

Kvalitet gennem brugerindflydelse

***Et forsøg med styring af indhold
i stedet for form***

Steen Bengtsson

København 1997
Socialforskningsinstituttet
97:27

Kvalitet gennem brugerindflydelse

Forskningsleder: cand.jur. Inger Koch-Nielsen

Forskningsgruppen om social politik og marginalisering

Undersøgelsens følgegruppe:

Birgit Hedegaard, Kommunernes Landsforening

Kontorchef Ernst Andersen, Socialministeriet

Fuldmægtig Jens Rysgaard Madsen, Socialministeriet

Frank Ebbesen, forskning i socialt arbejde

Professor Peter Bogason, RUC

ISSN 1396-1810

ISBN 87-7487-582-5

Design: Socialforskningsinstituttet efter principlayout af Bysted A/S

Sats og tilrettelæggelse: Kirsten Bjerneboe

Omslag: Herman Bailey

Oplag: 1.000

Trykkeri: Holbæk Center-Tryk A/S

Socialforskningsinstituttet

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

Fax 33 48 08 33

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer, bedes sendt til instituttet.

Forord

Interessen for brugerinddragelse og brugerindflydelse i social service er stor. Mange steder er indflydelsen styrket gennem brugerråd, ligesom det kan ses, at brugere får lejlighed til at ytre sig og være med på forskellig måde.

Arbejdet med brugerinddragelse og brugerindflydelse er sket i forskelligt omfang i de enkelte kommuner og amter. Socialministeriet er gennem programmet "Kvalitet gennem brugerinddragelse" gået ind i denne udvikling ved at organisere forsøg med brugerindflydelse på fire sociale områder, ældre, revalideringsinstitutioner, narkobehandling og børnesager.

Forsøgsprogrammet blev afviklet i perioden 1995-97. Som del af dette program skulle Socialforskningsinstituttet inddrages, dels for at beskrive processen, dels for at vurdere om programmets sigte blev opnået.

Med dette program betrødte man et område, hvor man ikke var i stand til at udpege præcise målsætninger for forsøget. Der kunne derfor ikke blive tale om at foretage en evaluering i dette ords snævre forstand, men udgangspunkt måtte tages i en beskrivelse af processen for at få en viden om, hvad man her forsøgte sig frem med.

Undersøgelsen blev foretaget samtidig med programmets afvikling og afsluttet nogle måneder efter. Dens første del formede sig som en beskrivelse af forsøgene med det formål at nå frem til et samfundsvidenskabeligt begrebsapparat. Denne beskrivelse er videreført og udgivet som arbejdspapir (Elvang & Hjorth, 1997b).

Undersøgelsens anden del bestod i fortsat deltagelse i møder og konferencer, interview med medvirkende i forsøgene, indsamling af skriftlige materialer og endelig besvarelser af et omfattende spørgeskema, som var udformet på baggrund af erfaringerne fra projektets første del.

Vurderingen, af om projektets sigte er lykkedes, baserer sig i høj grad på system- og organisationsteori og inddrager samtidig de nævnte empiriske materialer. Empirien relaterer sig til programmet som helhed, mens det ikke

har været sigtet at evaluere effekterne i hvert af de atten forsøg, der indgik i programmet.

Rapporten konkluderer, at forsøg med brugerindflydelse kan være en metode til at udvikle organisationen på de sociale områder. Ved det teoretiske perspektiv der anlægges, koncentrerer interessen om organisationsniveauet, og programmet viser sig at være et forsøg med styring af indhold i stedet for form.

Undersøgelsen er gennemført af seniorforsker Steen Bengtsson, stud.scient.adm. Zakia Elvang og stud.scient.adm. Christian Hjorth. Manuskriptet er desuden læst og kommenteret af lektor Erik Albæk, Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet. Instituttet takker for de nyttige kommentarer. Undersøgelsen er finansieret af Socialministeriet som en del af Kvalitetsprogrammet.

København, november 1997

Jørgen Søndergaard

Indhold

Kapitel 1

Hovedresultater fra Socialministeriets Kvalitetsprogram 7

1.1. Kvalitetsprogrammet	7
1.2. Resultater på alle områder	8
1.3. Forsøg og organisationsudvikling	12
1.4. Erfaringer med brugerindflydelse	14
1.5. Implementering og styring	16
1.6. Svage punkter	18
1.7. Perspektiv: Central ledelse i et decentralt system	19

Kapitel 2

Metoder og begreber i vurderingen af Socialministeriets

Kvalitetsprogram 23

2.1. Lidt om forsøgsprogrammet	23
2.2. Metode i vurderingen	28
2.3. Begreber anvendt i vurderingen	34

Kapitel 3

Erfaringer fra Socialministeriets Kvalitetsprogram 55

3.1. Organisationen som ramme om forsøgsprocessen	55
3.2. Udvikling af serviceorganisationen	67
3.3. Udvikling af kvaliteten	82
3.4. Inddragelse af brugere og interessenter	93
3.5. De fire serviceområders særtræk	104
3.6. Programmet set under en styringssynsvinkel	109
3.7. Erfaringer fra forsøget - alt i alt	113

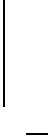
Bilag

Spørgeskema til projekterne	123
---------------------------------------	-----

Litteratur 129

Skriftligt materiale fra projekter, som er benyttet	134
---	-----

Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.1996 139



Hovedresultater fra Socialministeriets Kvalitetsprogram

Forsøg med brugerindflydelse er en metode til at udvikle organisationen i de administrationer, der har med social service at gøre, og denne metode viser sig at have et stort potentiel på vidt forskellige sociale områder. Projekterne, der indgik i programmet, viste, at der er mange forskellige måder at arbejde med kvalitetsforbedring gennem brugerindflydelse på, og der er ofte store sidegevinster, idet der bliver lejlighed til at udvikle bedre samarbejde mellem personalegrupper, styrke ledelsesfunktionen generelt og gennemføre en positiv udvikling af organisationens kultur. Der skabes således muligheder, men hvis et faktisk resultat skal opnås, må disse muligheder gribes og udnyttes, og det er vanskeligt at bedømme, i hvor høj grad det sker. Personalet oplever, at brugerne kan noget, og det påvirker den generelle holdning til dem. På de serviceområder, hvor der er et indslag af kontrol med brugeren, har forsøget medvirket til at afklare disse indbyrdes modstridende elementer i det offentlige tilbud og i det mindste i nogle tilfælde nå frem til et bedre samarbejde.

1.1. Kvalitetsprogrammet

Forsøgsprogrammet, som her vurderes, handler om kvalitetsudvikling gennem brugermedvirken og brugerindflydelse på forskellige sociale serviceområder. Programmet er startet med et initiativ fra socialministeren, som ønskede, at brugerne skulle have en mere central rolle og i den forbindelse pointerede, at også de svage brugere havde "lov til at mene noget". Der skulle derfor prøves nye former for brugerindflydelse, hvor der ikke sigtedes på formel indflydelse, men på en indflydelse gennem deltagelse. Socialministeriet designede forsøgsprogrammet og orienterede om det på et møde med kommuner og amtskommuner i landstingssalen på Christiansborg december 1994.

Der blev godkendt i alt 18 projekter til deltagelse i forsøgsprogrammet, fordelt på fem såkaldte "cirkler". To cirkler på *ældreområdet*, og desuden cirkler på områderne tilbud på *narkoområdet*, *revalideringsinstitutioner*, og forløb forud for *anbringelse af børn*. Cirklerne fik tilknyttet konsulenter, en af ældrecirklerne og børnecirklen fra Kommunernes Landsforenings konsulentsservice, de øvrige fra det private konsulentfirma PLS. Dernæst gik man i gang med at konkretisere projekterne og sætte dem i gang over et toårigt forløb 1995-97, samtidig med at projekterne i den enkelte cirkel regelmæssigt mødtes til såkaldte cirkelmøder for at udveksle erfaringer, og Socialministeriet med mellemrum udsendte et nyhedsbrev. Endvidere afholdt ministeriet et startseminar og en midtvejskonference i Odense, og forsøget sluttede med en konference i København med ministerens deltagelse.

Socialministeriet har lagt vægt på, at sigtet med forsøgsprogrammet ikke blot var at indhente erfaring, men først og fremmest at efterprøve en model for indflydelse på sociale områder, som gælder *indholdet* i den sociale indsats, dens filosofi og de sociale apparaters kultur. Vurderingen af projektet hviler på en lang række iagttagelser undervejs, skriftlige materialer fra hvert enkelt forsøg og fra ministeriet, interview (ofte i form af telefoninterview) med en række af de medvirkende, og en udførlig besvarelse fra det enkelte forsøg af et spørgeskema, som er udformet på grundlag af det første års undersøgelser.

1.2. Resultater på alle områder

Forløbet af forsøgsprogrammet viser, at der er mange muligheder for at udvikle kvaliteten i tilbudene på alle programmets områder gennem at arbejde med forsøg med brugerindflydelse. Det gælder på ældreområdet, hvor forsøgene tilskynder til at løse velkendte problemer, men også på de øvrige områder, hvor den sociale indsats er kombineret med en ikke uvæsentlig grad af kontrol. På de sidstnævnte områder peger forsøget ligesom megen af de sidste års litteratur på, at denne kontrol hidtil i høj grad har blokeret for en egentlig hjælpeindsats.

Et formål med forsøgsprogrammet var at efterprøve, om brugerindflydelse kunne praktiseres på områder, hvor brugerne generelt står svagt, og om brugerindflydelse i det hele taget kunne være til gavn for svage brugere. Selv om mange brugere er for svage til selv at deltage i de forskellige former for brugermedvirken, og det største antal slet ikke benytter de forskellige lejligheder, der er skabt, til at medvirke og få medindflydelse, kommer de ændringer i tilrettelæggelsen af den sociale service og den generelle ændring af personalets holdning, der er resultatet af projekterne med at udvikle brugerindflydelse, alle brugere til gode. Det er ofte nogle små ting, som det viser sig meget afgørende for brugerne at få ændret. Det viser sig i øvrigt, at der kan udvikles metoder til at nå fx mange ældre, der ikke er i stand til at deltage i møder, mens andre dog er for demente til at kunne inddrages. Der er således ingen grupper, der er for svage til at få gavn af, at der arbejdes med brugerindflydelse. For de svageste grupper er der dog også eksempler på, at der ikke kan opnås bedre service gennem forsøg med brugerindflydelse.

På de serviceområder, hvor brugerne står svagt, fordi indsatsen er en blanding af hjælp og en ikke ringe del kontrol med brugerne, ser vi imidlertid de mest bemærkelsesværdige resultater af forsøgene med brugerindflydelse. På disse områder gives der ofte udtryk for, at det kommer helt bag på socialarbejderne, hvor lidt kontakt de har haft med deres klienter, og hvor umuligt det i virkeligheden er at kommunikere, når magten er så entydigt på den ene side. Også her er der grupper, hvor situationen er så belastet, at det i dette program viste sig umuligt at drage dem selv aktivt med i brugerindflydelsen, hvilket dog ikke nødvendigvis betyder, at dette er umuligt. Således lykkedes det ikke at få inddraget nogen af de forældre, der fik tvangsfjernet deres børn. Alligevel er der al grund til at antage, at også disse grupper vil få nogen gavn af det arbejde, som er gjort med at give brugere indflydelse på kvalitetsstandarder, og ændre indholdet af tilbudet under indtryk af de deltagende brugeres reaktioner. Der er fx al grund til at tro, at de lægger lige så meget vægt som de stærke brugergrupper på at få besvaret breve, få telefonopringninger og lignende. Når man i

socialpolitisk sammenhæng ofte har fortrængt, at et element af kontrol i serviceydelsen kan hindre en hjælpeindsats, er det formentlig, fordi man ikke har haft nogen løsning på dette problem.

Er der så former for brugerindflydelse, der er i stand til at løse det? Det kan vi ikke konkludere ud fra erfaringerne fra forsøgsprogrammet, for vi har ikke set, hvordan de forskellige former for brugerindflydelse virker på brugerne og heller ikke fulgt dem over en længere periode, hvor organisation, kultur og holdninger får tid til at tilpasse og udvikle sig. Hvad vi kan konkludere er, at disse forsøg med at udvikle brugerindflydelse har peget på en række værktøjer, der i øjeblikket kan bruges i en proces til at forbedre systemet på disse punkter. Om det også vil være tilfældet på længere sigt, kan vi ikke sige, idet det handler om komplicerede systemsammenhænge.

Nogle spørgsmål, man altid vil stille til fornyelser på det sociale område, er

- om de betyder øget udgiftspres,
- om det går ud over retfærdigheden og
- om hvad de betyder for legitimiteten af det sociale system.

Til det første er at bemærke, at selvfølgelig koster det nogle personaltimer at samarbejde med brugerne på disse formaliserede måder, men mange af de forslag brugerne stiller, koster det ifølge de deltagende projekter ikke noget at gennemføre, samtidig med at de fører til en kvalitetsforbedring af servicen og sandsynligvis dermed bedre resultater af indsatsen. Omkostningerne til organisation og tværfagligt samarbejde kan formentlig holdes inden for den ramme, der i forvejen er for den type udgifter. Med hensyn til retfærdighed og lige adgang kan bemærkes, at det der sker i høj grad synes at være, at der fjernes en række barrierer mellem brugere og apparater, hvilket må betyde, at servicen bliver mere tilgængelig for dem, der før oplevede den største modstand. Om legitimiteten må man sige, at det næppe skader den, hvis hjælpeindsatsen trænger bedre igennem og får mindre karakter af kontrol.

Den vurdering der her foretages af, om programmet har nået sit sigte, hviler stærkt på samfundsvidenskabelig teori. Årsagen hertil er ikke blot fraværet af operationelle mål for forsøgsprogrammet, men primært at det må anses for nødvendigt for at give resultaterne en vis rækkevidde. Vi har således trukket på organisations- og systemteori, fordi det viste sig, at styringsproblematikken var den vigtigste. Forsøgsprogrammet handler om at påvirke organisationer, og vi ved meget om disses evner til at opbygge immunitet over for forandringer, således at de resultater, der eventuelt opnås i en startfase, ikke holder, hvis man blot fortsætter med de samme tiltag. Blot det at komme i kontakt med en organisation er et kompliceret problem, som Willke påpeger (se kap 3.1) i en analyse som også har konsekvenser for mulighederne for at designe brugerindflydelse. Vi har desuden fundet det nødvendigt at opbygge en vis teoretisk forståelse af begrebet social service, for at forstå hvad der kendetegner disse områder, og hvordan man kan opsummere deres vigtigste egenskaber.

Den teoretiske orientering har gjort, at vi ikke på forhånd har afskåret de mere generelle erfaringer, der er gjort i forsøgsprogrammet. Den vigtigste erfaring er måske at programmet har givet en model, der har stimuleret forsøgene i de enkelte kommuner og amter, givet dem mere struktur og mere opmærksomhed, og medvirket til at den kommunale eller amtslige styring ikke blot bliver en styring af rammer suppleret med lidt enkeltsagsafgørelser, men kommer til også at dreje sig om filosofi og kultur. Forsøgsprogrammet har også – ligesom andre forsøgsprogrammer – påvirket i retning af at gøre forsøgsaktivitet til et mere centralt element af den enkelte myndigheds styring. Der er selvfølgelig kun tale om kræfter, som virker i disse retninger, og som i virkelighedens verden kommer til at virke sammen med utallige andre kræfter. Men det er bemærkelsesværdigt, at denne højnelse af styringen i den enkelte enhed i programmet ikke kommer i modstrid med, men tværtimod følges med en styrkelse af den centrale politiske indflydelse på filosofi og kultur i den sociale indsats.

I resten af dette kapitel går vi lidt mere i detaljer med resultaterne i et generelt samfundsvidenskabeligt perspektiv, kapitel 2 redegør for metoden i vurderingen af forsøgsprogrammet, teorien om social service og den benyttede organisations- og styringsteori, mens opsamlingsafsnittet i kapitel 3 opsummerer de konkrete resultater af dette forsøg.

1.3. Forsøg og organisationsudvikling

Vurderingen af kvalitetsprogrammet viser på det funktionelle niveau at det har fungeret som det *forsøgsprogram* det var tænkt som. Tiden mellem det igangsættende orienteringsmøde og deadline for kommuners eller amters tilmelding var så kort at det for en stor del blev allerede igangsatte eller planlagte projekter der kom til at indgå i forsøget. Alligevel viste det sig at forsøgsprogrammets tankegang var i stand til at præge disse projekter afgørende, således at temaerne brugerindflydelse og kvalitet kom til at stå stærkere, ja i nogle tilfælde ligefrem blev introduceret i projekter der oprindeligt havde haft helt andre temaer. Projekterne blev også mere strukturerede og vandt i det hele taget ved at de kom med i programmet, der således ikke blot blev en pengemaskine for de deltagende projekter men virkelig kom til at styre hvad der foregik.

Også set som *organisationsudvikling* har forsøget fungeret. I næsten alle projekterne har frontarbejderne i den pågældende service fået en hovedrolle, og de blev ofte overraskede over de positive erfaringer. Ledelsen har udfyldt den for en ledelse naturlige rolle at sørge for at forudsætningerne for at gennemføre projektet var til stede. Kravet om at hvert projekt skulle have en styregruppe har betydet at det ellers velkendte problem, at et forsøgsprojekt får lov at sejle af sted uden at interessere ledelsen synderligt, her er undgået helt. Den skepsis der mange steder var hos frontarbejderne med hensyn til om brugerne ville eller kunne medvirke, og den modstand mod forandring eller mistro til intentionerne bag forsøgsprogrammet der var nogle steder, er i alle tilfælde overvundet i en tidlig fase. En effekt af programmet er således en styrkelse af organisationen med hensyn til ledelse og kommunikation på en måde der er åben over for forsøg og projektarbejde.

Konsulenternes medvirken mener mange har været central. Fra et stort antal projekter understreges at de har været de mest afgørende for at det er lykkedes at gennemføre projektet. Man har benyttet deres professionalitet med hensyn til at lave projekter, og man har brugt deres metoder, som kvalitetsværksteder, dialogmøder, temamøder, paneler og hvad de ellers kalder det. Alle disse teknikker er nu samlet i en lettilgængelig håndbog (Håndbog i brugerinddragelse 1997). Desuden har tovholderne benyttet konsulenterne som støtte især i den første periode af projekterne. Denne sidste funktion, at skabe trygge rammer omkring forsøgsvirksomhed, er nok så vigtig for at projekter gennemføres. Det er afgørende at topledelsen ser forsøg som en vigtig aktivitet den må engagerer sig personligt i.

Tilfredsheden med konsulenterne begrundes især med, at de kan håndværket, men deres betydning har nok primært været at give tovholderne i projekterne støtte og tryghed. Her kan man spørge, om denne tryghed ikke i nogle tilfælde er købt for dyrt, i den forstand at konsulenterne har fået lov at overtage projekterne i den fase, hvor de blev formet. Kun fra et enkelt projekt kritiseres konsulenterne for at have spillet en for stor rolle og for også at have blandet sig i indholdet og skrevet projektet. I flere tilfælde har de måske lagt for meget til rette og derved forhindret projektmedarbejderne i at lære det, de ellers kunne, af processen. Hvis tryghedsfunktionen kunne placeres i den enkelte kommune eller amt, og håndværksbistanden spredtes mere ud, ville deltagerne i projekterne lære meget mere af processen, og samarbejdet i de såkaldte "cirkler" ville også få mere mening. Endvidere ser det ud til, at skal man virkelig have glæde af brugen af konsulenter, kræver det en tilsvarende stor teoretisk viden om forsøg og forvaltning hos forvaltningens topledelse og projektets tovholder. Erfaringerne fra nogle af projekterne viser, at et engagement i projektet på højt ledelsesplan plus en tovholder med kompetence i samfundsvidenskab og forvaltning giver de optimale betingelser og er forudsætningen for, at man kan bruge konsulenterne som sparringspartnere og ikke lader dem overtage projektet i den første usikre fase.

Der er en forskel på store og små serviceområder: På et lille område vil frontarbejderne som regel blive orienteret gennem de uformelle kanaler, selv om vi også her i nogle tilfælde kan se en forskel mellem de frontarbejdere, der er med i projektet og entusiastiske, og dem der er udenfor og mere skeptiske. På et stort område er der afstande mellem afdelinger, og der ligger en selvstændig opgave i at kommunikere projektet og dets resultater ud til resten af de frontarbejdere, der virker på området. Denne formidlingsopgave har man i mange tilfælde taget op i de deltagende kommuner, så man har undgået, at projekterne er blevet isoleret i deres egen organisation.

1.4. Erfaringer med brugerindflydelse

I forsøget er der gjort erfaringer med brugermedvirken og brugerindflydelse på mange forskellige måder. I nogle tilfælde har oplægget været åbent, og brugere er samlet til et værksted en dag eller i et panel, der har holdt et antal møder, for på egen hånd at nå frem til et antal kvalitetsmål for et givet område eller til en opfattelse af, hvad god kvalitet er. Derefter er disse brugersynspunkter så kommet i dialog med personalets eller med andres synspunkter. Her er brugernes synspunkter blevet formuleret skarpest. I andre tilfælde har det været mere styret af de ansatte, bestemte temaer er sat op, og brugerne er fra starten kommet i dialog med personalet og andre grupper.

Andre former der har været benyttet, er en spørgeskemaundersøgelse af større brugergrupper, mens man i mange tilfælde har benyttet interview til at nå særlig svage grupper, der ikke var i stand til at besvare skemaer eller deltage i møder, som fx beboere på et plejecenter. Endvidere har der været holdt åbne møder, hvor alle interesserede i kommunerne kunne deltage. I alle tilfælde har der imidlertid været tale om en kombination af metoder, der måtte forstås som en helhed. Forsøget har ikke været designet til at vurdere de forskellige formers effektivitet i forhold til hinanden, og dette er formentlig også umuligt at gøre generelt, fordi der er tale om systemer, der reagerer på enhver ny erfaring og tilpasser

sig til nye betingelser. Det viser imidlertid, at der er et stort udviklingspotentiel i at forsøge sig frem med kombinationer af de forskellige former.

Forsøget viser en forskel mellem områder, der nærmer sig ren service (i programmet repræsenteret ved ældreområdet), og områder der indeholder en blanding af service og myndighedsudøvelse (i programmet mest udpræget repræsenteret ved børneområdet).

På det rene serviceområde mener man, at de problemer, som brugerne peger på, er de velkendte problemer, og det er et godt spørgsmål, hvorfor man så ikke har gjort noget ved dem forlængst. Selv om vi ser, at brugernes holdninger, som de kommer frem med de i forsøgsprogrammet benyttede teknikker, undertiden kan overraske personalet, er det efter vores vurdering især den dynamik, der bringes ind ved at etablere en større begivenhed bestående af brugerværksteder, temamøder, dialogmøder, offentlig opmærksomhed om, hvad der foregår og – på hele denne baggrund – politikernes medvirken som forsøget viser, kan benyttes til at få skred i tingene. Det er i det mindste opfattelsen hos de medarbejdere vi har talt med i forbindelse med forsøget.

På de blandede områder har personalet i meget mindre grad gjort sig klart, hvad det er i det offentlige system, der får brugerne til at føle sig dårligt behandlet og mindreværdige. Her foregår projekterne i de fleste tilfælde mere stilfærdigt og betyder først og fremmest et samarbejde mellem brugergrupper og professionelle. Ledelsen af den sociale service opdager nogle rutiner, der bør ændres for at undgå brugernes følelse af at blive administreret, men erved vil forholdet mellem brugere og myndighed ændre sig afgørende, alene fordi et dialogforum oprettes, især hvis dette gøres permanent. I nogle tilfælde ser vi dog også på disse områder, at politikerne engageres, og endog at der etableres en vis offentlighed omkring projektet. Her kan offentlighed bruges til at afdramatisere emnet, en virkning nogle af projekterne også søger at opnå med brugerdeltagelsen.

Først og fremmest står der efter forsøgsprogrammet en række klare billeder af møder, hvor vi har oplevet, at de medvirkende brugere under den ene eller anden form er nået frem til nogle holdninger og har konfronteret personalet i den pågældende service med disse. Vi har givet nogle af billederne i det arbejdsnotat, der udsendes samtidig med rapporten (Elvang & Hjorth, 1997b) og andre er gengivet i forskellige numre af nyhedsbrevet, der blev udsendt under programmet. Et af resultaterne i denne forbindelse er den personlige vækst i selvtillid, det ifølge mange udsagn har givet de pågældende brugere, og denne personlige vækst har i almindelighed støttet det formål, der i øvrigt var med den pågældende service. Et andet resultat er den øgede forståelse for brugernes situation, som personalemedlemmerne har fået, og den udvikling af fagligheden der følger heraf.

1.5. Implementering og styring

Nogle af de punkter, der har været fremme hos brugerne og diskuteret i en dialog med personale, har ført til ændringer, som allerede er implementeret i tilrettelæggelsen af den pågældende service. Når man anvender undersøgelsesresultater på en så kontant og firkantet måde i en levende organisme er der dog altid den risiko, at dét, der i dag virker på én måde, i morgen i en ny sammenhæng vil virke helt anderledes. En mere radikal måde at implementere forsøgets resultater på er at gøre selve brugerdeltagelsen permanent, således at det bliver en tilbagevendende begivenhed, at brugerne er med til at udarbejde kvalitetsmål og at følge op på forvaltningens implementering heraf. Dette sidste er også sket i nogle tilfælde og vil formentlig ske i mange flere. I de tilfælde, hvor implementering endnu ikke er sket eller endnu ikke er sket fuldstændigt, vurderes det i projekterne, at der netop nu er stor mulighed for at få resultaterne implementeret, fordi der har været stor opmærksomhed omkring kvalitetsprogrammet, og fordi politikerne i de fleste tilfælde har haft det nært inde på livet.

Når man begynder at tale om, at brugerne skal udforme kvalitetsnormer for en service, viser det sig i alle tilfælde, at der straks dukker flere grupper op, som projekternes tovholdere og medar-

bejdere mener, også bør komme ind i billedet. Det kan være kommende eller tidligere brugere eller pårørende til brugere, altså grupper på linie med brugerne, hvoraf nogle godt kan kaldes potentielle brugere eller indirekte brugere. Det er især på ældreområdet disse indirekte og potentielle brugere og borgere i almindelighed bringes ind i billedet, og der ser vi, at de har en naturlig plads, når vi taler brugerindflydelse. I det hele taget kan der på et sådant serviceområde vindes meget ved at give bredere grupper en mere aktiv rolle, som det illustreres af det engagement, der skabes ved at benytte metoden "ældre interviewer ældre". Det er imidlertid lige så vigtigt, at fagkundskaben er til stede i de tilfælde, hvor den ikke kan undværes, det illustreres af, at nævnte metode viser sig ikke at slå til, når det er senil-demente, der skal tales med.

I mange tilfælde ser vi imidlertid, at det er personalegrupper fra det pågældende eller fra andre sociale tilbud, som man i mange af projekterne i en startfase har blandet sammen med brugerne og fx betegnet som sekundære brugere. Det er næppe tilfældigt at det er på områder, hvor der er tale om en blanding af service og kontrol, at man har tendens til at udnævne andre myndigheder til "brugere". Når disse grupper af ansatte i andre typer service kommer ind i billedet, er det imidlertid ikke, fordi de kan betragtes som brugere, men fordi kvalitetsbegrebet går på tværs af professionerne og opdelingerne mellem serviceområder og stiller et krav om øget tværfagligt samarbejde.

Ud over brugerindflydelse og brugerdeltagelse har man da også i de fleste af projekterne opdaget nogle veje til et bedre samarbejde mellem de forskellige faggrupper, der har med servicen at gøre. Baggrunden herfor er, at når brugerne formulerer ønsker til en service, holder de sig ikke inden for de grænser, der bestemmes af personalegruppernes uddannelse – måske kender de ikke engang disse. Forsøget med brugerindflydelse er således ideelt til at afsløre det kunstige i de faggrænser, der nødvendigvis må komme, når man uddanner et personale. Og som nævnt ovenfor viser behovet for det tværfaglige samarbejde sig allerede, når man begynder at planlægge en brugerindflydelse.

Det har ofte været debatteret, om den nærdemokratiske og organisatoriske gevinst ved decentraliseringen blev købt for dyrt, hvis prisen var, at den centrale styring gik tabt. Vi ser da også en række initiativer til at styrke retssikkerheden for den enkelte borger. Forsøgsprogrammet giver et bud på en anden måde at styrke centralstyringen på. Det viser et eksempel på, hvordan man kan være ledende i en indsats, der sætter en retning for udviklingen af kulturen i de sociale myndigheders arbejde, og på hvordan man kan få stor reel indflydelse på, hvad der faktisk sker, uden at benytte formelle midler. Samtidig foregår den centrale indsats her på en måde, der styrker en udvikling af de sociale myndigheders organisation i retning af projektorganisation og en central placering af forsøgsvirksomhed.

1.6. Svage punkter

Efter forsøgsprogrammets afslutning kan man selvfølgelig godt se nogle ting, der kunne være gjort anderledes og bedre med henblik på at opnå de ønskede resultater. Oplægget fra Socialministeriet til programmet tiltrak til orienteringsmødet deltagere fra mere end 100 kommuner og amtskommuner, i mange tilfælde på højt niveau. Det viste en forsøgsparathed i kommuner og amtskommuner og en interesse i at deltage i forsøg af denne art i samarbejde med ministeriet, som kunne udnyttes meget mere. Tilmeldingen til kvalitetsprogrammet blev alligevel lavere end forventet, og de fleste af projekterne var allerede igangværende eller planlagte projekter. Det skyldtes, at der kun var få måneder til deadline for deltagelse og at dette var alt for kort tid i de tilfælde, hvor ideen til projektet først kom efter inspiration fra orienteringsmødet.

Mens alle projekter har været tilfredse med de overordnede rammer for programmet, med møderne med de andre projekter i de såkaldte "cirkler" og især med konsulentbistanden, har der været en del utilfredshed med ministeriets egen indsats, efter at forsøgsprogrammet var sat i søen og cirkelmøder og konsulentbistand i gang. Det er vort indtryk, at problemet i denne fase har været, at ministeriet stadig søgte at gøre en saglig indsats ligesom i første fase. Først sent blev det klart, at det projekterne nu efterspurgte,

var en repræsentativ støtte. Således søgte ministeriet at gøre nyhedsbrevet interessant for tovholderne, hvilket viste sig at være en næsten umulig opgave. Det, der var behov for, var et regelmæssigt udkommende nyhedsbrev, som man kunne vise frem til politikere og kredse i periferien af projekterne. Efter at ministeriet begyndte at satse på at udfylde en mere repræsentativ funktion, gik denne del af indsatsen betydelig bedre.

1.7. Perspektiv: Central ledelse i et decentralt system

Et andet og videre perspektiv i forsøgsprogrammet ligger i den *udviklingsmetode* for kommuner og amter, som det tegner. Decentraliseringen af det sociale område til først og fremmest kommuner som skete med kommunalreformen 1968-70 og 1970'ernes socialreform, gav den enkelte kommune og det enkelte amt store muligheder for at udvikle deres sociale områder, både hvad angår udformningen af de sociale tilbud og udviklingen af det sociale arbejde, og hvad angår organisationen og styringen af det. I 1970'erne blev denne frihed især brugt til at udvide det sociale tilbud, men af økonomiske grunde måtte den kvantitative udvikling standses omkring 1980. Siden begyndelsen af 1980'erne har kommuner og amter mere og mere udnyttet mulighederne for at omorganisere det sociale tilbud, dels gennem yderligere decentralisering, dels gennem omstruktureringer af de administrative systemer.

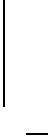
I den forbindelse har forsøgsvirksomhed spillet en rolle. Der har dog ikke altid været nogen direkte forbindelse mellem udviklingen i den enkelte kommune eller det enkelte amt og en systematisk forsøgsvirksomhed i dette. Der kan dog nævnes eksempler på, at det har været tilfældet, fx på den måde at en kommune har haft en egen forsøgsfond som en del af budgettet gennem en længere årrække og anvendt denne systematisk til at bane vejen for den ønskede udvikling. Det almindelige billede er imidlertid, at forsøg og udvikling har været to mere adskilte verdener. Mange udviklinger er foretaget uden at være forberedt gennem forsøg, ligesom mange forsøg har været foretaget uden at være tænkt som led i nogen udvikling. Dette gælder således de omfattende Sum-

forsøg i årene 1988-91. Sum var dog bemærkelsesværdigt ved sin "lydhørhed over for de borgere, frontmedarbejdere, frivillige organisationer, fremsynede bureaukrater m.fl. som måtte ønske at deltage", som Hulgaard (1997) formulerer det. Sum kan betegnes som "de mange blomsters" metode, de gav mange lyst til at forsøge noget nyt og skabte således en generel forsøgskultur.

Siden Sum har de statslige forsøgsfonde koncentreret sig om specielle områder og den direkte effekt af forsøgsvirksomheden været større. Det har været områder, hvor man fra centralt hold har ment, at der manglede en udvikling af tilbud hos de sociale myndigheder, som på psykiatri og hjemløshedsområdet. Formålet er at stimulere en udvikling af den sociale indsats på disse nye områder, hvor der ikke er det store vælgerpres for en udvidelse af tilbuddet. I forhold til Sum har de senere fonde således fungeret mere målrettet. De kan ses som en styrkelse af de specielle områder, som man centralt finder nødvendig, men hvor der kan være tvivl om de lokale myndigheders virkelige motivation for at gøre tilstrækkelig meget.

Med det forsøgsprogram, der her vurderes, tegnes en tredje type statslig forsøgsvirksomhed. Ideen er her at gå ind i et samarbejde om at udvikle filosofien bag den sociale indsats i en bestemt retning. Der er tale om en udvikling, som mere eller mindre "ligger i luften", og som mange lokale politikere, administratorer og socialarbejdere har lyst til at gå ind i. Der er således ikke det element af mulig interessekonflikt, som kan anes i de specielle fonde. Når kommuner og amter går med i et program som dette, er det ikke for at få penge til et område, men fordi de ser mulighederne for at få den professionelle hjælp af konsulenterne og den gensidige inspiration fra de andre projekter, samtidig med at ministeriet engagerer sig på området med den politiske opmærksomhed, det betyder. I forhold til tidligere forsøg er programmet endnu mere målrettet, idet det sætter fokus på det sociale borgerskab, forstået som de muligheder den enkelte borger reelt har på det sociale område, og i overensstemmelse hermed er det langt stærkere styret, end man tidligere har gjort.

Alt i alt viser erfaringen med forsøgsprogrammet, at når Socialministeriet etablerer en dialog med kommuner og amter om at udvikle det sociale tilbud i retning af brugerindflydelse, sættes en proces med store potentialer i gang. Selv om der skal samles betydelig større erfaring med metoderne, før det kan evalueres, om det faktisk resulterer i større brugerindflydelse og bedre kvalitet af servicen, er erfaringen fra programmet tilstrækkelig til at pege på, at der her er en metode til central styring af forhold, der ikke så let kan kvantificeres. Denne metode er interessant derved, at den ikke sigter til at begrænse, men tværtimod til at øge den lokale politikers indflydelse, styrke det faglige arbejde og inddrage brugeren i en aktiv medbestemmende rolle.



Metoder og begreber i vurderingen af Social- ministeriets Kvalitetsprogram

Kapitlet indledes med en kort beskrivelse af forsøgsprogrammet og forløbet af vurderingen. Dernæst redegøres for metoden. Der har været tale om en meget åben tilgang, hvor den første opgave var at tolke programmets sigte. Denne åbenhed har gjort vurderingen spændende fra et forskningssynspunkt, fordi den har givet mulighed for at følge en udvikling i stedet for at vurdere et færdigt resultat. Endelig redegør kapitlet for begreberne bruger og brugerinddragelse, som spillede en stor rolle i fastlæggelsen af projekterne. Der opereres endvidere med to former for social service: Service i ordets almindelige betydning som en ren tjenesteydelse, og den kontrolprægede service som flere af forsøgene drejede sig om. Det er en forskel, som ofte overses, men som er meget væsentlig. Endelig går vi ind på det teoretiske grundlag for den vurdering, der foretages i kapitel 3, som er system- og organisationsteori.

2.1. Lidt om forsøgsprogrammet

Hæftet "Socialministeriets Kvalitetsprogram – Information" fra december 1994 siger om programmet at "Det overordnede formål er at udvikle og videreformidle de erfaringer, der indhøstes med forskellige metoder til brugerinddragelse i kvalitetsudvikling." Til forskel fra meget af Socialministeriets tidligere forsøgsvirksomhed blev dette program mere styret, idet der blev organiseret et samarbejde mellem 3-4 forsøg, i programmets jargon kaldet "cirkelsamarbejde" og tilknyttet konsulenter. I kontrakter med de deltagende myndigheder forpligtede disse sig til at ansætte en særlig "tovholder" i projektet, det vil sige en projektansvarlig, og nedsætte en styregruppe. Ministeriet havde mulighed for at fortælle konsulenterne direkte, at brugerindflydelse var det

centrale i kvalitetsprogrammet, og ad den vej påvirke forløbet. Udgiften til tovholder og konsulenter deltes ligeligt af den deltagende kommune eller amtskommune og Socialministeriet inden for fastlagte rammer.

De 18 projekter var som nævnt i første kapitel fordelt på områderne ældre, narko, revalideringsinstitutioner og børn. Projekterne er i nedenstående liste fordelt på samarbejdsgrupper, de såkaldte "cirkler":

2 cirkler på ældreområdet:

Haslev, Holbæk, Høje-Tåstrup og Vejle Kommune – konsulenter fra Kommunernes Landsforening (KL).

Bramming, Fuglebjerg, og Svendborg Kommune samt Køge Kommune i samarbejde med Roskilde Amt – konsulenter fra PLS.

Cirklen på narkoområdet:

Kalundborg og Århus Kommune, samt Greve Kommune i samarbejde med Roskilde Amt – konsulenter fra PLS

Cirklen på området revalideringsinstitutioner:

Ringkøbing, Storstrøms, Vestsjællands, og Århus Amtskommune – konsulenter fra PLS

Cirklen på børneområdet:

Albertslund, Ishøj og Røddekro Kommune – konsulenter fra Kommunernes Landsforening.

Mange af forsøgene var allerede i gang eller planlagt, men ved indtræden i programmet blev de ligesom de nystartede projekter beskrevet og der blev lagt vægt på brugermedvirken. Konsulenterne medvirkede meget stærkt i denne formuleringsfase, ligesom de kunne varetage forskellige funktioner i forbindelse med møder og undersøgelser i det videre forløb.

Selve forsøgene var meget forskellige, også inden for den enkelte cirkel, idet de forskellige elementer kunne sammensættes på man-

ge måder. I flere af projekterne indgik undersøgelser af forskellig type: Større undersøgelser med spørgeskema, hvor bl.a. tilfredsheden med forskellige sider af servicen blev belyst. Interview med brugere enkeltvis, hvor en variant var "bruger interviewer bruger". Gruppeinterview, hvor flere brugere blev interviewet sammen således at der blev en slags samtale. Undersøgelserne blev brugt som baggrund for projekterne, og hvad angår interviewene også til at udpege indsatsområder.

De fleste af projekterne indeholder imidlertid meget mere end en brugerundersøgelse. Der indgik desuden en række forskellige typer møder, hvor brugerne mere direkte havde mulighed for at komme til orde og komme med kritik af den service, det drejer sig om, og forslag til at forbedre denne. Kvalitetsværksteder er møder, hvor brugere af en service klargør og udvikler deres holdninger til denne og eventuelt kommer med forslag. Hvis de gentages med mellemrum kan de kaldes brugerpaneler, og der er eksempler på lignende møder for andre grupper, fx personalet. I en anden type møder søger man at få en dialog mellem forskellige grupper, typisk brugere og personale. De kaldes fokusmøder, dialogmøder eller konsensuskonferencer efter den nærmere form og funktion de har, som beskrives i "Håndbog i brugerinddragelse". Denne type møder kommer i nogle af projekterne efter, at man har ladet brugere og personale og eventuelt andre grupper finde deres holdninger på egen hånd, mens andre projekter lige fra starten lader brugerne komme i dialog med personalet.

Efter en undersøgelsesfase hvor man således har fundet frem til indsatsområder og problemer, følger ofte nedsættelsen af arbejdsgrupper der skal udarbejde forslag til forandringer. På dette punkt er der også forskelle mellem projekterne, idet disse grupper kan bestå af udelukkende personalemedlemmer, eller tillige kan indeholde brugere.

Fælles for projekterne var et princip om, at almindelige brugere skulle have mulighed for at komme til orde og ikke blot valgte repræsentanter og formænd for organisationer. De forskellige typer

møder var i reglen åbne for alle, eller man søgte at kontakte et stort antal brugere. I flere af projekterne fandt man dog samtidig nogle roller for de valgte repræsentanter, således at forsøget ikke fik karakter af at ville gå uden om dem.

De 18 projekter er i øvrigt beskrevet nærmere i det arbejdsrapport, der udsendes samtidig med rapporten, ligesom de fleste af dem beskrives undervejs af deres tovholdere i artikler i det nyhedsbrev, som Socialministeriet udsendte med fem numre under programmet. Sigtet med nærværende undersøgelse var ikke at evaluere det enkelte forsøg og dets effekter, men at vurdere programmet som helhed.

Forløbet af vurderingen. Vurderingen har været inddelt i fire faser: følgefase, erfaringsopsamlingen, vurderingen og rapportskrivningen.

Følgefase er forløbet gennem sidste halvdel af 1995. Formålet har været at få afdækket, hvilke dele af den sociale service der har været i fokus, hvorledes afgrænsningen finder sted, under indflydelse af hvilke aktører og med hvilke argumenter. Datagrundlaget i denne periode har været projektbeskrivelserne, der er blevet udviklet af projekterne selv i samarbejde med proceskonsulenterne, SFI's deltagelse i de såkaldte "cirkelmøder", interview med proceskonsulenterne samt med Socialministeriets Analysekontor.

Erfaringsopsamlingsfasen er forløbet gennem 1996. Formålet har været at se på, om de opstillede målsætninger fastholdes, eller om der sker glidninger i hensigterne. Med andre ord, hvilke processer de forskellige projekter gennemløber. Datagrundlaget har væsentligst været baseret på deltagelsen i cirkelmøderne. Herudover har SFI deltaget i en række ad hoc-arrangementer: konferencer, kvalitetskurser og seminarer. Sidst har det været tilstræbt fra SFI's side at gennemlæse og anvende store dele af det skriftlige procesmateriale fra alle projekter i analysen.

I *vurderingsfasen*, der forløber i første halvdel af 1997, har formålet været at belyse, om brugerinddragelsen er slået igennem. Om brugerne har været inddraget i de enkelte projekter, samt om brugerinddragelsen har givet sig udslag i ændringen af rutiner eller normer i serviceproduktionen. Her kommer spørgsmål om erfaringernes potentielle forankring i de kommunale og amtslige institutioner også på tale. Datagrundlaget har her været SFI's fortsatte deltagelse i de såkaldte "cirkelmøder". Herud over er der blevet udfærdiget en såkaldt manual med en række kvalitative spørgsmål, som projekterne har besvaret ved projektets afslutning. Sidst er alle projektmedarbejdere blevet interviewet telefonisk i starten af 1997.

Rapportskrivningen er sket i sommeren 1997. Til grund for rapporten ligger de beskrivelser på grundlag af Easton (1965) der er udfærdiget i de tidligere faser, hvoraf beskrivelserne fra vurderingsfasen i vidt omfang indgår i arbejdsnotatet (Elvang & Hjorth, 1997b). Desuden er de besvarede spørgeskemaer benyttet. I juni 1997 er de dele af det foreliggende rapportudkast der vedrørte det enkelte projekt, sendt til dette, ligesom Socialministeriet har haft lejlighed til at kommentere det foreliggende udkast specielt med henblik på tolkningen af dets egen ageren i forsøgsprogrammet. Rapporten er derefter færdiggjort sidst i august.

Vi har søgt at basere vurderingen på forskellige datamaterialer, dog med den begrænsning at der, inden for den tidsmæssige og arbejdskraftmæssige ramme vi havde for projektet, var ret snævre grænser for, hvor meget vi var i stand til at deltage på arrangementer i de enkelte projekter. Vi har dog deltaget i de fleste cirkelmøder, hvor Socialministeriet i øvrigt også har været til stede. Som det fremgår af beskrivelserne i næste kapitel og af materialeoversigten i bilaget, har vi også deltaget på en række møder i projekterne. Vi havde dog ønsket at gøre dette i betydelig større omfang, og ser da også i besvarelsen af spørgeskemaet, at nogle af projekterne ligeledes havde forventet vores deltagelse.

Deltagelsen i dialogmøder, temamøder og lignende i projekterne, hvor vi har observeret, hvad der er sket og umiddelbart efter møderne udarbejdet referater, har givet nogle af de stærkeste billeder af de ting, der sker, når brugerne drages ind og formulerer målsætninger for social service. Vi har imidlertid som nævnt været underlagt nogle begrænsninger i tidsforbrug, der har gjort, at vi mest har været nødt til at støtte os til interview af medarbejdere og til skriftligt materiale fra projekterne.

Den første fase, følgefase, blev afsluttet med, at vi udarbejdede en foreløbig beskrivelse af projekterne med det formål at gøre os klart, hvilke samfundsvidenskabelige begreber der var nødvendige for at forstå hvad der skete i disse. Denne metode er udtryk for, at vi ønskede at stille os åbent til forsøgsprogrammet, men den var samtidig nødvendiggjort af, at der egentlig ikke eksisterede nogen formuleret målsætning for dette eller formuleringer i øvrigt, der kunne lede os på sporet af, hvilke begreber der måtte være væsentlige i denne sammenhæng.

Den foreløbige beskrivelse og det begrebsapparat der udsprang af denne, blev så anvendt i de følgende faser. Den lå først til grund for det spørgeskema (kaldet: "manual") med 31 spørgsmål, som vi gav alle projekterne på midtvejsseminaret, og som vi på dette tidspunkt annoncerede, vi ville have udfyldt den første måned, efter at projektet var afsluttet (så vel gik det dog ikke i alle tilfælde!). Den lå dernæst til grund for iagttagelserne af, hvad der skete på cirkelmøder og andre arrangementer i projekterne, for læsningen af de skriftlige materialer vi modtog fra disse, og for de beskrivelser der blev udfærdiget i vurderingsfasen og nu ligger til grund for denne rapport.

2.2. Metode i vurderingen

Begrebet evaluering kan dække alt lige fra en nøjagtig måling i forhold til forud fastlagte kriterier, hvor man kan stille spørgsmålet: "Blev målet opnået?", til en ren beskrivelse af hvad der er sket i et forsøg med en vurdering på et common-sense grundlag. Graham Room (1995), som anvender begrebet så bredt, anfører i en

oversigt over anvendelsen af evalueringer, at hvad man end forstår herved, må den i hvert fald omfatte følgende fire punkter:

1. gøre klart hvad det er, man prøver at gøre i forsøget
2. vurdere i hvor høj grad dette lykkes
3. identificere de forhindringer der kan begrænse succesen
4. drage en mere generel lære af forsøget

Evalueringsmetoden må tilpasses det forsøg, der skal vurderes. I det her foreliggende forsøgsprogram er vi meget langt fra et klassisk eksperiment, og meget nærmere ved en opdagelsesrejse. Der er ikke gjort noget som helst forsøg på at standardisere hverken udgangsposition eller de nye elementer der indføres i organisationerne, ej heller på at indrette forholdene så det bliver muligt at måle på en ensartet måde. I den situation må hovedindsatsen i en vurdering ligge på punkt 1: at forsøge at gøre sig en forestilling om hvad man prøver på, og hvad der sker. Vi har anvendt en meget åben model, en såkaldt "målfri evaluering" (Quinn Patton, 1984), en form, som mange ikke vil kalde evaluering, idet der jo ikke er nogen målestok at relatere sig til. Vi har imidlertid været henvist til denne model, fordi der er tale om et meget åbent forsøgsprogram, hvor man ikke på forhånd har kunnet opstille bestemte målsætninger, der søges opnået, men snarere om en generel søgen efter erkendelse på et ukendt område.

Det forhold, at Kvalitetsprogrammet består af projekter på så forskellige serviceområder og med et åbent kommissorium i forhold til de metoder, der har måttet anvendes, har åbnet både for muligheder og vanskeligheder i forbindelse med vurderingen. Erfaringsmaterialet har en potentiel meget bred relevans. Men det samme forhold har også vanskeliggjort en direkte sammenligning af de metoder, der er benyttet til at gennemføre brugermedvirken i de enkelte projekter. Derfor er den opsamling på metoderne, der er relateret specifikt til de enkelte projekter, også nødvendigvis en opsamling, der tager hensyn til det enkelte projekts kontekst. Det vil sige, hvilken service der er tale om, hvilken brugergruppe, hvilke medarbejdere osv.

Vurderingen har haft tre formål,

1. at *beskrive processen* hvorunder brugerinddragelsen har fundet sted,
2. at *vurdere, om programmets sigte er lykkedes* og
3. at *overveje anvendeligheden og perspektiverne* ved brugerinddragelse i et bredere samfundsstyringsperspektiv.

For det første formål har det været nødvendigt at opstille et analyseapparat. Det er muligt at opstille sådanne både ud fra teoretiske og mere erfaringsbaserede forståelser. Vi har forsøgt at vekselvirke, således at begrebsudviklingen er en slags informeret erfaring. Det vil sige, at vi har opstillet nogle kategorier, som vi inddeler og analyserer brugerinddragelsesmetoderne i forhold til, kategorier der både er afledt af teori, og af den viden vi har indsamlet i løbet af denne vurdering. Dette analyseapparat præsenteres detaljeret i det arbejdspapir, der udsendes i forbindelse med rapporten (Elvang & Hjorth, 1997b). Det er udviklet på baggrund af en beskrivelse, vi har foretaget af projekterne efter et år, og spørgeskemaet, som tovholderne skulle besvare efter forsøgets afslutning, er udformet på det grundlag.

Det andet formål, at vurdere om programmets sigte er nået, er nødvendigvis af mere diskuterende karakter. For at få et udgangspunkt for vurderingen her er det nødvendigt at have en anden form for teoretisk udgangspunkt. For at forstå hvad der sker i det enkelte projekt, er det nødvendigt at have et begrebsapparat omkring social service, dens funktioner og brugere. Det har således været et sigte i programmet at få belyst, i hvilket omfang og på hvilke måder det er muligt at inddrage brugere i fastsættelsen af indhold og kvalitet af de sociale serviceydelser. Her er det interessant, at de brugergrupper der er på tale i kvalitetsprogrammet, i mange tilfælde ligger uden for de områder, hvor der normalt har været inddraget brugere, idet der især er tale om svage brugergrupper. Ved hjælp af de opstillede begreber ses det, at der er flere typer svage brugere, og at der er en speciel problematik, når brugernes svag-

hed har sin baggrund i, at der er tale om en service med et betydeligt element af kontrol med brugeren.

Vurderingen, af om sigtet med programmet som sådant er nået, har imidlertid sin hovedvægt på styringsplanet. Det er derfor især nødvendigt at have et begrebsapparat, der formår at afbilde de relationer, der er, fra Socialministeriet, som definerer og starter programmet, over de enkelte projekters organisation og enkelte medarbejdere og ud til brugeren. En vurdering, af om programmets sigte er lykkedes, må forholde sig til, om der i dette system findes mekanismer, der forbinder den centrale indsats i programmet med brugermedvirken i den konkrete sociale service.

Det tredje formål er perspektiverende, og vi diskuterer mulighederne for at anvende erfaringerne fra Kvalitetsprogrammet i andre sammenhænge. Her er det bl.a. interessant, hvor meget det er muligt at overføre fra arbejdet med forsøgsprojekter af denne art til offentlige organisationers mere generelle udviklingsproblemer. Denne diskussion forholder sig også til nogle af de problemer ved den offentlige styring, som brugerinddragelse kan tænkes at have betydning for.

Vurderingsperspektiver på Kvalitetsprogrammet. Formålet med igangsættelsen af Kvalitetsprogrammet var at udvikle og videreformidle erfaringer med forskellige metoder til kvalitetsudviklingen gennem brugerinddragelse. Det vil sige, hvilke metoder til brugerinddragelse der er velegnede under forskellige forudsætninger (fx serviceområder og brugergrupper). Derfor er vurderingen en redegørelse for de barrierer, der har været for brugerinddragelse, fx i de offentlige organisationer, og på samme måde en redegørelse for de muligheder der er kommet til udtryk. Vurderingen af Kvalitetsprogrammet er på denne måde en vurdering, der har et lærings- og forbedringsperspektiv, som Vedung (1991) betegner det.

Med læringsperspektiv mener Vedung, at hensigten med vurderingen er at bidrage til forståelse af grundlæggende processer – og ikke mindst viderebringelsen af denne viden. I denne vurdering

betyder læringsperspektivet, at vi ved at teste teoretiske forståelser og ved en eksplorativ begrebsudvikling søger efter ny kundskab om mulighederne og problemerne i at kvalitetsudvikle den sociale service gennem forsøg med brugerinddragelse. Ved det andet perspektiv, forbedringsperspektivet, er hensigten at bidrage til en forbedring af indsatsområdet, det være sig i relation til fx effektivitet eller brugeres tilfredshed. Her er det forståelse, der er i fokus, således at de spørgsmål, der søges besvaret, fx er: Hvad er det for faktorer, der er afgørende i relation til denne indsats, hvad hindrer gennemførelsen, hvad kan gøres bedre? Væsentligt er det at pointere, at forbedringsperspektivet i denne vurdering ikke retter sig mod en faglig opkvalificering af de forskellige typer social service, men mod styringen og organiseringen af denne serviceproduktion.

Da organisationer udvikler sig, lærer og tilpasser sig, og udvikler komplicerede afværgemekanismer, er det umuligt at opstille simple lovmæssigheder for, hvordan de kan påvirkes. Midler, der virker i dag, kan de blive immune over for, når disse er blevet mere kendt, og organisationer må derfor holdes i en stadig udvikling, hvis de skal kunne tjene deres formål og arbejde effektivt. Det har følgelig været nødvendigt at hæve fokus for interessen ved vurdering af dette forsøgsprogram fra niveauet: de specielle redskaber til brugerindflydelse og deres virkning og op på det højere niveau: de muligheder forsøget kan vise for at videreudvikle kvaliteten i det offentlige servicetilbud ved at forsøge sig frem med forskellige former for brugerindflydelse.

Den valgte vurderingsmodel. Som nævnt var det på forhånd udelukket at foretage en egentlig effektevaluering og at foretage nogen som helst vurdering af de enkelte forsøg, og dette var heller ikke opgaven. Der var derimod tale om et samlet program, som skulle evalueres, og om en vurdering af om sigtet med dette var nået. Samtidig var det ikke på forhånd klart, hvad dette sigte præcis var, bortset fra det der kan læses af programmets titel "Kvalitet gennem brugerindflydelse", modificeret ved meldinger fra Socialministeriet om, at brugerindflydelse – trods titlen – blev set som det vigtige, mens kvalitet ikke skulle betragtes som et formål i sig selv.

Det var derfor nødvendigt at vælge en vurderingsmodel, som bestod af to led. Det ene er en systemmodel, som søger at rumme de aktører, der kan identificeres i programmet, fra Socialministeriet over de såkaldte "cirkler" og konsulenter til de enkelte projekter, deres medarbejdere og brugere og deres indbyrdes relationer. Fremstillingen af denne model indleder resultatafsnittet, kapitel 3, og den afsluttes med en argumentation, som bygger på den tyske teoretiker Willke (1987), som drejer sig om mulighederne for at intervenere i et system. Det ses i den forbindelse, at programmets opbygning er i overensstemmelse med Willkes ideer om muligheder for påvirkning.

Det følgende led er en beskrivelse af forsøgene eller aspekter ved forsøgene, ud fra fem vinkler: organisationsudvikling, kvalitetsudvikling, brugerinddragelse, forskelle mellem sociale områder og styring af den sociale indsats. Også her trækkes der på den teoretiske systemforståelse. På baggrund af iagttagelser, interview, skriftlige materialer og spørgeskema følges forsøgene under de fem nævnte vinkler, og mulighederne for at udvikle kvalitet gennem brugerindflydelse belyses derved.

Det skal understreges, at mens den valgte metode er skønnet velegnet til at vurdere *mulighederne* for at udvikle kvalitet gennem brugerindflydelse, er der ikke tale om noget forsøg på at bevise, at der i de atten konkrete forsøg *virkelig udvikles* nogen rimelig grad af brugerindflydelse. Dette vil *ikke være muligt uden at inddrage undersøgelser på brugerniveau*, hvilket ville blive et projekt af en helt anden størrelsesorden, end der her har været tale om. I første omgang er det interessant i sig selv, om de involverede kommuner og amter overhovedet åbner op for at udvikle kvalitet gennem brugerindflydelse.

En realisering af brugerindflydelse, og en forbedring af servicetilbuddet i sammenhæng hermed, vil formentlig være stærkt afhængig af, med hvilken ledelsesmæssig kompetence denne bliver gennemført. Det vil være yderst vanskeligt at forestille sig en rimelig måde at foretage en effektevaluering, der kan have interesse og re-

levans i denne forbindelse. Den valgte vurderingsmodel, og det vurderede forsøgsprogram, kan derfor ikke blot anses som en halvdårlig erstatning for et "rigtigt" eksperiment, men har været en rimelig og fornuftig måde at afprøve en metode på til udvikling af en organisation som den omhandlede.

2.3. Begreber anvendt i vurderingen

Kvalitetsprogrammet berører seks centrale emner, idet programmet kan beskrives som et forsøg med: (1) *Brugerinddragelse* i (2) *service* på det (3) *sociale* område med henblik på (4) *kvalitetsudvikling*, som sker i en (5) *organisation* inden for (6) *det offentlige*. Den følgende gennemgang af begreber følger disse punkter. Mens begrebet "bruger" i relation til det offentlige har været diskuteret meget de senere år, og organisation er et kendt socialvidenskabeligt begreb, er man først for nylig begyndt at udvikle begreber om fænomenet social service. Det er fx ved at ske i forbindelse med internationale sammenligninger og med organisationsudvikling på det sociale område, derunder kvalitetsudvikling. Det begrebssæt, der præsenteres her, blev først ridset op i et indlæg på en konference om Kvalitetsudvikling i Social Service, som blev afholdt af European Centre og Stakes i Helsinki i april 1996, og er medtaget i en publikation af udvalgte indlæg herfra (Bengtsson, 1997b). I konferencepapiret er der især lagt vægt på den logiske sammenhæng mellem begreberne.

Individrolle: Fra borger til bruger. "Bruger" er en ret ny betegnelse for individet i relation til det offentlige. Begrebet peger på den enkelte, som bruger af en ydelse som det offentlige stiller til rådighed, og udskiller derved en bestemt gruppe personer, som formodentlig har en særlig interesse i den pågældende ydelse, fra alle de andre medlemmer af samfundet.

Betegnelsen for individets generelle rolle i forhold til staten er *borger*. Begrebet borger har et meget omfattende indhold som går tilbage til den historiske udvikling i Europa fra absolut til demokratisk stat i 1700 og 1800-tallet, og den statsteoretiske diskussion der ledsagede den. En borger i en demokratisk retsstat er sikret visse

rettigheder, fx privat ejendomsret og stemmeret, men har også mere eller mindre formaliserede pligter over for staten. Blandt de formaliserede pligter er at overholde loven og således respektere andres rettigheder. Blandt dem som er vanskeligere at formalisere, er at deltage i det offentlige liv og bidrage til løsningen af samfundets fælles anliggender.

Med udviklingen af den sociale sikkerhed i 1900-tallet føjes et *socialt borgerskab* til det traditionelle liberale borgerskabsbegreb. I velfærdsstaten er der nemlig indført en række rettigheder ved siden af de førnævnte, ofte benævnt sociale rettigheder, som kan tage form af sociale kontantydelse eller social service. Tilsvarende er individets pligter udvidet til også at betale til de udgifter, det offentlige måtte have i forbindelse med at sikre borgerne sociale rettigheder, hvilket typisk sker gennem forskellige former for skat. I princippet er der ikke noget nyt i det, men med de nye statslige forpligtelser får de en helt anden størrelsesorden end tidligere, og dermed reelt en anden karakter. I og med at fællesaktiviteter bliver så omfattende i forhold til de enkelte borgers aktiviteter, bliver det også et spørgsmål om billedet af samfundet som en slags aftale mellem borgere stadig giver mening.

I forbindelse med modtagelsen af sociale ydelser er der føjet nye betegnelser på individet, i første omgang "klient", som egentlig betyder kunde, men som med tiden på dansk har fået en negativ klang på det sociale område, idet det er blevet synonymt med en person, der passivt modtager sociale tilbud. Ordet "klientgørelse" dækker over den utilsigtede virkning af en social kontantydelse eller service, at modtagerne fokuserer mere på, om de fortsat er berettigede til at modtage ydelsen, end på om den nu har hjulpet dem så vidt, at de kan undvære den. Denne klientgørelse kan være et direkte resultat af det afhængighedsforhold til det offentlige, der ofte reelt er tale om (Bogason, 1995a, 1995b).

Med Bistandsloven indledtes et kulturskifte i den offentlige forvaltning, hvor man neddæmpede myndighedsfunktionerne, og dette forstærkedes, da man i 80'erne begyndte at fremhæve det offentli-

ges rolle som yder af service. Den private service blev på mange måder taget som forbillede, og i den forbindelse introduceredes ordet "kunde" som afløser for klient. Modtageren af offentlige ydelser skulle i højere grad betragtes som en aftager på et marked, hvor magtfordelingen mellem producent og aftager i højere grad er i sidstnævntes favør, som det ligger i udtrykket "kunden har altid ret". Selv om der ikke er tale om noget egentligt marked, og som regel ikke engang er en mulighed for at vælge mellem forskellige leverandører af service, prøvede man at finde måder, hvorpå brugernes oplevelser og holdninger alligevel kunne præge det offentlige tilbud, først og fremmest brugerundersøgelser. Der kan, som vi skal se, rejses indvendinger mod kundebegrebet i forbindelse med offentlige ydelser, ikke mindst sociale. Omvendt er det fremført, at forholdene på offentlige serviceområder har ændret sig så meget, at de klassiske begrebssæt ikke længere er tilstrækkelige (Eriksen et al., 1993).

I 1990'erne har man i vid udstrækning udskiftet "kunde" med "bruger" som betegnelse for modtagere af offentlige ydelser. Det kan der være politiske grunde til: Ordet "kunde" hører til på det private marked, og brugen af det kunne let forstås som en antydning af, at der var tale om privatisering af serviceleverancer. En holdningsmæssig baggrund for at gå bort fra ordet "kunde" kunne være, at man fandt det for konsumistisk, hvis man ser en fundamental forskel mellem privat forbrug og social indsats, som vi nedenfor skal argumentere for. Men der kan også være den simple grund, at det kan forekomme noget kunstigt at insistere på at bruge ordet "kunde", når vi rent faktisk er så langt fra det ideelle frie marked, som det er tilfældet med social service. I ordet "kunde" ligger ikke blot, at der er mulighed for at vælge en anden leverandør af produktet, men også at der er mulighed for at påvirke det totale udbud. Det sidste kan næppe komme til at ske over et marked, hvordan det end indrettes, det første er ikke særlig udbredt, hvad angår offentlig indsats. Undertiden ser man dog alligevel ordene "bruger" og "kunde" benyttet nærmest synonymt i en afstandtagen til "klient"-begrebet (Brydensholt (red.), 1993).

Ordet "bruger" signalerer ikke, at en exit-mulighed skal være til stede. Ordet betegner blot, at der er tale om en person, der modtager en offentlig ydelse, og ordet har derfor kun mening, når man samtidig specificerer den ydelse, der er tale om. Brugerens magtmæssige placering i forhold til denne ydelse siger udtrykket imidlertid intet om, i modsætning til borger, klient eller kunde. Brugerbegrebet er desuden værdimæssigt neutralt, idet det heller ikke udtrykker nogen idealforestilling om, hvordan relationen mellem individ og system *burde* være (Beck Jørgensen, 1992). Alligevel ligger der vel i afskaffelsen af ordet "klient" en holdning, der går på, at forholdet mellem den offentlige serviceyder og den borger, der bruger eller kunne bruge ydelsen, skal være et andet, end vi er vant til, at man skal være mere lydhør over for brugeren (Stivers, 1994), og søge at kommunikere bedre (Hegner, 1980).

Hvem er brugere? Idet en social indsats aldrig består i at gøre præcis, hvad brugeren ønsker, men derimod i at opfylde det *anerkendte behov*, er det i mange tilfælde ikke helt klart, hvem brugeren af den egentlig er. Som regel kan man pege på nogle *direkte brugere*, de personer som indsatsen direkte gøres over for, og som vi med den socialpolitiske sprogbrug siger "har behovet". I mange tilfælde er familien imidlertid *indirekte brugere*, idet den føler sig involveret og forpligtet og ville være udsat for en række belastninger, hvis den sociale indsats ikke var der. Familien er den vigtigste indirekte bruger af social service, men der er en lang række andre: arbejdsgivere er indirekte brugere af revalidering, de, der føler sig generet af en særlig gruppe, som narkomaner, er indirekte brugere af tilbud til denne gruppe.

Tilsvarende kan vi udskille endnu en gruppe, der også er relateret til specifikke sociale ydelser, som vi kalder *interessenter*. Det er individer eller grupper af sådanne, der har en direkte interesse i ydelsen, men som ikke er brugere. Det kunne fx være personer, der nærmer sig en situation, hvor de nemt kunne få behov for ydelsen, og som således opfatter sig som *mulige kommende brugere*. Man kan også undertiden tale om en gruppe personer, som ikke er brugere, skønt de efter de flestes mening burde være det, fx narkoma-

ner der ikke søger afvænnning. I forhold til denne gruppe er problemet, hvordan man kommer i kontakt med dem, og her kunne der være grund til at søge en bredere kontakthoris. Der er ingen speciel grund til at skelne skarpt mellem direkte og indirekte brugere, eller potentielle brugere, da en social service er til for alle disse grupper, og alle borgere i sidste ende må betragtes som potentielle brugere.

I programmets startfase blev det ved forskellige lejligheder drøftet, om der også var offentligt ansatte, der måtte betragtes som brugere. Var sagsbehandlere i kommunerne fx ikke brugere af revalideringsinstitutionernes tilbud? Det kunne da se sådan ud, for det var dem, der besluttede, om tilbudet skulle bruges. Der er imidlertid gode teoretiske grunde til at holde de forskellige kategorier af brugere skarpt adskilt fra de forskellige grupper af personale, som det begrundes i Bengtsson (1997b). Det offentlige sociale tilbud må ses som et hele, og personalegrupperne kan derfor ikke betegnes som brugere. De indgår heller ikke i denne sammenhæng i egenskab af borgere og potentielle brugere, selv om de selvfølgelig også er dette, idet arbejdsforholdet fuldstændig dominerer, når deres position skal bestemmes. Personalets stilling må forstås i relation til den organisation, der står for den sociale indsats.

En organisation er jo et redskab, der benyttes til forskellige formål, og kan samtidig ses som en ramme, der indeholder adskillige redskaber, som forskellige grupper kan benytte til det ene og det andet (Perrow, 1986). En privat organisation, der producerer service, har det hovedformål at tjene et overskud hjem til ejerne, og som middel hertil produceres service som kan afsættes på markedet. En organisation, der producerer et offentligt gode, har ikke det samme klare ejerskab, og her er formålet at få bestemte aktiviteter til at foregå sådan som det ønskes af det flertal af borgerne, der står bag socialpolitikken.

En første forudsætning, for at organisationen kan opnå sit formål, er dog, at den eksisterer, og det gør den kun i kraft af, at den indeholder reproduktive mekanismer, det vil sige aktivt arbejder for at

opretholde sig selv. Selv om det er en nødvendig funktion, er en organisation, der *udelukkende* arbejder for at opretholde sig selv ikke så meget værd for den, der "ejer" den, som Bengtsson (1997b) udtrykker det med ord fra den private verden. Der er således en naturlig interessekonflikt mellem ejer og personale. Samtidig fungerer personalet imidlertid som ejerens repræsentanter over for brugeren og skal sikre, at servicen benyttes til at sikre netop de aktiviteter, der ønskes, og ikke bruges til andre formål, som brugeren kunne tænkes at ønske. Der er således tale om et kompliceret forhold mellem myndighed, personale og bruger, hvor designet af en indflydelsesstruktur kan bruges til at nå en passende balance og sikre, at formålet med servicen opnås.

Hvad er brugerinddragelse? Umiddelbart betyder ordet brugerinddragelse blot, at en gruppe individer, i kraft af at de er brugere af konkrete offentlige ydelser, inddrages på én eller anden måde af "nogen andre", hvilket som regel vil være offentlige instanser, da produktionen af offentlige opgaver i Danmark langt overvejende også er lagt i offentligt regi. Allerede med den semantiske betydning af ordet inddragelse udtrykkes dermed det forhold, at brugere skal inddrages i noget, der allerede er i gang eller allerede er mere eller mindre defineret på forhånd (Brikner & Alrø, 1993).

Brugernes egen interesse i at være med beror omvendt på, at servicen ikke er helt defineret på forhånd, at der med andre ord er væsentlige forhold, der stadig lader sig påvirke. Brugeren er for det første interesseret i, at udfaldet af afgørelser og indholdet af ydelser bliver det, som hun eller han ønsker og kan bruge. Brugeren er desuden interesseret i, at den ydes på en måde, som giver dem og deres nærmeste magt over situationen, og ikke på en måde, der bidrager til at gøre dem magtesløse (Beresford et al., 1997).

Brugerinddragelse kan ses i sammenhæng med den organisationsudvikling, der er sket omkring social service gennem de sidste tredivåre, som det seneste trin i en proces af fortsat decentralisering, der startede med, at Kommunalreformen 1968-70 flyttede en stor del af de offentlige opgaver til kommunerne ved den såkaldte 1. de-

centralisering. Efterhånden som det kommunale område blev indarbejdet og ekspanderede, stod det klart, at også dette var for stort og centralt til at varetage den sociale service tilstrækkeligt fleksibelt. 2. *decentralisering* indebar en udlægning af kompetence fra rådhusene til de institutioner, der varetager de offentlige opgaver, og hvor man direkte stilles over for brugernes reaktioner og ønsker. En side ved decentraliseringen var, at man gik fra en mere fagorienteret arbejdsform i de store enheder til en mere tværfaglig arbejdsform, som det var naturligt og nemmere at opnå i de små. Selv om det ikke betød nogen flytning af magt fra personale til klienter, var der alligevel tale om en arbejdsform, som satte klientens behov mere i centrum (Bengtsson, 1984).

Denne sætten klienten i centrum repræsenterer en styrkelse af ejerens interesser i den sociale organisation, idet den styrker formålet med den sociale indsats. Imidlertid kan man også sige, at den tværfaglige arbejdsform i små enheder på mange måder styrker personalet, især i forhold til brugeren, som man nu kender fra flere vinkler. Der er således brug for en afbalancering, så brugeren gives en passende grad af indflydelse. Dette sker med den såkaldte 3. *decentralisering*, som fortsætter linien med at lægge indflydelse på social service ud, og denne gang helt til brugerne. Der er dog tale om en lidt anden form for indflydelse end ved de to første decentraliseringer, idet den ikke så meget dækker over et juridisk indhold i form af formel magtafgivelse, men primært omfatter mere uformelle former (Prahl, 1993). Den brugerinddragelse, der her er tale om, behøver ikke at tage form af formelle retningslinier for kompetencefordeling, men kan også tit tage form af uformelle indflydelseskkanaler, og heraf følgende ændrede personaleholdninger og ændrede principper for tilrettelæggelse af den offentlige opgavevaretagelse.

Den definition af brugerinddragelse eller brugerindflydelse, vi arbejder med, er således helt åben. Ved brugerinddragelse eller brugerindflydelse forstår vi, at direkte, og muligvis indirekte og potentielle, brugere er med i en proces, hvor de faktisk påvirker resultatet og får en indflydelse på den service, der gives nu eller i fremti-

den, mens der ikke er tale om formelle rettigheder eller valgte repræsentanter. Det er netop Kvalitetsprogrammets formål at få kendskab til forskellige måder, hvorpå brugere kan inddrages, og dermed få mere indhold i dette begreb, samtidig med at vi får eksempler på, hvordan de forskellige måder fungerer i praksis.

Social service – en kombination af frivillighed og myndighedsudøvelse. I praksis er vi næppe i tvivl om, hvad social service er, men der er alligevel grund til at definere de to begreber "social" og "service" som udgangspunkt for at vurdere forsøgsprogrammet.

En *service* kan generelt defineres som et produkt, der bliver produceret og forbrugt på samme tid og sted og i samme proces. En service kan således ikke produceres til lager. Som følge af dette forhold er det ikke lige så enkelt at standardisere og kontrollere kvalitet som ved materielle produkter (Normann, 1983). På engelsk bruger man tit udtrykket "personal social service" for at understrege, at det er en service til brugerens person, men det er lige så vigtigt at understrege den generelle egenskab ved service, at den *ydes af* personer. Servicens "her-og-nu"-karakter gør producenterne til en del af produktet, og giver dem en mulighed for at definere og variere servicens karakter alt efter kontekst og vurdering.

Af samme grund er modtageren af servicen af lige så stor betydning i produktionen af den som producenten, idet det jo ikke er muligt at adskille produktion og modtagelse af en service. Modtagerens medvirken er en vigtig side ved så godt som al social service, i mange tilfælde den vigtigste determinant for om servicens resultat bliver succesfuldt. Det gælder ikke mindst for en service, hvor formålet er at støtte modtageren i bestemte aktiviteter eller at gøre det muligt for denne at udvikle sig i en bestemt retning.

De sociale områder, der er taget op i projekterne i Kvalitetsprogrammet, kan alle karakteriseres som serviceområder. På ældreområdet er et projekt med madordning dog delvis en undtagelse, idet selve maden er materiel, kan lagres, og derfor ikke bliver produceret og forbrugt på samme tid og sted. I dette tilfælde er

det kun leveringen, der kan kaldes service. Dette betyder blandt andet, at madens kvalitet kan defineres mere nøjagtigt og måles, og det er derfor lettere at opstille *standards* for denne service på forhånd, mens brugerens betydning for produktionen ikke i samme grad er afgørende. Vi ser da også, at kvalitetsproblemet i dette tilfælde gribes noget mere håndfast an end i de andre projekter.

Det er vanskeligt teoretisk at afgrænse det *sociale* område, medmindre man vil nøjes med at sige, at det drejer sig om en offentlig aktivitet i forbindelse med børn, familie, arbejdsløshed, fattigdom, sygdom, handicap og alderdom. I stedet for offentlig aktivitet kunne man lidt mere generelt sige, at det drejer sig om *kollektive* ordninger. Som Eurostats definition siger "ydelse uden samtidig modydelse af tilsvarende værdi, som del af en ordning der er obligatorisk for den enkelte".

Men hvorfor kan de nævnte syv områder ikke blot være overladt til den enkelte eller til familien, hvad gør dem specielt sociale? Der er tale om områder, hvor problemerne berører hele vores eksistens som mennesker, og hvor de derfor vækker megen medfølelse. Hvis der ikke er statslige eller andre kollektive ordninger, vil der opstå en privat godgørenhed omkring disse, idet mange mennesker finder, de er centrale for et samfund. Staterne har derfor undertiden taget sociale opgaver op for at legitimere systemet, og man ser, at de sociale ordninger der findes, har en meget høj grad af legitimitet og tilslutning i befolkningen. (Goul Andersen, 1997). Alligevel kan der argumenteres for, at det sociale område ikke kan reduceres til *legitimationsområde* for magteliten (Bengtsson, 1997a).

En almindelig opfattelse af det sociale område er, at det drejer sig om at opfylde folks elementære *behov*, og der er gjort forsøg på at udarbejde en omfattende teori i denne retning (Doyal & Goff, 1991). Begrebet behov bruges meget i den sociale sprogbrug, men det må som nævnt noteres, at der ikke er tale om at opfylde behov, sådan som folk selv forstår dem. Når ordet behov benyttes i den sociale sprogbrug, menes der altid de basale standardbehov, sådan

som systemet definerer og anerkender dem, modsat den måde ordet behov bruges på i psykologien og i dagligdagen. Der er altså tale om, at de sociale aktiviteter er sådanne, som man fra samfundets side er indstillet på at støtte folk med. Social service kan derfor heller ikke opfattes som en type *forbrugsgoder*, som samfundet stiller til rådighed for bestemte grupper. Det er nemlig aldrig helt klart, til fordel for hvem en social service foretages. Vi var inde på dette forhold ovenfor, hvor vi argumenterede for, at der kan tales om både direkte og indirekte brugere.

Om forståelsen af det sociale område som en form for *indkomst-udjævning*, eller den nærliggende opfattelse, at det simpelthen er en form for *kollektivt forbrug*, kan det ligeledes siges, at selv om disse opfattelser peger på nogle funktioner, får de ikke de vigtigste med og bidrager dermed ikke til nogen forståelse af, hvorfor dette område er opbygget (Bengtsson, 1997a). Den mest rammende beskrivelse af det sociale område, som tager i betragtning, hvad det handler om, får man med den *relationelle* opfattelse, som siger, at det essentielle ved en social indsats er, at den søger at bevare eller etablere de fundamentale relationer, som vores eksistens og funktion i et udviklet samfund er helt afhængig af (Donati, 1996). Den sociale service kan således karakteriseres, som opgaver der muliggør alles deltagelse i samfundet, og dermed en menneskelig eksistens. I overensstemmelse hermed kan man opfatte sociale ordninger, som noget der *både* skal tjene den enkelte modtager og samfundet.

Social service er derfor kendetegnet ved en dobbelthed, idet den på samme tid giver brugerne noget og stiller krav til dem: Når samfundet betaler, er det, fordi flertallet ønsker, at aktiviteten skal udføres. Men der er varierende grader af krav i de forskellige typer af service. Nogle bliver stort set oplevet som goder, andre oftere oplevet som krav til brugerne. Der er tale om en gradsforskel, som hænger sammen med, om de sekundære brugere har de samme interesser i servicen som de primære brugere, eller om der er tale om forskellige interesser og dermed en mulig interessekonflikt.

Eksemplificerer vi dette med Kvalitetsprogrammets serviceområder, befinder "anbringelser af børn og unge uden for hjemmet" sig klart i den ene kategori, som en service der potentielt set indeholder et element af tvang og mulighed for, at brugeren får et fjendebillede af den sociale myndighed, selv om den også langt hen ad vejen kan være baseret på frivillighed. De sekundære brugere er i dette tilfælde naboer og andre, der kommer i kontakt med familien, og som i almindelighed må antages at få det meget dårligt ved at se børn vantrives. I den anden kategori finder vi den praktiske bistand til ældre, som er en service, der i højere grad er kendetegnet ved frivillighed, idet så at sige alle ældre, der ikke længere selv kan klare de forskellige daglige gøremål, vil ønske sig en bistand til disse. Her er de sekundære brugere de familiemedlemmer, der ville føle sig forpligtet til at yde indsatsen, hvis det offentlige tilbud ikke fandtes. Også her er der dog tale om et element af styring af indsatsen, idet man ikke blot vil give brugerne det, som de selv ønsker, men definerer, hvad der gives hjælp til.

Hvis social service betragtes som udtryk for solidaritet, kan den klassificeres i typer på baggrund af Homans (1962) teser om, hvordan der skabes solidaritet i interaktion (Bengtsson, 1997a). Homans analyse af en række klassiske forsøg med arbejdsgrupper viser, at solidaritet er et almindeligt produkt af interaktion, og at der skabes mere solidaritet, jo hyppigere interaktion der er tale om, dog forudsat at det drejer sig om en interaktion præget af positiv og ikke ambivalent holdning. Der indgår således to faktorer: Interaktionens hyppighed og den holdning der præger den, og hver af disse faktorer giver en dimension af solidariteten.

Hvis vi forestiller os, at den almindelige holdning til en gruppe med sociale problemer dannes ved en slags generalisering ud fra de interaktioner, hvor man møder de pågældende personer eller på anden vis træffer på problemet, fører Homans teser til, at vi må skelne mellem 1) almindelige og sjældne problemer, og 2) problemer hvortil holdningen er positiv, og problemer hvortil den er ambivalent. Den positive holdning gælder, når det handler om at hjælpe nogle, som ikke helt magter at være med, vi kan tale om

"pæne" behov, fx ældre der skal hjælpes med husholdningen, mens den ambivalente gælder, når det drejer sig om at få nogle med i sammenhængen, som muligvis ikke selv viser tilstrækkelig vilje til dette, "prekære" behov, fx når man hjælper unge mennesker med at få job.

Skismaet mellem frivillighed og myndighedsudøvelse er særligt interessant, hvad angår service, idet man som nævnt ofte er afhængig af modtagerens positive medvirken. Forholdet mellem den sociale myndighed og brugeren er meget forskelligt ved de to typer service, hvilket også får betydning for brugernes medvirken og indflydelse, især er der en betragtelig forskel, hvad angår de indirekte brugeres stilling:

PROBLEMET:	HOLDNINGEN:	
	- er rent positiv, det angår folk, der ganske uforskyldt risikerer isolation	- er ambivalent, det kan være folk, der selv melder sig ud af samfundet
- er et almindeligt problem, vi kender nok alle en hel del, der har dette	ældre- service børne- pasning	aktivering af unge arbejds- løshed
- er et ualmindeligt problem, vi kender næppe nogen med det	handicap- service	problem- familier hjemløshed

Når det handler om "pæne" behov, som fx ældreservicen er et svar på, har de direkte og de indirekte brugere som nævnt de samme interesser, når det gælder de "prekære" behov, som fx narkotilbud og forløb forud for anbringelse af børn er svar på, kan interesserne i nogle tilfælde være mere forskellige. Revalideringsområdet indtager en midterstilling i forhold til denne klassificering, idet der ofte

er en stærk modsætning mellem sagsbehandler og klient i spørgsmål som pension eller revalidering, eller hvilken uddannelse der kan støttes, men langt større muligheder for et positivt samarbejde når disse spørgsmål er løst. Det viste sig da også i kvalitetsprogrammet, at i projekterne på ældreområdet var der en tendens til ikke bare at inddrage de direkte brugere, men også forskellige grupper af indirekte brugere, interessenter og borgere i almindelighed, mens man i projekterne på de øvrige områder kun inddrog direkte brugere, samt sådanne grupper af indirekte brugere som helt klart havde fælles interesser med de direkte brugere.

Skønt al social service egentlig har denne sammensatte karakter, ser man kun sjældent en ordentlig forståelse af den sociale service, der kombinerer en hjælp til klienten med en kontrol af klienten. Fra politisk side hører man ofte, at der må kræves noget af alle, og rettigheder må forbindes med pligter, hvis et socialt system skal kunne legitimeres, idet den sociale sikring forstås som en slags kontrakt mellem den enkelte og samfundet (Jelved, 1997). Fra synsvinklen socialt arbejde er kontrol og magt over klienten et forstyrrende element, som hindrer den kommunikation, der ofte ses som en forudsætning for alt socialt arbejde. Det viser sig imidlertid, når man undersøger, hvad der faktisk sker mellem sagsbehandler og klient i en kontrol-service, at folk ikke kommunikerer åbent og tillidsfuldt og ikke engang opfører sig i overensstemmelse med kontraktmodellen (Uggerhøj, 1995), men snarere efter det vi i samfundsvidenskaben plejer at kalde en rationel model for social adfærd. De har ikke oplevet at der er indgået nogen kontrakt, men for dem er socialforvaltningen et sted som alle andre, hvor det drejer sig om at finde ud af, hvilken type adfærd der er den rigtige her eller betaler sig bedst. De har ikke på forhånd en politisk moral i den forbindelse, men forholder sig åbent og fleksibelt.

Selv om man til dels slører forskellen mellem de to områder ved i alle tilfælde at tale om behov, hjælp og bistand, er der i realiteten stor forskel i den måde de sociale myndigheder behandler de to områder på. På området med rent positiv holdning er det mere

oplagt at det er brugerne man hjælper, på området med en mere ambivalent holdning kan det undertiden se ud, som om elementet af kontrol bliver det dominerende, og man gør en indsats mod brugeren i samarbejde med forskellige andre myndigheder. Forskellen viste sig i kvalitetsprogrammet, ved at det var netop i denne type projekter, man talte om at betragte andre myndigheder som brugere af servicen.

Brugerindflydelse eller brugeraccept? Umiddelbart kan det forekomme ulogisk at tale om brugerindflydelse, når der er tale om en social service, der indebærer større eller mindre grad af myndighedsudøvelse over for den enkelte. Der er jo ikke tale om lige parter, og der er ikke kun tale om hjælp, men også om pression over for den enkelte bruger. Man kan vel ikke forestille sig, at folk selv skal til at være medbestemmende om, hvorvidt deres sag udmunder i pension eller revalidering, eller om deres børn skal fjernes?

Når man taler om brugermedvirken eller brugerindflydelse inden for områder præget af myndighedsudøvelse, er det naturligvis ikke sådanne spørgsmål, man forestiller sig, der skal være indflydelse på, og det har der heller ikke været tale om i programmet. En forudsætning for brugermedvirken på disse områder er, at brugerne forstår og accepterer myndighedernes rolle og forpligtelser til at forvalte loven på disse områder. En sådan forståelse fra brugerens side er forudsætning for, at der kan etableres en fælles forståelse mellem borger og myndighed, hvis også myndigheden viser en positiv vilje til at gå ud af den "sikre" rolle, som ren myndighedsudøver. Levinsen (1994) foreslår derfor, at man på disse områder nøjes med at tale om "brugeraccept".

Levinsen understreger, at det i dag ikke er nok, at myndigheden begrunder sin behandling af borgerne med den formelle autoritet, idet det vil skabe fremmedgørelse og negativ holdning til staten. Når man giver folk valgmuligheder og medindflydelse på de kontrolsvage områder, er det også rimeligt at vise en større imødekommethed, når det drejer sig om myndighedsudøvelse. Det man kan gøre, er efter Levinsens opfattelse at behandle borgerne sådan, at

de forstår myndighedernes dispositioner som meningsfulde, og at der opnås en fælles forståelse mellem myndigheder og borger, det som Levinsen kalder "brugeraccept".

En fælles forståelse opstår imidlertid ikke af sig selv. Myndigheden har umiddelbart den opgave at få borgerens situation passet ind i en af de kategorier, der defineres af lovgivningen, så den ved, hvad den skal stille op. Men disse kategorier giver sjældent mening for borgeren, som definerer sin situation ud fra sine egne forestillinger og begreber. Som lovene ser ud på de fleste områder, har de der administrerer en myndighed, mulighed for at forvalte på en måde, der formelt set er korrekt, men samtidig undlade at tage i betragtning, hvordan borgerne oplever det der sker med dem. Borgeren efterlades nemt med indtryk af at have været et "nummer", der har fået en standardbehandling af en myndigheds-maskine, der blot producerer afgørelser og ydelser ved hjælp af på forhånd eksisterende behandlingsrutiner og metoder med borgerens situation som råmateriale.

Brugermedvirken og brugerindflydelse i dette forsøgsprogram betyder dog noget andet og mere end brugeraccept. Selv om der ikke er tale om indflydelse på selve myndighedsudøvelsen, er der alligevel tale om et aktivt medarbejde, dels i egen sag, dels i en proces, hvor arbejdsmetoderne i det hele taget tages under behandling. Brugeraccept bør være et af resultaterne af brugermedvirken og brugerindflydelse i denne forstand, men ambitionerne er højere, idet man også forestiller sig at behandlingen af sagen og udviklingen af den bliver bedre, og borgeren bedre i stand til selv at tage vare på situationen som følge af denne indflydelse.

Under arbejdet med projektet stillede vi spørgsmålet, om brugerindflydelse skulle tjene til at tilsløre det element af tvang og pression, der er i den sociale service i forhold til "prekære" behov (Bengtsson, 1997b). Ved en nærmere betragtning ser det dog ud til, at denne kritik kun kan risikere at ramme dem, der nøjes med at sikre brugeraccept, dvs. dem der i virkeligheden beslutter ud fra lovens "kasser", men blot samtidig sørger for, at folk føler, der bli-

ver lyttet til dem og forklarer dem, hvad der sker i forhold til deres egen beskrivelse af situationen. Hvis man derimod giver klienterne en reel medindflydelse på, hvordan der administreres, er det ikke rimeligt at tale om forsøg på tilsløring, for så bliver tvangselementet nødvendigvis mindre.

Sigtet med en social indsats er at hjælpe den enkelte med den integration i det fælles samfund som vi går ud fra svarer til alle menneskers egentlige behov. Brugerindflydelse kan så ses som en erkendelse af, at brugerens egen aktive medvirken er nødvendig for at opnå det erklærede formål. Brugeren vil under alle omstændigheder være med til at bestemme, om hun eller han vil lade sig integrere, har så at sige et "veto", forstået på den måde at brugeren til enhver tid vil være i stand til at sabotere indsatsen og forhindre, at den får en egentlig social karakter, at der etableres et samarbejde, og den kommer til at fungere som en hjælp, sådan som det var intentionen. Selv om en sådan reaktion på ingen måde er en fordel for brugeren, er den både nærliggende og naturlig, og det vil være klogt af myndighederne at erkende dette faktum og lade det afspejle sig i de strukturer af indflydelse, der bygges op omkring servicen.

Kvalitetsudvikling – præcisering af forventninger. Kvalitetsudvikling er betegnelsen for én af de aktuelle måder organisationer, i mange tilfælde bistået af konsulentfirmaer, forsøger at skabe fortsat dynamik på og samtidig imødegå nogle af de problemer med produktet, man ofte løber ind i. Socialministeriets Kvalitetsprogram har med henblik på at gøre erfaringer med brugermedvirken på en række serviceområder knyttet an til denne metode til organisationsudvikling. Lad os derfor se lidt nærmere på, hvad dette begreb indeholder.

I 60'erne og nogle år efter 1970 skete den store udbygning af det danske velfærdssystem. I de år var tendensen, at når der kunne peges på et socialt behov, var det ikke svært at skaffe større bevillinger. Der hørtes ikke så mange protester i de år, hvor man skulle vænne sig til det. Efter at massearbejdsløsheden satte ind, har det

været noget mere vanskeligt at skulle acceptere den mere normale situation, at budgetter altid er for små.

Den offentlige sektor blev tvunget til at gå ret pludseligt fra vækstpolitik til omstillingspolitik som følge af den statsfinansielle krise (Foss Hansen, 1991), hvor holdningen blev, at en grænse for udgifterne til sociale formål var nået. Dette kombineret med oplevelsen af at de sociale problemer ikke blev mindre, selv om der blev brugt flere ressourcer på dem, gjorde plads til et opgør med den offentlige sektors styring og opgavevaretagelse. Offentlige myndigheder skulle ligesom private virksomheder til at præges af dynamik, udgiftsstyring og hurtig omstilling. Organisationsudviklingen har introduceret kvalitetsudvikling, som et af de nyere skud på stammen.

Kvalitetsteori blev oprindeligt udviklet i relation til den private sektors produktion af industrielle produkter. Metoden til at udvikle kvaliteten var baseret på opfyldelsen af tekniske standarder og prototyper, på anvendelsen af statistiske metoder til at registrere defekte produkter, og på at producenten gennem sin faglige ekspertise definerede, hvad kvalitetsmålet var (Karlöf, 1992). Begrebet kvalitet er i denne forbindelse uden det normative indhold, som man lægger i det i dagligsproget, når man sætter kvalitet lig med god kvalitet. Det handler ikke nødvendigvis om at *forøge* kvaliteten af et produkt, men om at sætte bestemte standarder for det, som det derefter er målsætningen at leve op til for den lavest mulige omkostning (Larsen, 1997). Kvalitet kan således siges at være når et produkt lever op til forskellige aktørers *forventninger* til det. Kvalitet må ses i forhold til marked og økonomi, formålet er at få produceret en vare, der kan afsættes på markedet og give en maksimal indtjening.

Kvalitetsteorien, som den blev formuleret af Deming (1982) og senere af den japansk inspirerede organisationsteori (Ouchi, 1982), lægger op til, at alle dele af en organisation skal være med til at fastsætte kvalitetsmål og deltage i kontrollen, af om disse overholdes og i udpegelsen af de svage punkter. Kvalitet skal efter Total

Quality Management teorierne gøres til hovedprincippet for ledelse (Martin, 1993; Morris 1994). Kvalitetsudvikling er den proces, hvor der formuleres og fastsættes eksplicitte og operationelle normer og standarder for en serviceydelse, som organisationerne så skal forsøge at efterleve (Pollit & Bouckaert, 1995). Det kan dog indvendes, at der altid er normer og standarder for varetagelsen af forskellige opgaver, og at det ikke er noget nyt. Det nye er, at disse mål gøres eksplicitte, samt det forhold at andre end de professionelle potentielt har indflydelse herpå.

Mens kvalitet i privat produktion som nævnt simpelthen vil sige afsættelighed på et marked, hvor kundernes samlede efterspørgsel bliver bestemmende, for hvor meget der produceres, er der ikke de samme mekanismer, når det drejer sig om produktionen af et offentligt gode. Her vil kvalitet sige en definition af det produkt, der ønskes fremstillet. Der er imidlertid ingen pris i forhold til nytte-betragtninger, der kan begrænse ønskerne om at få mere af disse produkter. En del af baggrunden for kvalitetsdiskussionen i den offentlige sektor er netop uklarheden i den offentlige service, hvor politikerne ofte beskyldes for at love mere, end det er muligt at holde inden for de økonomiske rammer, der sættes, eller hvor professionelle omvendt beskyldes for at liste en såkaldt "standardglidning" umærkeligt igennem. Disse problemer er foreslået løst ved såkaldte "servicedeklarationer", det vil sige beskrivelser, som fastsætter klare standarder for en service, så alle kender det præcise krav til indholdet.

Det er dog kun en lille del af problemerne, der løses ved at give folk realistiske forventninger, for der er naturligvis også den større ambition at udvikle en bedre service inden for de økonomiske rammer, man har. Det er i den forbindelse oplagt at forsøge sig med kvalitetsmetoderne, som de kendes fra det private område. Et kvalitetsarbejde i offentlig service må ses som en måde at lede og udvikle den offentlige organisation på (Oppen, 1997). Som Evers (1996, 1997a) fremhæver, er der imidlertid den væsentlige forskel mellem det private og det sociale område, at det sidste drejer sig om fælles funktioner i et samfund. Det giver nogle muligheder for

kvalitetsudvikling, som man ikke kender på det private område, såsom at fremme det folkelige engagement og frivilligt arbejde og at styrke lokalsamfund og fællesskab. Familien og netværket benyttes ofte som co-producent, og i forbindelse med brugerindflydelse er det derfor også naturligt at tænke på disse som co-besluttere. I den forbindelse må det nævnes, at der i en del af litteraturen advares mod at "produkt"-tankegangen går ud over den menneskelige side af omsorgen (Næss & Waerness, 1977).

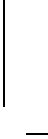
En meget videregående tolkning af brugerindflydelse, som ser den som en fornyelse af demokratiet, findes hos Elshtain (1996). Den skal vi dog ikke gå ind på her.

Kvalitetsudvikling af social service gennem brugerinddragelse. Der kan gemme sig meget forskelligt indhold bag aktuel kvalitetsudvikling af offentlig service, men sammenfattende kan vi for det første sige, at sådan som den har været anvendt i Danmark, er det en form for styring, der inddrager *andre aktører* end de professionelle i fastlæggelsen af de substantielle krav til og forståelsen af, hvad der er kvaliteten af en service. Det kan være politikere, embedsmænd og brugere. Kvalitetsudvikling er en måde at åbne debatten på, om hvad en service skal omfatte på et mere indholdsmæssigt niveau end det den i en årrække har bevæget sig på, idet kvalitetskriteriet ikke på forhånd er defineret som "det fagligt set bedste". På den måde kan det være et godt redskab til at finde en anden balance mellem faglige krav, almene interesser og brugernes behov, som vi ovenfor pointerede vigtigheden af. Westh (1994) understreger således, at brugerbestyrelser kræver yderligere og anderledes kvalifikationer af personalet, men kan være en fordel for alle parter, når man har lært at fungere med det.

For det andet involverer kvalitetsudvikling en form for *standardfastsættelse*. Heri ligger der noget potentielt set vanskeligt i forhold til megen social service, hvilket hænger sammen med, at det er vanskeligt at sætte standarder for noget, der bliver produceret i et tæt samspil mellem producent og modtager. Derudover kan der siges at være en indbygget modsætning mellem brugerinddragelse

og standardfastsættelse, idet standarderne risikerer at fastlåse servicens indhold og dermed minimere den enkelte brugers indflydelse på serviceproduktionen. Dette forhold gør sig gældende, uanset om brugeren selv har været med til at formulere de overordnede standarder, eller om andre brugere har været involveret. Kvalitetsfastsættelsen mindsker således potentielt det rum, der er for individuelle tilpasninger af servicen mellem udfører og modtager.

Et af de interessante punkter i vurderingen er derfor, hvordan – og om – projekterne kan imødegå disse vanskeligheder ved at kombinere begreberne kvalitetsudvikling og brugerinddragelse i den sociale service på en måde, så begrebet brugerinddragelse bliver hovedpunktet.



Erfaringer fra Socialministeriets Kvalitetsprogram

I dette kapitel inddrager vi de empiriske materialer og tolker dem i lyset af de begreber, der er udviklet i projektets første fase som omtalt i kapitel 2. De anførte eksempler i dette kapitel kommer fra iagttagelser på møder, interview, skriftlige materialer samt fra besvarelsen af spørgeskema ved projektets afslutning. Resultaterne har været forelagt de enkelte projekter, hvilket dog kun førte til små ændringer. Der redegøres mere fyldigt for det enkelte projekt i det arbejdspapir der samtidig udsendes (Elvang & Hjorth, 1997b).

Erfaringerne fra programmet diskuteres fra seks vinkler,

- 1) organisationen som ramme om forsøgsprocessen,
- 2) udvikling af serviceorganisationen,
- 3) udvikling af kvaliteten,
- 4) brugerinddragelse,
- 5) de fire serviceområders særtræk,
- 6) programmet set under en styringssynsvinkel.

Et afsluttende afsnit vil samle: erfaringer fra forsøget – alt i alt.

3.1. Organisationen som ramme om forsøgsprocessen

Hvis en organisation i overensstemmelse med Luhmann (1993) defineres som et system af kommunikation, der definerer en grænse, ud over hvilken egentlig kommunikation ikke kan foregå, kan programmet begribes som et kompleks af organisationer, der griber ind over hinanden. De enkelte institutioner og servicesystemer, der deltager i forsøget, er organisationer, som søger at ændre på deres struktur. Med dette formål er forsøgsprogrammet bygget som en række ad hoc organisationer, der kun skal eksistere for en tid, til deres formål er opnået. Ligesom alle andre organisationer

består forsøgets forskellige elementer af sociale situationer (encounters), forbindelser mellem aktører, værdier man kan måle efter, emner der opleves som relevante.

De nye indholdselementer – og dermed de nye værdier og emner – der indføres, er *kvalitetsudvikling* og *brugermedvirken*. Måden, man indfører dem på – og dermed de nye sociale situationer og forbindelser mellem aktører – er selve Socialministeriets Kvalitetsprogram. Inden for dette program kan vi skelne mellem fire elementer, *Socialministeriets egen medvirken* til at starte programmet og følge det undervejs gennem repræsentanter på møder, nyhedsbrev, seminarer og direkte kontakter, samt nogle midlertidige "institutioner", som får deres eget liv, når de først er sat i søen, *de tilknyttede konsulenter*, som fungerer i forhold til hvert enkelt projekt, det såkaldte "*cirkelsamarbejde*" mellem 3-4 projekter inden for samme område, hvor projekterne kan udveksle erfaringer indbyrdes og støtte hinanden, og *tovholderens funktion* som søges styrket, fordi den anses for central for det enkelte projekts liv. Desuden har vi fra Socialforskningsinstituttet deltaget i møder og talt med tovholderne fra projekterne, men det har vi søgt at gøre på en måde, så det greb mindst muligt ind i processerne i øvrigt, idet det ikke har været tanken, at vurderingen skulle være en aktiv del af forsøgsprogrammet.

Udtrykket "cirkel" om en gruppe forsøgsprojekter på et bestemt socialt område der arbejder sammen, er speciel for programmet – og det er et af de signaler, der viser deltagerne, at de er medlemmer af et lille fællesskab, fordi ordet ikke umiddelbart forstås eller accepteres af udenforstående. Et ord som "tovholder" er derimod et ord, der er fælles for hele forsøgskulturen på det sociale område og kan derfor højst markere et tilhørsforhold der.

I dette afsnit skal vi gå nøjere ind på hvert af de seks fremhævede punkter og vise, hvordan de repræsenterer forskellige "verdener" og "kanaler", som programmet betjener sig af i håb om at nå sine mål. Vi holder os i disse afsnit inden for det organisationsteoretiske begrebssæt og ser derfor kun på virkeligheden som systemer af

kommunikation og deres relationer, mens indholdet heraf gemmes til senere afsnit. Her vil vi blot tegne et billede, af de kredsløb forsøget skaber og de verdener, der forbindes gennem disse.

Kvalitetsudvikling som organisationsudvikling. Fra en organisations-teoretisk synsvinkel må begrebet kvalitetsudvikling karakteriseres som det mest fængende begreb i dagens organisationsudvikling, og dermed som et ord der er egnet til at vække interesse i de organisationer, der står for social service. Det er af samme grund nøglen til de teknikker, der benyttes til organisationsudvikling, til de værktøjer der i den sammenhæng er til rådighed, eller mere konkret formuleret, som en "historie" konsulenter bruger. Man kunne være fristet til at betegne det som den aktuelle fortælling, som man hører hos konsulenterne. Konsulenternes situation er jo, at de står over for en organisation, der fungerer som et hele, hvor de tilbyder sig, som nogle der er i stand til at skabe ændringer af en bestemt art. Da det er umuligt at "bryde ind" i en organisation, er de nødt til at etablere et udvekslingsforhold, et ad hoc-system, hvor nogle af organisationens medlemmer deltager sammen med dem. De må arrangere nogle sociale situationer med aktiviteter, der opleves som udbytterige. Dertil har de brug for en "historie", de kan fortælle, med begreber og sammenhænge der opleves at handle om det, man allerede kender, men som alligevel giver et nyt perspektiv på dette for de involverede.

Der er mange grunde til at konsulenternes historier må skifte over tid. Konkurrencen gør, at man må udskifte terminologien, så det virker som noget nyt, men også indholdet må ændre sig med mellemrum: Situationen er en ny og problemerne andre, eller den gamle metode er simpelthen blevet for velkendt, så organisationerne allerede har gjort de fleste af de ting, man kan med den, og udviklet forsvarsmekanismer mod resten. Den model-historie, der bruges her, kvalitetsudvikling, er ikke helt ny (Larsen, 1997; Karlöf, 1987), og den er som de fleste konsulentmodeller i dag taget fra det private område. Grunden til at modellerne tages fra det private område er nok, at dette er det helt dominerende i den vestlige verden – for der er tale om en kultur, der er fælles for Europa

og Nordamerika. Man kan derfor gøre sig overvejelser over, om der er særlige forhold, som gør, at man må tænke anderledes på det offentlige område.

Fælles for konsulenternes historier er, at de må have en eller anden form for forandringspotentiel, så kunden, der bruger det, har en god chance for at opleve en effekt. Virksomhedskultur kan således bruges som en historie, for lykkes det at indbygge bestemte elementer i en virksomheds kultur, vil disse elementer dermed få større styrke i virksomheden. Selve arbejdet med at skabe en virksomhedskultur vil desuden kunne øge det almindelige sammenhold og korpsånd i foretagendet. På samme måde kan kvalitetsudvikling have forskellig virkning. Hvis man måler en eller anden egenskab og gør resultatet kendt, vil det altid have den effekt, at man på netop det punkt bevæger sig hen i retning af det ønskede – det er jo nu blevet så klart synligt. Men selv om man ikke kan måle særlig nøjagtigt, som det ofte vil være tilfældet med service, kan der skabes en øget dynamik baseret på, at de professionelle nu ikke længere er helt sikre på, at det er dem, der definerer situationen.

Hvis vi skal give vores fortolkning af den rolle begrebet kvalitetsudvikling spiller i forsøgsprogrammet, peger meget på, at dette begreb først og fremmest har fungeret som måden at få kommuner og amter i tale på, og samtidig få konsulenterne og deres professionalitet med hensyn til at skabe forandringer i organisationer koblet ind og udnyttet i programmet. Interessen for at bruge forsøget til at fremme kvalitetsudvikling som sådan og de særlige metoder, der markedsføres hertil, forekommer at have været mindre fremtrædende. I den første fase af konsulenternes medvirken, hvor deres historier nødvendigvis må spille en vis selvstændig rolle, fordi de bruges til at etablere udvekslingssystemet, ser vi ministeriet gang på gang understrege, at det er brugermidvirken og brugerindflydelse, der er hovedsagen i forsøgsprogrammet, mens begrebet kvalitet skal ses som mere underordnet.

Bruggermedvirken i programmet. Med begrebet brugermedvirken er vi i en helt anden verden, det må fra en organisationsteoretisk synsvinkel karakteriseres som en nøgle til politikernes verden, eller i hvert fald som et begreb der har sit naturlige tilknytningspunkt her. Parallelt med begrebet kvalitetsudvikling kan man sige, at begrebet brugermedvirken er et meget nyt og aktuelt politisk begreb. Indenrigsministerens udvalg om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor (Betænkning 1268, 1994) skriver således, at der fra begyndelsen af 1980'erne til i dag er sket en betydelig udvikling med hensyn til at inddrage brugerne i tilrettelæggelsen af de kommunale servicetilbud. Systemet har således udviklet sig i retning af at komme brugeren mere i møde. I den forbindelse må det antages at der er et behov for at vide noget om, hvor brugeren befinder sig, men det er stadig sjældent at se mødet mellem klient og sagsbehandler udforsket fra klientens synsvinkel, som Berg Sørensen (1995), Uggerhøj (1995) og Højholt (1993) gør.

Brugerråd og brugermedvirken kan ved siden af at tjene sit primære formål også fungere som politikernes og den administrative ledelses direkte kanal til at få et indtryk af, hvad der sker i det kommunale eller amtskommunale servicetilbud, og hvordan brugerne oplever deres egen situation og vurderer det offentlige tilbud i relation hertil. Brugermedvirken kan således betragtes som en "skole" for politikere og administrativ ledelse – i det omfang de deltager i denne – hvor de lærer om problemer og situationer, de normalt ikke ville kende til. Der skabes lejligheder, hvor repræsentanter for brugere møder politikere og embedsmænd på en gang i systemet og samtidig uden om de mellemlidende dette ellers indeholder (Betænkning 1268, 1994).

Der er en forskel på, hvordan central (og formel) brugerindflydelse og decentral (direkte og uformel) brugerindflydelse fungerer. Med central brugerindflydelse i form af et socialt forbrugerråd, ældreråd, handicapråd mv. (Hindsbo et al., 1992) ligger vægten på beslutninger og indflydelse. Med decentral brugerindflydelse på den enkelte institution eller på det enkelte serviceområde forskydes vægten i retning af, at det er selve oprettelsen af nye kom-

munikationskanaler og feedback til ledelse og politikere, der har betydning.

Det er den decentrale, uformelle og direkte brugerindflydelse, der er tale om i kvalitetsprojektet, og fra en organisationsteoretisk synsvinkel kan det meget vel tænkes, at kommunikation betyder en stærkere og mere sikker påvirkning end beslutning. Det sidste er i hvert fald meget afhængigt af muligheden for at kontrollere og følge op.

1980'erne og 1990'erne har været en tid præget af omstrukture-ringer i de sociale myndigheder. Brugermedvirken og brugerindflydelse bringer nye relationer ind i organisationen og sætter alternative værdier op, også når det benyttes i de svagere former som fx brugerundersøgelser. Brugerindflydelse får derfor en placering i det spil, der foregår omkring udviklingen af strukturen i en social myndighed, mellem politikere, topledelse, mellemlidelse, frontmedarbejdere, faglige organisationer, grupper af borgere og interessenter. Brugermedvirken er således en metode til at åbne spillet, hvor det har lukket sig om de øvrige aktører og deres positioner, og give mulighed for at udvikle den sociale service.

Socialministeriets egen medvirken. Socialministeriet er centrum for programmet, betragtet som et system af kommunikation. Ministeriet er kommet med oplægget, har holdt orienteringsmøde for kommuner og amter, fået projektforslag fra interesserede kommuner og amter og givet kommentarer hertil og udvalgt de projekter, der skulle være med i forsøget. Efter at forsøgsprogrammet er kommet i gang, har ministeriet deltaget med repræsentanter på de såkaldte "cirkelmøder", udsendt et nyhedsbrev med 5 numre og arrangeret en midtvejskonference og en afsluttende konference, samt kommunikeret direkte med projekterne i forskellige anledninger.

Socialministeriets direkte medvirken kan opdeles i to faser: En konstitutionsfase som varer, indtil projekterne er kommet rigtigt i gang og "kører", og en repræsentativ fase som varer i resten af

programmets løbetid. I den konstitutive fase er der mange kontakter mellem ministeriet og kommuner og amter, både dem der senere kommer til at deltage i forsøget og mange andre. Vi kan se, at der i den periode skete en stærk påvirkning af de deltagende projekter, og selv om det i høj grad blev allerede planlagte projekter, der kom til at deltage i programmet, blev disse stærkt påvirket af oplægget. Brugerdeltagelsen og brugerindflydelsen blev som følge heraf styrket i projekterne, i nogle tilfælde var deltagelse i forsøgsprogrammet endog anledningen til, at brugerindflydelse i det hele taget blev gjort til en del af projektet.

I overgangsfasen, hvor konsulenterne kommer ind i billedet, møderne mellem projekter starter, og projekterne kommer i gang, arbejder Socialministeriet for at fastholde brugerindflydelse som det centrale og undgå, at det bliver underordnet eller blot ligestillet med begrebet kvalitet i forsøget. Efter at programmet er kommet rigtigt i gang, er centrum for den eksterne påvirkning af projekterne flyttet fra ministeriet og over på de særlige kanaler, der nu er etableret med forsøget: konsulenterne og de andre projekter som de var knyttet sammen med i de såkaldte "cirkler". Forventningerne til ministeriet forskyder sig i denne periode i repræsentativ retning: at der udsendes et nyhedsbrev og arrangeres passende begivenheder, hvortil politikere og andre kan sendes, som fx slutseminar med deltagelse af ministeren. Selv om disse aktiviteter ikke betyder noget videre for projekternes indhold og udvikling, er der alligevel tale om forventninger, der stilles fra dem.

De tilknyttede konsulenter. Efter at forsøgsprogrammet er sat i gang, og konsulenterne tilknyttet, er de af væsentlig betydning for projekterne, og det på mere end en måde. Selv om deres "historie" om kvalitetsbegrebet og kvalitetsmåling ikke bliver hovedtema i mange af projekterne, synes den at tjene det formål at etablere en kontakt og et fælles sprog mellem projekter og konsulenter. Til gengæld bliver deres "værktøjskasse" med de konkrete værktøjer brugt flittigt: kvalitetsværksteder, dialogmøder, temamøder, brugerundersøgelser i form af interview eller i form af spørgeskema, etc. I nogle af de såkaldte "cirkler" bliver projekterne påfaldende

ens, fordi de bruger de samme værktøjer, som foreslået af konsulenterne, selv om emnerne kan være vidt forskellige.

Brugen af konsulenter ændrer sig flere steder undervejs, således at de i starten bliver taget med til alle møder, men da man ser, at de tildelte timer på den måde hurtigt bliver brugt, går man over til en mere selektiv brug. Der er ingen tvivl om, at konsulenterne fra begge de medvirkende firmaer er en væsentlig støtte for projekterne og giver dem en identitet i kommunen og tovholderen en støtte til at holde fast i en projekt-virkelighed, der adskiller sig fra og måske kommer på tværs af den virkelighed, der omgiver projektet. Netop fordi konsulenten ikke er nogen anden offentlig myndighed, men en ekspert som er hyret til at bistå i projektet, kan hun eller han fungere som en støtte for tovholderen og dermed styrke projektets identitet i organisationen (amtet eller kommunen).

For at forsøgets metoder og erfaringer kan komme kommende forsøg til gode, har ministeren bedt de to firmaers konsulenter om i fællesskab at udarbejde en Håndbog i brugerinddragelse (1997), som omtaler de forskellige værktøjer og fortæller, hvordan man bruger dem, og hvad man skal passe på. Denne håndbog kan dog kun erstatte den rent tekniske side af konsulentens funktion. Den erstatter ikke støttepersonen udefra, der kan komme med en vis autoritet og med begreber, man ikke helt kender, og give projekterne den pondus, der skal til, for at de kan overleve i en omverden, der hele tiden truer med at sluge dem.

Cirkelsamarbejde og tovholder. Tovholderens funktion i forsøgsprogrammet set som et system af kommunikation har på en måde været symmetrisk med ministeriets, idet tovholderen i det enkelte projekt har været den samlende figur med ansvaret for, at det enkelte projekt kunne opretholde en identitet og dermed indgå i det samlede program, selv om det samtidig var del af en organisation (kommune eller amt) med ansvaret for at varetage det sociale område lokalt.

Ligesom projekterne har brug for en støtte, som her i forsøget kom udefra, men som også godt kunne komme fra et passende højt sted i organisationen, er det også næsten en livsbetingelse for dem, at de har en lokal tovholder, der kan samle denne støtte op og holde projektet fast. Projektets identitet står og falder med, at det skiller sig ud fra sine omgivelser, ellers bliver der blot tale om en registrering af nogle forhold. Det har derfor været et væsentligt element i programmet, at Socialministeriet har forlangt, at der var ansat en tovholder i hvert projekt. Konsulenterne har som ovenfor omtalt fungeret, ikke alene som en teknisk støtte for tovholderne, men i mange tilfælde også som en støtte for det, der vel burde være tovholdernes hovedfunktion, at holde projektet i live.

Tanken med samarbejdet, som blev organiseret mellem 3-4 projekter på samme felt i de såkaldte "cirkler", har været, at projekter på samme område må kunne give hinanden noget. Samarbejdet har været tilrettelagt omkring møder, som i nogle af cirklerne var meget store med deltagelse af politikere, brugere, styregrupper etc., i andre cirkler meget små ofte kun med deltagelse af tovholderne, konsulenter og ministeriet. Cirkelmøderne har således tjent vidt forskellige funktioner: I første tilfælde har de været repræsentative lejligheder, hvor der er kommunikeret ud i periferierne af projekterne, i sidste tilfælde har de mere lignet arbejdsgrupper, hvor tovholderne fik en støtte fra hinanden til at komme videre og havde lejlighed til at kommunikere med Socialministeriets repræsentanter og konsulenterne på en uformel måde.

Den gennemgående melding om de store cirkelmøder er, at de ikke har givet projekterne ret meget, bortset fra den støtte tovholderne har kunnet hente hos hinanden. Nogle projekter anfører, at de andre ikke har turdet omtale deres svage punkter, hvilket måske kunne hænge sammen med den omfattende deltagerkreds. Andre anfører, at projekterne var for ens, fordi de alle brugte konsulenterne model. Et eksempel på en gruppe dannet på tværs af to cirkler, hvor de deltagende projekter dermed havde forskellige konsulenter, blev således en succes, fordi projekterne her kunne give hinanden mere.

En anden grund, til at cirkelmøderne fungerede mindre godt i starten af projektet var, at man endnu ikke havde gjort sig klart, hvad man ville med dem. Spørgsmålet var, om man skulle satse på det kommunikerende eller repræsentative sigte, eller om de skulle fungere som tovholderne og de centrale medarbejderes værksted, og at man derfor kom til at sætte sig mellem to stole, således at ingen af delene fungerede rigtigt.

Påvirkning af en organisation. Hvis en organisation opfattes som et system af kommunikation som er afgrænset over for en omverden og karakteriseret ved en vis stabilitet, ligger det i begrebet at man ikke kan kommunikere med den udefra, og at den vil have en tendens til at modsætte sig forandring (Willke, 1987). Forsøgsprogrammet, som vi vurderer her, sætter sig imidlertid netop det mål at påvirke de sociale myndigheder til at finde metoder til brugerindflydelse og brugermedvirken med det formål at gøre den sociale service bedre. Men er det overhovedet muligt at påvirke nogen med forsøg, konsulenter og indbyrdes samarbejde, hvis vi anskuer det rent systemteoretisk? Desuden handler selve den sociale indsats også i mange tilfælde om at ændre på brugerens situation, det gælder udpræget for narkobehandling og på en lidt anden måde om revalidering, men også om sagsbehandling forud for anbringelse af børn. Her kan man med Willke stille nøjagtig det samme spørgsmål, hvordan er det muligt at kommunikere og skabe forandring udefra, når vi forstår forholdene fra en ren systemmæssig synsvinkel?

Et forsøg på påvirkning af et system starter som regel med en diagnose, men en diagnose siger normalt meget mere om det system, der stiller den, end om det den skal forestille at handle om. Den karakteriserer fx det fag, den stilles i, og den synsvinkel der præger dette. En diagnose er derfor yderst primitiv og siger normalt ikke klienten noget som helst. Dette forhold følger allerede af meget simple betragtninger, der bygger på en sammenligning af klientsystemets kompleksitet i forhold til mulighederne for kommunikation, samt af nødvendigheden af at opbygge begreber og kommunikere inden for et fag. Et menneske med problemer har – som

andre mennesker – et astronomisk højt antal hjerneceller, og psykologernes faglige kommunikation og faglige begrebssystemer er nødvendigvis helt anderledes simple og formår derfor kun at afbilde problemerne på en yderst grov måde. Men skønt der er tale om elementære forhold, fortrænges disse kendsgerninger normalt, fordi de forstyrrer det billede af autoritet, vi har opbygget omkring en faglighed. Systemmæssigt betragtet må vi imidlertid indrømme, at et behandlersystems muligheder for at erkende funktioner og sammenhænge, som de fungerer i klientsystemet, er meget små.

Hvis man derefter søger at gribe ind i et system og fremme en forandring i en bestemt retning, støder man på det problem, at mens den menneskelige erkendelse er indrettet sådan, at man har gode evner for intuitivt at forstå systemers struktur, er den fuldstændig ude af stand til at forstå deres dynamik. Simulerede forsøg viser, at mennesker er meget dårlige til at styre komplekse systemer, idet de koncentrerer sig om enkelte problemer og negligerer sideeffekter og i almindelighed kommer til at skabe en lang række sekundære problemer, som de helt mangler fornemmelse for og overblik over.

Derfor foreslår Willke at man, når man skal gribe ind over for systemer, enten det er rådgivning af enkelte mennesker eller af organisationer, anlægger en mere ydmyg stil og nøjes med at gøre det lettere for systemerne at ændre sig selv, idet man stimulerer selvinitierede forandringer. I stedet for at forsøge at kommunikere med systemet, hvilket principielt er umuligt, skal man indse, at det man gør, er at konstruere et fælles system, hvori man kan kommunikere. I stedet for at bygge på en diagnose som målsystemet med rette finder absurd, skal man høre, hvad de selv mener og tage sit udgangspunkt i forskellen på selv-diagnose og ekspert-diagnose.

Set i forhold til emnet for det forsøgsprogram vi her vurderer, brugerindflydelse og brugermedvirken, kan vi bemærke at den adfærd fra behandlersystemets side, som Willke her betegner som at "rådgive" og "forsøge at kommunikere" fra et standpunkt af bedre vi-

den og "stille en absurd diagnose", kun kan lade sig gøre, hvis vi har et behandlersystem, der er udstyret med en vis magt eller autoritet over for klientsystemet, og det forudsætter endvidere, at klientsystemet anerkender denne autoritet. Det er således i de sociale apparater, der har været tale om disse tilgange til rådgivning, mens konsulentbranchen, der skal sælge sin rådgivning til kommuner og amter, for længe siden har fundet ud af at konstruere et fælles system, hvor de kan kommunikere, og at lytte til de selv-diagnoser, som klientsystemerne selv har.

Det er værd at mærke sig, at Willkes rent systemteoretiske overvejelser over muligheder for at gribe ind i systemer således peger på brugermedvirken i selve det sociale arbejde som en måde at forbedre kvaliteten af dette på, og dermed støtter nærværende programs grundtanker. Her har vi dog primært taget Willkes ideer op for at se på mulighederne for at vurdere betingelserne for at gennemføre selve forsøgsprogrammet og eksperimentere med brugermedvirken og brugerindflydelse i kvalitetsudviklingen. Vi ser, at programmet i høj grad tager højde for de nævnte forhold. Socialministeriet giver en meget høj grad af frihed til at designe de enkelte projekter, og som vi har set, benytter konsulenterne netop metoden med at oprette et fælles system med projekterne med henblik på at kommunikere med dem. Iagttagelsen af programmets forløb giver klart det indtryk, at programmet ved at lade det enkelte projekt komme med bud på, hvordan brugerindflydelse kan virkeliggøres, og ved at etablere fora, hvor der er interesse for at drøfte disse erfaringer, har skabt et engagement i det enkelte projekt for at arbejde med brugerindflydelse.

Der er uden tvivl en nær sammenhæng mellem brugermedvirken i selve det sociale arbejde og forsøget med brugermedvirken i kvalitetsfastsættelse. Der er næppe heller tvivl om, at efterhånden som et rent professionelt baseret socialt arbejde, der bygger på en form for metodefrihed, udvikles til et socialt arbejde, hvor der foregår en form for ledelse, der stimulerer en indholdsmæssig bevidsthed og udvikler en bevidst filosofi, og socialarbejderen derfor også selv bliver udsat for rådgivning, kan dette, hvis det gennemtænkes, og-

så øge forståelsen for klientens situation, når denne stilles over for gode råd.

3.2. Udvikling af serviceorganisationen

Initiativet til kvalitetsprogrammet kom fra Socialministeriet, som udformede en generel ramme med cirkler og konsulentmedvirken, og i den forbindelse betalte en del af udgifterne, mens en anden del skulle betales af kommunen eller amtet. De enkelte kommuner og amtskommuner, som kunne tænke sig at deltage i forsøget med projekter, skulle så lægge billet ind, hvorefter et antal ville blive udtaget.

Der var imidlertid kun et par måneder mellem det tidspunkt, hvor ministeriet holdt et orienteringsmøde med deltagelse fra over 100 kommuner, og til deadline for indsendelse af projekter. Hvis man først får ideen til at deltage på orienteringsmødet, er dette i almindelighed alt for kort tid til at etablere et projekt, og det er muligt, at nogle interesserede har opgivet at komme med af den grund. Imidlertid syntes man i ministeriet, det var udmærket, at programmet tiltrak projekter der allerede var planlagt, idet man ikke forventede, at kommuner og amter ville starte projekter alene med det formål at udvikle brugerindflydelse. Vi ser da også, at af de deltagende projekter var 11 allerede i gang eller planlagt i forvejen, mens 5 blev til som en direkte følge af kvalitetsprogrammet. (Et projekt siger både-og til dette spørgsmål, et har ikke svaret).

Den knappe tid i denne fase betød undertiden, at der ikke var tid til at informere de ansatte, som skulle medvirke i projektet, før der var søgt:

Det første initiativ kom fra en medarbejder i Århus Kommune, idet hun søgte pengene og henvendte sig til centerlederen i Ungdomscentret. Projektlederen oplevede det som tilfældigt at projektet blev etableret, som han udtrykker det: "Det var et punkt under eventuelt på et personalemøde". (Narko).

Hvis projektet blev til som følge af kvalitetsprogrammet, er initiativtagerne de politikere og chefer der deltog i ministeriets introduktionsmøde (fx socialudvalgsformand og socialchef, ledelsen for et distrikt eller afsnit). Også i de øvrige tilfælde synes det at have haft betydning, at politikere og embedsmænd var med på det pågældende møde, selv om et første initiativ altså var taget i forvejen. Også dette første initiativ er taget af forskellige grupper af ledere og politikere, i nogle tilfælde får vi at vide, at det er på et temamøde, på et internt kursus eller på en studietur.

Rødekro-projektet blev startet under overskriften "Tværfagligt samarbejde" og havde kørt i et halvt år, da socialudvalgsformanden opfordrede til, at det blev søgt indpasset i kvalitetsprojektet. Baggrunden er at kommunen i samarbejde med et konsulentfirma gennemgik en større omstrukturering i perioden 1992-94, hvor der bl.a. på konsulentfirmaets forslag etableredes en børne- og ungeafdeling. Den opstillede på et internt kursus tre målsætninger: 1) arbejde ud fra et helhedssyn på børn, unge og deres familie, 2) prioritere det forebyggende arbejde højt, og 3) udvikle det tværfaglige arbejde. En arbejdsgruppe udarbejdede et pilotprojekt til "Tværfagligt samarbejde i et lokalområde, og man gik i gang med dette i et bestemt skoledistrikt. (Børn).

Bevæggrundene til at deltage i programmet var meget forskellige, sådan som det fremgår af svarene på et spørgsmål med denne ordlyd. På *ældreområdet* havde nogle kommuner for nogle år siden indført integrerede ordninger og ville nu gerne evaluere disse, og nogle havde, som eksemplet ovenfor viste, behov for at evaluere andre nyskabelser. Andre kommuner syntes, de havde behov for udvikling generelt eller på en bestemt del af ældreområdet, hvor de mente der var problemer.

På de områder, hvor der er tale om en blanding af service og myndighedsudøvelse, og brugerne derfor ofte står svagt, nævnes det i flere besvarelser som motivation for at gå ind i forsøget, at det er serviceområder, der generelt er kendetegnet ved at have meget lidt

brugerdeltagelse og brugerindflydelse. Således anføres det i en besvarelse fra *narkoområdet*, at de professionelle ofte bruger fagligheden som skjold mod brugerne. Når det går bedst, udformer de tilbudene, når det går værst, bliver disse udformet ved skrivebordet på rådhuset. Brugere kommer aldrig med den mindste kritik, tværtimod snakker de personalet efter munden "for at undgå repressalier og for at undgå at komme tilbage hvor de kommer fra", som det udtrykkes i en besvarelse. Desuden er der meget lille interesse fra samfundet, som helst så området helt usynliggjort. Man ser derfor projektet som en chance for at komme i dialog om tilbudene på dette område, både med brugere og med politikere og offentlighed.

I et enkelt tilfælde var en institution under oprettelse, og man benyttede kvalitetsprogrammet som en lejlighed til at indkøre den filosofi om brugermedvirken og brugerindflydelse, som man havde tænkt sig skulle præge det nye sted:

Ringkøbing Amt. Projektet er foregået på en helt nystartet institution og er benyttet til at forme dens filosofi og funktionsmåde fra starten, idet man ønskede at den nye institution skulle fungere med en udstrakt brugerindflydelse. Man har her haft den fordel at medarbejderne ikke i forvejen havde oparbejdet rutiner. (Reva).

Selv om et flertal af projekterne var i gang eller planlagt, før de fandt på at tilslutte sig kvalitetsprojektet, kan projektet dog langt fra betragtes blot som en tilskudsmaskine for dem. Det viser sig tværtimod, at disse projekter påvirkes meget af at komme ind i programmet. Brugerdeltagelse og brugerindflydelse styrkes som tema. I nogle tilfælde bliver dette aspekt endog lagt ind i projekter, der oprindeligt havde et helt andet indhold! Generelt kan man sige, at de projekter, der var i gang, før de kom ind i kvalitetsprojektet, var præget af, at de var født i systemet. De var ofte udformet som en slags opfølgning eller evaluering af tidligere tiltag, og hovedtemaet var i reglen samarbejde mellem faggrupper i forvaltningen eller med faggrupper, der tilhører andre dele af den sociale

indsats. Gennem tilslutningen til Kvalitetsprojektet blev brugerindflydelse indført som et element, der kunne styrke de formål, projekterne havde i forvejen. Nogle anfører også, at kvalitet som tema blev styrket af Socialministeriet, og at deres deltagelse i programmet gjorde projektet mere struktureret. Dette vurderes generelt positivt, Holbæk anfører ligefrem, at det at få deres projekter sat ind i en organiseret tids- og handleplan har været afgørende for deres succes.

Der er mange rosende ord fra projekterne om det materiale om "Brugerinddragelse og Kvalitetsudvikling", som Socialministeriet udsendte som oplæg til forsøget, det karakteriseres som brugbart, spændende og inspirerende. Fra nogle projekter er der derimod lidt utilfredshed med ministeriets information til projekterne, *efter* at de kom i gang. Et enkelt projekt siger dog lige modsat at ministeriets betydning for projektets udformning var minimal, men at nyhedsbrevet var spændende læsning.

De fleste besvarelser giver udtryk for, at *konsulenterne* har haft en meget stor betydning for projekterne, det meldes fra næsten alle uafhængigt af emne og konsulentfirma. Deres professionalisme med at gennemføre forsøg og deres repertoire af metoder hertil (fx kvalitetsværksted, dialogmøder, temamøder, arbejdsgrupper, interviewundersøgelser, spørgeskema), mener flere har været helt afgørende. Konsulenternes metoder og erfaringer har de sammenfattet på 50 små sider i lettilgængelig form i "Håndbog i brugerinddragelse" som nu kan bruges af enhver. Forsøgets forløb tyder på, at de kan være ganske effektive.

Flere nævner også den tryghed, konsulenterne har givet, i nogle tilfælde var de med til at styre processen i en startfase, og de fleste siger dette i en positiv mening. Mange er startet med at tage dem med til alle møder for så at opdage, at det tog for mange af de tildelte konsulenttimer. Det at have en sparringspartner synes at have været af stor betydning, især i starten. Også konsulenterne har mærket, at projekternes tovholdere i denne fase gerne ville give dem det størst mulige kendskab til, hvad der skete. I et par tilfælde skri-

ver projekterne, at de skulle lære at bruge konsulenterne rigtigt og ikke tage dem med til alt. Et indledende kursus i kvalitetsarbejde kan i flere tilfælde også have haft den funktion at skabe en tryk fornemmelse af en ballast fra starten og af konsulenter, man altid kan trække på. Disse funktioner af konsulenterne kan, i modsætning til de rene teknikker, ikke erstattes af nogen håndbog.

Selv om projektets tovholder ikke føler sig usikker, kan hun eller han godt være meget alene om at holde projektet i gang i en organisation, hvor alle andre er travlt beskæftiget med at holde de daglige funktioner kørende.

Rødekro nævner at det har været styrkende for projektets udvikling og af betydning for processen som helhed, at der var mulighed for råd, vejledning og praktisk bistand fra konsulenterne. Konsulentbistand er nødvendig i et projektforsøb, for det er vigtigt for processen, at der er tilknyttet personer til projektet der ikke er en del af den nære cirkel. Desuden har det været en fordel, at Socialministeriet og SFI har deltaget i cirkelmøderne som i denne cirkel især har været for tovholderne, og derud over haft en meget begrænset deltagerkreds. Her har man haft mulighed for en løbende dialog og inspiration i forhold til programmets idegrundlag, og disse møder har været med til at forebygge misforståelser. (Børn).

Hvor betingelserne for projektet har været så gunstige, at der både har været et engagement fra forvaltningens ledelse og en tovholder med en teoretisk kompetence og projekterfaring, som fx ligger i en forvaltningsuddannelse, har konsulenterne ikke fået lov at "overtage" projekterne i udformningsfasen. De er her blevet brugt mere efter hensigten, som sparringspartnere og som neutrale figurer der fx kunne stå for en brugerundersøgelse:

I Høje-Taastrup blev projektbeskrivelsen udformet af den daværende socialdirektør, og ansøgningen til Socialministeriet gjorde, at den blev mere veldefineret samt fik en indholdsmæssig drejning i retning af flere brugerundersøgelser. Konsulen-

terne fik ingen betydning for projektets udformning, men i dets virke spillede de en væsentlig rolle som inspiratorer der kunne komme med eksempler fra andre kommuner, som sparringspartnere for styregruppe og projektledere. De havde en legitimerende funktion i forhold til politisk niveau, idet det blev besluttet at KL skulle bearbejde den første brugerundersøgelse for at sikre uvildighed i behandlingen af data. Ved de senere brugerundersøgelser var denne legitimerende funktion dog ikke nødvendig, og de blev gennemført og bearbejdet af projektlederen. (Ældre).

Der er kun enkelte eksempler på, at samarbejdet med konsulenterne er gået mindre godt. Således syntes medarbejderne i en del af et projekt på *narkoområdet* (Greve-Roskilde Amt), at konsulenterne gik ind i en alt for fremtrædende rolle som deltagere på lige fod i projektet og med en forventning om, at det var dem, der skulle skrive det og bestemme dets indhold. Da medarbejderne her imidlertid både havde holdninger til tingene og mente, de kendte virkeligheden på dette område bedst, forventede de en mindre udfarende konsulentrolle, hvor der kun blev givet hjælp til de ting, der blev spurgt om. I det pågældende tilfælde blev samarbejdet afbrudt af konsulentfirmaet, og delprojektet brugte resten af pengene til at betale en journalist for at give bistand til at referere og samle op på deres seminar, hvilket de bagefter vurderer som et heldigt valg.

Det er vor opfattelse, at det lå i oplægget til forsøgsprogrammet, at konsulenterne fik en så aktiv rolle i udformningen af projekterne, selv om det selvfølgelig ikke havde været tanken, at de ligefrem skulle "overtage" dem i en startfase. Konsulenterne havde eksplicit fået til opgave at sørge for, at brugerindflydelse fik en central plads i projekterne. Endvidere fulgte det af den centrale placering, man gav begrebet "kvalitet", et begreb som for konsulenterne betød, at bestemte teorier på en eller anden måde skulle ligge til grund for projekterne. De underviste i mange tilfælde i kvalitetsarbejde, og det virkede i den første fase på os, som om de havde meget svært ved at etablere en sammenhæng mellem begre-

berne kvalitet og brugerindflydelse. Det er efter vores vurdering et spørgsmål, om det ikke havde været mere pædagogisk at *give projekterne selv*, både deres tovholdere og andre deltagere, *lidt flere af kvalerne* med at udforme projektet, og lade konsulenterne holde sig inden for en mere afgrænset teknisk rolle.

De hidtil anførte bemærkninger går på, om konsulenterne har fået en rolle, hvor de formede og i starten styrede projektet for meget, og om de i alle tilfælde har ydet deres hjælp på en måde, så de samtidig har lært projekternes tovholdere og andre medvirkende, hvordan man selv laver projekter, altså konsulenternes rolle eller pædagogik. Den eneste kritik af konsulenternes *faglige* kunnen kommer fra en del af Vestsjællands Amt projektet, nemlig Resa Slagelse. De giver i deres besvarelse udtryk for, at konsulenternes virke ikke har været tilfredsstillende, og at de har været inkompetente både i forhold til den planlæggende og den organisatoriske del, men måske mest set i forhold til fagspecifik forståelse og indsigt i generel brugerindflydelse og brugerinddragelse under projektets forløb. Den anden del af Vestsjællands Amts projekt, Reva Holbæk, anfører tværtimod, at konsulenterne især i opstarten af projektet var med til at give inspiration og metoder til at gå i gang med opgaven.

En helt anden type kritik kommer fra et projekt på *ældreområdet*, nemlig Holbæk, som oplevede at skifte konsulent fem gange, hvad der naturligvis var meget hæmmende for projekterne, og hvilket desuden ifølge tovholderen fik det pågældende konsulentforetagende til at virke useriøst i forhold til brugere, medarbejdere og ledelsen. Det skal dog samtidig nævnes, at man også i denne cirkel gennemgående er yderst tilfreds med konsulenternes indsats i projekterne.

De sidstnævnte kritikker kan dog ikke røkke ved hovedindtrykket, at der har været stor tilfredshed med konsulenterne, og det eneste væsentlige "men", der kan sættes herved, er at man når programmet skal evalueres, godt kan få det indtryk, at de måske i en række tilfælde har fået lov at styre for meget især i starten. Det kan skyldes usikre projekttovholdere, der havde for lidt opbak-

ning i form af engagement i projektet fra deres ledelse, og det kan have sin baggrund i et ministerium, der gerne ville have projekterne til at lykkes og bruge konsulenterne til at holde fast på, at det centrale skulle være brugerindflydelse,

De andre projekter i *cirklerne* synes ikke at have spillet den store rolle for nogen af projekterne i den første fase. Meningerne om cirkelmøderne er meget forskellige, nogen synes ikke de har givet meget, mens andre mener, de efterhånden i løbet af projektet er blevet mere givtige. Nogle besvarelser anfører, at cirkelmøderne blev bedre, da der kom brugere med, fordi brugersynspunkterne så kom mere klart frem. Det har også i de fleste cirkler fungeret som lejligheder, man kunne tage styregrupperne og eventuelt politikere med til og give dem et indtryk af deres eget og andres projekter, og hvor de i samme omgang kunne konfronteres med brugersynspunkterne "live".

I forbindelse med vurderingen af cirkelmøderne skal det anføres, at disse blev tilrettelagt på meget forskellig måde i de fem cirkler. I Børnecirklen holdt man mange små møder, i en del tilfælde kun med deltagelse af de tre tovholdere, konsulenter, Socialministeriet og SFI, dvs. under 10 personer. Man brugte således cirkelmøderne til en meget *direkte kommunikation tovholderne imellem* og til en afklaring af de spørgsmål, de havde til ministeriet. Denne sidste funktion har man tydeligvis savnet i nogle af de andre cirkler. I andre tilfælde deltog også nogle styregruppemedlemmer, derunder brugere, i børnecirkelmøderne, som dog aldrig kom over en snes deltagere. Der er ingen tvivl om, at disse cirkelmøder, fordi de i så høj grad imødekom tovholderens behov, og fordi de blev holdt i så lille størrelse, kom nærmest ved intentionen, at det skulle være et forum for udveksling mellem projekter til gensidig nytte i forløbet.

I de andre cirkler holdt man større cirkelmøder, i nogle tilfælde kom de helt op på 50-60 deltagere, idet hele styregruppen og eventuelt andre var medtaget. Fremlæggelsen af de enkelte projekter fik derfor mere karakter af en præsentation udadtil, mens den

direkte kommunikation mellem tovholderne blev bremsset af, at disse kom til at virke som medlemmer af hver sin "delegation". Til gengæld var cirkelmøderne i disse cirkler lejligheder, hvor man kunne *kommunikere projekterne ud til sine egne politikere*, og præsentere styregruppemedlemmerne for en status over projektet, som de kunne sammenligne med de andre projekter i cirklen. Det må nok vurderes som urealistisk at forene disse to funktioner, idet en præsentation udadtil og ikke mindst med egne politikere og brugere til stede må blive noget "forkromet". En fortrolighed tovholderne imellem vil her normalt virke malplaceret, når de samtidig opfattes som kommunens eller amtets "ansigt udadtil" af de tilstedeværende politikere.

Svendborg synes ikke de har fået meget ud af cirkelmøderne. De andre projekter i den pågældende cirkel kritiseres for ikke at have været åbne om deres problemer når de fremlagde projekterne på cirkelmøder. Samtidig synes man selv at man var længst med sit projekt. Denne manglende åbenhed må man dog nok regne med netop er omkostningen når man vælger store møder, hvor fremlæggelserne får karakter af præsentationer udadtil. Når Svendborg selv syntes de godt kunne omtale deres svage punkter er grunden måske netop at projektet alt i alt stod så stærkt. (Ældre).

Et andet problem med cirklerne var, at projekterne lignede hinanden for meget i de ydre former, fordi de var "lavet af de samme konsulenter", som det direkte udtrykkes i en besvarelse. En uformel cirkel på tværs af konsulenter, som blev etableret af nogle projekter på *ældreområdet*, fremhæves af disse som mere givende, fordi man her også så, hvad konsulenterne fra det andet konsulentfirma "lavede". Et tilsyneladende modsat problem med cirklerne er imidlertid, at projekterne samtidig var *for forskellige, nemlig indholdsmæssigt*. Der er ikke så meget at tale om, når en kommune deltager med tre projekter fra et generelt kvalitetsprogram, der vil henholdsvis forbedre madkvaliteten i et køkken, involvere dagcenterbrugere og forbedre en hjemmeservicepjece, mens en anden kommune havde det udgangspunkt, at den ville

evaluere en integreret ordning i ældreplejen, som var indført nogle år tidligere.

Et tredje problem ligger i, at selve cirkelstrukturen med møder, der må planlægges, kan være noget stiv. Høje-Taastrup som var noget bagud i forhold til cirkelns andre projekter, og som fortæller, at de fik meget ud af at høre om de andres erfaringer, fik ikke dette input gennem cirkelsamarbejdet, men indirekte af de tilknyttede konsulenter.

Socialministeriets *egen indsats* efter at programmets rammer var etableret, ud over medvirken i cirkelmøder, bestod i udsendelse af et nyhedsbrev med 5 numre, besvarelse af spørgsmål i forskelligt omfang, samt afholdelse af en startkonference, en midtvejskonference og en slutkonference. Ved midtvejskonferencen var man stadig så tidligt i forløbet, at det var vanskeligt at få bidrag, der var tilstrækkelig afklarede til at give de øvrige deltagere noget. Dette er lykkedes bedre i nyhedsbrevet, men dog ikke så hurtigt og regelmæssigt som man oprindeligt havde haft til hensigt. Det tog tid at få erfaringerne formuleret, så de kunne bringes. Da projekterne foregik samtidig, kom erfaringerne i trykt form for sent frem til at kunne få nogen betydning for andre projekters forløb. Alligevel var de interessante at se for de medvirkende i projekterne, og de kunne samtidig bruges til at informere om projekterne.

Det er vor vurdering, at denne del af Socialministeriets indsats var lykkedes bedre, hvis man på forhånd havde været klar over, at den ikke var hurtig nok til at kunne få en funktion som formidling mellem projekterne i den forstand, at det kunne inspirere dem og påvirke deres forløb. Hvis nyhedsbrev og konferencer fra starten havde været tilrettelagt med et mere repræsentativt sigte, som stedet hvor der kunne flyde information fra forsøgets centre ud mod dets periferier, og hvor politikere og styregrupper kunne informeres og (hvad angår konferencer) deltage, havde det været betydelig lettere at producere gode konferencer og nyhedsbreve. De senere nyhedsbreve er de mest vellykkede, og konferencen efter program-

mets afslutning med ministerens deltagelse var yderst vellykket ud fra dette synspunkt.

Gennemførelsen af projektet. Et projekt kan kun gennemføres, hvis organisationen er med i alle led, og alle projekterne tilkendegiver da også, at *frontarbejdernes* positive deltagelse er helt central. På de mindre områder berører forsøget alle eller en stor del af frontarbejderne på det pågældende felt i kommunen eller amtet, men selv her er der tydelig forskel mellem det engagement, man finder blandt de frontarbejdere, der er direkte med i forsøget og identificerer sig med det, og den højere grad af skepsis på forhånd man ser hos de øvrige, der ser det mere udefra. Et socialt område som ældre er imidlertid så stort, at projekterne her i nogle tilfælde kun aktiverer en lille del af frontarbejderne på området. Her er det en vigtig opgave at gøre de øvrige opmærksomme på projektet og formidle resultaterne videre til kolleger, der ikke automatisk hører om det.

Frontarbejderne har gennemgående modtaget projekterne positivt, men de fleste besvarelser tilføjer imidlertid ikke så få bemærkninger, der modificerer dette udsagn. En del har været skeptiske og fx spurgt, om brugerne ikke var for svage til at deltage og have indflydelse, eller de har ment, at vi jo allerede spørger brugerne og lader dem være med, eller de har spurgt, om brugerne egentlig var motiveret til at deltage. En enkelt besvarelse giver udtryk for, at også konsulenterne af denne grund var skeptiske fra starten, hvilket kan undre i betragtning af, at det var deres klare opgave at sikre brugerindflydelsen. Et enkelt sted har personalet forestillet sig, at projektet var en forklædt måde at privatisere på, mens man mange steder kan se en generel modvilje mod at ændre noget. Mange af de nævnte indvendinger mod projekterne kan nok bedst ses som udtryk for en sådan generel modstand mod forandring. Nogle medlemmer af personalet synes imidlertid ikke, de kan tale sammen om tingene, når brugerne er med, og viser dermed skepsis over for den centrale idé i forsøget.

Til gengæld er de konkrete erfaringer med at give brugerne medindflydelse i alle tilfælde meget positive for frontarbejderne. Da de fik en fyldestgørende information, opdagede de, at det ikke drejede sig om nogen skjult privatisering, og som det ofte sker, når man laver forsøg, forsvandt den generelle modstand mod forandring, da man gik i gang og opdagede, at det kunne være helt spændende. I nogle tilfælde har det vist sig rigtigt, at brugerne var svage. Selv i mange af disse tilfælde er frontarbejderne imidlertid blevet positivt overrasket over, hvor meget brugerne kunne bidrage konstruktivt, når man tog hensyn hertil og interviewede disse grupper enkeltvis i stedet for at lade dem bidrage på møder. Frontarbejderne er dermed blevet vundet for projektet, hvilket er en betingelse for, at det kan slå rod i organisationskulturen.

Nogle af besvarelsene stiller spørgsmålet om faglighed kontra brugerindflydelse meget radikalt. Således skriver en fra Greve-Roskilde Amt med projekt på *misbrugsområdet*, at hans udgangspunkt var en oplevelse af, at systemet vidste, hvad der bekom brugerne bedst, at fagligheden kunne finde de løsninger, som skulle til for at løse brugernes problemer. Tanken var så at inddrage brugerne og se, om de ikke kunne tilføje nogle nye dimensioner til at løse deres egne problemer. Det kunne måske være, at "fagligheden" kun skulle bruges som konsulenter over for brugerne, og ikke at brugerne skulle bruges som en brik i "faglighedens" univers for at løse problemstillingen. Vi ser i dette ræsonnement en afgrund åbne sig under det, som den pågældende kalder "fagligheden", som kunne føre til mange principielle overvejelser over den sociale indsats på de forskellige felter. De øvrige projekter holder sig dog mere på jorden, hvor de søger at finde praktiske metoder, der kan åbne for brugernes synspunkter.

Ledelsens rolle i projekterne har været at lede. Det kan lyde som en selvfølge, men selv om forsøg og udvikling er en central del af en moderne organisation med en tendens til at blive den centrale del, er det stadig ofte funktioner, som ikke nødvendigvis prioriteres højest i de kommunale og amtskommunale organisationer. Når det her er lykkedes at hænge ledelserne op på et egentligt ledelses-

ansvar, er det nok, dels fordi disse projekter koster kommunen eller amtet et ikke ringe beløb og dermed skal tages seriøst, dels fordi det med cirkelmøder, konferencer og her endda med ministerens deltagelse også har fat i politikerne, og der dermed er en grund mere til, at de må tages alvorligt af de administrative ledelser. Med funktion som ledelse tænkes på, at ledelsen af forvaltningen, distriktet eller afsnittet deltager i styregruppe og med denne medvirken garanterer, at de nødvendige betingelser er til stede for projektets funktion, og at resultater meldes tilbage i organisationen.

Selv om de grundlæggende ledelsesfunktioner i forhold til projekterne således er sikret gennem den form programmet har fået, betyder det ikke, at projekterne overalt får den placering de burde have. Der er tværtimod kun i enkelte tilfælde tale om *tilstrækkeligt* ledelsesmæssigt engagement i projektet. Men så vidt vi kan se ligger det i det forhold, at kommuner og amter generelt er for dårligt klædt på til og for lidt indstillet på at give forsøg og udvikling den centrale placering, det formentlig vil udvikle sig til at få i en organisation, der er i stadig udvikling.

Politikernes rolle i projekterne har i alle tilfælde været at tage beslutning om at deltage og bevilge pengene. I de fleste tilfælde er der imidlertid tale om en meget større grad af deltagelse, idet politikerne deltager, lige fra projektet bliver til, i designet af det, i styregruppen for projektet, i cirkelmøder, løbende orienteres i socialudvalget, er med til dialogmøder og lignende. De er dermed *synlige i hele forløbet*, helt ned til detaljer som at godkende spørgeske-maer. For politikerne kan et forsøg med kvalitetsudvikling gennem brugerindflydelse være en god lejlighed til at gøre sig synlig på en positiv måde på det sociale område. For det sociale område som sådan er det også en stor fordel, at der er sådanne muligheder for politisk engagement, for uden seriøs politik kan området risikere at blive fanget i et paradoks med nedskæring og populistisk protest.

Endelig skal nævnes *tovholderens* funktion, som har været afgørende for at holde fast på projektet, for uden en vis identitet og bestemte grænser er der intet projekt, som organisationsteorien fortæller os. Dette illustreres godt ved tre eksempler:

Rødekro. Tovholderen er her sundhedsplejerske og klart i modsætning til den gruppe af professionelle, der ellers dominerer området. Det kan give nye vinkler på problemerne, men det har også betydet, at hun har haft svært ved at trænge igennem. (Børn).

Albertslund. Her er tovholderen tidligere kommunal chef, og der er ingen tvivl om, at han som person, bl.a. i kraft af sin organisatoriske pondus, har haft langt nemmere ved at trænge igennem. (Børn).

Storstrøms Amt. Der har ikke været en gennemgående tovholder i de tre arbejdsgrupper, hvilket har betydet, at de har været sårbare over for personfrafald. Den eneste aktive gruppe er den, hvor projektmedarbejderen sidder. (Reva).

Hvad har vi så lært? Det store spørgsmål ved et forsøg er, om nogle af resultaterne forankres, således at organisationen opsuger lærdom af forsøget og på en eller anden måde er bedre tilpasset til sit miljø efter at have lært af forsøget, end den før var.

En implementering kan ske på to måder. For det første kan der ske *formelle* forandringer. Man kan institutionalisere kvalitetsværksteder og dialogmøder, således at man med mellemrum får et forum af brugere og et forum, hvor brugerholdninger møder personaleholdninger og påvirker hinanden. På den måde gøres den brugerindflydelse, som kvalitetsprogrammet har arbejdet med permanent, og man giver slip på lidt af magten over systemet. Man kan også nøjes med at institutionalisere nogle af de resultater, som disse dialogmiljøer har givet, og fx ændre på forhold, som generer brugerne, såsom den måde forvaltningen henvender sig til brugerne på i forskellige forbindelser, eller give regler for

tilbage melding og information. I dette sidste tilfælde har man kun brugt brugerne som informationskilde og selv beholdt hele magten over systemet. De formelle forandringer er lette at sætte op i punkter, men hvis de ikke er fulgt af og udtryk for en ændret holdning, er de alligevel kun tomme former, som ikke er noget værd.

De *uformelle* forandringer er derfor nok så vigtige, selv om det er lidt sværere at forklare, hvad de præcis består i. Flere projekter anfører, at der lige nu ved forsøgets afslutning er god basis for at forankre dets resultater. Det er afgørende, at de snart bliver en del af virksomhedskulturen, for ellers vil de blive glemt igen. Men for at blive en del af virksomhedskulturen må brugerindflydelsen først *fungere gennem en tid*, så den kan nå at påvirke alle de små ting i hverdagen. Der er derfor en sammenhæng mellem de uformelle forandringer, som er så nødvendige på længere sigt, og de formelle forandringer som kan gennemføres nu. De formelle forandringer må foretages nu, mens "jernet er varmt", men det er samtidig vigtigt, at en fortsat brugerindflydelse administreres i en meget positiv ånd gennem nogle år, for at den virkelig kan slå rod i kulturen på arbejdspladsen og i de enkelte fag.

I nogle tilfælde fungerer de sociale funktioner så decentralt, at den myndighed, der gennemfører projektet, slet ikke styrer de eventuelle formelle ændringer, der kunne blive tale om, så hele arbejdet med at forankre får karakter af markedsføring af ideer:

Århus Amt. Forankringen af projektets metoder til brugerinddragelse vurderes først og fremmest at være et spørgsmål om videreformidling og holdningsbearbejdning. I den forbindelse er det hensigten i løbet af foråret 1997 at udarbejde et idékatalog over anvendte metoder og indhøstede erfaringer i Kvalitetsprojektet i Århus Amt. Det er tanken at udsende dette hæfte i et antal eksemplarer til alle amtets ni revalideringsinstitutioner samt til kommunerne til inspiration i arbejdet med brugerinddragelse og kvalitetsudvikling. (Reva).

På et stort område som *ældre* vil det kræve øgede administrative ressourcer at administrere brugermedvirken og holde styr på kvaliteten. For nogle af projekterne kræver det ekstrabevillinger, som man imidlertid i de pågældende kommuner mener, alligevel ville have været nødvendige. På ældreområdet gives der i flere projekter udtryk for, at forvaltningen eller ledelsesgruppen er ved at udarbejde forslag i overensstemmelse med nogle af forsøgets resultater. På de øvrige områder er der flere eksempler på, at forandringer allerede er gennemført, også på at regelmæssige møder med brugere om generelle spørgsmål omkring servicen *bliver institutionaliseret*.

Desuden nævnes det de fleste steder, at projektet har medvirket til at bygge bro over grænser mellem personalegrupper, således at de nu ved mere om hinandens funktioner og samarbejder bedre om opgaverne end tidligere. Denne virkning af forsøget nævnes i de fleste besvarelser i flere forskellige forbindelser. Det er værd at bemærke, at brugerindflydelse på denne måde synes at *styrke snarere end svække personalesiden*, men vel at mærke ikke den enkelte gruppe isoleret, men den samlede sociale indsats ved at den samarbejdes bedre. Denne styrkelse sker således på en måde, som også er med til at øge kvaliteten af det sociale tilbud.

Af positive effekter i almindelighed i forskellige retninger nævnes fx:

- Har givet en basisviden om brugertilfredsheden
- Vi har prøvet forskellige former for brugerinddragelse
- Kvalitetsudvikling er blevet et kendt ord
- Ældrerådene har synliggjort sig
- Medarbejderne har diskuteret arbejdsmetoder
- Serviceniveauerne er afstemt
- Folk har fået mere realistisk fornemmelse af hvad man tilbyder
- Faggrupper har lært om hinanden

Endelig er det værd at lægge mærke til, at Socialministeriet med dette program har fundet en form, hvor de som nævnt ovenfor på forskellig måde sørger for, at det politiske niveau også bliver enga-

geret, og hvor der derfor er en betydelig højere grad af sikkerhed for, at der bliver tale om seriøse projekter, der faktisk får indflydelse på kommunens eller amtets udvikling på det pågældende område.

3.3. Udvikling af kvaliteten

I en vis forstand er ordet "kvalitet" intetsigende, for det er vel en selvfølge, at når man forsøger sig frem med nye måder at yde social service på, er formålet at nå frem til en bedre service med de ressourcer, der er til rådighed eller, hvis det er nødvendigt at skære ned på udgifterne, at finde en måde, hvor man så vidt muligt kan bevare den hidtidige kvalitet. Når ordet "kvalitet" anvendes i programmets oplæg, er det ikke for at minde om denne selvfølge, men for at henvise til nogle aktuelle metoder til organisationsudvikling, som man vil tage i anvendelse i forsøget. Begrebet kvalitet er som tidligere nævnt egentlig udviklet i relation til styringen af produktionen i virksomheder og i forhold til produkter af materiel og let standardiserbar karakter. Det er derfor et spørgsmål, hvilke erfaringer der er i programmet med at foretage kvalitetsudvikling i det offentlige, og i forhold til produkter der er immaterielle og således mere vanskelige at standardisere.

På det sociale område er der sket en udvikling i retning af, at en indsats gøres som et samarbejde mellem flere forskellige faggrupper og myndigheder. Denne udvikling er imidlertid sket på en måde, så den ikke altid erkendes inden for det enkelte fag. Vi er i en proces, hvor indsatsen over for en gruppe som ældre sker på stadig flere felter, og organisatorisk søger vi at samarbejde disse. Den enkelte fagperson står imidlertid som eksponent for en tradition, der har rod i en situation, hvor indsatsen fra faget blev opfattet som en isoleret indsats. I dag kan kvalitetstænkningen derfor ses som et alternativ til en traditionel etfags synsvinkel, og som en måde at kombinere fagkundskaber på. Vi ser da også, at begreber som kvalitet og sammenhæng i indsatsen søges bragt ind i det enkelte fags indhold, og samarbejdet mellem faggrupper og funktioner i det hele taget styrkes. Projektarbejdsformen vil i sig selv virke i denne retning.

Haslev. Projektets opbygning med styregruppe, arbejdsgrupper og konsensusmøder har gjort at de forskellige parter har samarbejdet på tværs af de organisatoriske enheder de ellers optræder i. Styregruppen, hvor alle fra brugere til politikere er repræsenteret, var en bærende gruppe for arbejdet og et godt arbejdsforum. Arbejdsgrupper med medarbejdere fra forskellige hjemmeplejegrupper har skabt gode, formelle og uformelle, samarbejdsrelationer. Konsensusmøderne, hvor brugere, medarbejdere, ledelse og politikere alle byder ind med problemer, analyser og løsninger skaber gode formelle og uformelle samarbejdsaftaler, og det er tanken at fortsætte disse. Det skal i den forbindelse bemærkes at det fremgår at Haslev allerede har en velfungerende formel brugerdeltagelse i form af både et ældreråd og et socialt brugerråd, som begge har deltaget i projektet. (Ældre).

Selv om det ofte vil være vanskeligt at måle kvalitet af en social indsats, er der som nævnt grund til at tro, at et kvalitetsarbejde godt kan få en effekt på grund af den styrkelse af ledelsen, det også vil betyde, og den oprettelse af kommunikationsveje, som sker ud fra synspunktet, at udviklingen af kvalitet skal lettes. I et socialt arbejde er det centralt, at brugerperspektivet bringes ind, idet effekten på brugeren er den egentlige effekt af en social indsats. Denne kan kun vurderes, hvis vi også har brugeren selv og dennes eget udsagn. *Indflydelse til brugeren betyder således ikke, at brugeren kommer til at bestemme indholdet af den enkelte serviceydelse, men at det bliver muligt at etablere en dialog og få brugeren med i den proces, der skal ske.*

Hvad forstår vi ved kvalitet? I dag er det ikke ualmindeligt, at ledelse eller medarbejder på et socialt område har en oplevelse af, at kvaliteten burde være bedre, og at brugerne burde være mere aktivt med for at opnå dette. Således nævnes som baggrund for at starte et af projekterne:

Storstrøms Amt: Baggrunden var en konstatering af at revaliderenderne meget ofte nærmest opfattede henvisningen til af-

klaring eller arbejdsprøvning som noget der blev trukket ned over hovedet på dem, ofte i sidste øjeblik inden sygedagpengeperioden var opbrugt, og ikke sjældent uden foregående information om formål etc. Dette var klart et meget utilfredsstillende grundlag for et samarbejde mellem revalidend og revalidationsmedarbejder på institutionen, hvor der ofte skulle bruges uforholdsmæssigt lang tid på at arbejde med revalidendens motivation før det var muligt at komme videre i forløbet. Med deltagelse i projektet håbede vi på at få brudt med dette mønster og få udviklet samarbejdet med både revalidend og med kommunerne. (Reva).

Der skal tilsyneladende meget til, før brugerne ligefrem klager over kvaliteten. Fem af projekterne svarer på et spørgsmål, at problemer med kvaliteten har været udgangspunkt for projektet. I et af disse siger man, at man har "de kendte problemer" på *ældreområdet*, to har fundet en vis utilfredshed gennem brugerundersøgelser, mens kun et enkelt projekt nævner, at der har været en utilfredshed, som har givet sig udslag i klager. De fleste projekter nævner eksplicit, at der er tilfredshed med det offentlige tilbud, eller at det ikke er specielt mange klager, der er baggrund for, at man vil arbejde med kvalitet. Med de nye klagerråd der er kommet på *ældreområdet*, er man nødt til at kunne måle kvaliteten for at have noget at henvise til, når der kommer klager. Kun få nævner dog direkte klager i deres motivation af projektet.

Når vi bruger ordet kvalitet i programmet med samme titel, tænker vi det altså ikke som en modsætning til klager. Klager er et meget dårligt mål på kvalitet, der skal tilsyneladende virkelig meget til, at man får et usædvanligt stort antal klager. Et virkeligt arbejde med kvalitet må kunne måle og sætte ind, meget før vi når til det punkt, hvor der bliver klaget. Hvordan definerer vi så kvalitet, og i hvor høj grad er det brugernes definition, vi bygger på?

Det er givet, at brugerne og de forskellige grupper af medarbejdere har forskellige opfattelser af, hvad kvalitet er. Mange af projekterne tager på den ene eller anden måde deres udgangspunkt i

sådanne forskelle, som det illustreres her i et projekt på *revalideringsområdet*:

I Ringkøbing Amt erfarer man, at der er enighed mellem grupperne om de grundlæggende spørgsmål, men vægtningen er forskellig. Brugernes holdninger var for manges vedkommende præget af oplevelsen af at blive behandlet som "kastebold" i systemet. For brugerne har kvalitet især været forbundet med *ligeværdighed* og *respektfuld behandling* i mødet med sagsbehandler og professionel, hvor man oplever, at det er positivt, når der er tid, og der bliver lyttet. Medarbejderne havde som udgangspunkt de mest præcist formulerede holdninger til brugerinddragelse og god kvalitet i revalideringsarbejde i almindelighed. De finder det centralt, at centret skal kunne hjælpe brugeren frem til en *ny livsorientering* med indblik i egne muligheder og begrænsninger. Heraf følger at brugeren skal behandles med ligeværdighed og respekt, men også at der kan stilles krav fra den professionelles side. De kommunale sagsbehandlere gav også udtryk for, at det er vigtigt, at afklaringen er realistisk og holdbar i det videre forløb. Men de lagde samtidig vægt på, at afklaringen skal være realistisk og holdbar i det videre forløb, fx i forbindelse med en pensions-sag. (Reva).

Socialministeriet har gennem hele forsøgsprogrammet understreget, at kvalitet skulle ses som et hjælpebegreb, men at hovedsagen var brugerinddragelse. I modsætning hertil så vi i den første fase, hvor konsulenterne kom ind, at de i flere tilfælde underviste i kvalitetsteori, vel nok fordi det var deres fagområde og der her var en litteratur at tage op. På området brugerinddragelse derimod er der ikke noget videre at tage op, og socialarbejderne har formentlig meget mere fornemmelse af dette felt, end konsulenterne har. Der var desuden en stor efterspørgsel efter kurser om kvalitet hos socialarbejderne, som havde forstået, at det var begrebet, der nu var "in", og gerne ville vide mere om det. Brugerinddragelse og kvalitetsudvikling kom således til at stå som to sideordnede emner i projektets første fase, som man på en eller anden måde skulle søge at

forbinde. I praksis viste det sig dog ikke at være nogen komplikation, men tværtimod en lettelse, at man havde brugerindflydelse og brugermedvirken som en måde at konkretisere på, hvad der skulle ligge i begrebet kvalitet.

I Bramming har man taget udgangspunkt i hvad henholdsvis brugere, pårørende og medarbejdere forstår ved kvalitet. På dialogmøder er de enkelte grupper blevet bedt om at komme med bud på hvad de oplever som vigtigt og værdifuldt inden for *ældreområdet*. Der er ligeledes foretaget en række interview med plejecenterbeboere for at få deres bud på hvad kvalitet er. Derefter nedsattes 4 arbejdsgrupper, der skulle udarbejde forslag til forbedringer på udvalgte områder inden for ældresektoren, hvor kvaliteten oplevedes som for dårlig. Brugerne var med hele vejen, bortset fra i den arbejdsgruppe der beskæftigede sig med personalets efteruddannelse. Man har lagt vægt på at få en forståelse af hvad brugere, pårørende og medarbejdere oplevede som kvalitet, og ikke på at udvikle servicen på en måde, så der efterfølgende kunne foretages deciderede målinger. Dog har man ønsket efterfølgende at kunne registrere om indsatsen har båret frugt. (Ældre).

I det netop viste eksempel har man bevidst søgt at undgå, at bestræbelser for at kunne *måle* kvaliteten kom til at bestemme, i hvilken retning man udviklede servicen. For at få et indtryk af, hvor meget begrebet kvalitet er kommet til at betyde i sig selv i programmet, stillede vi et supplerende spørgsmål. Dette drejede sig om, hvorvidt det havde været afgørende at kvalitetsudvikle servicen på en måde, så kvaliteten kunne måles, eller om målsætningen havde været at udvikle en forståelse af, hvad servicens kvalitet er, og eventuelt udvikle holdningerne i den forbindelse, så måling af kvaliteten blev mindre væsentlig. Mens det ellers er vanskeligt at finde mere principielle forskelle mellem de to konsulentfirmaer, ser vi her et klart mønster: Projekterne med konsulenter fra KL siger alle, at det har været et udgangspunkt, eller at man har lagt afgørende vægt på målbar kvalitet (og at konsulenterne stærkt har fremhævet dette), mens projekterne med konsulenter fra PLS omvendt

siger, at de ikke har lagt så meget vægt på at måle. De fremhæver derimod, at de gerne vil opnå en forståelse af, hvad grupperne mener med kvalitet, og udvikle en fælles forståelse, eller udvikle og afprøve nye metoder til brugerinvolvering. Et enkelt af KL-projekterne afviger dog fra denne regel:

Høje-Taastrup. På den ene side har det været vigtigt at få formuleret mere faste standarder for opgaveløsningen. På den anden side har det været holdningen at faste standarder aldrig skal eller kan erstatte faglige vurderinger i forhold til individuelle behov og ønsker. På medarbejderseminaret blev det indgående diskuteret, hvilke fordele og ulemper der knytter sig til kvantificerbare kvalitetsmål. På den ene side efterlyser medarbejderne meget stærkt flere faste retningslinier, og på den anden side er de bange for at systemet bliver rigtigt, koldt og umenneskeligt. Der vil i efteråret 1997 blive gennemført et uddannelsesforløb for alle medarbejdere, hvor kvalitetsarbejdet vil blive diskuteret med udgangspunkt i teoretiske og konkrete faglige problemstillinger. (Ældre).

Ser vi på uddybningen af svarene, nuanceres denne forskel dog meget. Efter at have bekendt sig til måling tilføjer de fleste projekter i første gruppe et "dog": Grupperne har meget forskellige meninger om, hvad kvalitet er. De mener, at ved eftertanke kunne den anden formulering ("udvikle en fælles forståelse") lige så godt dække det skete, eller de tilføjer, at måleresultaterne skal indgå i en dialog, eller at det hele først får gennemslag i takt med udviklingen af en kvalitetskultur.

På tilsvarende vis er der en nuancering i gruppen, der bekender sig til at udvikle fælles forståelse, af hvad servicens kvalitet er og at udvikle holdningerne. På en eller anden måde mener man alligevel, at dette skal kunne ses og registreres. Et projekt siger, de vil "gøre det vigtige måleligt, ikke det målelige vigtigt" og arbejde med etisk regnskab, andre bruger udtrykket, at det ikke er vigtigt at måle "i starten", men alle forestiller sig, at processen bør pege frem mod konkrete forbedringer af en eller anden art. Det er

således lige så meget en forskel i stil som i indhold mellem projekterne, der har haft de to konsulentfirmaer.

Rent matematisk kalder man det en måling, blot man kan karakterisere eller klassificere en ting på en eller anden måde, om det så blot er at anbringe den i en af to mulige grupper. I den forstand må det være en selvfølge, at projekterne skal "måle". Der sker imidlertid noget psykologisk, når man begynder at bruge sådan et ord: Interessen samler sig om, hvor nøjagtigt man kan måle forskellene, hvor man skal sætte grænserne for kvaliteten, hvordan man skal holde check på, om de overholdes. Siger man omvendt, at man vil gøre det vigtige måleligt, leder det interessen i retning af, hvad vi egentlig vil med den sociale service. Selv om man kan måle visse sider af kvaliteten meget nøjagtigt, behøver de ikke at være de vigtigste. Dette illustreres af følgende eksempel:

Køge/Roskilde Amt. Madproduktionsselskabet er et eksempel på en social service, der både er materiel og immateriel og dermed også har været nemmere at standardisere. Alligevel viser brugerundersøgelsen at brugerne i alle fire interessentgrupper prioriterer valgfrihed og fleksibilitet højest. (Ældre).

Og selv om man kan måle kvalitet og konstatere, hvad brugerne vil have, er det alligevel ikke sikkert, at dette holder politisk, som følgende eksempel illustrerer:

Høje-Taastrup. En af de klare konklusioner fra brugerundersøgelse og borgerpanel er behovet for og betoningen af, at den sociale service indrettes så der er plads til de individuelle behov. Det fik arbejdsgrupperne til at forsøge at udarbejde kvalitetsmål der levede op til denne tilkendegivelse fra brugere og borgere. Imidlertid blev dette ikke vedtaget på det politiske niveau der ønskede en meget høj detaljeringsgrad, og udspecificering af hvilke ydelser der kunne tilbydes. Måske kunne dette danne afsæt for en diskussion af et meget generelt problem i kvalitet-sudvikling på det sociale område: Forholdet mellem detailsty-

ring og dermed standardisering og rummet for individualitet på den anden side. (Ældre).

Kvalitetsmål. Enten man lægger større eller mindre vægt på måling, er processen, der leder frem til de konkrete kvalitetsmål, præget af inddragelse af brugere på den ene eller anden måde, eventuelt i kombination med andre grupper. Det er jo selve forsøgets grundlag, og denne proces rapporteres i alle tilfælde at have fungeret. Den nærmere form for brugerinddragelse tages op i næste afsnit.

I de fleste projekter har man søgt og er også i et eller andet omfang lykkedes med at nå frem til et antal mål, formuleret som en sætning der udtrykker det, man gerne vil frem til. På *ældreområdet* kan eksempler på sådanne kvalitetsmål være

Haslev:

- brugerne skal opleve, at der er overensstemmelse mellem kommunens servicedeklaration og den service, der faktisk ydes
- senest 7 dage efter en henvendelse foretages 1. Besøg hos borgeren af en primærsygeplejerske og den forventede kontaktperson
- der gives altid besked til brugeren ved forsinkelser på mere end +/- 1/2 time i forhold til det aftalte tidspunkt. (Ældre)

Vejle ("aflysning og forsinkelse af hjemmehjælp"):

- aldrig afbud til personlig pleje og brugere med psykisk alderdomssvækkelse
- den enkelte bruger må højst opleve 4 aflysninger af praktisk bistand pr. år
- den enkelte bruger må ikke få aflysninger 2 gange i træk
- det aftalte tidspunkt hos brugere, der får hjælp til personlig pleje, skal overholdes med +/- 30 min.
- det aftalte tidspunkt hos andre brugere skal overholdes med +/- 60 min, ellers gives der besked. (Ældre)

Fuglebjerg:

- alle ældre fra 67 år, der ikke selv har et transportmiddel, får tilbudt mulighed for transport til diverse arrangementer
- at alle, der ikke selv er i stand til at varetage den individuelle personlige pleje, får hjælp dertil
- større uafhængighed for pårørende (ægtefælle og børn) til demente
- at fastholde og udbygge nuværende valgmuligheder mht. boligform
- at udbygge informationen og samarbejdet mellem den primære og sekundære sektor på ældreområdet. (Ældre)

Man ser, at kvalitetsmålene er meget forskellige, ikke alene med hensyn til hvor høje mål de sætter sig, men også til hvad det er for felter, de betragter som væsentlige. Det fremhæves tit i organisationsteorien at en organisation må kunne agere uafhængigt for at arbejde effektivt. Det er her, man må finde en del af grunden til de store forskelle, for når man kun ser på de behov, der er for de forskellige serviceydelser, vil man næppe kunne finde større forskelle ud over landet.

En anden grund, til at der bliver forskelle mellem målsætninger, ligger i den forskellige brugerdeltagelse, der har været tale om i projekterne, og de forskellige ambitioner man har haft med hensyn til, hvor meget og hvordan brugerne skulle inddrages. Disse forskelle skal uddybes i næste afsnit.

På *narkoområdet* har vi ikke i programmet nogen eksempler på, at der er opstillet egentlige målsætninger, men her måler man succes i forhold til handleplaner, som er opstillet for den enkelte. På de øvrige områder er der imidlertid mange eksempler, således på *revallideringsområdet*:

Ringkøbing Amt:

- brugerne skal vide, hvad de går ind til
- sagsbehandler og bruger skal sammen formulere målet for forløbet inden valg af tilbud
- ventetid skal maksimalt være 2 måneder

- kursusforløbet skal være målrettet mod handleplanen
- der skal være valgmuligheder
(det viste sig dog her, at mål 3 og 4 hurtigt blev uaktuelle).
(Reva)

eller følgende fem visioner, som man kalder dem:

Vestsjællands Amt:

1. information: Tidligere kontakt til brugeren mhp. en bedre informationsindsats
2. indsigt: Aktindsigt i de papirer, der kommer til og afgår fra institutionerne
3. ventetid: Ventetiden før start på institutionen skal gøres så kort og så aktiv som muligt for brugeren
4. afsluttende samtale på institutionen: Brugeren skal gives indflydelse på deltagerkredsen. Den kommunale sagsbehandler skal altid være til stede
5. opfølgning og udslusning: Der skal være en udslningsinstitution på institutionerne, der bl.a. kan varetage rådgivning og vejledning af brugerne. (Reva)

På *børneområdet* finder man følgende eksempler:

Ishøj:

1. oprettelse af et konsulentteam (til tværfagligt samarbejde og for at)
 - sikre en kort vej ind i systemet
 - sikre den rigtige vej ind i systemet
 - sikre at såvel brugere som samarbejdspartnere er orienteret om sagsforløbet
2. udarbejdelse af standardsvarskrivelser om at indstillingen er modtaget, og at de vil høre nærmere inden for 3 uger
3. afholdelse af tværfaglige temadage. (Børn)

Albertslund:

- sørg for, at der kun går kort tid mellem kendskab til behovet, og til der bliver mulighed for en uddybende samtale. Giv familien mulighed for at forberede sig på samtalen
- præsenter årsagen til kontakten kort og uden omsvøb, og giv hurtigt familien mulighed for at udtrykke sin opfattelse. Støt, at der sættes ord på utryghed og vrede. Prøv at få en fælles foreløbig konklusion
- lav aftaler, og prioriter overholdelse af dem højt. Det betyder meget for ligeværdigheden
- vær åben om dine egne synspunkter og forklar dem. Involver dig i familiens. Meddel, når du skifter synspunkt og hvorfor, så vil familien også have lettere ved at erkende fejlslutninger og meningsskift. Vær opmærksom på, at det ikke er en forhandling, men et samarbejde der foregår
- hold dig i kontakt med familien. Orienter med mellemrum eller efter aftale om, hvad du har gjort, og hvad du har nået. Udlever kopi af skriftligt materiale, og vær parat til at drøfte det
- involver dig i, hvorledes det går familien
- gør brugerne til ligestillede deltagere i konferencer, netværksmøder mv. Forbered, hvad der skal foretages. Drøft, hvilke oplysninger og synspunkter der skal frem
- hold formøder med brugerne før deltagelse i konferencer. Orienter om deltagerne, formål og forventet mødestruktur.
(Børn)

Også på disse områder ser vi en betydelig forskel mellem målsætninger. For de sidste to vedkommende kan man se dem som to ekstremer, et projekt, hvor brugerne har været draget ind, sådan som forvaltningen kunne se, der var behov for, og et projekt, hvor de er søgt draget meget mere radikalt ind, således at det ændrer hele servicetilbuddet til at blive meget mere på brugernes præmisser. Vi skal komme nærmere ind på brugerinddragelse i næste afsnit og på den netop nævnte forskel mellem en myndighedsorienteret måde at inddrage brugere på og en radikalt brugerorienteret i det derpå følgende afsnit.

3.4. Inddragelse af brugere og interessenter

Et af de spørgsmål, der skulle afklares til en start i projekterne, var naturligvis, hvad man præcis skulle forstå ved brugere af en social service. En gruppe er selvfølgelig klar, det er den direkte bruger, den ældre der modtager hjemmehjælp eller mad, revalidenden der kommer på reva-institutionen, stofbrugeren der deltager i projektet på det område, familien der kontaktes i et forløb forud for anbringelse af børn. I oplægget til forsøgsprojektet tænkes der primært på den direkte bruger.

Da man begyndte at diskutere inddragelse og indflydelse for den direkte bruger i projekterne, viste det sig, at man også syntes, det var rimeligt at give andre grupper en rolle. Hvad var så mere nærliggende end at tolke dem ind i brugerbegrebet? Derfor kunne man på de første cirkelmøder i programmet høre problemstillinger som "er kommunernes sagsbehandlere også brugere af reva-institutionerne?", ligesom de fleste skulle tage stilling til, hvor mange flere interessenter de ville have repræsenteret og givet en indflydelse i forsøget.

Socialministeriet var imidlertid meget aktiv i denne fase med at få slået fast, at det centrale i brugerindflydelse og brugermedvirken var indflydelse til og medvirken af den direkte bruger, at andre interessenter godt kunne indgå, men at man ikke skulle blande begreberne brugere og andre myndigheder eller serviceorganer sammen. Det blev endvidere søgt slået fast, at kvalitetsmåling og kvalitetsudvikling i sig selv ikke havde interesse, men det var kun i kombination med brugerindflydelse og brugermedvirken, at kvalitetsbegrebet skulle spille en rolle.

I ældreprojekterne, som havde konsulenter tilknyttet fra PLS, definerer man typisk et stort antal interessentgrupper, hvoraf de aktuelle brugere af servicen kun er en. Andre interessenter kan være (Fuglebjerg) kommende brugere, medarbejdere, ledelse, politikere, samarbejdspartnere, eller (Svendborg) pårørende, hjemmehjælpere, sygeplejersker og terapeuter, sektionsledere, det sociale udvalg, socialdirektøren, og en blandet gruppe, eller (Bramming) at

man deler brugerne op i brugere i eget hjem og i plejecenter og desuden inddrager pårørende og kommende brugere, medarbejdere, ledergruppe, byråd. Terminologien er lidt anderledes i de ældreprojekter, der havde konsulenter fra Kommunernes Landsforening, hvor projekterne har fulgt Socialministeriet og holdt personalet uden for interessentgrupperne, og der taler man om brugere, pårørende og ældre i almindelighed. I virkeligheden spiller de forskellige personalegrupper dog nogenlunde samme rolle her, idet de bliver interviewet og er med til kvalitetsværksteder og dialogmøder. Foruden til de nævnte grupper henvender man sig i disse projekter også ofte til borgerne i almindelighed, fx gennem temamøder.

Også i projekterne på de øvrige områder har man samtidig med inddragelsen af brugerne trukket flere grupper med ind i projekterne. For det første har man på nogle områder trukket kommende og tidligere brugere ind. På *revaområdet* fordi selve opholdet på institutionen er meget kort og det derfor er nødvendigt for at give en vis kontinuitet, som følgende eksempel illustrerer:

Århus Amt. Det har vist sig svært at opretholde en talsmandsordning, fordi den løbende rekruttering er slået fejl. Samtidig har det været svært at bevare motivationen blandt brugerne, fordi de ikke blev inddraget i nogen beslutninger. For at sikre kontinuitet i brugermedvirken beholdt man de første brugere i arbejdet, selv om de hurtigt blev tidligere brugere. (Reva).

På *misbrugsområdet* er kommende brugere taget med i Greve, fordi målgruppen var unge med et uerkendt misbrug, og man derfor ikke kunne skelne mellem brugere og kommende brugere, og tidligere brugere er taget med, fordi de kan spille en rolle i behandlingen.

Der er anvendt alle tænkelige *former* til at få brugerne og de øvrige interessentgrupper inddraget i at formulere kvalitetsmål. Håndbog i brugerinddragelse (1997) nævner fire typer undersøgelser, fem typer værksteder og to typer grupper, som den definerer ret

udførligt. Disse former for brugerinddragelse er desuden kort beskrevet i kapitel 2:

- individuelle interview
- gruppesamtaler
- bruger interviewer bruger
- brugerundersøgelse

- kvalitetsværksteder
- fokusrunde
- dialogrunde
- konsensuskonference
- visionsseminar

- brugerdeltagelse i arbejdsgruppe
- referencegrupper

I nogle tilfælde er man startet med eller har allerede gennemført en brugerundersøgelse, enten ved spørgeskema eller ved interviewing. I andre starter man med kvalitetsværksted eller arbejdsgrupper (fx kaldet ældrepaneler eller brugerpaneler), hvor et antal brugere eller medlemmer af andre interessentgrupper diskuterer sig frem til kvalitetsmål. *Alle disse former ser ud til at fungere*, den største forskel er måske, hvor synlige de er, og hvor meget de dermed appellerer til, at politikerne deltager og borgere i almindelighed også engagerer sig.

Haslev. Brugerne har deltaget aktivt fra starten, hvor et antal tilfældigt udvalgte brugere (hvor demente m.m. dog ikke var med) fik tilbudt at deltage i ældrepaneler hvor den samlede indsats på området var til debat. Det krævede en del overtalelse fra projektlederen i det hele taget at få brugere til at deltage, men da de fik at vide at det var en uformel snak i en lille lukket kreds med andre brugere og konsulenter, sagde nogle få brugere fra hvert område ja. For at udvide bruger kredsen sendtes forespørgsler ud på kommunens dagcentre, og det lykkedes at samle 6-7 brugere fra hvert område. Deltagerne fik

tilsendt en status over den integrerede hjemmepleje som baggrundsmateriale. Det var vigtigt at kommunen klarede hele det praktiske arrangement. Senere deltog ældrepanelernes medlemmer i et temamøde sammen med andre grupper, men til det andet temamøde 3 måneder senere lykkedes det kun at få 6 brugere til at deltage. De andre fandt det for uoverskueligt, en kunne slet ikke huske at have været med tidligere. Der blev ikke inddraget nye brugere undervejs. Derimod deltog repræsentanter fra Det Sociale Brugerråd og fra Haslev Ældre-råd aktivt gennem hele forløbet. (Ældre).

Fra mange af projekterne gives udtryk for, at brugerindflydelse kan give et mere værdifuldt bidrag til udviklingen af serviceområdet, end man havde ventet. For det første er brugerindflydelse og brugermedvirken i tilrettelæggelsen af en service i sig selv en anerkendelse af brugernes ressourcer og giver dermed et andet forhold mellem bruger og socialarbejder. Denne generelle påvirkning af roller er formentlig den vigtigste effekt på længere sigt. Når man ser på de konkrete forslag til ændringer, der drøftes, er det imidlertid et gennemgående træk, at *brugerne holder sig til det konkrete* og her kan bidrage til at ændre mange detaljer, som klart signalerer det modsatte af ligeværdighed over for brugerne, men som personalet ikke er opmærksom på. Derimod kan man næppe vente, at brugerne kan bidrage med mere abstrakte tanker om den langsigtede udvikling, som følgende eksempel giver udtryk for:

I Vestsjællands Amt har man måttet ændre opfattelse af brugernes ressourcer, i hvert fald på nogle punkter. Brugere har langt flere konstruktive ideer end man troede, men til gengæld blev man bekræftet i at en brugerinddragelse på det mere overordnede plan, hvor der skal tænkes visionære tanker om området, ikke rigtig fungerer. (Reva).

På et spørgsmål om der er problemer med at forene ideen om at inddrage brugerne med de eventuelle elementer af myndighedsudøvelse der ligger i servicen, svarer projekterne alle, at det er der ikke eller stort set ikke. Brugere accepterer, når noget er lovstof

og derfor ikke kan ændres. På området *revalidering* gør sig det særlige forhold gældende, at det er en anden myndighed, der står for de vigtigste elementer af kontrol og myndighedsudøvelse, men der kan alligevel i nogle tilfælde være en usikkerhed med hensyn til, hvor revamedarbejderen står, som det fremgår af følgende eksempler fra en afklaringsinstitution henholdsvis fire revalideringsklinikker:

I Ringkøbing Amt kan man ikke sige der i selve projektet har været problemer med brugerinddragelsen i forhold til myndighedsudøvelsen. Kommunerne har bidraget meget positivt i projektet og har i høj grad støttet tanken om større brugerindflydelse. Alligevel har der kunnet spores et modsætningsforhold mellem fx visse udtalelser fra kommunale repræsentanter og brugernes ønske om indflydelse på visitationen, udarbejdelse af handleplan mv. Der har således været fremsat enkelte udtalelser om at brugerne ikke bare kan få deres vilje, at handleplaner skal være realistiske osv. I praksis har der ofte i brugernes egne sager været uenighed i forhold til kommunerne i forbindelse med pensionsansøgninger. Brugeren kunne fx have et ønske om at få tildelt mellemste førtidspension, men kommunen ville måske kun indstille til den laveste. (Reva).

I Århus Amt siger man, at det er et generelt problem i revalideringsarbejdet at medarbejderne udfylder en række forskellige roller og funktioner i forhold til brugerne. Den samme medarbejder kan således have rollen som ekspert, katalysator eller rådgiver, afhængig af hvilken funktion man skal varetage i den konkrete situation. Dette har givet anledning til at diskutere, hvornår den enkelte medarbejder skal have hvilken "kasket" på, og hvor grænserne går. Samtidig kan de skiftende roller virke forvirrende for brugerne, hvis ikke det klart markeres hvilken funktion medarbejderen varetager lige nu. Og når man så som bruger deltager på et udviklingsprojekt som Kvalitetsprojektet, møder man måske medarbejderne i endnu en helt ny sammenhæng og dermed en ny rolle. (Reva).

Storstrøms Amt nævner at brugerne inddrages i eget sagsforløb, hvor myndighedsudøvelsen alene sker i form af at institutionen skal afklare og vurdere erhvervsevnen og mulighederne. Det er klart at der kan opstå situationer, hvor der ikke er enighed mellem bruger og institution om vurderingen. I sådanne tilfælde fremgår dette af den afsluttende erklæring. (Reva).

På de områder, hvor der er tale om en blanding af service og kontrol og dermed tale om svage brugere, vil det ofte være tilfældet, at brugerens oplevelse af kontrol og af at være afhængig af personalets velvilje, er en barriere for, at de nuværende brugere kan deltage i brugerpaneler eller lignende. I Århus Amt kom man over dette problem ved at lade kontoret for service og kvalitet stå for afholdelsen af brugerpanelerne, således at *brugerne ikke fra starten skulle formulere sig i nærvær af de personalemedlemmer*, der også havde kontrolrollerne. Da de først var kommet i gang med at formulere sig, var de imidlertid mere åbenhjertige end forventet, men de tidligere brugere havde dog langt bedre overblik.

En radikal form for brugermedvirken foreligger, når man ligefrem gør tidligere brugere til behandlere, som det sker i nogle former for narkobehandling. Det kan opfattes som en trussel mod personalets stillinger. Den slags problemstillinger er i almindelighed fjerntliggende i dette forsøg, hvor de kun nævnes i et enkelt tilfælde:

Århus Kommune: Uformelt kom en tabubelagt problematik frem: at bruge brugerne som en ressource har virket provokerende og forstyrrende på behandlerens verdensbillede og faglighed. Denne problematik er blevet synliggjort ved ansættelse af to "exere", og ved at der nu gives supervision til frivillige "exere", som laver rådgivning fra bruger til bruger. (Narko).

I en del af projekterne på det blandede service-kontrol område er det ud over brugere (inklusive kommende og tidligere) kun personalegrupper, der tages ind i projekterne.

Kalundborg. Kvalitetsfastsættelsen har i starten meget taget udgangspunkt i hvilken kvalitet og service de professionelle mente der var behov for, og i indholdet i de forskellige tiltag. Et tidligere daghøjskoleforløb havde dog et stort indhold af brugerinvolvering og gav gode resultater både som et tilbud om "positionsskift" i øjeblikket, og på længere sigt i forhold til den enkeltes misbrugsproblemer, idet en del fortsatte med døgnophold og nedtrapning. Først i løbet af andet år er det lykkedes at få brugernes kvalitetsvurdering med i projektet. Derimod blev der gjort en del allerede i første projektår med at inddrage jobkontor, socialforvaltning, læge, politi, Medborgerhuset og et aktuelt EU-misbrugsprojekt. (Narko).

Når en del af projekterne på et område som *narkoinstitutionernes* tilbud eller forløb forud for anbringelse af *børn* er tilbageholdende med at inddrage borgere og offentlighed, hænger det formentlig sammen med, at det drejer sig om områder, hvor de sociale myndigheder ikke kun har en servicefunktion, men også har myndighedsfunktioner, og området derfor let bliver præget af noget i retning af tabu. I andre af disse projekter går man imidlertid lige omvendt til frontalt angreb på disse tabuer, tager borgere med i processen og søger mest muligt offentlighed omkring den. Det kan lade sig gøre, fordi der ikke er tale om enkeltsager, men om at fastlægge principper for service.

Rødekro giver fra starten styregruppen til opgave at sørge for meddelelse til pressen, folder til borgerne, information til lokalforeninger og afholdelse af informationsaftener såvel i start, som i slutfasen. På grundlag af pjecen med overskriften "Alle kan risikere at få ondt i familien" som blev husstandsomdelt, sammensatte man et panel af borgere der gerne ville bidrage til kvalitetsarbejdet (kaldet "Lokalråd 2", mens det såkaldte "Lokalråd 1" var et brugerpanel). Det var dog ikke ukompliceret at henvende sig til alle om et sådant problem. Man gjorde den erfaring at mange opfattede den blotte omtale af problemet på den måde, at pjecen skulle være henvendt til familier med problemer. Det må derfor understreges meget kraftigt,

hvis man ønsker at henvende sig til alle børnefamilier og emnet er problemer i familien. (Børn).

En vigtig forskel mellem projekter er, *hvor styret en proces man kører*. Fastlægger man på forhånd, hvad det er for problemer, der skal diskuteres, og trækker man fra starten brugerne ind i en sammenhæng, hvor de er i dialog med personalet, er der tale om en styret proces. Lader man omvendt brugerne (og de kommende og tidligere brugere) arbejde alene i et stykke tid og formulere deres synspunkter, før de kommer i dialog med personale, ledelse og politikere, og giver man dem desuden indflydelse på, hvad der skal prioriteres i projektet, er der tale om en mere *åben proces*. Hvilken af de to tilgange der skal vælges, afhænger af hvad man vil med projektet. Hvis man er lige så interesseret i at forbedre samarbejdet mellem personalegrupper (hvilket ofte er en af de vigtigste effekter) og forbedre servicen ad den vej, er den styrede model hensigtsmæssig. Hvis man ser brugermedvirken som en værdi i sig selv, fx hvis man ser den som en forudsætning for en god service, må den mere åbne model i mange tilfælde være bedre.

Der sker altid et frafald af brugere i paneler og lignende over tid, især hvis der går nogle måneder, hvor der ikke sker noget:

Kalundborg/ Tornved: Erfaringen herfra viser, at det er vigtigt at følge hurtigt op med konkrete initiativer efter inddragelse af narkomaner – ellers mister de interessen for at deltage. Brugerne skal ikke spises af med for meget papir og snak, men se at der *handles* som følge af den indsats de lægger i arbejdet. (Narko).

I de fleste projekter på *ældreområdet* søger man at inddrage de svage ældre i plejecentrene herunder undertiden dem med senil demens, det kan lade sig gøre, hvis man interviewer dem enkeltvis:

Vejle. Et af de forhold som mange af projekterne på ældreområdet har kæmpet med at løse, er inddragelsen af de svage ældre. Det vil typisk sige dem der ikke har mulighed for at deltage

fysisk i dagsarrangementer, eller som eventuelt p.g.a. Senil demens har svært ved at indgå i et gruppeinterview, eller i det hele taget et almindeligt interview. I Vejle har det været forsøgt løst gennem at anvende ældre-taler-med-ældre metoden. Det har vist sig at være en anvendelig metode, for det første fordi interviewene i højere grad foretages i et sprog der er brugernes eget, for det andet at det på grund af den finansielle relativt lave meromkostning for projektet (idet interviewerne arbejder gratis) har været muligt at tale med brugerne enkeltvis. Sidst har det haft den effekt, at det måske har åbnet op for en løsning af det repræsentationsproblem som kan tænkes at være gennemgående for landets ældreråd, nemlig at en række borgere der typisk er de ressourcestærke og yngre ældre, bl.a. skal repræsentere en brugergruppe der kan være væsentligt ældre og svagere. I Vejle projektet, hvor de fleste interviewere var medlemmer af ældrerådet, tyder det i hvert fald på at disse gennem interviewene har fået et langt bedre billede af brugernes situation, og måske har overvundet en mental barriere i forhold til de virkeligt gamle. (Ældre).

Er der grupper, der er *for svage* til, at man kan inddrage dem og give dem indflydelse? Det kommer an på hvad man forstår ved grupper. Det viser sig overalt, at det *kun er et mindretal*, der kan motiveres for at gå ind i de processer af deltagelse og indflydelse, der afprøves, og det er ikke helt tilfældigt, hvem der holder sig udenfor eller ikke er i stand til at deltage. På *børneområdet* var det således egentlig sigtet at prøve at få deltagelse og indflydelse også i tilfælde, hvor der var tale om tvangsanbringelser, både fra forældre og unge, men det lykkedes ikke i denne omgang. Man kan dog langt fra deraf slutte at, det ikke kan lykkes. På *ældreområdet* er en gruppe for demente til, at man kan komme i kontakt med dem, mens det godt kan lade sig gøre med lettere demente.

Der er imidlertid ingen af områderne, hvor vi kan konstatere, at man ikke kan komme nogen vegne med brugerindflydelse og brugermedvirken. Selv om der måske kan afgrænses en gruppe af brugere, der er for svage, eller hvis situation er for belastet, til at

de ønsker eller orker at gå ind i en eller anden form for brugerindflydelse, er deres situation og følelser ikke nødvendigvis så forskellig fra de brugeres, som går med. Der er al grund til at tro, at de ændringer af personalets holdninger vi ser i disse forsøg med brugerindflydelse, og de konsekvenser for hele udformningen af det offentlige servicetilbud, som vi ser brugerindflydelsen i en del af projekterne får, også vil komme de svageste brugere til gode, selv om de ikke selv tager del i processerne.

Et af de problemer, der nævnes i mange projekter, er at få brugerne til at behandle spørgsmålene om kvalitet generelt og ikke kun ud fra deres egen sag. På *børneområdet* handler det bl.a. om at få sin sag lidt på afstand og bearbejdet erfaringerne fra den, før det er muligt at se mere generelt på tingene, mens man på *revaområdet* gør den erfaring, at nogle brugere er gode til at se de generelle aspekter, mens andre har svært ved det. På *ældreområdet* mener man i næsten alle projekter, at det er meget vanskeligt at få de ældre brugere til at tale om kvalitet generelt, uafhængigt af deres egne erfaringer. I Svendborg tilføjer man dog, at det gør ikke noget, deres bidrag kan bruges alligevel, hvis det blot forstås, som hvad det er, nemlig eksempler, og man selv gør arbejdet med at generalisere.

I nogle af projekterne har man ved at inddrage brugerne opdaget, at det tilbud, der blev givet, var *designet til det ene eller det andet køn*, selv om brugerne i virkeligheden var mere lige fordelt på køn, end man havde forestillet sig:

Greve. På narkoområdet har der været inddraget brugere af både forskellig aldersgruppe og misbrugssituation. I Greve har der været sat fokus på uerkendte yngre misbrugere, fra starten af har projektet betragtet brugergruppen som én gruppe. Imidlertid er et af de forhold vi har kunnet observere at projektet som følge af brugerinddragelsen må konkludere, at deres aktivitetstilbud til denne gruppe unge meget er designet til drenge og unge mænd; mens den reelle brugergruppe faktisk rummer lige så mange piger og unge kvinder. (Narko).

Holbæk. I et af delprojekterne, omhandlende udviklingen af aktivitetstilbuddene på et dagcenter, har konklusionen parallelt med Greve-projektet været at de tilbud der er i dag, i høj grad er designet til de kvindelige brugere. Det har fået konsekvens for struktureringen af tilbuddene i fremtiden. (Ældre).

Eksemplerne kan danne afsæt for diskussion og overvejelse af det *kønsspecifikke* i indretningen af servicetilbud og for en overvejelse om, at brugerinddragelse kan være en måde at tackle denne problemstilling på.

Hvor meget man end giver brugerne lejlighed til at udtale sig og måske få indflydelse på tilrettelæggelsen af en service, kan dette dog kun ske inden for de rammer, som politikerne udstikker. Det kan i sig selv være en god grund til at tage politikerne med i processen som mere end de første beslutningstagere. Hvis man giver brugerne indtryk af, at de kan få en indflydelse, som politikerne, når det kommer til stykket, ikke vil give dem, kan det give bagslag:

Svendborg. I projektet er der lagt op til at fremme brugernes deltagelse i egen sag, altså en form for socialpædagogisk ansvarliggørelse. Et af redskaberne til fremme af denne ansvarliggørelse har i Svendborg været at den enkelte bruger i højere grad skal kunne prioritere hvad hjemmehjælpen skal bruges til – hvilken service der skal ydes. Dette initiativ ramler imidlertid ind i den måde hvorpå ydelsestildelingen er organiseret i Svendborg: ved en specificering af ydelser der må ydes, og *ikke* ved tid til den enkelte. Med andre ord – brugeren får ikke oplyst, hvor meget tid hun har til rådighed, og har af den grund meget svært ved at foretage denne selvstændige prioritering. På den måde har organiseringen af servicen haft oplagt betydning for grænserne for brugerinddragelse i det konkrete tilfælde. (Ældre).

3.5. De fire serviceområders særtræk

Idet social service kan opdeles på den ene side i almindelige og sjældne problemer, og på den anden side i ren service med et minimum af kontrol og service iblandet myndighedsudøvelse, ser vi, at ældreområdet skiller sig fra de andre tre områder på begge dimensioner. Ældre er et almindeligt problem, hvor vi tilbyder forholdsvis ren service, mens børnesager, tilbud til narkomaner og revalideringsinstitutioner, repræsenterer tilbud, hvor der er tale om en eller anden blanding med et ikke ringe indhold af kontrol af folk.

For at få et indtryk af serviceområderne og den måde man arbejdede på inden for dem i de deltagende kommuner og amter, spurgte vi også, om den filosofi eller virksomhedskultur man havde. På *ældreområdet* får vi nogle svar, der fortæller om den "*officielle*" filosofi, man har. Den kan udtrykkes ved ord som (Fuglebjerg) medbestemmelse, uafhængighed, egne ressourcer, ligeværdighed, valgfrihed eller indflydelse, selvbestemmelse, ansvar, respekt, valgmuligheder, helhed i tilbudene. Eller (som i Holbæk) støtte den enkelte borger i sine ønsker og behov, eller man kan (som Vejle) se filosofien som liggende i den decentrale integrerede ordning. Samtidig ser vi dog flere steder, at der gives udtryk for, at der også findes en uofficiel filosofi, bedst udtrykt (i Svendborg) ved sætningen "et er teori et andet praksis". Der er således et problem med at få gennemført de tanker, som de officielle filosofier er udtryk for, hvor metoderne ikke synes at være fundet. Her kunne ligge en grund til at interessere sig for et hvilket som helst forsøg, også med brugerinddragelse.

Hvor man har kastet sig ud i mere grundige interviewundersøgelser af medarbejdere, tegner der sig på ældreområdet et billede af en *kultur i forandring*, således at der kan findes flere kulturer ved siden af hinanden, som det beskrives i et par af besvarelserne. Der er på den ene side en kultur, som først og fremmest repræsenteres af "gamle" hjemmehjælpere, som har været mange år i faget, og på den anden side en kultur, som er præget af "unge" medarbejdere, hvoraf mange har gennemgået den nye social- og sundhedshjælperuddannelse. Den første gruppe er præget af en kultur, hvor værdier som omsorg og individuel tilpasning står i høj kurs. Hjem-

mehjælpen vil strække sig meget langt for at opfylde brugernes ønsker, også ud over det som fremgår af de visiterede ydelser. Mange medarbejdere i den gruppe oplever, at brugerne har behov for betydelig mere hjælp, end de får. Medarbejderne føler et stort ansvar for denne situation og forsøger at kompensere for det udekkeede behov ved at løse så mange opgaver som muligt i den tid, der er til rådighed, og yder også mange småtjenester på vej til og fra brugeren eller uden for arbejdstiden. Den anden gruppe, primært yngre medarbejdere, er i højere grad præget af en lønarbejderindstilling til jobbet, og er mere opmærksomme på ikke at blive presset til at overskride formelle aftaler og bestemmelser på området. Denne gruppe oplever ikke i samme grad som den første gruppe utilstrækkelighed i forhold til at yde en tilfredsstillende service og forventer i højere grad, at borgeren selv deltager i opgaverne i hjemmet og tager ansvar for egen situation.

På de øvrige områder ser vi ikke nogen tilsvarende dobbelthed med officiel og uofficiel filosofi eller flere parallelle kulturer, men det drejer sig jo også om meget mindre områder, hvor man ikke kommer så langt fra hinanden som medarbejdere. På *revaområdet* nævnes direkte brugerindflydelse som en del af filosofien, idet en afklaring jo netop skal føre til, at den enkelte bliver tovholder i sit eget liv. På *narkoområdet* nævnes aktiveringsfilosofien, og at holdningen har bevæget sig fra en hjælperholdning, hvor man tog brugerne ud af lokalsamfundet, og over mod at bruge handleplaner og aktivere i lokalsamfundet. Her nævnes også at der er enorm forskel på forvaltnings- og institutionskulturen, nærmest en kulturkløft. Forvaltningen vil have målbare kvalitetsmål, men de er som regel intetsigende, fx af typen "hvordan mange aktiverede". Nogle af de ansatte har engagement i misbrugerne, men deres interesse daler, når de skal være der igen og igen for den samme bruger, som det udtrykkes i en besvarelse.

På området *børn* har det været specielt interessant at se forskellen på virksomhedskulturen, som de udtrykker den i Ishøj og i Albertslund. Ishøj giver udtryk for, at kulturen er præget af god stemning, åbenhed for ideer, engagerede medarbejdere, initiativer. Men

samtidig er der en fortravlet hverdag, forudfattede meninger om hinanden og en vis udviklingstræghed. Det giver alt i alt frustrationer og opgivenhed: Troen mangler. – Albertslund giver udtryk for, at her sætter man børn og unge i centrum, mens man ser forældrene som nogen, der giver de nødvendige informationer. Sagen er den enkelte medarbejders eneansvar, og journalføring begrænses til det nødvendige minimum.

De to billeder giver to klart forskellige måder at forholde sig på på et socialt område, der i den grad er en blanding af service og kontrol, som det fremgår af følgende opsummering:

Ishøjs kunne kaldes en moderne myndighedskultur, hvor man anvender brugermedvirken i projektet til at finde ud af, om der er problemer med de standardskrivelser, man sender ud til brugerne, og med at fagpersonerne ikke samarbejder godt nok, hvorefter man retter skrivelserne til og på forskellig vis styrker dette samarbejde.

Albertslunds er derimod en socialarbejderkultur præget af et ønske om at udføre det ideelle sociale arbejde, hvilket dog i praksis har været svært for den isolerede socialarbejder. Her bruger man især brugerdeltagelsen i projektet til at forbedre de metoder, den enkelte socialarbejder anvender i sit arbejde, og til at forbedre dialogen mellem socialarbejder og bruger.

En lignende forskel kommer frem i besvarelsen fra Århus Amt, hvor det anføres, at de fleste medlemmer af personalet på de fire deltagende institutioner mente, brugerne blot skulle "aflevere" deres meninger om tingene, og så skulle resten af processen foregå i personalet, mens de fire tovholdere havde den holdning, at brugerne skulle deltage aktivt i hele forløbet.

Samvirket mellem brugere og personale har da også været meget forskellig i projekterne i Ishøj og Albertslund:

Ishøj. I Ishøj har der været nedsat et brugerpanel, der har skullet udtale sig om forhold vedrørende de sociale behandlingsforløb for problemfamilier samt om det løbende arbejde i projektet. Selv om panelet i sig selv har været velfungerende, har det været vanskeligt for dem at slå igennem i forhold til den kommunale organisation og projektindholdet, både fordi der hverken har været klarhed om deres egentlige rolle, og fordi de har været meget løst koblet til kommunen. Det vil sige, at der hverken har været organiseret nogle procedurer for deres inddragelse eller defineret nogen decideret kompetencestruktur. Eksemplet siger noget om, at et brugerorgan, der i sig selv kan være velfungerende, skal *sikres en kontakt* til den offentlige organisation for at have mulighed for at slå igennem. (Børn).

Albertslund. I dette projekt har der både deltaget brugere og medarbejdere i styregruppen, og allerede dette møde i en ny situation har haft betydning for de professionelles syn på brugernes evne til at indgå konstruktivt i arbejdet. Dette siger noget om, at også de instrumentelle betingelser for relationer kan have betydning, specielt hvis man betoner serviceelementet i indsatsen forud for anbringelse af børn. (Børn).

Man kan ikke generelt sige, at den ene eller den anden af disse former er den rigtige. Der må træffes et politisk valg, men dette sker naturligvis på grundlag af den viden, man har, om hvordan myndighedsudøvelse og service fungerer. Det er naturligvis en højere ambition at have, hvis man vil give en service og hjælpe folk videre med deres problemer og ikke blot sørge for at forvaltningens handlinger er inden for lovens rammer. Men hvis en service på dette område ikke fungerer efter hensigten, ender den nemt med bare at blive en dårlig form for myndighedsudøvelse, hvor brugerne føler sig manipuleret eller presset og går over til at optræde rent taktisk over for myndighederne, som så på deres side føler sig frustrerede over ikke at kunne komme i kontakt med brugerne. I det tilfælde er en *moderne myndighedsudøvelse*, hvor man kommunikerer med brugerne på en måde, så de er i stand til

at forbinde myndighedernes ageren med deres egen situation (Levinsen, 1994), nok at foretrække frem for en forfejlet service.

Forsøget viser dog i Albertslunds tilfælde, at det ikke på forhånd kan erklæres for umuligt at få brugerne i tale på grundlag af en ambition om at gøre denne indsats til primært service, i hvert fald for den del af tilfældene, hvor brugerne er interesserede i at indgå i en dialog med myndighederne. Som nævnt må det blive et politisk valg, hvor meget man vil arbejde på, at der sker en moderne myndighedsudøvelse, hvor man er tilfreds med at opnå en bruger-accept, og hvor meget man vil stræbe efter, at der desuden etableres et samarbejde, hvor brugerne i højere grad er med til at bestemme såvel forløbet af egen sag som indretningen af tilbudet som sådan. Det er en grund mere til, at politikernes deltagelse i projekterne er vigtig.

3.6. Programmet set under en styringssynsvinkel

Når man evaluerer efter en såkaldt "målfri" model (Quinn Patton, 1984) som det her er tilfældet, begrænser man sig ikke til at undersøge, om forsøget får resultater i nogle *bestemte retninger*, som det på forhånd var tilsigtet, at det skulle, men man lader det stå åbent for undersøgelse, også hvad målet med programmet egentlig var. Nogle mål antydes af titlen, kvalitetsudvikling gennem brugerindflydelse. Dette emne er imidlertid så generelt og centralt, at det ikke kan undgå at hænge sammen med en bredere problematik, den der angår hele udviklingen af den sociale indsats og styringen af denne.

Kvalitetsprogrammet giver en lejlighed til at prøve sig frem i et vanskeligt socialpolitisk område, nemlig hvordan man skal forvalte de kontrolfunktioner, der i mange tilfælde er knyttet til en social service. Her er der tale om et ret politisk emne, og i bestemte tilfælde har det i de senere år været diskuteret ivrigt, om det var rigtigt at kontrollere, fx i debatten om kontanthjælp eller aktivering. Indflydelse til brugeren giver et bud på, hvordan man kan forvalte disse blandede områder af social service og kontrol på en måde, så deres karakter af social integration ikke går tabt i en ren

bistand, som måske er af tvivlsom værdi for klienten. Det er værd at bemærke, at det bud, der her gives på forståelsen af kontrolfunktioner i de blandede typer service, repræsenterer en langt dybere refleksion end den sort-hvide, der almindeligvis udtrykkes i debatten om berettigelsen af kontrol, for ikke at tale om den tavshed der almindeligvis råder omkring dette emne.

Berg Sørensen (1995) har haft stor betydning ved at give en beskrivelse af de roller og dominansforhold, der i virkeligheden hersker i den sociale samtale, som han kalder samtalen mellem sagsbehandler og klient. Han viser klart, at det ikke er sagsbehandleren der søger at gøre forholdet ulige, hun eller han har tværtimod et ideal om ligeværdighed. Det er selve det objektive forhold og klientens oplevelse af dette, der presser dominansen frem, mens sagsbehandlerens forsøg på at være imødekommende kun skaber usikkerhed hos klienten. På dette grundlag anbefaler Berg Sørensen, at man enten lader klienterne vælge helt på egen hånd og så accepterer deres valg, også dem man ikke er enig i, eller at man lader sagsbehandlerens kontrol være helt åben.

Der er dog også mellemveje mellem al magt til brugeren og åben kontrol fra sagsbehandlerens side, og disse mellemveje afspejler måske bedre end yderlighederne det sociale områdes karakteristiske blanding af hjælp og social kontrol. Brugerindflydelse på servicens form og kvalitetskrav er netop en sådan mellemform, som er karakteriseret ved at give brugeren en høj grad af indflydelse. Tidligere er der givet et andet seriøst bud, der betegnedes *brugeraccept* (Levinsen, 1994). Brugeraccept indebærer, at man giver sig tid til at lytte til brugeren og til at forstå dennes situation, således at man er i stand til at forklare myndighedernes ageren på en måde, så brugeren ikke blot føler, at hun eller han er blevet placeret i et bureaukratisk skema, men bliver i stand til at tolke myndighedernes handling på en for brugeren selv meningsfuld måde. Man kunne også sige, så myndighederne kommer til at virke fornuftige også set fra brugerens synspunkt.

Man kan kritisere begrebet brugeraccept for at være en tilsløring af de virkelige forhold. Sagsbehandleren tager jo i virkeligheden stadig afgørelserne ved at placere brugeren i en af lovens "kasser", og det er således den rene sandhed, at der er tale om en proces, der fra brugerens horisont er absurd og meningsløs. Det eneste, der sker, er så, at sagsbehandleren også påtager sig at tilsløre denne kafkaske realitet ved at lokke brugeren til at afsløre noget om sin egen verden, hvilket giver sagsbehandleren de nødvendige forudsætninger for at fortælle en historie, der får afgørelsen til at glide ned.

Brugerindflydelse indeholder derimod en højere grad af ligeværdighed, som følger af, at brugerne faktisk gives en indflydelse på, hvordan en service tilrettelægges, og brugerindflydelse kan dermed ikke rammes af ovennævnte kritik. Det fører til en række konkrete forslag, man kan implementere, men påvirker desuden personalets oplevelse af brugerne og relationen til dem. Når personalet oplever brugerne som en part i permanente organer til brugerindflydelse og ser, at de kan komme med konstruktive ideer, øger det tilliden til, at de selv er interesserede i at bruge de sociale tilbud efter disses hensigt.

Dermed præciseres at tanken i at blande social service og kontrol ikke er, at brugeren skal integreres, forstået som en *passiv* proces, hvor myndighederne gør "det rigtige" efter loven, men at brugeren skal få en lejlighed til *aktivt at integrere sig* i det almindelige samfund. Brugerindflydelse er en måde at øge responsiviteten i systemet og hele kulturen på. Dette gælder på de relativt rene serviceområder, såvel som på de blandede områder af kontrol og service. Det er ikke mindst værd at bemærke, at forsøget viser, at det er muligt at øge det sociale systems responsivitet på de sidstnævnte områder, hvor det ellers ofte betragtes som umuligt.

Forankring. Det fremgår af besvarelserne, at man mange steder endnu ikke har truffet beslutning om, hvordan resultaterne fra forsøget skal implementeres eller forankres, som det hedder i tidens forsøgsjargon. Mange større eller mindre ændringer i sags-

behandlingen er allerede gennemført i mange af kommunerne og amterne, men det er for tidligt at søge at skaffe sig overblik over den samlede implementering. Lige så vigtig som eller måske vigtigere, end de formelle ændringer der kan foretages, er imidlertid den udvikling, der er i gang i virksomhedskulturen på de sociale områder som følge af bl.a. dette program. Man begynder at tænke på brugerne som nogen, der kan bidrage konstruktivt på en helt anden måde end tidligere, som dette eksempel viser:

Greve-Roskilde Amt. Da man på en institution, der var med i projektet, fik en forespørgsel om, hvad der kunne gøres for at forebygge hiv-smitte blandt stofmisbrugere, var reaktionen – bl.a. påvirket af projektet – at det kunne man da spørge brugerne om. Der blev arrangeret et møde på neutral grund, og et af de fremkomne forslag var, at brugerne kunne være med til at undervise politiet i denne problematik. (Narko).

Når vi her bruger overskriften styringssynsvinkel, sigter vi imidlertid også til et endnu mere abstrakt aspekt ved styring, nemlig til hvordan kvalitetsprogrammet bidrager til at udvikle styringssystemet som sådan, uafhængigt af om det tænkes brugt til at gennemføre den ene eller den anden politik. Selve forsøget kan nemlig ses som et lille element i opbygningen af en struktur, hvor Socialministeriet tager indhold og filosofi i den sociale indsats op med nogle af de enheder, der er direkte ansvarlige for socialpolitikken, amterne og kommunerne.

Der er tale om en helt anden metode end traditionel styring. Der er ingen som helst kontrol, men tværtimod kun tale om at kommunikere om muligheder og om at indsamle erfaringer. Det er desuden frivilligt for enhederne, om de vil være med, de skal endda betale for det. Alligevel må det være rimeligt at benytte udtrykket styring om programmet, for det er en form for påvirkning, man må forvente vil få betydelig effekt, både på de deltagende enheder og på situationen som helhed. Der er netop de nævnte grunde til, at denne form for kommunikation har et højt potentiel for påvirkning. Den frivillige deltagelse er en grund, men de vigtigste er nok,

at det er en læringsproces, der handler om indholdet i den sociale indsats, og om den filosofi der ligger til grund. Med decentraliseringen er der sket en deregulering, så mange detaljer i stedet for at være reguleret centralt afgøres i de yderste led, og de tilbageblivende styringsopgaver bliver dels at fastsætte økonomiske rammer, dels at påvirke indholdet af indsatsen.

De samlede økonomiske rammer sættes der snævre grænser for gennem de rammer, som aftales af regeringen og de kommunale og amtskommunale organisationer, mens det er en lokal politisk beslutning at fordele midlerne inden for disse rammer. Det ligger imidlertid uden for den lokalpolitiske tradition at styre indhold og filosofi i den sociale indsats, bortset måske fra i de meget store linier. Her kommer kvalitetsprogrammet ind med en inspiration fra centralt hold til at eksperimentere med en udvikling af filosofien i retning af brugerindflydelse og dermed en videreudvikling af det såkaldte sociale borgerskab. Da der er tale om et frivilligt forsøg, kan man ikke tale om, at det er en central politisk styring, som konkurrerer med den lokalpolitiske, men der vil alligevel være tale om en stimulans af det lokale politiske liv. Set i forhold til den sociale forsøgsvirksomhed, fra den lille SOFUS-fond i Socialstyrelsen i begyndelsen af 80'erne, over SUM og de senere specielle fonde, repræsenterer programmet en ny type forsøg, som er langt mere styrede og tilsvarende langt mere styrende end de tidligere.

3.7. Erfaringer fra forsøget – alt i alt

Forsøget har været milevidt fra et kontrolleret eksperiment. Til gengæld har det været tæt på en anden situation, nemlig en realistisk dagligdags situation hos en social myndighed eller serviceleverandør. Med den korte tidsfrist sugede forsøget overvejende projekter til sig, som var planlagt eller igangsat i forvejen. Disse projekter var ofte præget af, at de havde deres udgangspunkt i organisationen selv, og handlede som regel primært om at styrke samarbejdet mellem faggrupper i den sociale indsats. Derved fik vi en situation, hvor programmets påvirkningskraft blev afprøvet. Det viste sig, at dets ideer havde stor gennemslagskraft og kom til

at påvirke disse projekter meget, så de faktisk kom til at handle om kvalitetsudvikling gennem brugerinddragelse og brugerindflydelse, og at brugerens situation mere end systemets egen udvikling blev udgangspunktet.

Inden for denne ramme var projekterne meget forskellige – fra evaluering af forandringer man tidligere havde foretaget, til forsøg på at søsætte nyskabelser. De spændte fra en bred undersøgelse af, hvordan eksisterende tilbud virkede over et generelt projekt om målsætninger på området til igangsætning af en ny institution. I nogle tilfælde var projekterne nok for forskellige, til at de kunne have nogen videre glæde af at arbejde sammen med hinanden på det sociale arbejdes plan. På ledelsesplan og politikerplan var der ikke meget samarbejde, selv om styregrupper og politikere på nogle af områderne deltog i de fælles møder.

Det viste sig, mod vores oprindelige forventning, at være en god idé i et samlet forsøg som dette at tiltrække forsøg, som kommuner og amter foretog alligevel, dvs. at man kom til de sociale enheder, der hvor de var. Hvert projekt var optaget af sin egen problemstilling, og tværtimod at være en blokering for påvirkning gjorde dette dem netop åbne over for impulser fra forsøget med hensyn til at anvende brugermedvirken. *Brugernes rolle blev styrket* i planerne for alle de projekter, der var planlagt i forvejen, hvis de da ikke ligefrem blev introduceret, for at man kunne komme med i forsøget. Men selv om den oprindelige målsætning som regel var at styrke det tværfaglige samarbejde, viste det sig, at brugerindflydelse kunne være midlet, der på en gang styrkede dette og gav det en retning. Den bløde styringsmekanisme som blev benyttet i programmet, viste sig således at være effektiv.

Betragtet som organisationsudvikling må forsøget betegnes som en succes. Konsulenternes medvirken har i den forbindelse været afgørende, projekterne fremhæver selv, at de har haft glæde af konsulenternes metoder. Selv om håndværk er vigtigt, skal man dog ikke overvurdere betydningen heraf: Det har kun tjent som et udgangspunkt for konsulenternes virke, som primært må have

været at give tryghed og støtte især i en første fase for projekterne. Denne sidste funktion kan ikke erstattes af en håndbog, men alligevel kan man godt spørge, om trygheden ikke i en række tilfælde er købt for dyrt i forsøget, især når man ser 3-4 projekter i en cirkel, der kører efter næsten samme formelle model. Den tryghedsfunktion kunne godt overtages af en socialchef eller kommunaldirektør, eller i en større kommune af en udviklingsgruppe der er forankret på tilstrækkeligt højt niveau. I nogle tilfælde var mangelen på støtte i den deltagende myndigheds ledelse imidlertid tydelig.

En lokal forsøgsopbakning ville i et forsøg som dette give rum for, at de lokale folk havde større ansvar for deres projekter og dermed give mere mening til et samarbejde. Det ville i almindelighed muliggøre en mere udbredt brug af forsøg i det kommunale og amtskommunale udviklingsarbejde. Opgaven at skabe tryghed omkring forsøg og udviklingsarbejde må ventes at blive en mere og mere vigtig funktion i kommunalpolitikere og kommunale chefers virksomhed. I nogle tilfælde kan man betale sig fra det hos konsulentfirmaerne, men en sammenhængende udvikling i en organisation med ansvar for og produktion af social service kan kun sikres, hvis man også selv kan og selv indretter de nødvendige organer og mekanismer til at kunne forsøge sig frem lidt mere systematisk. En bedre lokal varetagelse af tryghedsfunktionen vil også betyde, at brug af konsulentbistand ikke behøver at betyde, at konsulenterne indblandes i alle detaljer. Det vil være lettere fra starten at bruge en konsulentbistand på de punkter, hvor der rent fagligt er et behov herfor.

Socialministeriets oplæg til forsøget og den måde det er implementeret i de deltagende kommuner og amter på har endvidere sikret, at de forskellige medarbejdergrupper har fået en rimelig placering. Det har uden tvivl medvirket til mange af projekternes succes, at man har givet frontarbejderne en central placering og på de store områder gjort meget for at orientere deres kolleger uden for projekterne om, hvad der foregik. Konsulenterne har også været med til at fastholde denne stil. Endvidere havde ledelsen i de fleste til-

fælde en rolle netop som topledelse, dvs. at den skulle sikre, at forudsætningerne for, at projekterne kunne fungere, var i orden, og at der kom tilbagemelding fra dem. Deltagelsen i programmet har således ført til en styrkelse af ledelsesfunktionen i forsøgene.

De fleste steder vurderes det, at der er en god mulighed for forankring af brugerindflydelse og af de forslag, der er stillet gennem at forsøge med denne netop nu, men det tilføjes flere steder, at hvis der går nogen tid, kan sagen risikere at gå i glemmebogen. Dette peger på behovet for fortsat central koordinering. Det engagement af lokale politikere, som i gennemførelsesfasen er lykkedes så godt i dette forsøg, må også kunne udnyttes til at få denne efterfølgende og helt afgørende fase af forsøget til at fungere. En opfølgning er ikke mindst vigtig fordi den vigtigste del af implementeringen er en forankring af de nye arbejdsformer i organisationskulturen, i nogle tilfælde er det endda den eneste måde man kan implementere forsøgets resultater på. En opfølgning af forsøget vil imidlertid i sig selv betyde en ekstra påvirkning af organisationskulturen. Det bløde styringssystem, som programmet har etableret, må videreudvikles, hvis det skal fungere.

Kvalitetsstyring handler om at måle effekter og kanalisere resultaterne af disse målinger tilbage til de steder, hvor fejlene bliver lavet. Den rigtige måde at bruge denne metode i styringen af social service på må være at gøre kvalitetsudvikling til den overordnede filosofi for ledelsen. I dette forsøg har fokus imidlertid ikke ligget på styringen af en social service i et område, men derimod på hvordan man fra centralt hold giver impulser i retning af den udvikling, man politisk ønsker på dette felt, og kvalitetsbegrebet har derfor spillet en anden rolle. Her kan det forstås som en måde at stimulere en social udvikling med en organisationsudvikling på, og i den forbindelse formidle fagkundskaben fra dens eget snævre område og ud til en praktisk anvendelse i en social service, derunder at forene forskellige typer af fagkundskab så de arbejder sammen.

Brugerindflydelse og brugermedvirken er det naturlige udgangspunkt for at fastsætte, hvad der er god kvalitet, for en service er netop bestemt ved at være en aktivitet i relation til en bruger. Den ønskede effekt af en social service er en ændret hverdag for brugeren og i nogle tilfælde også øgede kundskaber og dermed øgede evner og ændrede holdninger hos brugeren. Disse effekter kan kun opnås, hvis brugeren medvirker, og det kan kun konstateres, om de er opnået ved at inddrage brugeren selv i en vurdering. Dette er sket i flere af de deltagende forsøg, men har ikke været en del af nærværende programvurdering.

Kvalitetsbegrebet spiller desuden en rolle i den afprofessionalisering og kommercialisering af social service, som er i gang. Social service betragtes i stadig mindre omfang som udøvelsen af en profession (eller kunst) og i stadig større omfang som leveringen af en vare. Det er imidlertid vort synspunkt, at centrale sider ved den sociale indsats ikke kan forstås, hvis man holder sig til konsumsynspunktet. Det er i den forbindelse vigtigt at lægge mærke til, at kvalitet i forsøget ikke defineres som varekvalitet, og at Socialministeriet har gjort alt for at undgå et kvalitetsbegreb, der ikke klart var forbundet til brugerindflydelse. Det kan da også konstateres i programmet, at selv om der arbejdes med begrebet kvalitet, fører dette ikke til, at den sociale service betragtes isoleret som et konsumgode for brugeren, men dennes situation i en social sammenhæng tages i høj grad i betragtning.

Programmet kan derfor også ses som et forsøg på at undgå en kommercialisering af det sociale område og på at fastslå, at service på det sociale område ikke blot kan forstås i betydningen "en immateriel vare", men også indebærer, at der lokalt etableres bestemte samfundsmæssige aktiviteter. En såkaldt "social service" er således lige så meget en del af skabelsen af et lokalt samfund, som det er leveringen af bestemte varer. Begge synspunkter er væsentlige for forståelsen. Når vi tænker på social service som skabelsen af lokalsamfund, bliver brugerindflydelse og brugermedvirken en selvfølge med et politisk system som det danske.

Brugere er ikke altid en klart afgrænset gruppe. Mange sociale tilbud har foruden de direkte brugere også indirekte brugere, der i mange tilfælde har lige så meget glæde af tilbudet som de direkte. Desuden er sociale tilbud ikke kun til glæde for dem, der aktuelt bruger dem, men har også en betydning for potentielle eller kommende brugere. Alle disse grupper drages i større eller mindre omfang ind, når vi taler om brugerinddragelse. Endvidere drages, i de tilfælde hvor der er tale om en social service, der bruges i ganske kort tid af den enkelte, tidligere brugere ind, for at sikre kontinuiteten og udnytte det bidrag, de kan give. Alle disse grupper kan samlet kaldes "brugere".

Det viser sig imidlertid i forsøget, at man i praksis ikke kan tale om brugerindflydelse uden at man samtidig kommer til at tale om en række andre grupper, som ikke har noget at gøre med brugere, men tværtimod må ses som en del af samfundets serviceapparat. Det er dels de personalegrupper, der har med selve den service at gøre, hvor projektet foregår, men også personalegrupper der har med brugerne at gøre i andre forbindelser eller har at gøre med dem før eller efter det tilbud, som selve projektet drejer sig om. Dette er udtryk for, at alle dele af en organisation hører sammen i en slags ligevægt, og man ikke kan styrke aktiviteten i et led, uden at det afføder bestræbelser på at øge den også i andre led.

Forsøgets indhold, opstilling af kvalitetsnormer med deltagelse af brugere, var nok medvirkende til at bringe forvirring ind i en første fase. Når andre grupper også blev trukket ind for at diskutere disse kvalitetsnormer, kom det til at se ud, som om de havde en stilling på linie med brugerne. I mange tilfælde blev denne forvirring understøttet ved, at personalegrupper i projekterne også blev betegnet som "brugere" af en eller anden slags, en sprogbrug som vi i denne fase af projektet advarede stærkt imod, og som Socialministeriet også tog afstand fra. Efterhånden som forsøget skred frem, kom disse forhold dog til at fremtræde klarere. Der er naturligvis en principiel forskel på personalegrupper, enten de optræder i den service projektet foregår i eller i en anden del af det offentlige servicetilbud, og brugergrupper af de forskellige typer.

Det sociale tilbud er for brugerne, og det må naturligvis vurderes i forhold til, om det giver brugerne den hjælp eller udvikling i deres tilværelse, som var sigtet. I denne vurdering må brugerne inddrages. Personalegruppernes medvirken må forstås i en anden sammenhæng, som blev omtalt i forbindelse med kvalitetsbegrebet: Nemlig at introduktionen af kvalitetsbegrebet åbner for og kræver et samarbejde imellem de forskellige fagområder.

Det ser ud til at være klogt at holde de to former for medvirken ude fra hinanden: De bedste og mest radikale resultater af brugermedvirken blev opnået, hvor brugerne fik lejlighed til på egen hånd at formulere sig, før de blev udsat for dialogen med medarbejderne. Når brugerne har formuleret sig på egen hånd, bliver der til gengæld et udgangspunkt for faggrupperne i deres dialog med brugerne såvel som i deres indbyrdes dialog. Brugerindflydelse synes at virke stærkest i en social service, når den ikke på et tidligt tidspunkt blandes op med eller konfronteres med personalesynspunkter. Dette gælder ikke kun når personalesynspunkterne går imod brugernes, men også i andre tilfælde, fordi faggruppernes trang til at samarbejde indbyrdes kan komme til at tage hele opmærksomheden.

Brugerne er jo i forvejen repræsenteret i forskellige forbindelser på en formaliseret måde, således i ældrerådene. I forsøget taler vi om en anden form for brugermedvirken, som man ofte sætter op som modsætning til den formelle repræsentative. En anden mulighed ville være at give ældreråd og andre råd en rolle i forbindelse med den nye form for medvirken og således lade de forskellige typer demokratisk deltagelse styrke hinanden i stedet for at stå som modsætninger. Ældrerådets inddragelse i at fremme brugerindflydelse ved at interviewe andre ældre, efter det princip som de i Vejle har døbt "ældre taler med ældre", er et eksempel herpå. Ældrerådets medlemmer fik en bedre fornemmelse af de problemer forvaltningen løser på ældreområdet, og dermed en anden form for ansvarliggørelse i deres funktion som repræsentanter.

Det blev i mange af projekterne opfattet som nødvendigt, at de forskellige brugere kunne se ud over deres egen situation og formulere nogle generelle synspunkter. Dette blev ofte til lidt af et problem. Problemet var på en måde selvskabt, fordi man direkte gav brugere den opgave at formulere målsætninger for en given service. Selv om alle er i stand til at udtrykke dårlige erfaringer eller problemer med en service, er det langt fra alle, der er i stand til at formulere sig om målsætninger og kriterier mere generelt. Dette gælder i øvrigt også for en stor del af de personalegrupper, der medvirker. Spørgsmålet er dog, om dette behøver at være den store hindring. I et af projekterne (Svendborg) opdagede man i hvert fald, at det godt kunne lade sig gøre at oversætte de udsagn, som de ældre kom med, selv om de var formuleret som meget konkrete erfaringer.

Betingelserne for at arbejde med kvalitetsudvikling ved hjælp af brugermedvirken viser sig at være lidt forskellige for de forskellige serviceområder. To strukturelle forhold spiller en rolle herfor, nemlig om det drejer sig om et stort eller et lille område, og om det drejer sig om en ren service, eller om en service der også indeholder elementer af myndighedsudøvelse.

På et lille serviceområde kan man kun gennemføre et forsøg, hvis man har frontarbejderne med. Selv om forsøget ikke omfatter alle frontarbejdere, er der ikke flere af disse, end at de øvrige helt automatisk vil blive holdt godt underrettet og komme til at dele erfaringerne fra forsøget. På et stort område er det lige modsat. Her kan der laves projekter med en lille del af frontarbejderne, og der er en opgave i at holde de øvrige orienteret og undgå, at der er nogen, der "maler fanden på væggen" og identificerer projektet med et aktuelt skræmmebillede – for tiden privatisering ad bagvejen.

Den anden faktor der får betydning, er forskellen på en ren service og en service iblandet myndighedsudøvelse. Er der tale om en ren service, kan man undersøge, hvad brugerne mener. Nogle kan man også få til at være med i de forskellige begivenheder omkring

brugermedvirken, men det store flertal vil formentlig bare forvente en god service, og at forvaltningen selv finder ud af, hvad brugernes ønsker er ligesom private firmaer, der studerer deres marked. De få aktive kan bruges hertil og til at gøre den offentlige service til noget andet end forbrug, men man må også være opmærksom på, at de ikke nødvendigvis giver udtryk for flertallets opfattelse.

Det er for de servicetyper, der er iblandet myndighedsudøvelse, at forsøget viser de største potentialer i brugermedvirken. På disse områder kommer brugernes holdninger mere bag på de professionelle, men de oplever til gengæld, at når de tager højde for disse brugerholdninger, kommer de meget længere i deres arbejde. Man kan vælge to tilgange på disse områder: Hvis man ikke vil være så ambitiøs, kan man nøjes med at stræbe efter *brugeraccept*, dvs. at man kommunikerer således med brugerne og formulerer sig sådan, at de er i stand til at forstå, hvad der sker og sætte det i relation til deres egen situation. Allerede dette kræver en høj grad af forståelse af brugerens situation, som langt fra er almindelig og ikke direkte nødvendig for blot at træffe de korrekte afgørelser i juridisk forstand.

Hvis man vil leve helt op til den sociale lovgivnings intentioner, må man imidlertid derud over stræbe efter et *aktivt samarbejde* med brugerne. Erfaringerne fra forsøget viser, at brugerindflydelse på tilrettelæggelsen af servicen kan være en vej til at etablere et sådant samarbejde i en række tilfælde. Der er ingen tvivl om, at man i et par af de deltagende kommuner og amter kommer væsentligt videre end blot til brugeraccept og hen i retning af ligeværdighed mellem bruger og personale – selv om vi ikke har mulighed for at afgøre, om dette mål er opnået nogen steder. De brugere, vi har truffet på møder, har udtrykt deres tilfredshed hermed på meget overbevisende måde, skønt de naturligvis ikke kan betragtes som repræsentative for hele brugergruppen. Hvis man ikke kan komme nogen vegne i den retning, er det dog bedre at holde sig til at stræbe efter brugeraccept end at forplumre samarbejdet med urealistiske ambitioner.

Forsøget viser således, at brugerindflydelse og brugermedvirken i tilrettelæggelsen af en service kan være en vej til at forbedre kvaliteten på en måde, så den særlige sociale karakter bevares og ikke drukner i konsumisme. På et område med ren service som ældreområdet er det en naturlig lejlighed til at give brugere og mulige kommende brugere en indflydelse, og det kan måske også lede til, at en gruppe får en praktisk rolle i forbindelse med det sociale tilbud. På områder med en blanding af service og myndighedsudøvelse er brugerindflydelse en måde for personalet til at komme over en bred kulturkløft på eller forstå en situation på en ny måde.

Spørgeskema til projekterne

Punkter vi gerne vil have belyst:

Hermed 31 punkter som vi gerne vil have belyst for det enkelte projekt for at få et materiale for vores evaluering af kvalitetsprogrammet. De 31 punkter kan betragtes som overskrifter, og vi vil bede jer om at svare udførligt således at vi får et godt kendskab til såvel de forudsætninger I er startet med, som de erfaringer der er gjort i projektet med brugerinddragelse som en metode til kvalitetsudvikling.

Spørgsmålene er henvendt til projektets leder, koordinator, tovholder eller hvad I nu har fundet på at kalde vedkommende, idet vi forudsætter at der er en sådan i hvert projekt. Vi vil gerne have en direkte linie til denne så vi kan videreføre det princip at vi ikke skriver noget færdigt, før vi har projektets egen kommentar til det. Det er så op til det enkelte projekt, om og hvordan man vil inddrage flere i besvarelsen. Vi vil dog gerne høre, hvem der har været med til at udforme den.

Formuleringerne i manualen skal opfattes som stikord til besvarelsen så den får en vis struktur, men det er ikke tanken med spørgsmålene at de skal munde ud i korte besvarelser. Brug gerne en halv til en hel side pr. spørgsmål, evt. mere, således at projektets indhold og erfaringer bliver dominerende, og ikke nødvendigvis spørgsmålsformuleringen eller de tilhørende eksempler. Tænk på at svarene tilsammen skal danne en slags rapport fra projektet.

Med hensyn til definitioner henviser vi til vores papir til midtvejskonferencen. Specielt skal vi pege på at vi ved brugere forstår personer som servicen direkte er henvendt til, ved interessenter andre personer (eller evt. virksomheder, foreninger) der har gavn af servicen. Andre myndigheder, sagsbehandlere eller politikere hører således ikke med til disse grupper.

Vi håber at have fundet frem til så relevante spørgsmål at udfyldelsen ikke kommer til at virke besværlig, men tværtimod vil blive en støtte for jer når I selv skal gøre erfaringerne op. De fleste projekter vil vel selv udforme en rapport over deres forløb og de erfaringer der er gjort, og her kan vores liste forhåbentlig være til hjælp. Vi skal dog ikke stille krav om dette. Det er helt op til det enkelte projekt om de vil skrive en rapport og hvordan den skal se ud. Vi har vedlagt en diskette, idet vi gerne vil have besvarelsene digitalt (og helst i Word-Perfect format), hvis det er muligt.

Som det fremgår af spørgsmålene, er vi helt igennem afhængige af de oplysninger vi får fra det enkelte projekt, idet vi ikke har nogen metoder til at gennemskue disse, som hvis vi fx kunne foretage undersøgelser direkte hos brugerne. Det er derfor afgørende for programmets succes at I frimodigt fortæller om gode såvel som dårlige erfaringer. For at vi kan have jeres tillid vil vi til gengæld arbejde således at vi ikke skriver noget færdigt før det enkelte projekt finder at sagen er fremstillet på en rimelig måde.

Manualen udfyldes når projektet er slut. Hvis projektet forsinkes så vi ikke får besvarelsen før 1/5 1997, vil vi gerne høre fra jer for at aftale nærmere (Henvendelse evt. Til Inger Koch- Nielsen).

Hvis, der opstår tvivl om besvarelsen undervejs er I naturligvis også velkomne til at ringe til os.

A. Projektets opstart og forløb

1. Blev projektet startet som følge af Kvalitetsprogrammet, eller var projektet (evt. i lidt anden form) allerede planlagt?
2. Hvilken betydning har nedenstående haft for projektets udformning og virke?
 - a. Socialministeriet, Kvalitetsprogrammet
 - b. Konsulenterne
 - c. De andre projekter i cirklen
3. Hvem var den oprindelige initiativtager til projektet (eller, hvis projektet er en kombination af flere ideer, de forskellige oprindelser)?

4. Hvad var bevæggrunden eller bevæggrundene til at starte projektet? (problem, idé etc.)
5. På hvilken måde har det været nødvendigt at indrette projektet i forhold til de særlige karakteristika ved den pågældende service?

B. Kvalitetsudvikling

6. Har det været et udgangspunkt for projektet at der har været et problem med kvaliteten af servicen? (fx et problem som har givet sig udtryk i klager, personaleproblemer, administrative problemer, ventetid, problemer med information til borgerne, derunder om den enkeltes egen sag, start, afslutning, opfølgning...)
7. På hvilken måde har kvalitetsfastsættelsen i projektet været knyttet til brugernes, interessenternes henholdsvis de professionelles forståelse af hvad kvalitet er?
8. Hvilke metoder har der været anvendt til fastsættelse af kvalitet?
Giv gerne eksempler på kvalitetsmål.
9. Har det været afgørende at kvalitetsudvikle servicen på en måde der kunne måles?
– eller har målsætningen været at udvikle en forståelse af, hvad servicens kvalitet er, og eventuelt at udvikle holdningerne i den forbindelse, så måling af kvaliteten har været mindre væsentlig?
10. Hvilke dele af serviceproduktionen (serviceleverancesystemet, som faglitteraturen ville sige) har det været hensigten at udvikle? fx:
 - a. de professionelle kompetencer
 - b. strukturerne i organisationen
 - c. organisationens evne til at lytte til brugernes signaler – og reagere på dem.

C. Bruger- og interessentinddragelse?

11. Hvem er blevet inddraget – og hvorfor? (brugere, interessenter: nuværende, tidligere, kommende brugere, lokalsamfund, erhvervslivet).

12. På hvilken måde har projektet fået viden om brugernes vurdering af servicens kvalitet? (fx brugerundersøgelse, interview af brugere, styregrupper, dialogcirkler, konsensusseminarer...)
13. På hvilket tidspunkt af projektets forløb har brugerne været inddraget? (fx opstart, statusdel, udvælgelse af indsatsområder, kvalitetsfastsættelse, kvalitetssikring, opfølgning)
14. Er der undervejs i projektet sket ændringer i hvilke brugere eller interessenter der inddrages, og er sådanne ændringer konsekvens af erfaringer der er gjort i projektet med inddragelse af de forskellige grupper?
15. I fald der inddrages et mindre antal brugere, hvordan er erfaringerne så med at inddrage disse i forhold til mere generelle spørgsmål der rækker ud over brugernes egen sag? Hvilken rolle har ældre- eller brugerråd haft?
16. I fald der inddrages respons fra et større antal brugere, som fx spørgeskemaundersøgelser og interview, hvordan omformes disse mange udsagn til mere specifikke kvalitetsmål? Hvem udformer undersøgelsesdesign og hvem tolker resultaterne?
17. Inddrages brugerne i forhold til påvirkning af egen situation, generelle spørgsmål – eller begge dele?
18. Har der været problemer med at forene ideen om at inddrage brugerne med de eventuelle elementer af myndighedsudøvelse ved servicen?

D. Brugergruppens og servicens kendetegn

19. Hvad var jeres vurdering af brugergruppens ressourcer før projektets start?
(fx m.h.t. evne til at deltage i kvalitetsudviklingen – uddannelse, psykisk og fysisk helbredstilstand, relevante erfaringer etc. Samt lysten og motivationen til at deltage). Hvis projektet tillige inddrager andre interessenter end brugere, bedes det samme spørgsmål besvaret for dem.
20. Har jeres vurdering af disse ressourcer ændret sig som følge af de erfaringer, der er gjort i projektet?
21. Har disse brugerkaraktistika og karakteristika ved interessenter-grupper haft indflydelse på projektet – og i givet fald hvilken?

E. Relationerne mellem aktørerne?

22. Siden 80'erne har man set ordet "filosofi" anvendt om idégrundlag, holdninger og hele den ånd som arbejdet i et foretagende udføres i. Et beslægtet begreb er "virksomhedskultur". Der kan være stor forskel på kulturen eller filosofien forskellige steder i en organisation. Hvad er "filosofien" generelt på det serviceområde som jeres projekt ligger indenfor?
- i udførerinstitutionen?
 - på det samlede serviceområde, dvs. andre institutioner?
 - hvordan ønsker man i amt eller kommune, hos administrative ledere og politikere at filosofien og kulturen på dette felt skal være?
23. Hvordan har frontmedarbejderne modtaget projektets idé? (har de fx anset det for ønskeligt og muligt at inddrage brugerne, eller har de forestillet sig dette ville give problemer, evt. at det var umuligt?)
24. Hvad har frontmedarbejdernes rolle været i forhold til projektet?
25. Hvad har politikernes rolle været i forhold til projektet?
26. Hvad har ledelsens rolle været i forhold til projektet?
27. Har projektet ændret på relationerne mellem aktørerne (politikere, frontmedarbejderne, ledelsen og brugerne), på formelt og uformelt plan?

F. Fremtiden – og mere generelle betragtninger

28. Hvorledes vurderer I mulighederne for at erfaringerne fra Kvalitetsprogrammet forankres i organisationen? – Er det noget I fra starten gjorde jer overvejelser om? Vil det kræve ekstrabevillinger at videreføre erfaringerne fra projektet, som ny administrativ praksis, eller kan det gøres inden for eksisterende budgetter?
29. På hvilke områder har projektet bidraget positivt? (fx: bedre indsigt i problemerne, bedre forståelse for brugernes behov, udvikling af evalueringsredskaber, bedre tilfredshed blandt brugere og medarbejdere og nye aktiviteter inden for servicen osv.)

30. Har projektet medført resultater i andre retninger end hvad angår kvalitetsudvikling og brugerinddragelse? (fx: samarbejde og koordinering mellem offentlige aktører, rationalisering, besparelse, effektivisering etc.)
31. Hvad kunne have været gjort anderledes? (både internt i projektet, men også i forhold til henholdsvis konsulenter, Socialministeriet og Socialforskningsinstituttet)

Litteratur

- Beck Jørgensen, T. (1992)
Brugere og organisation, i: Torben Beck Jørgensen & Preben Melander (red.) *Livet i offentlige organisationer*. Charlottenlund, Djøf-Forlag.
- Berg Sørensen, T. (1995)
Den sociale samtale – mellem klienter og sagsbehandlere. Forlaget Gestus.
- Bengtsson, S. (1984)
Forsøg med ældrepleje. København.
- Bengtsson, S. (1997a)
Social effort in Europe. København: Socialforskningsinstituttet arbejdsnotat.
- Bengtsson, S. (1997b)
Quality by Users' Influence and Involvement in Denmark, i: Adalbert Evers, Riita Haverinen, Kai Leischenring & Gerald Winstow (eds.) *Developing Quality in Personal Social Services*. Aldershot, Ashgate 1997.
- Beresford, P. et al. (1997)
The Developing Role of User Involvement in the UK, i: Adalbert Evers, Riita Haverinen, Kai Leischenring & Gerald Winstow (eds.) *Developing Quality in Personal Social Services*. Aldershot, Ashgate 1997.
- Betænkning 1268 (1994)
Fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor. Betænkning fra det af indenrigsministeren nedsatte udvalg om fornyelse og effektivisering i den kommunale sektor. Bilag til betænkning nr. 1268. Bilag 2: De kommunale serviceydelser. April 1994.
- Bogason, P. (1995a)
En disaggregeret offentlig sektor? i: *Politica* 1995:1.
- Bogason, P. (1995b)
Notat om forskning og evaluering af brugerinddragelse. Ikke-publiceret.

- Brikner, K. & Alrø Olesen, L. (1993)
Arbejdsmiljøhåndbog i brugerinvolvering. København, Arbejdsmiljøfondet.
- Brydensholt, H. H. (red.) (1993)
Brugeren viser vej. Markedsorientering i det offentlige på godt og ondt. Dafolo Forlag.
- Deming, W. E. (1982)
Out of the crisis. Quality, productivity, and competitive position. MIT, Cambridge University Press.
- Donati, P. (1996)
Teoria relazionale della società. Milano.
- Doyal & Gough (1991)
A Theory of Human Need. London.
- Easton, D. (1965)
A Systems Analysis of Political Life. New York, John Wiley & Sons inc.
- Elshtain, J. B. (1996)
Democracy at Century's End. The Social Service Review Lecture, Social Service Review, December 1996, s 507-515.
- Elvang, Z. & Hjorth, C. (1997a)
Offentlig styring – et fælles anliggende. Speciale fra Ruc, Institut for erhvervsøkonomi og samfundsvidenskab.
- Elvang, Z. & Hjorth, C. (1997b)
Atten projekter med brugerindflydelse på sociale områder. Socialforskningsinstituttet, arbejdspapir.
- Eriksen, E. et al. (1993)
Fra statsborger til kunde: Kan relasjonen mellom innbyggerne og det offentlige reformuleres på grunnlag av nye roller? Norsk Statsvitenskaplig tidsskrift 9: 111-131.
- Evers, A. (1996)
Quality Development – Part of a Changing Culture of Care in Personal Social Services. Lecture for the International Seminar Developing Quality in Personal Social Services. Helsinki 12-14 April 1996.

- Evers, A. (1997a)
Quality Development – Part of a Changing Culture of Care in Personal Social Services. i: Adalbert Evers, Riita Haverinen, Kai Leischenring & Gerald Winstow (eds.) *Developing Quality in Personal Social Services*. Aldershot, Ashgate 1997.
- Evers, A. (1997b)
Consumers, Citizens and Coproducers - A Pluralistic Perspective on Democracy in Social Services. In Flösser, G & Otto, H.U. (eds.) *Towards More Democracy in Social Services*. Berlin, De Gruyter.
- Foss Hansen, H. (1991)
Programevaluering: Videnskab eller politik?. Politica 1.
- Goul Andersen, J. (1997)
The Scandinavian Welfare Model in Crisis? Achievements and Problems of the Danish Welfare State in an Age of Unemployment and Low Growth. *Scandinavian Political Studies*, 20, 1 pp 1-31.
- Hegner, F. (1980)
Can Microinteraction Work as a Social Mechanism to Bridge the Gap Between Service Organizations and the Public Served, i: Dieter Grunow & Friedhart Hegner eds: *Welfare or Bureaucracy? Problems of Matching Social Services to Clients' Needs*. Cambridge, Mass. 1980.
- Hindsbo, E. & Lundsgaard, M. (1992)
Ældreråd i danske kommuner: den tredje part i ældrepolitikken. Om-sorgsorganisationernes Samråd, Frederiksberg.
- Homans, G. C. (1962)
The Human Group. London 1962.
- Hulgaard, L. (1997)
Værdiforandring i velfærdsstaten - et weberiansk perspektiv på sociale forsøgsprogrammer. Forlaget Sociologi.
- Højholt, C. (1993)
Brugerperspektiver - forældres, læreres og psykologers erfaringer med psykosocialt arbejde. Dansk Psykologisk Forlag.
- Håndbog i Brugerinddragelse (1997)
 Socialministeriet.
- Jelved, M. (1997)
Hvordan kan vi forny velfærdssamfundet? *Kronikken i Social Forskning* 97:1.

- Karlöf, B. (red.) (1987)
Kvalitetsfornyelse. Schultz.
- Larsen, B. (1997)
Kvalitet eller kaos. Forlaget Sporskifte.
- Levinsen, J. (1994)
Brugeraccept - det positive møde mellem borger og myndighed. Lisberg Management.
- Luhmann, N. (1993)
Sociale Systemer, Munksgaard, København.
- Morris, J. (1994)
The Shape of Things to Come? User-led Social Services. London, Social Services Policy Forum, National Institute for Social Work.
- Martin, L. L. (1993)
Total Quality Management in Human Service Organizations. Sage Human Services Guide 67, Newbury Park, London, Sage Publications.
- Normann, R. (1983)
Service Management - Ledelse og strategi i servicevirksomheder. Schultz.
- Næss, S. & Wærness, K. (1997)
Rationality and Management in Public Care Services. i: Adalbert Evers, Riita Haverinen, Kai Leischenring & Gerald Winstow (eds.) *Developing Quality in Personal Social Services*. Aldershot, Ashgate.
- Oppen, M. (1997)
Towards a New Client Orientation through Continuous Improvement. i: Adalbert Evers, Riita Haverinen, Kai Leischenring & Gerald Winstow (eds.) *Developing Quality in Personal Social Services*. Aldershot, Ashgate 1997.
- Ouchi, W. (1982)
Tvang eller tillid. Teori z – management på japansk. Borgen.
- Perrow, C. (1986)
Complex organizations. New York.
- Pollit, C. & Bouckaert, G. (ed.) (1995)
Quality Improvement in European Public services. Concepts, cases and commentary. London, Sage publications.

- Prahl, A. (1993)
Tredie decentralisering - en strategi til lokalsamfundsudvikling? København, Psykologisk laboratorium.
- Quinn Patton, M. (1984)
Qualitative Evaluation. Beverly Hills 1984.
- Room, G. (1995)
Evaluation: Theoretical and Practical Aspects. European Resource Unit, Briefing Paper 11. (Age Cancerne, Older People in Europe Conference 31st January 1995).
- Socialministeriets Kvalitetsprogram - Information:
Socialministeriet, december 1994
- Stivers, C. (1994)
The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration.
Public Administration Review, July/August 1994, 54, 4 side 364-369.
- Uggerhøj, L. (1995)
Hjælp eller afhængighed. Aalborg Universitetsforlag.
- Vedung, E. (1991)
Utvärdering i politik och förvaltning. Lund.
- Westh, B. (1994)
Institutionsselvstyre og brugerdemokrati. Fremtidsorientering /4.
- Willke, H. (1987)
Observation, Diagnosis, Guidance. A Systems Theoretical View on Intervention, i: Klaus Hurrelmann, Franz-Xaver Kaufmann & Friedrich Lösel: Social Intervention: Potential and Constraints, Berlin, New York.

Skriftligt materiale fra projekter, som er benyttet

Ældreциkel med konsulenter fra PLS

Fuglebjerg Kommune:

Projektbeskrivelse, september 1995

Kvalitetskonference: Referater m.m., april 1996

Hvidbog, november, 1996

Kvalitetsmøde: Oplæg til gruppediskussion, nov. 1996

Kvalitetsmøde: Referat, november 1996

Spørgeskemaundersøgelse, februar 1997

Kvalitetsprojektet: En afsluttende bemærkning, februar 1997

Besvarelse af manual

Bramming Kommune:

Projektbeskrivelse, september 1995

Situationsbeskrivelse, januar 1996

Etisk regnskab, marts 1996

Interessentkonfrontation: Referat, forår 1996

Slutdokument: Status- og perspektivdel, materiale

Besvarelse af manual

Svendborg Kommune:

Projektbeskrivelse, juli 1995

Delrapport 2: Undersøgelsen - Tilfredshed og forventninger, marts 1996

Kvalitetsциkel vedr. langtidspaner, juni 1996

Referater fra kvalitetsциkelmøder, juni 1996

Delrapport 3: Kvalitetsциkelernes arbejde med kvalitetsmål og kvalitetsudvikling, nov. 1997

Besvarelse af manual

Køge Kommune og Roskilde Amt:

Projektbeskrivelse, juli 1995

Statusrapport: Interessentmøder, interviewundersøgelse, spørgeskemaundersøgelse og opsamling, efterår 1996

Artikel i: Nyhedsbrev, januar 1997

Ældreциkel med konsulenter fra Kommunernes Landsforening

Høje-Taastrup Kommune:

Forslag til projektbeskrivelse, januar 1995

Beskrivelse af konsulentbistand på ældreområdet, maj 1995

Spørgeskema, september 1995

Statusrapport: Kvalitetsudvikling på ældreområdet, september 1995

Samarbejdsbog: Hjemmeplejen, december 1995

Råd og vejledning om rengøringsmidler, december 1995

Madudbringning for pensionister, december 1995

Til borgere der modtager hjemmehjælp og/eller hjemmesygepleje, december 1995
Vaskeordning for pensionister, december 1995
Interviewundersøgelse: Brugernes holdning til den kommunale hjemmepleje, januar 1996
Spørgeskemaundersøgelse: Det mener medarbejderne, februar 1996
Konsensuskonference om den kommunale hjemmepleje: Slutdokument, april 1996
Oplæg til kvalitetsmål for hjemmeplejens ydelser, september 1996
Specifikation af standardydelser inden for ydelseskategorien personlig bistand, november 1996
2. udkast til serviceinformation om hjemmeplejens ydelser, november 1996
Specifikation af rengøringsydelsen for hjemmeplejens brugere, november 1996
Besvarelse af manual

Holbæk Kommune:

Holbæk Kommunes ældreplan - vurderet af 1.500 borgere, brugere og medarbejdere, april 1993
Projektskema til Socialministeriets kvalitetsprogram, januar 1995
Kvalitetsudvikling på ældreområdet i Holbæk Kommune, august 1995
Mandag Morgen: Storudvalg i Holbæk Kommune: Næsten alt skal væk, september 1995
Oplæg til drøftelse om projektbeskrivelse for arbejdsgruppen vedrørende madkvalitet og serviceniveau, december 1995
Oplæg til drøftelse om projektbeskrivelse for arbejdsgruppen vedrørende dagcenterbrugere, december 1995
Oplæg til drøftelse om projektbeskrivelse for arbejdsgruppen vedrørende hjemmeservicepjecen, december 1995
Socialudvalget: Politiske mål og rammer, marts 1996
Besvarelse af manual

Haslev Kommune:

Projektskema til Socialministeriets Kvalitetsprogram, januar 1995
Kvalitetsudvikling på ældreområdet i Haslev Kommune, forår 1995
Samarbejdsbog, 1995
Hjemmehjælp, Hjemmesygepleje og dagcenter, 1995
Kvalitetsmål, april 1996
Pjece om ældreservicen i Haslev, april 1996
Referat af ældrerådsmøde vedr. kvalitetsmål, april 1996
Evaluerings af kvalitetsudviklingsprojekt i perioden februar-april 1997
Haslev Kommune: Serviceinformation om hjemmeplejen
Besvarelse af manual

Vejle Kommune:

Projektskema til Socialministeriets Kvalitetsprogram, januar 1995
Praktiske oplysninger om hjemmehjælp, marts 1995
Brugerundersøgelse på ældreområdet - tilbud på konsulentbistand, april 1995
Projektbeskrivelse for Vejle Kommunes deltagelse i kvalitetsprogrammet, august 1995
Information om ældreboliger, august 1995
Udkast til brugerundersøgelse af ældre- og handicapområdet, november 1995
Erfaringerne med ældre-interviewer-ældre og debاتمøderne, december 1995
Materiale om seniorservice, 1995
Besvarelse af manual

Børnecirkel med konsulenter fra Kommunernes Landsforening:

Albertslund Kommune:

Projektbeskrivelse
1. delrapport - har vi brugerindflydelse?
Brugerrettet pjece: Problemer i familien?
Rapport om brugerinvolveringsprojektet: Forløb forud for anbringelse af børn og unge
Brugerrettet pjece: Brugerindflydelse og samarbejde i familieafsnittet
Vejledning om brugerinvolvering
Besvarelse af manual

Rødækro Kommune:

Hjordkærprojektet sætter fokus på forebyggelse og tidlig indsats. Kan vi blive bedre? (Rapporten over Hjordkærprojektets forløb)
Evaluering af forløbet: Besvarelse af SFIs manual.
Projektbeskrivelse: Tværfagligt distriktsarbejde i Rødækro Kommune.
Strøtanker vedrørende Hjordkærprojektets fortid og fremtid.
Fokus på et lokalområde. Når det gør 'ondt' i familien. (Procesbeskrivelse med forslag til videre forløb)

Ishøj Kommune:

Orientering om Ishøj Kommunes udviklingsprojekt under Socialministeriets kvalitetsprogram.
Resultat af spørgeskemaundersøgelse omkring familieafdelingen i Ishøj Kommune.
Besvarelse af manual

Narkocirkel med konsulenter fra PLS:

Kalundborg og Tornved Kommune:

Analyse af brugerudsagn
Besvarelse af manual

Århus Kommune:
Oktan 100 - Et projekt om involvering af stofmisbrugere
Besvarelse af manual

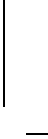
Revacirke med konsulenter fra PLS:

Ringkøbing Amt:
Projektbeskrivelse
Besvarelse af manual

Århus Amt:
Projektbeskrivelse
Referat fra styregruppemøde, 4/5-96
Referat fra styregruppemøde 3/12-96
Revalideringsklinikken: Projektgruppens forslag til mål i tilknytning til
indførelsen af ny model for organiseringen af Revalideringsklinikken
tilbud.
Besvarelse af manual

Vestsjællands Amt:
Vestsjællands Amt: Projektbeskrivelse
Besvarelse af manual

Storstrøms Amt:
Projektbeskrivelse
Besvarelse af manual



Socialforskningsinstituttets udgivelser siden 1.1.1996

96:1

Rønnow, B.: Tillægsydelser i velfærdsservicen. 1996. 94 s. ISBN 87-7487-526-4. Kr. 150,00.

96:2

Bengtsson, S. & Rønnow, B.: Marked som styringsredskab – nogle erfaringer fra hollandsk og svensk ældreservice. 1996. 136 s. ISBN 87-7487-527-2. Kr. 175,00.

96:3

Inger Koch-Nielsen: Family Obligations in Denmark. 1996. 40 s. ISBN 87-7487-524-8.

96:4

Hansen, E.J.: The First Generation in the Welfare State. 1996. 44 s. ISBN 87-7487-528-0.

96:5

Christensen, E.: Daginstitutionen som forebyggende tilbud til truede børn – en undersøgelse af 769 daginstitutioner. 1996. 144 s. ISBN 87-7487-530-2. Kr. 125,00.

96:6

Gregersen, O. & Hølek, L.: Arbejdsmarkedsuddannelserne – en vidensopsamling. 1996. 175 s. ISBN 87-7487-531-0. Kr. 140,00.

96:7

Kvist, J. & Sinfield, A.: Comparing Tax Routes to Welfare in Denmark and the United Kingdom. 1996. 51 s. ISBN 87-7487-532-9.

96:8

Juul, S.: Sårbarhedsskabende træk i det moderne samfund. Et essay. 1996. 164 s. ISBN 87-7487-533-7. Kr. 140,00.

96:9

Langager, K.: Ledige på kursus. Effekter af specialarbejderkurser vurderet ved et eksperiment. 1996. 191 s. ISBN 87-7487-534-5. Kr. 190,00.

96:10

Pedersen, L.: Orlov, ledighed og beskæftigelse. 1996. 109 s. ISBN 87-7487-535-3. Kr. 110,00.

96:11

Andersen, D., Appeldorn, A. & Weise, H.: Orlov – evaluering af orlovsordningerne. 1996. 221 s. ISBN 87-7487-536-1. Kr. 200,00.

96:12

Holt, H. & Thaulow, I. (eds.): Reconciling Work and Family Life. An International Perspective on the Role of Companies. 1996. 256 s. ISBN 87-7487-538-8. Kr. 200,00.

96:13

Bengtsson, S.: Welfare – con o senza stato. I servizi sociali a Padova e ad Århus. Un'analisi comparata. 1996. 68 s. ISBN 87-7487-541-8.

96:14

Christoffersen, M.: Opvækst med arbejdsløshed. En forløbsundersøgelse af to generationer født 1966 og 1973. 1996. 203 s. ISBN 87-7487-544-2. Kr. 200,00.

96:15

Toft Rasmussen, E. & Koch-Nielsen, I.: Den tredje sektor under forandring. 1996. 180 s. ISBN 87-7487-545-0. Kr. 150,00.

96:16

Christensen, E.: Definition, Measuring and Prevalence of Child Neglect. A Study of Children Aged 0-1 year. 1996. 31 s. ISBN 87-7487-546-9.

96:17

Holt, H. & Thaulow, I.: Erfaringer fra et udviklingsprojekt om familievenlige arbejdspladser. 1996. 188 s. ISBN 87-7487-547-7. Kr. 120,00.

96:18

Bunnage, D.: De unge ældre i 1990'erne. 1996. 71 s. ISBN 87-7487-548-5. Kr. 80,00.

96:19

Ingerslev, O. & Pedersen, L.: Marginalisering 1990-1994. 1996. 95 s. ISBN 87-7487-549-3. Kr. 95,00.

96:20

Høgelund, J.: Orlovsordninger i Norden. København: Nordisk Ministerråd. Arbejdsmarked. TemaNord 1996:612. 1996. 162 s. ISBN 92-9120-956-2. Kr. 50,00 ekskl. moms. Købes hos Svensk-Norsk Bogimport, Esplanaden 8 B, 1236 København K. Tlf. 33 14 26 66. Fax 33 14 35 88.

96:21

Bonke, J.: Nordisk arbejdsmarkedsforskning 1993-95. København: Nordisk Ministerråd. Arbejdsmarked og arbejdsmiljø. Nord 1996:40. 1996. 176 s. ISBN 92-9120-984-8. Kr. 134,00 ekskl. moms. Købes hos Svensk-Norsk Bogimport, Esplanaden 8 B, 1236 København K. Tlf. 33 14 26 66. Fax 33 14 35 88.

96:22

Bruun-Vierø, I.M.: Annual Report 1995. Catalogue of Projects 1996. 1996. 44 s. ISBN 87-7487-550-7.

96:23

Nygaard Christoffersen, M.: Opvækst hos fædre. En sammenligning af 3-5-årige børns opvækst hos fædre og mødre. 1996. 152 s. ISBN 87-7487-551-5. Kr. 160,00.

96:24

Bøll Hansen, E. & Platz, M.: Gamle danskere - nogle uddybende analyser af 80-100-åriges levekår. Udgivet af Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF) og Socialforskningsinstituttet i fællesskab. 1996. 68 s. ISBN 97-7509-510-6. Kr. 75,00.

97:1

Bengtsson, S.: Handicap og funktionshæmning i halvfemserne. 1997. 196 s. ISBN 87-7487-552-3. Kr. 140,00.

97:2

Gregersen, O.: Virksomhedernes brug af arbejdsmarkedsuddannelserne. 1997. 242 s. ISBN 87-7487-553-1. Kr. 175,00.

97:3

Andersen, D.: Uddannelsesvalg efter 9. klasse. Delprojekt under forskningsprogrammet UDDANNELSE TIL ALLE. 1997. 205 s. ISBN 87-7487-555-8. Kr. 135,00.

97:4

Gruber, T. & Villadsen, K.: Kvalitet i det frivillige sociale arbejde. 1997. 166 s. ISBN 87-7487-556-6. Kr. 130,00.

97:5

Bonke, J. (red.): Dilemmaet arbejdsliv – familieliv i Norden. 1997. 256 s. ISBN 87-7487-557-4. Kr. 140,00.

97:6

Hestbæk, A-D: Når børn og unge anbringes. En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager. 1997. 304. s. ISBN 87-7487-558-2. Kr. 210,00.

97:7

Brogaard, S. & Weise, H.: Evaluering af Lov om kommunal aktivering. Kommuneundersøgelsen. 1997. 110 s. ISBN 87-7487-559-0. Kr. 100,00.

97:8

Hansen, H.: Elements of Social Security in 6 European Countries. A comparison covering: Denmark, Sweden, Finland, Germany, Great Britain, The Netherlands. 1997. 140 s. ISBN 87-7487-560-4.

97:9

Zeuner, L. (red.): Social integration. 1997. 226 s. ISBN 87-7487-561-2. Kr. 170,00.

97:10

Kjær Jensen, M., Kirkegaard, O. & Varming, M.: Sociale boformer. Boformer for psykisk syge, alkohol- og stofmisbrugere samt socialt udstødte og hjemløse. SBI-rapport 281. I samarbejde med Statens Byggeforskningsinstitut. 1997. 195 s. ISBN 87-563-0959-7. Kr. 200,00.

97:11

Fridberg, T. (red.): Hvem løser opgaverne i fremtidens velfærdssamfund? 1997. 236 s. ISBN 87-7487-564-7. Kr. 170,00.

97:12

Bunnage, D.: Young Elderly in Denmark in the Mid-1990's. 1997.
39 s. ISBN 87-7487-565-5.

97:13

Pedersen, L. (red.): Er der veje til fuld beskæftigelse? 1997. 304 s. ISBN
87-7487-566-3. Kr. 200,00.

97:14

Kjær Jensen, M.: Valg af ungdomsuddannelse efter 10. klasse. Delpro-
jekt under forskningsprogrammet UDDANNELSE TIL ALLE. 1997.
38 s. ISBN 87-7487-567-1. Kr. 50,00.

97:15

Bonke, J.: Hans ægteskab/hendes ægteskab - økonomiske beslutninger i
familier og hjemmeservice. 1997. 269 s. ISBN 87-7487-569-8.
Kr. 190,00.

97:16

Fridberg, T.: Fra eliteforbrug til masseforbrug. Interessen for kultur
1964-1993. 1997. 94 s. ISBN 87-7487-573-6. Kr. 90,00.

97:17

Hansen, E.J.: Perspektiver og begrænsninger i studiet af den sociale
rekruttering til uddannelserne. 1997. 68 s. ISBN 87-7487-574-4.
Kr. 60,00.

97:18

Just Jeppesen, K.: Børns kriminalitet. Forsøgserfaringer fra en hurtig
forebyggende indsats. 1997. 89 s. ISBN 87-7487-575-2. Kr. 125,00

97:19

Bjerregård Bach, H.: Virksomhederne og arbejdsformidlingens tilbud.
Evaluerings af arbejdsmarkedsreformen II. 1997 157 s. ISBN 87-7487-
576-0. Kr. 150,00.

97:20

Langager, K.: Indsatsen over for de forsikrede ledige. Evaluerings af
arbejdsmarkedsreformen I. 1997. 264 s. ISBN 87-7487-577-9.
Kr. 230,00.

Social Forskning er instituttets nyhedsblad. Det udkommer fire gange om året og orienterer i en lettilgængelig form om resultaterne af instituttets arbejde. Lejlighedsvis udkommer Social Forskning som udvidet tema-nummer med bidragydere udefra.

Abonnementet er gratis og kan tegnes ved henvendelse til instituttet.

Tema-nummer af Social Forskning:

Det sociale ansvar. September '96. 68 s.

Borgerne om velfærdssamfundet. Særnummer. August '96. 66 s.

Kr. 50,00.

Børn. Familie. Samfund. Marts '97. 98 s.

En fuldstændig liste over instituttets udgivelser kan fås ved henvendelse til Socialforskningsinstituttet tlf. 33 48 09 46,
e-mail: library@smsfi.dk.