilka konsekvenser får begreppet i propositionen "En ny Folkhälsopolitik"?

Hur anknyter propositionen till begreppets historia?

Syftets relevans

Bidra till ökad kunskap om begreppets aktuella innebörd i Sverige, dvs. begreppsutredning.

Problematisering av ett centralt men mångtydigt begrepp inom socialt arbete.

Teoretisk nivå

Statsvetaren Lennart Lundqvist skiljer mellan undersökningar utifrån en *empirisk, normativ* alternativt *konstruktiv* teorityp. Den första inriktar sig på hur ett socialt fenomen *är* och hur detta kan *förstås*, den andra hur det *bör* vara och den tredje hur det utifrån de två förstnämnda *kan* vara.⁸ Denna studie som syftar till att analysera vad empowerment är och hur det kan förstås kan utifrån detta resonemang beskrivas som empirisk.

⁸ Lundqvist 1998, s. 28.

Avgränsningar och förtydliganden

Jag håller mig i detta arbete till empowerment som ”politiskt” begrepp och utesluter de fall där det är en metod inom det praktiska arbetet eller ett verktyg för utvärdering. Även specifika kontexter där relevansen för socialt arbete är långsökt, exempelvis konstvetenskap utlämnas.

Ett viktigt förtydligande är att min uppsats i första hand handlar om begreppet empowerment. Fördjupningen inom folkhälsoområdet ska ses som ett exempel på ett tillämpningsområde där begreppet figurerar men som jag undersöker för att komma åt information om själva begreppet.

Eftersom det jag studerar kan anses vara ett samhällsfenomen bör jag även förhålla mig till vilka ”förklaringsperspektiv” som finns underliggande i min undersökning? Enligt Johnson bygger all samhällsvetenskaplig forskning på förutsättningar som kan formuleras i termer av aktörer-strukturer.⁹ Letar jag efter aktörers agerande eller strukturers fysiska, sociala och kulturella egenskaper, alternativt en kombination av båda, som underlag för förståelse för hur begreppet fick en viss betydelse i ett visst sammanhang?¹⁰ Det finns författare som menar att detta i grunden är en ontologisk fråga om huruvida verkligheten är komplex och motsägelsefull eller enkel och förutsägbar. Att exempelvis enbart se till aktörers intentioner och egenskaper är enligt dessa en ogynnsam förenkling av verkligheten.¹¹ Man menar att samhällsvetenskapliga förklaringar måste betona relationen mellan aktör och struktur. Aktörer agerar inom strukturella ramverk vilka dock skapas och förändras av aktörerna själva.¹²

I min analys använder jag mig av olika perspektiv som får olika konsekvenser i förhållande till aktör- och strukturdimensionen, där exempelvis diskursanalytikerna mer ser till strukturella aspekter.¹³ Min ambition är att söka efter olika förklaringar som jag kan lägga ihop vilket kan sägas innebära ett anammande av ett kombinerat aktör-strukturperspektiv.

Även som verktyg för förståelse av hur de författare som jag studerar förklarar uppkomsten av det passiva tillståndet hos befolkningen, blir aktör- och strukturdimensionerna aktuella. De tillskriver nämligen detta individerna eller samhället i olika grad vilket också får konsekvenser för föreslagna förändringar. Den här frågeställningen är emellertid inte min utan författarnas. Jag befinner jag mig här enbart på deskriptiv nivå vilket innebär att jag inte själv behöver ta ställning.

⁹ Johnson 2001, s. 97.

¹⁰ Hay 2002, s. 90-91.

¹¹ Lundqvist 1998, s. 33.

¹² Lundqvist 1998, s. 34.

¹³ Johnson 2001, s. 98, Lundqvist 1998, s. 35.

Centrala begrepp

Folkhälsopolitik- Jag studerar folkhälsopolitik som eget men tvärsektorielt fokus för politiska insatser som började ta sig form i Sverige under 1980-talet men kan sägas etablerades genom inrättandet av Nationella Folkhälsokommittén 1995.

Socialt arbete- ironiskt nog innehåller flertalet aktuella definitioner av socialt arbete just ordet empowerment. Vad det här arbetet beträffar är socialt arbete en avgränsning jag har gjort gentemot andra områden där begreppet förekommer. Definitionen vill jag emellertid hålla bred. Jag menar helt enkelt det som kan tänkas bli aktuellt för mig som socionom i Sverige, direkt eller indirekt under utbildningen, på arbetsplatsen eller i teorin.

Politik- jag studerar empowerment som ”politiskt begrepp”. Vad som avses är när begreppet får eventuella konsekvenser för hur program och institutioner utformas, hur resurser fördelas o.s.v. på en samhällsnivå. Detta framförallt till skillnad från de fall där begreppet är ett kurativt förhållningssätt eller en arbetsmetod inom socialtjänsten, psykiatri eller i skolan.

Metod

Det är alltså genom dokumentanalys jag vill undersöka mitt intresseområde. Undersökningens olika delar kan sägas bestå av **ansats, upplägg, datainsamling** och **analys** och genomsyras samtliga av ett **kvalitativt** förhållningssätt. Detta kan motiveras genom att hänvisa till *kulturhypotesen*, vilket enligt Dellgran och Höjer handlar om en grundinställning om att sätta in sociala fenomen i statistiska tabeller är att förenkla en komplex verklighet.¹⁴ Vidare är en kvalitativ metod en nödvändighet utifrån hur mitt syfte är formulerat. Jag vill förstå ett sammanhang vilket kräver tolkning.¹⁵ Jag är vidare i behov av en viss flexibilitet eftersom jag inte på förhand vet exakt vad jag letar efter eller om jag kan hitta ett förhållningssätt till begreppet. Kanske finner jag andra betydande aspekter på begreppet, som ändrar min uppfattning om problemområdet.¹⁶ Närmare beskrivning av vad den kvalitativa metoden innebär för de olika delarna följer på nästa sida.

¹⁴ Dellgran & Höjer 2000, s. 18.

¹⁵ Holme & Solvang 1997, s. 78.

¹⁶ Bryman, 2002, s. 268.

Forskningsansats

En kvalitativ utgångspunkt i ansatsen innebär ett **hermeneutiskt** förhållningssätt gällande om och hur kunskap kan nås. Mitt syfte är att förstå ett sammanhang som ligger bakom ett av mig iakttaget fenomen¹⁷ och jag önskar begripliggöra en komplex verklighet genom att tolka tillgängliga data som jag själv väljer ut.¹⁸ En utgångspunkt tas därför i att jag som undersökare kommer att påverka forskningsprocessen på många olika plan.

Uttrycket ”den hermeneutiska cirkeln” blir aktuellt genom att jag rör mig mellan *delen*, d.v.s. begreppet empowerment och *helheten* eller kontexten, dvs propositionen och det större sammanhanget som begreppet analyseras i, vilka också är ett resultat av mina tolkningar. Min förförståelse för fenomenet är alltså helt avgörande för hur jag närmar mig området och vad jag läser ut av det. Hur jag tolkar begreppet beror på hur jag tolkar hela propositionen och begreppets historia vilket genom växelverkat förändras i takt med att jag tolkar begreppet.¹⁹

Eftersom jag undersöker ett begrepp som skiftar betydelse blir det vidare svårt för mig att hävda något annat än att begreppets innebörd kontinuerligt konstrueras i sociala sammanhang. Detta leder in på den ontologiska frågeställningen om sociala fenomenens fasta eller flytande existens. Hur innebörden förändras är själva utgångspunkten för mitt intresse. Om jag trots att begreppet haft en ”sann” innebörd skulle jag inte behövt göra den här undersökningen. Jag utgår inte heller ifrån att en ursprunglig betydelse skulle vara den korrekta och som jag jämför propositionen mot, vilket skulle kunna betraktas som en sorts realism. Min utgångspunkt närmar sig därför **socialkonstruktionismens**.²⁰ Samtidigt ansluter jag mig till B. Johnson som skiljer på konstruktivism som en ontologi om naturen och som en ontologi om den sociala verkligheten genom att ”... *utgå från att en fysisk verklighet existerar oberoende av våra representationer och vår kunskap om denna verklighet, utan att vi låter denna ”materiella realism” hindra oss från att samtidigt erkänna att verkligheten får sin konkreta form och sin betydelse i ett givet socialt sammanhang*”.²¹ Enligt Ian Hacking är dock svårigheterna med att specificera vad som anses vara socialt konstruerat ett stort problem. Även om man, som ovan, menar att det är idéerna om objekten och inte objekten i sig som avses kan dessa två vara svåra att skilja åt. Inom samhällsvetenskapen finns en ”interaktiv växelverkan” mellan objektet och idén och till slut hamnar man i ett försvar av att även verkligheten skulle vara socialt konstruerad, vilket är betydligt mer problematiskt.²²

¹⁷ Gilje & Grimen 2007, s. 185.

¹⁸ Gilje & Grimen 2007, kap 3 och 7.

¹⁹ Gilje & Grimen 2007, s. 202, 193.

²⁰ May 2004, s. 220.

²¹ Johnson; 2001, s.110.

²² Hacking 2000, s. 46-52.

Upplägg

Här åsyftas hur min undersökning är utformad i förhållande till teoribildningen. Det kvalitativa förhållningssättet ligger av tradition närmre induktion än deduktion och innebär att jag inte utgår från en hypotes som jag vill pröva och som inte minst skulle styra min datainsamling. Eventuella teorier blir ett resultat av generaliseringar eller överföringar av slutsatser utifrån det insamlade materialet.²³

Datainsamling: Dokumenturval och textkategorisering

Det kvalitativa förhållningssättet på detta plan innebär medvetenhet om att jag som undersökare påverkar urvals- och kategoriseringsprocessen på ett avgörande sätt. Man skulle kunna se det som att jag tillfälligt tar på mig ”berättarrollen” och blir därmed också den som försöker skapa struktur bland olika händelser för att få en sammanhängande historia.²⁴ Mitt val av data påverkas av medveten och omedveten förförståelse om problemet och redan vid första genomgången börjar jag att tolka materialet.²⁵ Genom att i utförligaste mån redovisa hur jag har gått tillväga strävar jag ändå efter att öka trovärdigheten och upprepbarheten i undersökningen.

I sökandet efter dokument gjordes inledningsvis en sökning på begreppet empowerment i Sveriges Riksdags webbaserade lexikon. Sökningen omfattade propositioner och skrivelser, motioner, utredningar och betänkanden. En första uppdelning gjordes mellan dokument där begreppet ”lanseras” och då begreppet beskrivs utifrån dess historia och definitioner. Flest hamnade i den senare. För mitt syfte var den första gruppen av högre intresse eftersom jag ville undersöka hur begreppet tolkas i en tydlig politisk kontext. Propositionen 2007/08:110 ”En ny folkhälsopolitik” tidsmässiga aktualitet blev slutligen avgörande.

Propositionen är en nybearbetning av den socialdemokratiska propositionen 2002/03:35 ”Mål för folkhälsan”. Denna, samt utredningen som föregick den har inkluderats. Utredningen består av de två delbetänkandena SOU 1998:43 och 1999:137, slutbetänkandet SOU 2000:91. Jag har även studerat svar från remissinstanser och reservationer i samband med utredningsprocessen samt motioner och följdmotioner i anslutning till de två propositionerna. För den historiska bakgrundsbeskrivningen och avsnittet om tidigare forskning har jag sökt efter litteratur i form av avhandlingar, antologier, tidskriftsartiklar och andra böcker som på olika sätt berör begreppets uppkomst och historia i Lovisa, Elin och Libris.

²³ Larsson, Lilja & Mannheimer, 2005 s. 95.

²⁴ Thomassen, 2007 s. 78.

²⁵ Gilje & Grimen, 2007 s. 179.

Analys

Kanske är det på det här planet som tolkningsdimensionen och förståelsen är som mest aktuell²⁶ Som underlag för den historiska genomgången har jag utgått ifrån utvalda ”teman”, eller kategorier för att få ut jämförbar information från de olika texterna.²⁷ Även i fördjupningsområdet har jag använt ”hållpunkter” för jämförelser som ett sätt att vaska fram begreppets innebörd. För slutanalysen är det vidare jag som valt teoretiska utgångspunkter som verktyg för tolkning. Vad min analys kan frambringa är därför helt ett resultat av den information som framkommer genom just dessa teman och verktyg.

Tillvägagångssätt

I ett första steg beskriver jag olika sammanhang i vilka begreppet haft betydelse historiskt i syfte att generera en bakgrund för förståelsen av mitt undersökningsområde. I nästa steg beskrivs begreppet som det förekommer i propositionen och den kontext som det är en del av.

Analysen byggs upp successivt under undersökningen genom s.k. ”sammanfattande analyser” som avslutar begreppshistorien och fördjupningsområdet. I den första försöker jag belysa ut centrala likheter och skillnader mellan olika empowermentansatser? I den andra försöker jag få fram begreppets innebörd genom att jämföra propositionen där begreppet är ledord med den ansats som man tydligt markerar en förnyelse gentemot. Den avslutande analysen innebär att propositionen ställs mot den historiska bakgrunden och utifrån detta diskuteras olika tänkbara tolkningsmöjligheter eller förhållningssätt för att uppfylla mitt syfte.

Metodens frågetecken, reliabilitet och validitet

Det finns nackdelar kring kvalitativa förhållningssätt i allmänhet och med dokumentanalys. En inbyggd omständighet i den kvalitativa metoden är att möjligheter till generalisering av resultaten är begränsade.²⁸ Kan studiet av begreppet i denna specifika proposition säga något om begreppet eller till och med om begrepp i allmänhet?²⁹ Enligt Denscombe kan generaliseringar göras utifrån en enda enhet, eller en enda förekomst av ett begrepp, som då fungerar som exempel som valts ut av kvalitativa skäl, i det här fallet dess aktualitet. Inom kvalitativ forskning är dock ”överförbarhet” en lämpligare term vilket innebär överflyttning av resultaten till andra kontexter.³⁰ Detta diskuteras kort sist i undersökningen.

²⁶ Thomassen 2007, s. 36.

²⁷ Bergström & Boréus 2005, kap 4.

²⁸ Holme & Solvang 1997, s. 81.

²⁹ Bryman 2002, s. 270.

³⁰ Denscombe 2004, s. 181-182.

Valet av dokumentanalys medför en begränsning gällande den information som kan utvinnas ur texter. Hur stor del av svaret kan nås genom textanalys? Det skrivna ordet har sina begränsningar och det är alltid relevant att fråga sig om texten verkligen avspeglar det man vill studera. Begreppets förekomst i texter kan ses som en skriftlig rapport till allmänheten om hur politiker resonerar. Den totala praktiken innefattar förmodligen andra dimensioner så som prat och outtalade normer. Möjligheten finns att författarna till en proposition förespråkar ett perspektiv därför att de tror att den här typen av positivt laddade formuleringar behövs för att man ska nå ut med sitt budskap, men att man egentligen inte lägger så mycket i det. I så fall bidrar min undersökning till att ge ett begrepp en tyngd det egentligen inte har och kanske själv är en del av att ett begrepp blåses upp.³¹

Rothstein påpekar även att exempelvis en proposition i realiteten kan vara författad av tjänstemän eftersom förvaltningens makt inom den offentliga politiken vuxit sig allt starkare. Detta innebär att man inte alltid kan utgå ifrån att politiska intentioner exakt återspeglas i en proposition vilket berör reliabiliteten och uppmanar till försiktighet gällande slutsatser om den politiska intentionen med begreppet i propositionen.³²

I själva utarbetandet av dimensionerna har vidare en viktig tolkning gjorts i och med att processen samtidigt innebär uteslutande av annan information. Här finns en risk att jag går miste om något betydande för mitt syfte.³³ Ett annat problem som kan uppstå när man arbetar med teman och kategorier är att det kan vara svårt att urskilja huruvida analysramen är en på förhand konstruerad modell eller om den egentligen är ett resultat av analysen. En modell som är ett resultat ger en annan information än den man sökte.³⁴

En annan fråga är om jag egentligen kan jämföra författare med så olika utgångspunkter som den indiske nationalekonomen Amartya Sen, den brasilianske pedagogen Paulo Freire och den nordamerikanske statsvetaren Charles Murray? Talar de överhuvudtaget om samma sak? Att jämförelse utifrån den politiska dimensionen är möjlig kommer att motiveras efterhand i texten. Skillnader dem emellan som direkt kan tillskrivas deras vetenskapliga disciplin eller geografisk utgångspunkt har medvetet sällats bort.

³¹ May 2004, s. 218.

³² Rothstein 2001, s. 13.

³³ Bergström & Boréus 2005, s. 170.

³⁴ Bergström & Boréus 2005, s. 172.

Källkritik

För fördjupningsområdet studeras dokument i form av propositioner och utredningar. I synnerhet propositioner är politiska dokument vars information och ”påståenden” bör behandlas med aktsamhet. Eftersom studiens syfte är att analysera dess innehåll faller det sig naturligt att dessa källor inte behandlas som fakta eller sanningar om verkligheten utan snarare som olika uppfattningar om den.

För att värdera de övriga källornas trovärdighet kan de källkritiska principerna äkthet, tids samband, oberoende och tendensfrihet fungera som underlag.³⁵ Den sistnämnda handlar om att fråga sig om det kan ha funnits anledning för någon att förvränga verkligheten av exempelvis politiska skäl. Detta kan bli ett aktuellt ställningstagande för mig, inte minst för att direkt och indirekt politisk litteratur finns inkluderad. Det kan exempelvis finnas skäl för någon att hävda att den egna definitionen av begreppet är vedertaget. I de fall som politiska tankesmedjor ger ut en bok om empowerment finns anledning att vara varsam med data.

Relevant är också att skilja mellan ”kvarlevor av något” och ”berättelser om något”.³⁶ Jag kommer att studera dokument av båda slagen och en del som innehåller både och. De dokument där begreppet tillämpas på ett eller annat sätt kan ses som kvarlevor (även om de fortfarande är aktuella). Den mer sällsynta litteratur som handlar *om* begreppet tillhör den andra kategorin. Sanningshalten i den förstnämnda kategorin är rimligtvis högre. De dokument som först innehåller en begreppsgenomgång men sedan en egen definition är värd att uppmärksamma speciellt. Det är här möjligt att begreppsgenomgången färgats av en vilja att framställa begreppet på ett visst sätt.³⁷

Etiska överväganden

Inga personer kommer att intervjuas och undersökningen befinner sig på en samhällsnivå vilket eliminerar risken för att någon individ skulle hängas ut eller bli missförstådd. Vad gäller dokumenten vidtas aktsamhet genom att inte medvetet förvränga data eller göra falska eller felaktiga tolkningar. Om den här undersökningen hade genomförts på en betydelsefullare nivå hade etiska aspekter gällande politiska intressen eventuellt kunnat bli aktuella. Någon politisk inriktning skulle kunna finna ett intresse i att deras version av begreppet framställdes som överlägset/gällande och eventuellt utöva påtryckningar.³⁸

³⁵ Thurén 2005, s. 13.

³⁶ Thurén 2005, s. 13.

³⁷ Thurén 2005, s. 13.

³⁸ Denscombe 2004, kap 9.

2) Teoretisk tolkningsram

Analysen av regeringens proposition är, som redan nämnts, ett fördjupningsområde jag använder mig av för att få information om och hitta ett förhållningssätt gentemot begreppet i allmänhet. De teoretiska verktygen för slutanalysen syftar därför till att fungera som underlag för en diskussion om olika sätt att förstå empowerment på, mot bakgrund av vad fördjupningen visade. De erbjuder olika, dock inte motsägande, förhållningssätt. Först presenteras två synsätt som handlar om just empowerment. Resten är egna förslag på tolkningsalternativ. De perspektiv som är hämtade från Cruikshank, Laclau och Fairclough knyter på olika sätt an till Foucaults diskursanalytiska skola. Gemensamt med Foucault har de de socialkonstruktionistiska utgångspunkterna att verkligheten inte är en objektiv sanning utan socialt konstruerad, att vår syn på kunskap och omvärlden är kulturellt och historiskt betingade samt att vi genom sociala processer själva är med och konstruerar kunskap och därmed också den sociala världen. De menar också att vårt sätt att tala om och förstå världen utgör diskurser. Begreppet diskurs används emellertid olika.³⁹ En punkt där Fairclough och Laclau skiljer sig från Foucault är deras mer dynamiska och modernare syn på samhället. Detta innebär bland annat att man betonar existensen av flera parallella diskurser istället för en i taget.⁴⁰ Samtliga tre erbjuder sätt att tolka ett begrepp utifrån ett maktperspektiv.

Motivet till att jag använder olika teorier är min uppfattning om att belysning av ett fenomen utifrån olika synvinklar också är ett sätt att nå, inte bredare, utan djupare kunskap. Det är också delvis en effekt av min utgångspunkt i aktör/strukturperspektivet där jag inte vill begränsa mig till perspektiv som exempelvis enbart betonar strukturen. Alternativen är:

Empowerment är ett ytligt modeord.

Enligt detta perspektiv har empowerment blivit ett diffust trendbegrepp vars radikala innebörd vattnats ut i takt med att politiker och professionella anammat begreppet.⁴¹ Begreppet kom att stå för något nytt och positivt, med följderna att olika aktörer, utifrån olika utgångspunkter fann det användbart. På den politiska arenan blev det förtjänstfullt i kampen om väljarna och inom den professionella sfären visade det sig vara användbart i ansökan om projektmedel eller som motiv för olika sociala program.⁴² Problemet med att professionella börjar använda det som ett förhållningssätt utan att några egentliga förändringar inom organisationen eller i arbetssättet sker är att innebörden lakas ur då ett äkta "underifrånperspektiv" inte är möjligt

³⁹ Winther & Philips 2000, s. 5, 12.

⁴⁰ Winther & Philips 2000, s. 20.

⁴¹ Meeuwisse 1999, s.173-174, SOU 1999:113.

⁴² Carlberg 2005, s. 5-6.

efter de förutsättningarna.⁴³ Här skymtar ett aktörsperspektiv där begreppet mist sin innebörd på grund av att aktörer överutnyttjat det för egen vinnings skull.

Empowerment är ett förfinat maktmedel

Cruikshank har kritiskt studerat amerikanska politiska "empowermentprogram" utifrån begreppet "gouvernementality" som är en uppgörelse med föreställningen att demokrati skulle vara en överlägsen form för att styra ett samhälle, i alla fall ur maktsynpunkt. Den centrala poängen är att ett begrepp som empowerment lurar oss att tro att människor kan få större frihet genom det sätt som de görs mer delaktiga och ansvariga för sina liv. Begreppet har kommit att representera ett alternativ, då det ansetts garantera demokratiska ideal bättre än tidigare styrningssätt. Staten har enligt dessa, genom att inte uppnå resultat trots stort engagemang, förlorat sin legitimitet som organisatör av välfärden. Associationerna som empowerment då ger till större deltagande av människorna medför att man förleds att tro att den politiska styrningen lämnat från sig makt. I själva verket är maktutövningen precis lika stor. Även de mest demokratiska regeringsformerna innehåller utövande av makt som på en och samma gång är frivilligt och tvingande. I nyliberala program under 80-och 90-talen i USA har empowerment setts som lösningen på fattigdom, beroende, politisk apati, brottslighet osv. Men hur "demokratisk" var egentligen förvandlingsprocessen av de passiva och maktlösa? Cruikshanks poäng är att aktiva medborgare är något som formas och skapas i samhället och av den politiska makten genom s.k. "medborgarskapsteknologier" som är diskurser, program och taktiker som syftar till att göra medborgare till politiskt aktiva. Som konkreta exempel tar hon s.k. "empowermentprogram" som innehåller självhjälpsgrupper, informationsprogram, säker sex utbildningar osv. Dessa sociala program har även gått hand i hand med privatiseringar och nedskärningar som ansetts gynna individens frihet. Friheten är emellertid inte utökad utan programmen är enligt författaren inget annat än strategier för att forma subjekten vars problem man försöker lösa. Empowerment är alltså enligt detta perspektiv, som betonar maktstrukturen, ett sätt att kunna fortsätta styra över medborgarna, en slags "muterad" version av politisk styrning när staten hade förlorat sin legitimitet att göra det. I demokratins namn gav man inflytande till medborgarna, samtidigt som hur denna frihet skulle utnyttjas fortsatte att formas och definieras "uppifrån".

Empowerment är en arena för en maktkamp mellan politiska diskurser

Ett annan synsätt som också fokuserar strukturer är att se på begreppet som en arena för en pågående maktkamp mellan olika politiska diskurser. Begreppet "flytande signifikant"

⁴³ Askheim & Starrin 1997, s. 11-19.

myntades av bland annat **Ernesto Laclau** och avser ord/begrepp/element/tecken som syftar på "komplexa helheter" som har en förhållandevis obestämd innebörd. De är därför öppna för tillskrivning av olika betydelser och kan ha olika betydelser i olika sammanhang.⁴⁴ Ord som samhälle, land och demokrati är exempel på flytande signifikanter. Betydelsen av dem konstrueras kontinuerligt i sociala sammanhang. En följd av detta blir att det pågår en kontinuerlig kamp mellan olika politiska projekt om att få "definitionsföreträde" gällande centrala begrepp. Den som vinner kampen om innebörden, gör sin egen bild av samhället gällande, är därmed med och konstruerar "sanningen" och får i slutändan mer makt.⁴⁵ Fairclough poängterar tilläggsvis själva förändringspotentialen i ett begrepp. Orsaken är att varje kommunikationstillfälle kännetecknas av ett dialektiskt förhållande till andra sociala praktiker genom historien. När någon säger eller skriver något är detta både en avspegling av historien och samtidigt en påverkan på den genom att den antingen bevarar en traditionell struktur (genom att uttrycka sig på ett konventionellt sätt) eller förändrar den (genom att introducera nya begrepp eller ge en ny innebörd till ett gammalt). Kommunikatören här har en möjlighet att bevara/förändra rådande sociala strukturer. Om vi börjar uttrycka oss annorlunda kan detta leda till att världen också blir annorlunda och även påverka maktstrukturer i samhället.⁴⁶

Empowerment har hamnat mitt i en konflikt mellan olika välfärdsprinciper

Enligt bland många andra statsvetaren Bo Rothstein finns det en kontinuerlig spänning mellan de två oförenliga politiska principerna om å ena sidan individens frihet och å andra sidan social rättvisa och jämlikhet.⁴⁷ Ett i välfärdspolitiken inneboende dilemman är hur man skall kombinera ett utnyttjande av kollektivets kapacitet för att hjälpa den enskilde medborgaren med skyddandet av individen från kollektivets och därmed också statens makt. Till vilken gräns kan uppoffringar från individen frihet berättigas utifrån målet om att alla, oavsett utgångspunkt, ska ha någorlunda samma möjligheter i livet. Skillnaderna i uppfattningen om vilken princip som skall ha företräde har skapat denna oavbrutna debatt.⁴⁸ Spänningen handlar i grund och botten om hur man anser att demokratin bäst tillgodoses, eller om en individualistisk eller kollektivistisk demokratisyn.⁴⁹ De flesta politiker erkänner vikten av båda principerna, men i olika grad. Skillnaden blir i realiteten var betoningen skall ligga.⁵⁰

⁴⁴ Winther & Philips 2000 s.35, Laclau 1990, s. 27.

⁴⁵ Laclau 1990, s. 28-29.

⁴⁶ Fairclough 1992, s. 80.

⁴⁷ Rothstein 2001, s. 57.

⁴⁸ Rothstein 2006, s. 39.

⁴⁹ Rothstein 2006, s. 47.

⁵⁰ Lundquist; 1998, s. 85

3) Tidigare forskning

Jag är långt ifrån den enda som intresserat mig för empowermentbegreppet. En sökning i Elin och Libris ger tusentals träffar vardera.⁵¹ Det finns ett femtontal avhandlingar enbart från Lunds universitet där empowerment är ett av ämnesorden. I majoriteten av fallen har begreppet en egen definition och tillämpningsområde vilket kan exemplifieras med titlar som ”Empowermentprocesser- ett sätt att öka långtidssjukskrivna kvinnors resurser” eller ”Empowerment and Health Promotion in Working Life”.⁵² Det är inte ovanligt att en kortfattad begreppsgenomgång inleder materialet för att direkt följas upp med en för studien aktuell definition.

Många författare har vidare uppmärksammat det problematiska i att begreppet är mångbottnat. Cecilia Heule kom i en utvärdering av EQUAL - projekt exempelvis fram till att uttalade målsättningar om frigivna fångars ökade delaktighet kunde tolkas på helt olika sätt inom ett och samma projekt. En av hennes utgångspunkter är Anna Meeuwisses konstaterande i *demokratiutredningen* att begreppet, på grund av dess flytande gränser, lätt blir ett ord som kan tillskrivas olika innebörder efter olika intressen och användas i ett ”lurande” syfte.⁵³

Lars Trägårdh är den som tydligast sätter in begreppet i ett politiskt sammanhang genom att beskriva begreppets förekomst hos olika inriktningar och i olika skepnader. Han nämner å andra sidan inte mycket om konkreta praktiker.⁵⁴

Det har även kommit allt mer ”kritisk” forskning om empowerment. Det handlar dels om ett problematiserande av egentliga avsikter och konsekvenser. Ett exempel är Barbara Cruikshanks kritik av begreppets upphöjda plats inom den amerikanska politiken. I korthet går den ut på att oavsett vilken politisk utgångspunkt man har för viljan att ”empower” så är detta lika mycket maktutövning som i andra sätt att styra, bara det att nu har man bollat över ansvaret på individen och skapat en tro hos dem att det är något som de själva vill.⁵⁵ Rolf Rönning är en annan författare som ifrågasätter möjligheter till verklig empowerment inom ramen för en traditionell välfärdsstat.⁵⁶ Det finns även forskning som mer grundligt granskar specifika projekt som gått under ”empowermentparollen”. Ett exempel är Sven Jarhags avhandling i vilken han granskar det reella genomslaget av formuleringar i lagtexter, främst LSS, om ökat deltagande och personlig utveckling för funktionshindrade.⁵⁷ Denvall & Wright Nielsens rapport ”Innovationsparadoxen” från 2006 visar på liknande sätt att det sätt som begreppet tolkats och använts på i två integrationsprojekt i Danmark och Sverige inte

⁵¹ <http://www.riksdagen.se>, 16/10 2008.

⁵² Larsson 2007, Arnsson 2006.

⁵³ Heule;2005, s. 16.

⁵⁴ Trägårdh 2000.

⁵⁵ Cruikshank 1999, s. 123.

⁵⁶ Askheim & Starrin 2007, s. 47.

⁵⁷ Jarhag 2001

överrensstämmer med begreppets ursprungliga betydelse eftersom man använder sig av tvång och sanktioner. Den institutionella makten över medborgarna kvarstår även om begreppet syftar till motsatsen. Att motivera ett projekt med empowerment visar sig i grund och botten bara vara ett annat sätt att utöva samma makt på.⁵⁸

Ovanstående forskning är relevant för mitt syfte inte minst då de flesta kan enas i en slags förbryllning över begreppets mångtydighet.

År 2007 gav Askheim & Starrin ut antologin "Empowerment i teori och praktik". De är båda forskare som tidigare använt sig av Empowerment i konkreta bemärkelser. Här finns nu ett mer övergripande perspektiv närvarande. Författarna spekulerar i inledningen kring orsaker till begreppets popularitet och uttrycker ett behov att reda ut olika tillämpningsområden och funktioner av begreppet, samt av att kritiskt granska de olika nivåerna.⁵⁹ Ole Petter Askheim skriver att "*om man skall arbeta utifrån ett empowermentperspektiv så fordrar det en stark medvetenhet om den egna rollen och den egna praxisen, men också en förmåga att tränga bakom honnörsord och medvetande om vilka konsekvenser som olika tolkningar har.*"⁶⁰ Någonstans här vill jag placera mitt intresseområde. Det vill säga att jag genom denna studie utifrån socionomens perspektiv vill hitta ett förhållningssätt till begreppet som medför just medvetenhet om olika tolkningars konsekvenser.

4) Fortsatt framställning

Närmast följer en historisk bakgrundsbeskrivning av empowermentbegreppet. Avsnittet avslutas av en sammanfattande analys där jag försöker konkretisera skillnader och likheter mellan olika empowermentansatser. Efter det följer fördjupningsområdet folkhälsopolitiken och en beskrivning av begreppet i det sammanhanget. Även detta avsnitt avrundas med en analyserande sammanfattning i vilken jag försöker tolka begreppets innebörd i det specifika sammanhanget. Sedan kommer den avslutande diskussionen i vilken jag försöker besvara min huvudfråga genom att ställa fördjupningsområdet mot bakgrundsinformationen. Allra sist förs en kortfattad diskussion om huruvida undersökningen kan anses bidra till ny kunskap och om den i så fall är överförbar till andra kontexter.

⁵⁸ Denvall & Wright Nielsen, 2006.

⁵⁹ Askheim & Starrin 2007, s. 9-13.

⁶⁰ Askheim & Starrin 2007, s. 32.

5) Empiri

Historisk bakgrundsbeskrivning

Här följer en beskrivning av olika sammanhang där begreppet empowerment haft betydelse historiskt. Syftet med genomgången är att generera en bakgrund för förståelse och tolkning av dess aktuella innebörd inom aktuell svensk folkhälsopolitik. Upplägget följer en kronologisk ordning med start på 1960-talet. Tre författare, Paulo Freire, Charles Murray och Amartya Sen, som på olika sätt kan kopplas till empowermentbegreppet, beskrivs mer ingående. De har inte själva aktivt använt sig av begreppet men kan sägas representera olika uppfattningar om hur och varför folket behöver återfå makt och inflytande. De kan sägas ha inspirerat olika strömningar där empowerment fått olika politiska innebörder och är därför värdefulla för min senare analys.

60/70-tal

Begreppets första uppdykande sker i USA i samband med att medborgarrättsrörelser, bland annat i kampen för svartas rättigheter, blir allt mer högljudda under 1960-talet.⁶¹ I dessa sammanhang handlade empowerment om att utsatta grupper skulle mobilisera sig för att ta sig ur det sociala utanförskapet och vanmakten.⁶² Begreppet i denna betydelse kom ganska snabbt att plockas upp av samtida amerikanska vänsterrörelser, bland annat ”The New Left” vilka tolkat Marx skrifter utifrån ett amerikanskt perspektiv. Uttrycket blev under denna period även ett framträdande slagord för den feministiska kampen.⁶³ Under 70-talet började en del amerikanska folkhälsoarbetare använda sig av begreppet i en kritik mot hur man såg att individerna glömdes bort i utformandet av olika program i fattiga områden och att man lyssnade mer till professionella än till individerna själva. Man såg fortfarande staten som främsta resursgivare men menade att man skulle ge resurser så att individerna själva kunde mobilisera sig och vara med och utforma den hjälp man behövde.⁶⁴ År 1976 kom boken ”Black Empowerment” av Barbara Solomon vilken anses vara en milstolpe i begreppets historia.⁶⁵ Författarinnan är en symbol för vänsterinriktade socialarbetare och sociologer.⁶⁶

Paulo Freire (1921-1997)

En inspirationskälla för dessa tidiga ”empowermentströmningar” var den brasilianske pedagogen **Paulo Freire**. Han blev en symbol för underifrånperspektiv, inte minst då han

⁶¹ Cruikshank 1999 s. 68.

⁶² Forsberg, E. & Starrin, B. 1997 s.5.

⁶³ Cruikshank 1999 s. 67.

⁶⁴ Forsberg, E. & Starrin, B. 1997 s.5.

⁶⁵ Forsberg, E. & Starrin, B. 1997 s.9.

⁶⁶ Trägårdh, L. 2000 s. 19.

övertygade omvärlden hur en ”dialogbaserad” och ”praktiknära” utbildning kunde spela en central roll för social förändring och ett ökat demokratiskt deltagande.⁶⁷ Under 50- och 60talens Brasilien hade han varit aktiv i utformandet av alfabetiseringsprogram som syftade till att öka den fattiga befolkningens möjligheter att delta i samhället. Industrialiseringen och moderniseringen av landet som tilltagit under perioden ställde nya krav på medborgarna. Analfabetism, som innebar röstförbud, identifierades (av dåvarande regering) som en central faktor för en rättvisare utveckling i landet.⁶⁸ Freire utvecklade en alternativ pedagogisk strategi och nådde uppseendeväckande goda resultat. Ökad läskunnighet blev även en del i ett märkbart ökat fackligt och politiskt deltagande. Den militärdiktatur som sedan inleddes år 1964 anses ofta vara elitens svar på ett upplevt ”hot underifrån”, d.v.s. från den aktivare arbetarklassen.⁶⁹ Freire själv fick gå i landsflykt på grund av ställningstagandet för landets förtryckta. Han återvände drygt två decennier senare och var då aktiv i utbildningspolitiken.⁷⁰

Det internationella intresset blev stort för hans tillvägagångssätt.⁷¹ Själv menade Freire å ena sidan att han främst vände sig till länder med historia av kolonialt förtryck men å andra sidan att Européer och Nordamerikaner inte behöver gå längre än till utkanten av sina storstäder för att finna liknande klasskillnader.⁷² I Sverige fanns det studiecirklar om Freires pedagogik på 1970-talet och än idag är han en återkommande referens inom bland annat socialt arbete.⁷³ Hans storhet anses ligga i förmedlandet av hopp i en förtryckande struktur.⁷⁴

Problembilden

Den oacceptabla situationen bestod enligt Freire i en orättvis maktstruktur som ytterst var en följd av den europeiska kolonisationen.⁷⁵ Förtrycket beskriver han i form av ett klassamhälle där eliten har alla resurserna och reproducerar sin kultur för att behålla makten genom olika strategier så som att utesluta analfabeter från valdeltagande och att i skolundervisningen lära ut en verklighetsbild som överrensstämmer med egna intressen. En annan sådan strategi är ”hjälpsmenen” som innebär att makthavare i ett falskt sken av att vilja de fattigas bästa, fattar beslut över deras huvuden och på så sätt lamslår ett folkligt deltagande. Här ingår även det traditionella sociala arbetet, där de fattiga ansågs oförmögna att bestämma över sina liv. Även genom reklam och massmedia manipuleras befolkningen att acceptera sin plats i samhället.⁷⁶

⁶⁷ Hillman 2001, s. 317.

⁶⁸ Freire 1977, s. 75.

⁶⁹ Hillman 2001, s. 85, Freire; 1977 s. 71.

⁷⁰ Hillman 2001, s. 317.

⁷¹ Persson 1977, s. 9.

⁷² Freire 1985, s. xviii, Freire 1977 s. 154.

⁷³ Freire 1972, s.5, Askheim & Starrin 2007, s..20.

⁷⁴ Freire 1985, s. Xi.

⁷⁵ Freire 1977, s. 47, 54-57.

⁷⁶ Freire 1977, s. 47, 57.

De förtryckta människornas passivitet och uppgivenhet, eller alienation, är en naturlig följd av upplevelser av att inte kunna påverka verkligheten. Extra tydligt blev detta under industrialiseringen som många inte förstod. Därför blev de ett "lätt byte" för entreprenörer och handelsmän som ville handla råvaror och rekrytera arbetskraft till industrierna.⁷⁷

Målet och hur det kan uppnås:

Det yttersta målet är folkets frigörelse från förtryck och uppbyggnaden av ett jämlikt samhälle. I Freires utopi blir såväl förtryckaren som förtryckt frigjord från de bojor som är en effekt av rådande struktur. Pedagogens bidrag till denna process kan sägas ha målsättningen att människorna uppnår ett stadium av s.k. *kritisk transivitet*. Detta är ett tillstånd av totalt medvetande och förmåga att avläsa samtiden som tvingar fram handling för förändring. Medvetenhet om förtryck skulle oundvikligen medföra mobilisering och kamp.⁷⁸ Verklig förändring av samhällsstrukturerna är möjlig enbart via revolution underifrån och en grundläggande omfördelning av förhållandet till landets resurser. Freires marxistiska influenser är tydliga genom denna konfliktfyllda bild av förändring och utveckling. Vägen till revolution går via medvetandegörandet om förtrycket och innebär en kombination av pedagogisk insats och politiskt och folkligt engagemang för att förändra strukturer.⁷⁹

Utbildningen kunde inte genomföras inom ramen för det traditionella skolväsendet eftersom det inte minst är där som de förtryckande strukturerna reproduceras. Freires undervisning byggde helt på frivillighet och man arbetade via s.k. "samordnare" som först lärde känna deltagarnas liv och verklighet. Alfabetiseringen sker genom en verklighetsbaserad dialog om ord och situationer som betyder något för människorna, som representerar deras verklighet, till skillnad från den vokabulär som indoktrinerat dem i överklassens världsbild.⁸⁰

Politiska konsekvenser

Freire skrev i första hand utifrån en pedagogisk utgångspunkt och ger inte många konkreta exempel på vilken ansvarsfördelning som bör gälla i en ideal situation. Tanken om en total resursomfördelning och förändring av samhällets strukturer är tydlig men detta överlät Freire till de radikala politikernas att organisera.⁸¹ En viktig poäng dock är att frigörelsen inte kan stimuleras uppifrån, utan bara åstadkommas genom de förtrycktas erövring av makten. Demokrati, menar han är en kollektiv erövring, och inte en gåva från makten.⁸²

⁷⁷ Freire 1977, s. 46, 54, Hillman, 2001 s. 74.

⁷⁸ Freire 1997, s. 60, 74, 78, Freire, 1978 s. 36.

⁷⁹ Freire 1977, s. 84, Freire 1985, s.7, 57, Freire 1974, s. 14, 27.

⁸⁰ Freire 1985, s. 7, Freire, 1977, s. Xiii, 17-25, .32.

⁸¹ Freire 1977, s.17, 30.

⁸² Freire 1977, s.12, 26.

En annan grundpelare i resonemanget är att man, till skillnad från tidigare, måste lita på att människorna har förmågan att skapa en ny och bättre samhällsordning oavsett vad det skulle innebära i form av resursfördelning och ansvarsområden.⁸³

Hela Freires ansats är vidare en kritik mot total marknadsekonomi eftersom denna är själva orsaken till orättvisorna. Det dialektiska sysättet som tar sig uttryck genom kampen mellan eliten och arbetarklassen innebär också en spänning mellan två olika utvecklingsteorier där den första representerar kapitalismen och den senare ett statsmonopol för utvecklingen.⁸⁴

Att Freire inte var främmande för ett stort statligt ansvar för resursfördelning kan belysas genom hans beundran för Salvador Allendes socialistiska projekt i Chile, och för den maoistiska revolutionen i Guinea Bissau där han själv var engagerad i en ny utbildning.⁸⁵ Statens roll i själva medvetandegörandesprocessen var emellertid begränsad eftersom det dåvarande politiska systemet självt var en del av problemet.⁸⁶

Vad gäller övriga samhällsaktörer/institutioner är kyrkans roll ett återkommande tema för Freire som själv var katolik och anslöt sig till inomkyrklig kritik mot ovilja att ta ställning för de utsatta. När kyrkan hävdade neutralitet ställde de sig på elitens sida, menade han.⁸⁷

Syn på individen och dess förhållande till kollektivet:

Freire skriver själv att han har en, *existentiell* människosyn. Detta innebär att hon till sin natur är aktiv och i deltagande i relationer till andra människor så väl som till samhället.

Människans ”normala” roll är att vara ett fritt men aktivt, närvarande och skapande subjekt i sin egen kultur och historia. Friheten är ”tvingande” eftersom medvetenhet om förtryck måste leda till handling. Freire visar ett fullständigt förtroende för människans handlingspotential och på hennes möjlighet att på med rätt insikt kunna ta itu med sin och andras situation.⁸⁸

Vidare skriver författaren att ”...*jag existerar*” *kommer inte före* ”*vi existerar*” utan *fullkomnas i detta*.⁸⁹ Detta skrivs i en kontext av kritik mot det borgerliga ”individualistiska” existensbegreppet som framhäver individens frihet som den högst stående av alla principer. Enligt Freire kan man inte ignorera individens sociala och historiska bas och att friheten därför inte har en formell mening frikopplad från människans historiska sammanhang.⁹⁰

Individualiseringsprocessen som följt av det kapitalistiska systemet är en av orsakerna till klassklyftorna. Det har bidragit till en ”ägar- och roffarmentalitet” inom alla samhällets

⁸³ Freire 1977, s.13, 26.

⁸⁴ Freire 1974, s. 27.

⁸⁵ Freire 1977, s. 141, Freire; 1978 s.183-206.

⁸⁶ Freire 1977, s. 50, Freire, 1985 s. 40.

⁸⁷ Freire 1977, s. 127-129, 135-136.

⁸⁸ Freire 1977, s.12, 20, .53-59, 132.

⁸⁹ Freire 1977, s. 139.

⁹⁰ Freire 1977, s. 19-20, 139.

klasser. Känslan av att inte kunna påverka sin situation underbygger individualism och egoism ytterligare. Ett tydligt mål med Freires undervisningsmetod är att stimulera social solidaritet genom att knyta till verkliga situationer där samarbete krävs.⁹¹

Fortsättning 70-tal

Fram tills 70-talets andra hälft var begreppets politiska hemvist främst den ”vänstra” halvan av den politiska skalan. Det hade handlat om social mobilisering av utsatta grupper där man såg staten som en resursgivande institution. Mot slutet av decenniet började begreppet även dyka upp i texter med andra politiska utgångspunkter. År 1977 publicerades boken: ”To Empower People: the Role of Mediating Structures in Public Policy”, i vilken begreppet gavs en ny innebörd utifrån ett högerperspektiv. De menade att välfärdsstaten förstörde de naturliga krafter som fanns hos samhällets andra institutioner så som familjen och kyrkan och att empowerment representerade ett återupprättande av dessa institutioner.⁹²

80-tal

Psykologen J. Rappaport använder begreppet i ett antal inflytelserika artiklar under 80-talet och kritiserar den amerikanska socialpolitikens ”paternalistiska” karaktär. Det starka inslaget av preventivt arbete formade människors liv på ett farligt sätt eftersom dess målsättningar definierats av experter. Enlig Rappaport var dessa strategier övergrepp på individens frihet och självbestämmanderätt. Med orden ”...*prevention suggests professional experts; empowerment suggests collaborators.*”⁹³ förespråkade han ett arbetssätt där människorna själva definierade vad som är hälsa och hur detta skulle uppnås.⁹⁴ Rappaport poängterar dock att hans ansats inte fick leda till ett ignorering av statens moraliska och sociala ansvar.⁹⁵

Charles Murray(född 1943)

1984 kom Charles Murrays bok ”Loosing Ground” som blev en inspirationskälla för R. Reagan och M. Thatcher i deras nedmontering av välfärdsstaten. Kampanjerna använde under 80- och 90-talen empowerment som recept mot fattigdom och misär.⁹⁶

I Loosing Ground undersöks vilka konsekvenser som de utökade federala socialpolitiska program under 60- och 70-talen hade för USAs fattiga, vilket likställs med den svarta

⁹¹ Freire 1978, s. 51, 75, 130, Freire 1974 s.13.

⁹² Trägårdh 2000 s. 20.

⁹³ Rappaport 1981s. 16.

⁹⁴ Renblad 2003 s. 9, Rappaport 1981 s. 19.

⁹⁵ Rappaport 1981, s. 12- 13.

⁹⁶ Forsberg, E. & Starrin, B. 1997, s. 5, Cruikshank 1999 s.34-35.

befolkningen. Murray gör en genomgång av fattigdom, sysselsättning, utbildning, brottslighet och familjeliv hos de fattiga mot bakgrund av de statliga insatser de varit föremål för.⁹⁷

Under 50-talet hade den federala statens roll i kampen mot fattigdom och ojämn inkomstfördelning kommit att betonas mer med följden att flera s.k. "sociala program" inrättades gällande hälso- och sjukvård, näring, arbetsträning, utbildning, boende, missbruk, kriminalitet o.s.v. Syftet var att utöka de medborgerliga rättigheterna för alla samhällsgrupper främst genom ett omfattande stöd till de allra fattigaste.⁹⁸

Murray identifierar fyra faktorer som källor till denna nya socialpolitiska inriktning: ekonomins triumferande, upptäckten av strukturell fattigdom, starkare rättighetsrörelser och konstaterandet att de sociala program som fanns brast.⁹⁹ Slutsatsen blev att programmen behövde förbättras och det rådde konsensus om att det inte var de fattigas fel att de var fattiga, utan att bristen låg i historien och i systemet och att det var statens uppgift att rätta till detta.¹⁰⁰

Problembilden

Orden "*Steps to relieve misery can create misery*"¹⁰¹ sammanfattar väl Murrays budskap. Problemet är att på grund av statens klumpighet har de sociala satsningarna snarare haft motsatt effekt från dess mål att minska fattigdom, förtryck och orättvisor i landet. Mellan 1968 och 1980 fyrdubblades de offentliga utgifterna för välfärd samtidigt som den fattiga befolkningen låg konstant på 13 procent. Författaren frågar sig om insatserna i sig kan anses vara orsaken till den försämrade situationen. De allra fattigaste har fått det sämre än vad som borde ha varit fallet givet de sociala och ekonomiska förutsättningarna.¹⁰² Det allra värsta är enligt författaren att den högre skattesats som krävts för att finansiera programmen missgynnade de fattiga som arbetat hårt, men där inkomsten ätits upp av skatten.

Mer konkret menar Murray att välfärd minskar incitamenten för att själv anstränga sig och på egen hand hitta långsiktiga vägar att ta sig ur fattigdom. Ett passiviserande beroende skapas som håller de fattiga kvar i en destruktiv livsstil. Välfärd möjliggör kortsiktiga lösningar där de fattiga inte tvingas att vara innovativa och kreativa. Ett konkret exempel är att avstå från ett dåligt betalt arbete eftersom bidragen är nästan lika höga, även om detta arbete i längden skulle kunna leda till ett annat, mer välbetalt jobb. Murray stödjer sig på en undersökning som visar samband mellan inkomstbidrag och arbetsansträngning.¹⁰³

Såväl ekonomiska incitament som incitament gällande status påverkas negativt av välfärd.

⁹⁷ Murray 1984 s. 140-142.

⁹⁸ Murray 1984 s. 6, 15, 24.

⁹⁹ Murray 1984 s. 27- 33.

¹⁰⁰ Murray 1984 s. 39, 40-46.

¹⁰¹ Murray 1984 s. 9.

¹⁰² Murray 1984 s. 8-9, 135, 147.

¹⁰³ Murray 1984 s. xvii, 149-151.

Under perioden blev det accepterat att leva på välfärd och en tidigare hierarki bland fattiga där de som arbetade åtnjöt viss status försvann. Detta då gruppen fattiga homogeniserats genom att både arbetande och icke arbetande fattiga blev välfärdsstagare.¹⁰⁴

Vidare har välfärdsprogrammen negativ effekt för incitament att utbilda sig och undvika frestelsen att hamna i kriminalitet. Minskade risker för den kriminella i form av mildare straff och ineffektiva utbildningssystem uppmuntrar ungdomar att ta genvägar, och försöka bli rika snabbt. De får svårt att se att dagens ansträngningar kan få effekter i framtiden. Övriga problem som följt är ökade tonårsgraviditeter, ”oäkta” barn och högre skilsmässosiffror.¹⁰⁵

Målet och hur det uppnås

Även för Murray är det yttersta syftet minskad fattigdom och minskade orättvisor i samhället. Synen på hur detta kan komma till stånd måste dock omvärderas totalt. Man måste framhäva medelklassens livsstil även för de fattiga. Detta innebär att sätta en stolthet i att försörja sig själv, även om det knappt går ihop ekonomiskt, att vara gift och leva i en normalstor kärnfamilj där försörjaren är självklar. Istället för att stödja sig på staten tar familjen och vännerna hand om varandra. Murray förespråkar en attityd- och beteendeförändring.¹⁰⁶ Vidare har följande viktiga principer ignorerats i den amerikanska socialpolitiken:¹⁰⁷

- 1: Människor svarar på incitament, morötter i form av pengar och status och piskor i form av hårdare straff och mindre bidrag fungerar.
- 2: Människor är inte hårt arbetande och moraliska om det inte finns incitament för att vara det.
- 3: Människor måste hållas ansvariga för sina handlingar även om de är systemets offer.

Politiska konsekvenser

Författaren kommer med tre konkreta förändringsförslag för den amerikanska socialpolitiken.

Angående civila rättigheter menar Murray att principen om likabehandling innebär att alla skall tävla enligt samma regler. Därför bör alla program som ger speciella fördelar åt någon avskaffas. Att svarta har ett tydligt eftersprång på grund av att man exploaterats av vita är oacceptabelt men särbehandling, kvotering och annat lagstiftat stöd där svarta särbehandlas hjälper varken de svarta eller resten av befolkningen.¹⁰⁸

För utbildningen poängterar Murray en kostnadsfri skola för en rättvis chans i livet men att den måste vara undervisningsfokuserad och belöningsinriktad och inte tyngd av ett socialt

¹⁰⁴ Murray 1984, s. X, 150-151, 179-185.

¹⁰⁵ Murray 1984, s. 168-167.

¹⁰⁶ Murray 1984, s. xvi, 220.

¹⁰⁷ Murray 1984, s. 146, 178-179.

¹⁰⁸ Murray 1984, s. 221.

ansvar för eleverna. Murray förespråkar vidare s.k. "Vouchersystemet" vilket gynnar de som anstränger sig att hitta bra skolor och ökar flexibiliteten i utbudet.¹⁰⁹

Murray leker vidare med tanken "*...of scrapping the entire federal welfare and income-support structure for working-aged persons, including AFDC, Medicaid, Food Stamps, Unemployment Insurance, Worker's Compensation, subsidized housing, disability insurance, and the rest*"¹¹⁰. Dessa drastiska åtgärder skulle ställa den arbetsföra befolkningen utelämnad till arbetsmarknaden, familjen och vännerna och den offentliga och privata men lokala servicen.¹¹¹ Transfereringar, via skatt, är bedrägliga menar Murray. De kan vara motiverade men skall inte användas mer än absolut nödvändigt. Det är de fattiga som drabbas värst.¹¹²

Synen på individen och dess förhållande till kollektivet

Genom Murrays resonemang skymtar en tanke om att människan behöver "morötter" i form av pengar och status, för att anstränga sig och att leva ett moraliskt liv. Är systemet generöst blir vi passiviserade. Annars är vi rationella och vill bli rikare och klättra i hierarkin.¹¹³

Murray reagerar mot samhällets intrång i individens liv. Särskilt när det gäller människor som inte "förtjänar hjälp". Att uppoffra pengar (genom inkomstöverföringar till arbetslösa) eller tid (genom att behöva gå i samma klass som en som inte anstränger sig) eller trygghet (eftersom kriminalvården är så slapp) oacceptabelt.¹¹⁴ Utan att frånsäga sig ansvar för de fattiga menar författaren att det inte är staten som skall bestämma hur mycket vi skall ge till andra, särskilt inte när resultaten av programmen är så dåliga.¹¹⁵

90-talet fram tills idag

Under 90-talet kom begreppet att representera något av ett "paradigmskifte" i synen på hur utvecklingsländer skall ta sig ur fattigdom. Skiftet innebär ett större fokus på lokalbefolkning och mindre s.k. "NGOs" som motorer i utvecklingen, istället för uteslutande koncentration på stimulering av ekonomisk tillväxt. Svenska biståndsorganisationer började exempelvis samarbeta med lokala organisationer istället för att ge resurser från "stat till stat".¹¹⁶

¹⁰⁹Murray 1984, s. 223-225.

¹¹⁰Murray 1984, s. 228.

¹¹¹Murray 1984, s. 228-230.

¹¹²Murray 1984, s. 204.

¹¹³Murray 1984, s. 45, 154.

¹¹⁴Murray 1984, s. 198-199, 200, 221.

¹¹⁵Murray 1984, s. 219-202.

¹¹⁶Potter 1999, s. 176, Friedman 1992, s. 1, Karlström 1996, kap 4.

Amartya Sen, född 1933

Den indiska nationalekonomen **Amartya Sen**, representerar detta sammanhang väl. Hans bok ”Utveckling som Frihet” (1999) innehåller en utvecklingsansats med ett tydligt fokus på människors egna förmågor och möjligheter att leva sina liv och att påverka samhället. Det är ett alternativt perspektiv i den bemärkelsen att när utveckling oftast bedömts utifrån ekonomisk tillväxt, menar Sen att utveckling bör mätas i form av de friheter, eller den handlingsförmåga, som medborgarna åtnjuter. Med detta framförs en kritik mot att politiska insatser stimulerar ekonomisk tillväxt och väntar med sociala reformer som utbildning och sjukvård tills man ”blivit rikare”. Sen menar istället att ekonomisk utveckling är viktig men bara om den bidrar till att utvidga individens möjlighet att leva efter egna önskemål.¹¹⁷

Författaren syftar i första hand på utveckling i fattigare länder, vilket inte minst blir tydligt genom de exempel han tar främst från Asien och Afrika. Samtidigt skriver han att synsättet i högsta grad är berikande även för ekonomier i västvärlden.¹¹⁸ Inte minst den nyanserade fattigdomsbilden i form av ”förlust av grundläggande förmågor” där inte bara inkomstnivån spelar in är värdefull. Arbetslösheten i Europa tas som ett exempel. Kompensationen av inkomstförlusten gör att fattigdomen inte syns i siffror men de faktiska förmågorna inskränks likväl i form av exkludering, dåligt självförtroende och psykisk ohälsa.¹¹⁹

Problembilden

.....Problemet enligt Sen kan sägas vara att det finns alltför många människor som av olika anledningar så som fattigdom, analfabetism, politiskt förtryck, brist på trygghet, funktionshinder o.s.v. inte kan leva det liv de själva önskar att leva. Vidare är problemet att välstånd mäts utifrån ekonomiska faktorer eftersom detta säger lite om individens livskvalitet.

Målet och hur det kan uppnås

Målet med Sens ansats är alltså att i största möjliga mån utvidga individens frihet vilket i sin tur stärker hennes handlingsförmåga. Friheten är ett mål och samtidigt sitt viktigaste medel. Den har ett värde i sig men är samtidigt en process med en instrumentell betydelse där utvidgning av en sorts frihet leder till ökad frihet och handlingsförmåga på andra plan. Dessa olika s.k. instrumentella friheterna som samspelar med varandra utgör också grundförutsättningar för att en person ska kunna handla/agera och vara fri.¹²⁰ De viktigaste är:

¹¹⁷Sen 2002 s. 59.

¹¹⁸Sen 2002 s. 20.

¹¹⁹Sen 2002 s.36.

¹²⁰Sen 2002 s. 24-25, 56-58, 113, 158.

#Politiska friheter så som rösträtt, yttrandefrihet, censurfrihet o.s.v

#Ekonomiska möjligheter konsumtion, produktion och utbyte av varor eller tjänster.

#Sociala möjligheter, tillgång till utbildning, fungerande hälso- och sjukvård.

#Insynsgarantier handlar om en öppenhet i politiska, ekonomiska och sociala system.

#Trygghetsgarantier är en försäkran om hjälp arbetslöshet, svältkatastrof o.s.v.

Sen lägger fram empiriska samband mellan olika sorters friheter som stärker deras samlade betydelse. Politiska friheter främjar ekonomisk trygghet, sociala möjligheter underlättar ekonomiskt deltagande o.s.v. Ett konkret exempel på ett negativt instrumentellt samband är att en svältkatastrof aldrig ägt rum i en fungerande demokrati. Ofrihet i politiska rättigheter exempelvis i en diktatur minskar incitament att förebygga eller ingripa i en hungersnöd och alltså minskar trygghetsgarantierna för människorna. Ett positivt samband exemplifieras genom det faktum att utbildning är helt avgörande för att kunna utnyttja sin politiska frihet.¹²¹

Vi måste alltså, enligt Sen nyansera bilden och bedömningen av vad välstånd är och anamma ett helhetsperspektiv där alla friheter tas i beaktning (s.184). Man måste också väga in s.k. relationella faktorer som påverkar individens funktionsnivå Några exempel är personliga egenskaper, miljöskillnader och skillnader i samhällsklimat.¹²²

Politiska konsekvenser

Sen poängterar att ett samhälles institutioner och deras utformning utgör själva förutsättningen för människorna. Det är ”politikens” uppgift att garantera och stärka de olika friheterna och alla insatser bör vägledas av principen huruvida de utökar den faktiska förmågan att själv handla och kunna leva det liv man önskar leva.¹²³

Vad gäller marknadens roll skriver Sen att man visst kan erkänna och beakta att handel och transaktioner som grundläggande förutsättningar för människors liv. Det är till och med en frihet man har rätt att utnyttja. Men samtidigt måste man granska konsekvenserna av marknadsekonomi och vara beredd att begränsa eller utvidga i förhållande till människans faktiska handlingsförmåga. Det är statens uppgift att se till så att människorna har kunskap (utbildning) och möjlighet (hälso och sjukvård) att handla på en fri marknad och se till så att konkurrensen sker på någorlunda lika villkor. Den positiva inställningen till marknaden handlar om att det utökar friheterna och inte i för att det gynnar ekonomin.¹²⁴

¹²¹Sen 2002, s.18-20, .25, .30.

¹²²Sen 2002, s. 129-131,158.

¹²³Sen 2002, s. 23, .34, .51, 205.

¹²⁴ Sen 2002, s. 42, 61, 183, 205.

Staten har en aktiv men balanserad roll i Sens ansats, inte bara vad gäller att komplettera marknaden. Det är staten som har det yttersta ansvaret för att garantera friheterna men utan leverera färdiga lösningar till ”passiva” klienter. I första hand skall ett demokratiskt deltagande gynnas där individer själva kan vara med och bestämma hur samhällets resurser skall användas. Men för att detta skall vara möjligt måste ändå vissa grundläggande förutsättningar garanteras av det offentliga. Utbildning och hälsa har särskilt hög instrumentell betydelse för andra friheter som att delta i utbyte av varor och tjänster, och att delta i politiska val och i den offentliga debatten.¹²⁵

Även om staten ansvarar för institutionerna som motsvarar de instrumentella friheterna kan detta kan inkludera privata, offentliga och blandade former samt NGOs och kooperativ.¹²⁶ Sen lyfter också fram den offentliga diskussionen och vikten av att förankra övervägningar om friheter och kompensationer hos medborgarna. Vem som skall få vad och hur mycket är beslut som måste diskuteras offentligt och genomskinligt. Varje värdering som görs måste ske ”explicit” och befolkningen måste själva ansvara för värdegrunden i samhället.¹²⁷

Synen på individen och dess förhållande till kollektivet

Sen skriver själv att hans tror på en handlande och ansvars-kännande, till skillnad från en passiv, mottagande individ. Om människor ges rätt förutsättningar så kommer de att delta i samhällslivet utifrån sina egna mål och önsknings om sitt liv. Människan är aktiv utifrån de sociala möjligheter som erbjuds av samhället och med utökad frihet ökar individens initiativförmåga att klara sig själv och ta ansvar för sociala och politiska frågor. Beroende av färdiga sociala program berövar individen dess initiativkraft¹²⁸

Vidare skriver Sen att *”Den... snäva synen på individuellt ansvar - med individen liksom stående på en tänkt ö utan att hjälpas eller hindras av andra - måste vidgas, inte bara genom att man erkänner statens roll utan också genom att man inser vilka roller andra institutioner och aktörer spelar”*.¹²⁹ Människan är inte styrd av enbart egoistisk rationalitet. Hur vi utnyttjar vår frihet påverkas av idéer om rättvisa vilka kommer från social interaktion.¹³⁰

Fortsättning 90-tal: Empowermentbegreppet får fotfäste i Sverige:

Det är också under 90-talet som begreppet får fotfäste i Sverige. Dess närvaro på den politiska arenan i Sverige kan exemplifieras genom en sökning i Sveriges Riksdags webbaserade

¹²⁵ Sen 2002, s. 51, 64-65, 75, 185, 391.

¹²⁶ Sen 2002, s. 48,156.

¹²⁷ Sen 2002, s. 227,389.

¹²⁸ Sen 2002, s. 26, 33-34, 51, 75.

¹²⁹ Sen 2002, s. 392.

¹³⁰ Sen 2002, s. 363, 387.

lexikon som omfattade propositioner och skrivelser, motioner, utredningar och betänkanden, nästan alla från mitten av 90-talet fram tills idag. Ordet empowerment har ca 180 träffar totalt i ovanstående grupper. Den svenska översättningen ”egenmakt” har motsvarande 250 träffar. Detta kan jämföras med ett ord som ”demokrati” och ”solidaritet” som har över 5000 träffar vardera bara bland propositioner och skrivelser.¹³¹ En översiktlig genomgång visar att begreppen empowerment och egenmakt är vanligare i några återkommande kategorier som exempelvis ”gender empowerment” som handlar om jämställdhet mellan könen inom olika sektorer, empowerment som integrationsstrategi och verktyg mot diskriminering eller empowerment och funktionshinder.¹³²

Ett exempel på ett mer aktivt lanserande av begreppet i Sverige är SSUs version av egenmakt från 1993 där det ställs i kontrast mot den utbredda vanmakten. SSU förespråkar decentralisering av makten via nya arbetsformer: kooperativ och social ekonomi. Att inkorporera begreppet egenmakt är ett försök att förnya politiken och komma med ett alternativ till en omfattande liberal kritik mot den svenska välfärdsstaten. Författaren menar att den borgerliga marknadsbaserade lösningen på vanmakten får bifall eftersom man från socialdemokratiskt håll inte kommit med något alternativ.¹³³ Social ekonomi innebär ett system av kooperativa föreningar på lokal nivå som drivs utifrån egna upplevda behov och där allt överskott återinvesteras i verksamheten eller förbättrar servicen eller till sociala projekt i närområdet. Enligt författaren har det funnits en sådan tradition i Sverige under tidigt 1900-tal men som inte getts möjlighet att utvecklas då staten tagit över ansvaret för välfärdstjänsterna. Social ekonomi kan komplettera men inte ersätta offentlig sektor.¹³⁴ Mot slutet av 90-talet kom också en ansats till att införa begreppet från borgerlig sida genom arbetsgruppen ”mot social segregation och utanförskap”.¹³⁵

¹³¹ www.rikslex.se 2008-11-15

¹³² www.rikslex.se 2008-11-15

¹³³ Eneroth 1993, s. 8-10.

¹³⁴ Eneroth 1993, s. 11, 28, 39.

¹³⁵ Trägårdh 2000, s. 47.

Sammanfattande analys av begreppets historia:

Vi kan lätt konstatera att begreppet inte har en tydlig politisk innebörd. Empowerment var från början ett perspektiv bland vänsterinriktade socialarbetare, politiker och författare men har senare fått parallella betydelser i liberalare sammanhang av olika grad.

Skillnaderna är stora mellan de tre författarna som här representerar olika betydelser som empowerment kommit att få. De uttrycker alla en oro för passivitet och maktlöshet hos befolkningen. De menar alla att befolkningen berövats sin egentligen aktiva karaktär och de kritiserar alla hjälp till fattiga i form av färdiga lösningar uppifrån. Men där slutar likheterna. Freire och Murray har direkt motsatta uppfattningar på flera punkter, Sen hamnar oftast någonstans mittemellan. Mest tydligt är detta i synen på statens och marknadens roll för människornas empowerment där marknadssystemet, enligt Freire är själva problemet och staten en del av lösningen, när det sammanhang som Murray representerar skulle säga precis tvärt om. Sen betonar istället staten *och* marknaden som viktiga förutsättningar för människornas frihet. En annan punkt där Freire och Sen skiljer sig från Murray är hur de ser på individens deltagande i och ansvar för samhället. Empowerment är hos de första en process hos både individen och kollektivet där individen kommer använda sin frihet och makt till ett demokratiskt deltagande för kollektivets bästa. Detta till skillnad från det andra fallet där kollektivet inte anses vara individens ansvar på samma sätt. Istället är empowerment detsamma som att inte vara beroende av samhället utan att kunna ta hand om sig själv. Aktiviteten har här även ett starkt samband med incitamenten pengar och status. Det hela kan sägas mynna ut i tre ganska olika ”modeller” för varför och hur människor kan och bör ges större inflytande över sina liv, d.v.s. empowerments olika dimensioner.

1)

Empowerment behövs för att marknadssystemet skapar ett behov hos vissa samhällsgrupper att förtrycka andra och hålla dem kvar i passivitet.

Problemet ligger i strukturen, denna kan genom revolution ersättas med en bättre struktur

Makten måste erövras underifrån men kan stimuleras genom att ”väcka” de förtryckta

Resurser behöver omfördelas av samhällets och en ansvarstagande stat är sedan del av lösningen som fördelare av resurser och garant för att undvika ojämlikhet och förtryck.

Individen är fri men friheten tvingar henne att ta ansvar även för kollektivet. Det ligger i hennes natur att aktivt engagera sig i samhället och i andra. Empowerment är en individuell och en kollektiv process

2)

Empowerment behövs för att staten tagit ett för stort ansvar och skapat passivitet och beroende hos den fattiga befolkningen genom sociala program och bidragssystem.

Problemet kan tillskrivas staten som aktör som genom sitt agerande tagit bort individernas incitament till att anstränga sig. Vidare kan man inte skylla fattigdom på strukturen eller "systemet", ansvaret måste ligga hos individerna.

Makten kommer till människorna genom incitament att anstränga sig vilka blir aktuella först när den sociala välfärden tagits bort och de fattiga tvingas att börja arbeta.

Resurser behöver inte omfördelas aktivt. Höga skatter är förödande för incitamenten att arbeta. Marknadssystem ökar valfriheten och gynnar den som anstränger sig.

Individens frihet är viktigast och hon skall inte bli "offer" för kollektivet genom skatter och andra åtaganden. Människan är rationell och handlar för att kunna stiga i ekonomiska hierarkier och i statussystem. Man har ansvar för att hjälpa andra i nöd, men bara om man själv vill och om man anser att den andre har förtjänat det. Stort ansvar har man däremot för den närmsta familjen. Empowerment en process hos individen.

3)

Empowerment behövs för att fattigdom, ojämlikhet och andra förhållanden hindrar människor att uppnå full handlingsförmåga och därmed är berövade sin frihet.

Problemet berör strukturen i form av en orättvis världsordning men också staten/eller politikerna som aktörer som ignorerat andra välfärdsåtgärder än de ekonomiska.

Makten kan folket nyttja om de bara har de tillräckliga förutsättningarna i form av kunskap, hälsa, mod, tid o.s.v. Detta grundansvar måste tas av staten.

Resurser behöver omfördelas till en viss gräns. Statens roll är att garantera de grundläggande friheterna så att handlingsförmågan garanteras, detta kan innebära mer kompensation till mer behövande. Även marknaden är en förutsättning för friheten men den behöver kompenseras och regleras för att fungera rättvist.

Individens frihet är lika central som samspelet med kollektivet. Människan är egoistisk, men inte bara. Det ligger också i vår natur att ta ansvar för helheten och vilja påverka samhällets utveckling. En förutsättning för det är dock att handlingsförmågan är garanterad. Empowerment en process hos individen och kollektivet

Beskrivning av fördjupningsområde: Folkhälsopolitiken i Sverige

Folkhälsopolitik som ett samlat ämne och eget fokus för politiska mål och strategier är ett relativt sentida fenomen i Sverige. Det var inte förrän under 1980-talet som detta "tvärssektoriella" angreppssätt tog sig form. Uppmärksammanden hade gjorts om att hälsa har starka samband med livsstil och levnadsvillkor och att Sverige, som å ena sidan har en hög levnadsstandard, samtidigt uppvisar stora skillnader i hälsa mellan olika samhällsgrupper. Även samhällsekonomiska skäl var viktiga utgångspunkter då ökad ohälsa, exempelvis i form av ökad stress i arbetslivet, blivit en allt tyngre ekonomisk börda.¹³⁶ 1995 tillsattes Nationella Folkhälsokommittén med uppdraget att utarbeta nationella mål för att främja folkhälsan, förebygga ohälsan, minska hälsorisker och förhindra undvikbar funktionsnedsättning.¹³⁷ Några år senare kom ett tilläggsdirektiv till kommittén att också beakta pågående utarbetning av en Hälsa-för-alla-strategi inom WHO.¹³⁸ Jag har studerat dokument som följt på inrättandet av denna kommitté, dvs den omfattande utredningen, socialdemokraternas proposition samt den omarbetade proposition som efter regeringsskiftet kom från den borgerliga regeringen. Information som presenteras har valts ut för att den anses nödvändig för förståelsen av vilken innebörd som empowerment har fått.

Empowerment/egenmakt inom Folkhälsopolitiken

.....I de studerade dokumenten dyker empowerment upp först genom den aktuella propositionen 2007/08:110 "En förnyad Folkhälsopolitik". I denna kan vi läsa att:

*"Med denna proposition förnyar regeringen folkhälsopolitiken. En verkligt effektiv folkhälsopolitik skall genomföras med utgångspunkt i den enskilda människans integritet och valfrihet. Regeringen avser att framöver fokusera på effektiva hälsofrämjande insatser inriktade på den enskildes intressen, ansvar och möjligheter att främja den god hälsa"*¹³⁹.

Empowerment är ett begrepp som de menar kan fungera som vägledande i denna nya folkhälsoansats.¹⁴⁰ Regeringen markerar alltså genom den nya propositionen att en ny syn på hälsa är aktuell och att empowerment är ett centralt begrepp i sammanhanget. Innan dess definition och konsekvens beskrivs närmre måste vi därför först gå ett steg bakåt i tiden för att ta reda på i förhållande till vad som politiken förnyas? Empowermentbegreppets innebörd här kan inte förstås utan att ställa det "förnyade" folkhälsoperspektivet i relation till det tidigare.

Vilka är då skillnaderna mellan den socialdemokratiska och den borgerliga propositionen?

¹³⁶ SOU 1998:43 s. 22

¹³⁷ SOU 1998:43 s. 10

¹³⁸ SOU 1998:43 s. 1

¹³⁹ Proposition 2007/08:110 s. 22

¹⁴⁰ Proposition 2007/08:110 s. 10

Hur har man förhållit sig till utredningens förslag? Vilka omständigheter i den socialdemokratiska propositionen är det som den nya regeringen inte är nöjd med? Här redovisas enbart skillnader i förhållande till de två punkterna: folkhälsopolitikens övergripande mål och hur man ser på demokrati, delaktighet och inflytande. Andra skillnader lämnas därhän då de inte har samma direkta relevans för förståelsen av empowerment.

Kort kan sägas att ingen av propositionerna är ”tung” i den bemärkelsen att inga större, konkreta förändringar i förhållande till lagar eller resurser är aktuella och ingen ändrad ansvarsfördelning mellan sektorer förespråkas. Det handlar om mål och strategiformuleringar och om identifiering av områden inom andra sektorer vilka anses viktiga för hälsan. Båda propositionerna består av dels övergripande nationella mål och ett antal identifierade målområden, där demokrati och delaktighet utgör det första. Inom dessa finns mer detaljerad beskrivning för folkhälsoarbetet och dess samordning på lokal, regional och nationell nivå.¹⁴¹

Utredningen: ”Hälsa på lika villkor”: *Individen och strukturen betonas.*

Utredningskommittén bestod av företrädare för de olika riksdagspartierna, kommun- och landstingsförbunden, statliga myndigheter, den fackliga rörelsen och forskarvärden och ett stort antal ”experter” har arbetat fram material som legat till grund för slutbetänkandet. Betänkandet innehåller en omfattande kartläggning av hälsotillståndet i landet samt identifierade utvecklingslinjer och utmaningar inför framtiden men också värderingar och etiska utgångspunkter. För vårt intresse framkommer bland annat att:

- 1) Genom den humanistiska människosynen ska alla människor ha lika möjligheter att förverkliga sina strävanden och samhället måste förebygga den ohälsa som innebär att individens frihet hämmas. Målet för samhällsutvecklingen att sträva efter att människor själva skall kunna fritt forma sina liv. Individen har det yttersta ansvaret för sin egen hälsa.¹⁴²
- 2) Att hälsotillståndet samtidigt är en fråga om social, etnisk, köns- och ålderstillhörighet. Inkomstspridning, fattigdom och utanförskap är riskfaktorer för ohälsa. En av faktorerna här är att känslan av delaktighet och inflytande i samhället minskar ju längre utanför man hamnar och ju mindre man är med och påverkar sin egen och samhällets situation.
- 3) Eftersom individens förutsättningar för hälsa påverkas av sociala förutsättningar måste folkhälsoarbetet vara både individ och strukturinriktat. Följande resonemang backar upp detta:

I en internationell utblick beskrivs olika sätt att se på folkhälsoproblematiken. I USA, England (då) och även EU har man tenderat att utgå från ett s.k. ”sjukdomsinriktat” perspektiv vilket innebär att förändringen främst kan ske genom att ändra beteendet hos

¹⁴¹ Proposition 2007/08:110 och Proposition 2002/03:35

¹⁴² SOU 2000:91 s.75, 106

identifierade individer eller grupper. Ohälsans orsaker anses i första hand ligga hos individen och folkhälsoarbetet bör vara inriktat på att förändra ohälsosamma levnadsvanor, oftast genom ”hälsoupplýsning”.¹⁴³ WHO:s hälsoperspektiv, tydligt exempelvis i Finland och Holland, är mer ”jämlighetsinriktat” och innebär även ett större beaktande av att även strukturella faktorer påverkar beteendet och därmed hälsan och därför också kräver insatser på samhällsnivå. Sveriges folkhälsopolitik, menar man, måste ligga i linje med den senare linjen och utforma integrerade individ- och samhällsinriktade strategier för bättre hälsa.¹⁴⁴

I sammanhanget diskuteras bland annat Amartya Sens syn på ohälsa i form av ”frihetsinskränkning”. Resonemanget landar i slutsatsen att ”*det är jämlikhet i sjuklighetens konsekvenser för människors möjligheter att kontrollera och styra sina livsvillkor som är avgörande*”.¹⁴⁵ Det kan alltså råda ojämlikhet i hur en människa kan omsätta sin potentiella frihet i god hälsa beroende av individuella och strukturella förutsättningar. Åtgärder mot ohälsans orsaker måste mätas mot hur de bidrar till denna jämlikhet vilket också påverkar synen på hälsobegreppet och balansen mellan effektivitet och jämlikhet.¹⁴⁶

Sammanfattningsvis är det alltså individen som har ett grundläggande ansvar för sin egen hälsa men möjligheter att ta detta ansvar underlättas om ekonomiska och sociala resurser finns att styra sitt eget liv. Det är samhällets uppgift att skapa stödjande strukturer och miljöer för människans möjlighet att själv bevara och förbättra hälsan.

Proposition 2002/2003:35, ”Mål för folkhälsan”. Regeringen följer utredningen

Det övergripande målet: Syftet med folkhälsopolitiken att skapa samhällseliga förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen. Det anses särskilt angeläget att folkhälsan förbättras för de grupper som är mest utsatta för ohälsa. Detta är viktigt så väl för den enskildes välbefinnande som för samhällets utveckling. En god hälsa på lika villkor innebär en utgångspunkt i att såväl strukturella som individuella faktorer påverkar hälsan.¹⁴⁷

Delaktighet och inflytande: Propositionens första målområde ”Delaktighet och inflytande i samhället” beskrivs som en kärnfråga för ett demokratiskt samhälle som också har visat sig påverka folkhälsan. Vidare skriver regeringen att ”...särskild vikt skall läggas vid att stärka förmågan och möjligheten till social och kulturell delaktighet för ekonomiskt och socialt utsatta personer samt vid barns, ungdomars och äldres möjligheter till inflytande och

¹⁴³ SOU 2000:91 s. 107

¹⁴⁴ SOU 2000:91 s. 108, 202

¹⁴⁵ SOU 2000:91 s. 80

¹⁴⁶ SOU 2000:91 s. 79-80

¹⁴⁷ Proposition 2002/03:35 s. 1, 24

delaktighet i samhället”.¹⁴⁸

Två underområden anses extra viktiga för målområdet: solidaritet och samhällsgemenskap och stödjande sociala miljöer för individen. Solidaritet och samhällsgemenskap för att det skapar ett ”kitt” mellan medborgarna som är viktigt för att kunna arbeta mot en hälsa på lika villkor. Minskad fattigdom och boendesegregation samt kompensatoriska resurser vid behov är insatser som går i linje med detta mål. Stödjande sociala miljöer för individen syftar till individens behov av att känna sig delaktig i samhället sammanhang i tillvaro. Detta minskar sårbarhet, isolering och otrygghet. Samhället kan främja miljöer så som förenings-, bildnings- och kulturliv för att stimulera delaktigheten. Även kunskap och utbildning för ökad känsla av sammanhang nämns som viktiga faktorer. Regeringen anser dock att det redan finns målformuleringar som täcker dessa uppmärksammanden. Målet inom arbetsmarknads- och arbetslivspolitikerna om en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning, god ekonomisk tillväxt och fungerande arbetsvillkor överrensstämmer väl med hälsomålen. Likaså barn-, ungdoms- och äldrepolitikens formuleringar om ökad delaktighet och inflytande. Även socialtjänstpolitikens skydd för utsatta grupper är förenliga med folkhälsopolitikens mål.¹⁴⁹

Reservationer, motioner: -*Missnöje med att individens eget ansvar ignoreras*

Det har dock funnits skillnader i synen på hur folkhälsotemat bör angripas. Redan i anslutning till slutbetänkandet gjorde exempelvis den moderata ledarmoten Leif Carlson en reservation där han skriver att ”... ett betänkande om folkhälsa till sin natur alltid blir synnerligen politiskt kontroversiellt. Detta därför att information och åtgärder i denna fråga berör en av samhällets kärnfrågor – relationen mellan stat och individ”.¹⁵⁰ Han är kritisk mot målet om hälsa på lika villkor och menar att utredningen anammar ett ”politiserat hälsobegreppet”. Med detta menar han att den socialdemokratiska modellen som kräver höga skatter tas som självklar utgångspunkt för hälsosynen. Detta innebär också att staten omfattande får lägga sig i individens liv. Carlson menar istället att detta är en källa till ohälsa då resultatet blir bidragsberoende och passivitet. Människor hindras från att ta sig från utsatta miljöer som i sig är en orsak till ohälsa. Carlson vill se förslag som minskar arbetslösheten, dvs avreglering av arbetsmarknaden och lägre skatter som gör att egna ansträngningar lönar sig. Det är främst genom ett arbete man kan ta sig ut ur maktlöshet. Propositionen innebär inga reella möjligheter att påverka sin situation.¹⁵¹ Vidare menar han att målet med jämlik hälsa och fokus på att minska inkomstklyftor inte skulle gynna en allmän god hälsa. Utredningen

¹⁴⁸ Proposition 2002/03:35 s. 47

¹⁴⁹ Proposition 2002/03:35 s.47-48, 107

¹⁵⁰ SOU 2000:91 s. 215

¹⁵¹ SOU 2000:91 s. 215-216

ignorerar den enskildes ansvar och integritet och vill istället styra fria människor. Man förespråkar kollektiva lösningar för individuella problem vilket medför att det individuella ansvarstagandet omöjliggörs. Det är inte staten som skall ansvara för den personliga hälsan. Maktlösheten beror på brist på möjligheter att påverka den egna livssituationen. Passivitet är en följd av att det inte lönar sig att utbilda sig, vara innovativ och söka arbete.¹⁵²

Ungefär samma budskap återkommer i remissvar från arbetsgivarföreningen och moderata kvinnoförbundet och i motioner och följdmotioner från moderaterna.¹⁵³

Även kd menar i en motion att propositionen har en övertro på ”välfärdsstatens förmåga att lösa alla folkhälsoproblem”. Och att för lite hänsyn ges till den enskildes intressen, ansvar och möjligheter att främja en god hälsa. Man anser att det finns en stor potential till förbättrad folkhälsa just genom arbete i form av saklig hälsoinformation, mot individer så att de själva kan ta hand om sin hälsa. Därför saknar de saklig hälsoinformation som ett målområde.¹⁵⁴

2007/08:110, ”En förnyad Folkhälsopolitik” -Individens ansvar får större utrymme

Det övergripande målet: Regeringen skriver att folkhälsoarbetet bör ha människans behov av integritet och valfrihet som grund och bygga på sambandet mellan hälsans villkor och individens förutsättningar. Det är allas ansvar att främja hälsan, inte bara de myndigheter och organisationer som redan idag har arbetar med folkhälsofrågor. Ansvaret måste utvidgas till att också i högre grad inkludera de privata och frivilliga sektorerna och människorna själv. På så sätt kan individens inflytande och behov tillfredställas mer flexibelt. Det hälsofrämjande inslaget i det förebyggande folkhälsoarbetet bör vidare betonas. Kommuner och landsting har en nyckelroll inom folkhälsoarbetet och bör utveckla sina metoder och verktyg.”¹⁵⁵

Delaktighet och inflytande i samhället: Demokrati, skriver man, innebär att kunna påverka och ha inflytande i samhället, annars uppstår maktlöshet och utanförskap. Brist på inflytande har ett starkt samband med hälsa. Även här tar man utgångspunkt i att gemenskap och social samhörighet är bra för möjlighet till inflytande och för hälsa samtidigt som detta gynnar samhällsekonomin. Att satsa på sociala relationer, delaktighet och inflytande är med andra ord ett bra sätt att främja hälsa på. Hög sysselsättningsnivå och ett tryggt välfärdssystem är grunden i detta. Regeringen måste även i linje med detta jobba för att minska utanförskapet hos olika grupper genom utökad samarbete med privata och ideella aktörer.¹⁵⁶

Utökad samverkan mellan staten och den ideella sektorn.

¹⁵² SOU 2000:91 s. 215-216

¹⁵³ Se exempelvis motionerna 25 och 29 till proposition 2002/03:35

¹⁵⁴ Se So 30 till proposition 2002/03:35

¹⁵⁵ Proposition 2007/08:110 s. 1, 6, 42

¹⁵⁶ Proposition 2007/08:110 s. 42-49

- # Öka kunskap om hälsotillståndet bland landets minoriteter och lyfta fram dessa
- # Inflytande över vardagen genom ökade valmöjligheter, speciellt för funktionshindrade och äldre. Regeringen vill undersöka nya och utökade former för ”vårdvalssystem” inom äldreomsorg, hemtjänst och andra serviceområden.
- # Stärka egenmakten genom ökad kunskap om hur det politiska systemet fungerar.
- # Arbeta mot jämställdhet och diskriminering
- # Insatser för funktionshindrades fulla deltagande i samhället.

Några övriga punkter i propositionen som bidrar till och ökar egenmakt.¹⁵⁷

- # Egenvård, hälsoinformation via Internet, utan inblandning från hälsoprofessionerna.
 - # Sälvhjälpsgrupper, ökat stöd till tex AA och Viktväktarna, gärna i grupp.
 - # Stödja föräldrar i deras föräldraskap
 - # Hälsöfrämjande arenor så som arbetsplatsen, bostadsområdet, skolan, familjecentraler och sjukhus där många skador och sjukdomar förebyggs.
 - # Hälsoinformation från offentliga aktörer som hjälper till att fatta de hälsosamma valen.
- Detta är planerade och riktade aktiviteter där människor ges information om hälsa och därmed får möjlighet att frivilligt genomföra förändringar i sitt beteende. Genom informationen stärks individernas självkänsla så att de blir i stånd att aktivt göra något åt sin hälsa.
- # Motiverande samtal som strategi för beteende och livsstilsförändring.

”Empowerment” eller ”egenmakt” är ett begrepp som går väl i linje med ovanstående mål. Definitionen lyder ”...*möjligheterna för människor att tillskansa sig inflytande över den egna livssituationen*”...och att ”... *genom ökad kunskap och insikt om vad som krävs för att man skall kunna påverka den egna hälsoutvecklingen och åtnjuta rätten till bästa uppnåeliga hälsa*”.¹⁵⁸ Empowerment understryker vikten av att individerna själva ges möjlighet att formulera sina problem och lösningar. Därför bör ”*folkhälsopolitik ha den inre motivationen, och inte den yttre styrningen*”, som fokus för insatser.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Proposition 2007/08:110 s. 10-17

¹⁵⁸ Proposition 2007/08:110 s. 10

¹⁵⁹ Proposition 2007/08:110 s. 10

Sammanfattande analys av empowerment i ”En förnyad folkhälsopolitik”.

Efter ovanstående beskrivning gör jag tolkningen att empowerment kan ses som en del av ett avståndstagande, främst på ett principiellt plan, mot socialdemokraternas sätt att ta sig an folkhälsopolitiken. Kärnan i meningsskiljaktigheterna ligger i synen på statens förhållande till individen och huruvida folkhälsopolitiken ska vara individinriktad eller individ- och strukturinriktad, eller åtminstone var tyngdpunkten skall ligga. När den socialdemokratiska regeringen belyser redan existerande samhällsinriktade åtgärder som medverkar till ett jämlikare samhälle och som också gynnar de folkhälsopolitiska målen, betonar den nya regeringen även insatser som mer direkt påverkar och ”lägger bollen hos” individen. Empowerment blir i det här fallet ett begrepp som faller i linje med den mer individinriktade formen eftersom det betonar vikten av att stimulera individens *egen* förmåga att ta sig ur situationer av ohälsa.

En identifierad källa till ohälsa är känslan av att inte kunna påverka sin vardag då för många beslut tas över ens huvud. Empowerment medför då att folkhälsoarbetet ska vara inriktat på att ge tillbaka denna vardagsmakt. Detta bland annat genom att lägga fler av de ”vardagliga besluten” hos individen så som att kunna välja mellan olika ”välfärdsleverantörer”, genom kunskap om hur man gör de hälsosamma livsvalen samt kunskap om det politiska systemet. Ett för hälsan delat ansvarstagande mellan privata, ideella och offentliga aktörer samt främst individen själv ökar möjligheterna för empowerment.

Inte minst genom de invändningar som gjordes mot utredningen och den socialdemokratiska propositionen, bland annat av personer som sedan varit med och utarbetat den nya propositionen, framkommer det att det finns en uppfattning om att myndigheternas och statens ansvarstagande i sig kan vara en orsak till ohälsa eftersom individen då berövas ansvar, delaktighet och kontroll över sitt eget liv. Empowerment kan därmed delvis tolkas som en process där denna ”skevhet” återställs.

Skillnaden i betoning är tydlig inte minst genom formuleringarna i de övergripande målen men får alltså också följer på inriktningen hos de lite mer detaljerade förslagen under målområdet demokrati och delaktighet.. Hälsoinformation för beteendeförändring och fritt vårdval kanske är de mest tydliga exemplen.

6) Slutdiskussion

Här fortsätter min analys som alltså bygger på de sammanfattande avslutningar som redan gjorts. Jag kommer inledningsvis att ställa propositionen i förhållande till begreppets historia för att i nästa steg ta de teoretiska utgångspunkterna till hjälp i ett försök att besvara huvudfrågan som alltså löd: *Hur kan empowermentbegreppet förstås utifrån dess förekomst och innebörd inom "den förnyade folkhälsopolitiken"?*

En första möjlighet är att undersöka om jag kan tolka propositionen som representativ för ett empowermentperspektiv i största allmänhet och därmed också som en slags vägledare för den praktik jag som socionom är en del av och vars definition innehåller samma begrepp.

Först och främst behövs ett påpekande om att varken propositionen i sig eller empowermentbegreppet här gör anspråk på att motivera några aktuella eller konkreta förändringar i lagar eller gällande ansvarsfördelning mellan samhällssektorer. Syftet är att formulera övergripande mål för svensk folkhälsopolitik som enat fokus. Det jag diskuterar här är, nog så intressanta, men dock övergripande förhållningssätt som skymtar i dokumenten, huruvida detta kan få mer direkta konsekvenser är omöjligt för mig att spekulera i.

Empowerments innebörd i propositionen tolkade jag som en del av ett betonande av individens eget ansvar för sin hälsa. Begreppet representerar en inre process hos individen av ökat ansvar och kontroll vilken folkhälsopolitiken bör vara inriktad på att stimulera. I förhållande till den historiska genomgången kan vi se att detta inte representerar en allmän uppfattning om vad empowerment är. Det finns nämligen ingen sådan gemensam uppfattning. Det finns till och med perspektiv som direkt motsäger varandra i synen på hur och varför människors makt över sina liv kan och bör öka. Innebörden i den borgerliga propositionen, så som jag har tolkat den, motsvarar varken den ursprungliga betydelsen av empowerment och inte heller någon aktuellt rådande uppfattningen. Propositionen kan sägas anknyta till historien genom att mer eller mindre likna de olika förståelserna av empowerment som jag försökt bena ut. Här diskuteras några exempel på hur empowermentbegreppet i propositionen förhåller sig till de tre olika modellerna.

Angående synen på varför empowerment behövs är begreppet i propositionen mest lik den modell som representeras av Murray. I propositionens sammanhang finns resonemang om att den inre processen och inte den yttre styrningen skall fokuseras och att statens utbredda ansvarstagande i sig är en av källorna till ohälsan och alltså en av anledningarna till att empowerment behövs. Detta framkommer också genom Carlssons och Husmarks motioner och reservationer där argumentationen om brist på incitament till att arbeta och om

bidragssystemens passiviserande effekt är nästan identiska med Murrays. Ser vi istället till hela propositionens innehåll blir bilden dock mer nyanserad. Det understryks på andra ställen i propositionen bland annat att ett tryggt välfärdssystem är grunden för möjlighet till deltagande vilket ju är en traditionell inställning i Sverige och även är nära Sens och för den delen också Freires resonemang.

#Den makt som åsyftas i propositionen och synen på hur denna kan stärkas är vidare långt ifrån lik den som Freire menade. Propositionens vardagsmakt och möjligheter till att påverka den egna livssituationen är något annat än den grundläggande omfördelning och förändring av maktstrukturer som hans pedagogik uppmanade till. ”Medvetandegörandet” är i och för sig en individuell process men för ett högre mål på ett kollektivt plan. Empowerment i propositionen handlar om att stimulera en inre process eller känsla av kontroll över den egna livssituationen som är bra för den egna hälsan. Det behöver i och för sig inte betyda att man ignorerar individens ansvar för samhället, bara att det inte är vad man menar med empowerment. Innebörden ligger oavsett långt från den ursprungliga betydelsen.

#Ett sista exempel får utgöras av propositionens betoning av vardagsmakt genom utökade former för privata, ideella, kooperativa men marknadsbaserade vårdvalsmöjligheter gällande välfärdsservice. Dels genom det faktum att individen får göra valet själv men också för att den ökade konkurrensen breddar utbudet och möjligheten till mer specialanpassade lösningar. Förslaget går i linje med både Sens och Murrays uppfattning om vad ”egenmakt” innebär men däremot inte med Freires modell som ju identifierar detta system som ofrihetens orsak.

Att empowerments direkta innebörd enligt ovanstående exempel skulle hamna någonstans mellan de två liberalare modellerna behöver nödvändigtvis inte färga hela propositionen. Man skulle kunna uttrycka det som att empowermentbegreppet är det mest ”liberala” inslaget i en proposition som annars betonar vikten av ett tryggt välfärdssystem, ekonomiska och sociala förutsättnings samband med hälsan samt behov av solidaritet och gemenskap. Empowerment representerar just den där lilla perspektivförskjutningen som innebär att folkhälsoarbetets fokus skall ligga mer på individen än på strukturen.

Om empowerment vidare ingår i ett avståndstagande mot den tidigare propositionen skulle man kunna göra antagandet att den förra skulle innebära ”inte – empowerment”. I den socialdemokratiska propositionen använder man inte heller sig av begreppet. Samtidigt kan vi se att de resonemang som i denna förs kring hur hälsan kan främjas genom syftet att förse individer med tillräckliga resurser och att kompensera för dem som ligger efter är väldigt lika andra varianter av empowerment. Att betrakta ”jämlighet i sjuklighetens konsekvenser för

människors möjligheter att kontrollera och styra sina livsvillkor” som vägledande för prioriteringar och resursfördelning är uttalat hämtat från Amartya Sens frihetsbegrepp. Denna betoning på garanterandet av människans handlingsförmåga ibland på bekostnad av den samhällsekonomiska rationaliteten har beskrivits som empowerment i andra sammanhang.

Ovanstående resonemang landar i iakttagelsen att innebörden av begreppet i propositionen bara står för ett sätt av många att tolka vad empowerment är. Det är därför inte möjligt att betrakta den som representativ och därmed inte heller som en självklar vägledare i mitt arbete som socionom. Men, hur kan jag då förstå begreppet i sammanhanget? Genom de teoretiska utgångspunkterna blir olika tolkningsalternativ möjliga.

En första iakttagelse handlar om att empowermentbegreppet egentligen inte verkar tillföra något nytt till folkhälsodiskussionen. Det får i sammanhanget representera individens eget ansvar och kontroll, men samma diskussion fördes redan innan begreppet introducerades. Empowerment dyker upp i den senaste propositionen men meningsskiljaktigheterna har varit dem samma sedan utredningen påbörjades. I grund och botten handlar det om olika åsikter gällande förhållandet mellan individen och staten. Det verkar som om begreppet hamnat mitt i den ständigt pågående debatten mellan principen om individens frihet och den om jämlikhet mellan samhällets medborgare. Bo Rothstein beskriver det som att dessa två i grunden oförenliga politiska principerna diskuterats så länge det funnits politik. Denna oförenlighet kanske är så grundläggande att även ett begrepp som empowerment, på den politiska arenan, alltid kommer att tolkas via en av dessa principiella utgångspunkter. Detta innebär ett stort problem för ett perspektiv vars syfte är att medborgarna, och inte politikerna, tjänstemännen eller forskarna ska få mer makt. Kommer man inte längre än denna diskussion, och finns det ingen möjlighet för ett nytt perspektiv att tränga igenom denna konflikt kan inte heller någon förändring ske. Då är inte heller empowerment ett relevant begrepp utan bara en ny förklädning för ett klassiskt budskap. Om begreppet i propositionen inte får några egentliga konsekvenser är vi långt från de förändringar som ett fullt genomförande av exempelvis Sens empowermentansats motiverar. En viktig poäng hos honom, och även hos Freire är ju att den här diskussionen inte ens i första hand ska föras av politiker och utredare, utan av folket.

Som jag ser det finns det då två vidare möjligheter att förstå eller förhålla sig till begreppet på. Ett första alternativ är att inte tillmäta begreppet så stor betydelse överhuvudtaget och mer betrakta det som ett modeord. Det är inte svårt att utifrån mitt material stämma in med de

författare som ser på empowerment som ett en gång radikalt begrepp som idag bara är ett ytligt modeord som politiker och tjänstemän gärna använder för att få sympatier eller projektanslag. Det stämmer väl med mitt material att det sammanhang som Freire representerar är den mest radikala betydelsen av empowerment då man efterfrågade en total omfördelning av samhällets resurser för att de fattiga och förtryckta skulle få en reell möjlighet att forma sina egna liv. I propositionen betonas begreppet i och för sig ganska starkt men den föreslår och motiverar inte några egentliga större förändringar som dessutom skulle genomföras med eller utan empowermentbegreppets hjälp.

Ett annat alternativ är att tvärtom se på begreppet som ett betydande medel för att skaffa sig, utöva och/eller spegla politisk makt. Enligt Barbara Cruikshank är empowerment ett förfinat maktmedel som utvecklats efter det att staten av olika anledningar förlorat sin legitimitet att styra medborgarna med. Genom att på ett plan förespråka individens eget ansvar och inflytande och samtidigt fortsätta att definiera vad detta inflytande skall användas till, lurar befolkningen att tro att deras valfrihet har ökat. Propositionens formulering om ”samhällsinformation som hjälper individen att göra de rätta valen” blir intressant utifrån Cruikshanks resonemang. En stor poäng görs av att medborgarna själva ska ta ansvar och förfoga över besluten kring sin egen hälsa. Det finns samtidigt föreskrifter om hur många sexuella partners man bör ha, hur många gånger i veckan man bör motionera, hur mycket man skall arbeta, äta, dricka, röka o.s.v. I ena handen ges människorna därmed en lapp som representerar ökad valfrihet och ansvar samtidigt den andra förses med en lista på vad denna valfrihet skall användas till, gärna uppbackat med vetenskapliga studier på vad som är ett hälsosamt liv. Det stämmer också att begreppet inte innebär att någon politisk makt lämnas över till medborgarna. Propositionen nämner ökat stöd till frivilligorganisationer, fortsatt kommunalt ansvarstagande och utökade vårdvalssystem men inget som tyder på riktig omfördelning av makt. Enligt Cruikshanks resonemang är ett vårdvalssystem bara ”låtsasmakt” eftersom makten, på ett annat sätt, fortsätter att vara koncentrerad i samma sfär.

Vi kan också förstå empowerment utifrån Laclaus och Faircloughs horisont. Enligt detta synsätt har begreppet hamnat i en maktkamp mellan olika politiska diskurser där den som får definitionsföreträde gällande dess innebörd får mer makt. Den borgerliga regeringen kan då sägas använda sig av propositionen för att knyta till sig empowermentbegreppet efter att ha identifierat det som ett positivt laddat nyckelord bland dem som är drabbade av ohälsa och de som arbetar med och forskar om hälsa på olika sätt. För regeringen handlar det då om att på

ett övertygande sätt få ihop empowerments innebörd med den borgerliga verklighetsbilden och det styrelsesätt som den representerar. Det gäller att motivera att målet eller processen empowerment stimuleras bäst genom de egna förslagen. Att lyckas med detta handlar också om att omkonstruera och definiera den rådande verklighetsuppfattningen vilket ytterligare stärker ställningen för den politiska diskurs man representerar. Fairclough skulle kanske kalla det för en ”kreativ praktik” av empowerment eftersom begreppet dels introduceras i sammanhanget och samtidigt är laddat med en ny innebörd. Den kreativa praktiken speglar då ett försök att definiera vad hälsa är som ett sätt att förändra världen. Köper vi det här resonemanget kan empowerment betraktas som ett begrepp likt ”demokrati” eller ”kultur” som aldrig kommer att få en fast innebörd utan alltid konstrueras på nytt och inte som ett nytt perspektiv, paradig eller ledstjärna för socialt arbete.

De olika perspektiven motsäger inte direkt varandra. Det finns ingenting som talar mot att empowerment har blivit ett tomt modebegrepp just för att det har varit, och till viss del fortfarande är, kopplat till makt. Några av teorierna innebär ytterst att begrepps innebörd är strukturellt betingade av maktförhållanden. Modebegreppsperspektivet betonar istället mer aktörernas överutnyttjande. Och vi kan inte ignorera det faktum att det är människor som skrivit propositionen och aktivt hämtat in begreppet i sammanhanget. Kanske är detta ett bra exempel på att vi enbart kan lära känna samhällsstrukturen genom hur den kommer till uttryck i aktörers attityder, beteenden och åtgärder, d.v.s. ett uttryck för aktörers och strukturers ömsesidiga påverkan.

Slutsatser och överförbarhet

Jag valde att granska en specifik förekomst av ett begrepp men mitt intresse gällde ytterst empowermentbegreppet allmänt. Överförbarhet blir då i första hand en fråga om huruvida mina resultat kan säga något om empowermentbegreppet generellt och hur begreppet kan förstås även i andra sammanhang.

Det enda egentliga resultatet i denna studie kan sägas bestå i uppmärksammandet att begreppet i den studerade propositionen inte motsvarar en allmänt rådande uppfattning om vad empowerment är utan mer ”liknar” en av flera historiskt förekommande synsätt med olika politiska konsekvenser. Detta resultat är rimligtvis överförbart på begreppets förekomst i andra sammanhang eftersom det alltid på olika sätt och i olika grad kommer att anknyta till en eller flera av de olika laddningar som begreppet fått genom tiderna.

I övrigt diskuterades en del alternativa förhållningssätt till begreppet som, utan att kunna räknas som resultat, ändå kan bära relevans för en generell förståelse av begreppet.

Resonemanget som handlade om att begreppet i propositionen användes i, men egentligen inte tillförde något, till debatten om individens frihet kontra jämlikhet är dock specifikt för det studerade fallet och går inte att tillämpa utanför detta. Modebegreppsperspektivet och Cruikshanks utgångspunkt innebar ett prövande av redan existerande teorier om empowermentbegreppet. De visade sig båda tillämpbara på mitt material, vilket automatiskt medför konstaterandet att de är aktuella för andra förekomster av empowermentbegreppet. Avslutningsvis introducerade jag även ett eget förslag till förståelse genom Laclaus och Faircloughs diskursanalytiska ansats där slutsatsen blev att begreppet kan ses som en ”flytande signifikant” eller ett ord vars innebörd ständigt omkonstrueras som en effekt av en maktkamp mellan olika politiska diskurser. Detta uppmärksammande är med nödvändighet aktuellt för begreppet i allmänhet eftersom det implicerar att propositionen ingår i en följetång av konstant omkonstruerande av empowerments innebörd.

Överförbarheten skulle även kunna tänkas bli aktuell på ett mer abstrakt plan och i förhållande till begrepp i allmänhet. Den här studien har dock inte genererat några sådana dimensioner.

Ny kunskap

Att granska och följa centrala begrepp vars innebörd ständigt laddas med nya betydelser är avslutningsvis en uppgift för samhällsvetenskaplig forskning. Vi har sett att också empowerment är ett begrepp som legat under luppen även i Sverige. Den här studien tillför ny kunskap genom dess analys av den innebörd begreppet ges av nuvarande regering i en färsk proposition.

7) Litteraturlista

Adams, Robert (2003); *Social Work and Empowerment*; Palgrave Macmillan, New York.

Arneson, Hanna (2006); *Empowerment and Health Promotion in Working Life*; Avhandling, Linköpings Universitet, Linköping.

Askheim, Ole Petter & Starrin, Bengt (2007); *Empowerment i Teori och Praktik*; Gleerups, Malmö.

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (2005); *Textens mening och Makt*; Studentlitteratur, Lund.

Bryman, Alan (2002); *Samhällsvetenskapliga metoder*; Liber AB.

Carlberg, Alec (2005); *Ett Bättre Liv är Möjligt. Om Empowerment och Social Mobilisering*; Equal, Stockholm.

Cruikshank, Barbara (1999); *The will to Empower democratic citizens and other subjects*; Cornell University Press, Ithaca and London.

Dellgran, Peter & Höjer, Staffan; 2000; *Kunskapsbildning, akademisering och professionalisering i socialt arbete*; Kompendiet Göteborg

Denscombe, Martyn (2004); *Forskningens Grundregler*; Studentlitteratur, Lund.

Denvall, Verner & Wright Nielsen, Tabitha (2006); *Innovationsparadoxen*; Rapportserie i socialt arbete, Växjö universitet.

Eneroth, Thomas (1993); *Egenmakt & Social Ekonomi*; SSU och KOOPI.

Fairclough, Norman (1992); *Discourse and Social Change*; Polity Press, Oxford.

Forsberg, Erik & Starrin, Bengt (1997); *Frigörande Kraft - Empowerment som modell i skola, omsorg och arbetsliv*; Förlagshuset Gothia, Göteborg.

Freire, Paulo (1974); *Kulturell Kamp för Frihet*; Gummessons Bokförlag AB, Stockholm.

Freire, Paulo (1977); *Utbildning för Befrielse*; Gummessons Bokförlag AB, Stockholm.

Freire, Paulo (1978); *Pedagogik i Utveckling*; Gummessons Bokförlag AB, Stockholm.

Freire, Paulo (1985); *The Politics of Education*; Macmillian Publishers, London.

Friedmann, John (1992); *Empowerment – the Politics of Alternative Development*; Blackwell, Oxford.

Gilje, Nils & Grimen, Harald; (2007); *Samhällsvetenskapens förutsättningar*; Daidalos AB; Göteborg.

Hacking, Ian; (2000); *Social Konstruktion av Vad?*; Thales, Falun.

- Hay, Colin (2002); *Political Analysis: A Critical Introduction*; Palgrave Macmillan, New York.
- Heule, Cecilia (2005); *Anstalt och Empowerment*; Lunds Universitet och Kriminalvårdsstyrelsen, Norrköping
- Hillman, Richard S. (2001); *Understanding Contemporary Latin America*; Lynne Rienner Publishers, Inc. Colorado.
- Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn (1997); *Forskningsmetodik- om kvalitativa och kvantitativa metoder*; Studentlitteratur, Lund.
- Jarhag, Sven (2001); *Planering eller frigörelse? En studie om bemyndigande*; Socialhögskolan Lund.
- Karlström, Bo (1996); *Det omöjliga biståndet*; SNS Förlag, Stockholm.
- Larsson, Ann-Christine (2007); *Empowermentprocesser - ett sätt att öka långtidssjukskrivna kvinnors resurser? En studie om att återta balansen i arbetslivet och i vardagslivet*. Linköpings universitet.
- Laclau, Ernesto (1990); *New Reflections on the Revolution of our Time*; Verso, New York.
- Larsson, S., Lilja J. & Mannheimer, K. red. (2005); *Forskningsmetoder i Socialt Arbete*; Studentlitteratur, Malmö.
- Lundquist, Lennart (1998); *Demokratins Väktare*; Studentlitteratur, Lund.
- May, Tim; 2004; *Samhällsvetenskaplig forskning*; Studentlitteratur, Malmö.
- Meeuwisse, Sunesson & Swärdh (2000); *Socialt Arbete- en grundbok*; Natur och Kultur, Falköping.
- Murray, Charles (1984); *Losing Ground - American Social Policy 1950-1980*; BasicBooks, New York.
- Payne, Malcolm (2005); *The Origins of Social Work- continuity and change*; Palgrave Macmillan, New York.
- Persson, Walter (1977); *Medvetandegöra- Studieplan till Paulo Freires bok Pedagogik för Förtryckta*; Moderna Läsare, Stockholm.
- Potter, Robert B., Binns, Tony, Elliott, Jennifer, A. & Smith, David (1999); *Geographies of Development*; Prentice Hall, England
- Renblad, Karin (2003); *Empowerment: a question about democracy and ethics in everyday life: ICT and empowering relationships as support for persons with intellectual disabilities*; Avhandling, Stockholm Institute of Education Press, Stockholm.
- Rothstein, Bo (2001); *Politik som Organisation-förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm.

Rothstein, Bo (2006); *Vad Bör Staten Göra? – om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*; SNS Förlag, Stockholm.

Sen, Amartya (2002); *Utveckling som Frihet*; Daidalos AB, Göteborg

Thomassen, Magdalene; 2007; *Vetenskap, kunskap och praxis-introduktion i vetenskapsfilosofi*; Gleerups Utbildning AB.

Thurén, Torsten (2005); *Källkritik*; Liber AB, Stockholm.

Trägårdh, Lars (2000); *Empowerment och egenmakt*; Timbro, Stockholm.

Winther Jörgensen, Marianne & Philips, Lena (2000); *Diskursanalys som Teori och Metod*; Studentlitteratur, Lund.

Vetenskapliga artiklar

Johnson, Björn (2001); "Aktörer, strukturer och sociala konstruktioner", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg. 104 nr 2 s 97-114.

Rappaport, Julian (1981); "In Praise of Paradox: A Social Policy of Empowerment over Prevention", *American Journal of Community Psychology*, Vol.9, No.1.

Rapporter

Högskoleverkets Rapportserie 2003:16 R

Propositioner

Regeringens Proposition 2001/02:14; "Hälsa, Lärande och Trygghet"

Regeringens Proposition 2002/03:35 "Mål för folkhälsan"

Regeringens Proposition 2007/08:110 "En förnyad folkhälsopolitik"

Offentliga Utredningar

SOU 1998:43, delbetänkande "Hälsa på lika villkor"

SOU 1999:137, delbetänkande "Hälsa på lika villkor"

SOU 1999:113, "Demokratiutredningen"

SOU 2000:91, "Hälsa på lika villkor"

Internetsidor

http://www.apss.polyu.edu.hk/iassw/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=26&Itemid=51, 2008-12-01

<http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=34>, 2008-12-01.