

Förord

Riksdagen har genom sitt konstitutionsutskott begärt att regeringen initierar en samlad utvärdering av de inflytandeformer – självförvaltning, brukarinflytande m.m. – som kompletterar det formella beslutsfattandet i kommuner och landsting. (1999/2000:KU13).

Regeringen beslöt, mot bakgrund av riksdagens begäran, den 11 november år 2000 att ge statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet i uppdrag att utvärdera de nuvarande möjligheterna till brukarinflytande i de svenska kommunerna och landstingen. De närmare direktiven framgår av bilaga 2 till denna promemoria. Uppdraget har utförts av forskarstuderande Maria Jarl. Resultatet av utvärderingen presenteras i sin helhet i bilaga 1 till detta betänkande.

Mot bakgrund av bl.a. resultaten i utvärderingen, har kommunenheten vid Justitiedepartementet analyserat de juridiska problem som dagens utformning av brukarinflytande medför. Mot bakgrund av att dagens möjligheter till brukarinflytande rättsligt bedöms som för begränsade, presenteras ett förslag som syftar till att möjliggöra för kommunerna att vidga brukarinflytande över kommunal verksamhet.

Stockholm i juni 2001

Innehåll

Sammanfattning	7
Författningsförslag	9
1 Utveckling av brukarinflytandet	11
1.1 Inledning.....	11
1.2 Utvecklingen av brukarinflytande	11
2 Nuvarande rättslig reglering av brukarinflytandet..	15
2.1 Begreppet brukare	15
2.2 Samråd med brukare	16
2.3 Självförvaltningsorgan	17
2.3.1 Självförvaltningsorganens kompetens	17
2.3.2 Ledamöternas rättigheter.....	20
2.3.3 Ansvar för brukare	20
2.3.4 Politiskt ansvar	21
2.3.5 Revisionsansvar	21
2.3.6 Straffansvar	22
2.3.7 Skadeståndsansvar	22
2.4 Verksamhet bedriven på entreprenad	26
3 Erfarenheter av dagens system för brukarinflytande	27
3.1 Inom vilka områden förekommer brukarinflytande....	27
3.2 Vilka ses som brukare	27
3.3 Former för brukarinflytande	28

3.4	Intresset hos medborgare att engagera sig som brukare är stort	29
3.5	Brukarna och den representativa demokratin	30
3.6	Brukarinflytandet - en skola i demokrati.....	32
3.7	Sammanfattande slutsatser.....	32
4	Vidgad beslutanderätt för brukarna	35
4.1	Vidga självförvaltningsorganens kompetens	35
4.2	Kommunerna bör bestämma lokalt.....	37
4.3	Delegation blir möjligt till självförvaltningsorgan	38
4.4	Ingen myndighetsutövning skall kunna delegeras	39
4.5	Ansvarsfrågor	40
5	Ekonomiska konsekvenser	41
	Författningskommentar.....	43

BILAGOR

1.	Erfarenheter av ett utbrett brukarinflytande. En utredning om brukarinflytandet i Sverige	45
2.	Utgångspunkter för utvärderingen	197

Sammanfattning

Olika former av brukarinflytande har blivit allt vanligare i de svenska kommunerna och landstingen de senaste åren. Genom en särskild lagreform år 1994 har kommuner och landsting givits vidgade möjligheter att delegera beslutanderätt till särskilda självförvaltningsorgan i kommuner och landsting.

Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet har på regeringens uppdrag utvärderat de nuvarande möjligheterna till brukarinflytande i de svenska kommunerna och landstingen. Utvärderingen visar att över 90 procent av kommunerna har någon form av brukarinflytande. Kommunernas egna erfarenheter är att brukarinflytandet är i huvudsak positiv. Den vanligaste formen för brukarinflytande är olika former av samråd. Villkorad delegation till brukare och inrättande av särskilda självförvaltningsorgan är ovanligare.

Nästan ingen kommun planerar att minska det brukarinflytande man har i dag. Ett mindre antal kommuner avser att gå vidare med mer utvecklat brukarinflytande.

De farhågor som funnits om att ett ökat brukarinflytande skulle kunna leda till problem i förhållande till den representativa demokratin förefaller i huvudsak inte ha bekräftats. Kommunens egna erfarenheter visar inte på att några allvarliga konflikter har uppstått i den praktiska verksamheten. En slutsats i utvärderingen är att dialog mellan den politiska nivån och brukarna är av stor vikt för att undvika konflikter.

Det kompetensområde som kan delegeras till brukarna är i dag tämligen snävt definierat i lagstiftningen. För att möjliggöra ett vidgat brukarinflytande föreslås därför i denna promemoria

att kommunala nämnder skall ges en möjlighet att delegera beslutanderätt till självförvaltningsorgan. Denna utvidgade befogenhet skall vara en enbart frivillig möjlighet. Rätten att delegera skall omfatta de ärenden som i dag kan delegeras till anställda. I likhet med vad som gäller för anställda får inte ärenden som rör verksamhetens mål, omfattning, inriktning eller kvalitet delegeras. Vidare skall det inte heller vara möjligt att delegera myndighetsutövningsärenden till ett självförvaltningsorgan. Detta är typiskt sett sådana ärenden som något urskiljbart brukarintresse inte kan sägas finnas.

Ärenden som delegerats till nämnden måste, i likhet med ärenden som delegeras till anställda, anmälas till nämnden. Genom anmälningsförfarandet kan nämnden kontrollera hur självförvaltningsorganen hanterar sina befogenheter. Beslut fattade på delegation från nämnden kan också laglighetsprövas.

I promemorian görs bedömningen att den vidgade kompetensen för brukarorganen inte torde medföra något vidgat personligt juridiskt ansvar för ledamöterna i självförvaltningsorgan.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)¹

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900) att 6 kap. 33 och 34 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap. 33 §²

En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare, åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 34 §.

En nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare, åt en anställd *eller ett självförvaltningsorgan* hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, dock inte i de fall som avses i 34 §.

En gemensam nämnd får även under samma förutsättningar uppdra åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen att besluta på nämndens vägnar.

¹ Lagen omtryckt 2000:277.

² Senaste lydelse 1997:550.

34 §

I följande slag av ärenden får beslutanderätten inte delegeras:

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars är av större vikt, och
4. vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.

Till självförvaltningsorgan får dock inte delegeras några ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002

1 Utveckling av brukarinflytandet

1.1 Inledning

Det moderna kommunala självstyret tillkom år 1862 genom fastställande av de särskilda kommunalförordningarna. De flesta svenska kommunerna var vid denna tidpunkt mycket små. Kommunerna hade ytterligt få anställda. De förtroendevalda ansvarade själva för att utföra många av kommunens åligganden.

Kommunsammanslagningarna från slutet av 1940-talet och framåt innebar att kommunerna växte i storlek. Parallellt med denna utveckling byggdes den offentliga servicen ut. Kommunerna kom att under ett par decennier mångdubbla sin personal. Antalet politiker minskade samtidigt som antalet anställda ökade. Avståndet mellan politiker och medborgare kom genom denna utveckling att öka.

1.2 Utvecklingen av brukarinflytande

Flera kommuner började från 1970-talet och framåt att försöka finna former för att ge medborgarna inflytande över kommunal verksamhet i sin egenskap av brukare. Detta kunde avse såväl föräldramedverkan på daghem, elevmedverkan i skolan och äldres medverkan på vårdinstitutioner.

1983 års demokratiberedning gjorde i sitt betänkande Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan (SOU 1984:84), en kartläggning av hur olika former av brukarsamråd användes i

kommuner och landsting. Kommittén kunde då finna exempel på brukarmedverkan på en mängd olika områden.

I prop. 1986/87:91 pekade regeringen på behovet av utveckla formerna för att brukarna av kommunal verksamhet möjlighet att påverka kommunens utbud av tjänster. Regeringen såg framförallt två skäl till vidgat brukarinflytande: De kommunala tjänsternas innehåll blir allt viktigare för medborgarna. Ett ökat brukarinflytande skulle främja en god kvalitet på tjänsterna. Vidare behövde den kommunala verksamhetens medborgarförankring förbättras. Brukarinflytandet var därför ett värdefullt komplement till den representativa demokratin.

I propositionen betonades dock att brukarinflytande bara fick fungera som ett komplement till den representativa demokratin. Brukarna var ett särintresse som inte borde vara representerat i de organ som stod för allmänintresset, dvs. i fullmäktige och nämnder. Brukarintresset borde i stället växa fram i form av ett samspel mellan brukare och de anställda.

Utvecklingen under 1990-talet

I förarbetena till nuvarande kommunallag konstateras att de som nyttjar kommunal verksamhet, särskilt vid institutionsbunden verksamhet, ofta har ett mycket stort och berättigat intresse av att kunna påverka verksamheten, (prop. 1990/91:117 s. 19).

Genom prop. 1993/94:188 kom de rättsliga möjligheterna till brukarinflytande att vidgas. I propositionen menade regeringen att vidgade möjligheter för medborgarinflytande och ett aktivt deltagande av medborgarna är en betydelsefull del av det förnyelsearbete som pågår i den kommunala sektorn.

Motiven till brukarinflytande var flera enligt regeringen. Det främsta var demokratiskt. Det har ett demokratiskt värde i sig att ge de närmast berörda brukarna inflytande över sin situation. I den allmänna samhällsutvecklingen är medbestämmande och inflytande viktiga och angelägna frågor i strävanden att skapa demokratiska miljöer.

Även effektivitetsskäl talade för ett vidgat inflytande enligt propositionen. Det är angeläget att ta till vara medborgarnas samlade kunskaper och erfarenheter i den kommunala verksamheten. Delaktigheten ökar också förståelsen för att svårigheter kan vara förknippade med att driva en viss verksamhet när de personella och ekonomiska resurserna är begränsade.

Under slutet av 1990-talet har olika former av brukarinflytande blivit ett allt vanligare inslag i den kommunala tjänsteverksamheten. Detta har möjliggjorts genom bl.a. den speciella försöksverksamhet som bedrivits på skolområdet genom särskilda förordningar (SFS 1996:605, 1997:642). Genom dessa förordningar kan lokala skolstyrelser ges befogenhet att besluta i en mängd frågor som regleras i skollagen med vidhängande förordningar. Försöksverksamheten skall pågå till och med den 1 juli år 2003. Försöksverksamheten skall utvärderas av skolverket.

2 Nuvarande rättslig reglering av brukarinflytandet

2.1 Begreppet brukare

Begreppet "brukare" förekommer inte som rättsligt begrepp i kommunallagen (KL). I 6 kap 8 § samt 6 kap. 38 § KL anges att de "som utnyttjar nämndens tjänster" kan ges vissa samrådsmöjligheter. I 7 kap. 20 § KL anges att ett självförvaltningsorgan ska bestå av företrädarna för den som nyttjar anläggningen eller institutionen. Vem som skall ses som "nyttjare" definieras inte i lagtexten, till skillnad från vad som gäller begreppet förtroendevald. Enligt förarbetena till bestämmelserna om brukarinflytande skall med brukare förstås någon som "nära och personligen berörs av en kommunal verksamhet och som utnyttjar den kontinuerligt under en relativt lång tidsperiod" (prop. 1993/94:188 s. 72, prop. 1986/87:91 s. 13).

I prop. 1993/94:188 hänvisas vidare till promemorian "Vidga brukarinflytandet!" där begreppet brukare utvecklas något. Enligt promemorian är brukarna i barnomsorgen egentligen barnen, men i det här fallet får det självklart anses vara föräldrarna som betraktas som brukare. I skolan är det på motsvarande sätt eleverna som är brukare, även om föräldrarna får representera sina barn i de lägre årskurserna. Inom äldre- och handikappomsorgen är det de boende vid en institution som är brukare. I sjukvården är brukarna de som vårdas inom långtidssjukvården eller vid de psykiatriska klinikerna, medan det enligt promemorian anges att det knappast är meningsfullt att betrakta patienter med kortare behandlingar som brukare. Fritidsområdet är relativt heterogent enligt promemorian, men

de som kontinuerligt besöker en fritidsgård eller en idrottsanläggning bör kunna betraktas som brukare (Ds 1991:18 s. 39 ff).

Mot bakgrund av uttalanden i förarbetena kan konstateras att begreppet brukare kan tolkas tämligen vitt. Kommunerna har i lagstiftningen givits relativ stor frihet att självständigt definiera vilka som skall ses som brukare. För att vara brukare förutsätts dock att kontakten med verksamheten skall vara mer än tillfällig. Besökare på akutmottagning till ett sjukhus kan alltså inte ses som brukare. Vidare kan knappast politiker anses som brukare om de tar plats i ett brukarorgan. Dessa är inte personligen berörda av verksamheten.

2.2 Samråd med brukare

Kommunallagen innehåller två olika stadganden som reglerar frågan om samråd med brukare. Enligt 6 kap. 8 § KL skall nämnderna ”verka för” att samråd sker med de som utnyttjar dess tjänster. Denna är ett allmänt målsättningsstadgande för nämnderna och ett beslut kan inte upphävas i domstol för att nämnderna inte har samrått med brukarna innan ett beslut fattas.

I 6 kap. 38 § KL ges en möjlighet för nämnderna att utvidga möjlighet till brukarinflytande över sin verksamhet. När en nämnd delegerar till en anställd att fatta beslut kan den samtidigt föreskriva att den anställda skall vara skyldig att samråda med brukarna. Det är frivilligt för nämnden att föreskriva ett sådant samråd, men om nämnden valt att göra det kan ett beslut upphävas i domstol om inte föreskrivet samråd skett. Enligt andra stycket samma paragraf kan en nämnd även föreskriva att den anställda inte får fatta beslut om inte brukarna tillstyrker förslaget. Detta ger då brukarna en form av vetorätt. Om brukarna och den anställda är oeniga får frågan hänskjutas till nämnden för avgörande.

2.3 Självförvaltningsorgan

Genom ändringar i kommunallagen år 1994 (SFS 1994:690) har kommuner och landsting givits möjlighet att inrätta så kallade självförvaltningsorgan. Självförvaltningsorgan kan ges i uppdrag att under nämnd ansvara, helt eller delvis, för driften av en viss anläggning. Nämnden skall fastställa självförvaltningsorganets uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid i en arbetsordning. När det gäller sammansättning av organets styrelse skall dock företrädare för nyttjarna vara fler än de som företräder de anställda. Nämnden skall utse företrädare efter förslag av nyttjarna. Företrädare för de anställda skall utses efter förslag av de anställda. Lagen ger ingen närmare reglering av hur nomineringen av ledamöter skall ske, utan detta är överlämnat till kommunerna.

Ledamöter i självförvaltningsorganet som företräder brukarna har rätt till den ledighet som behövs för att fullgöra uppdraget. De har vidare rätt till ersättning för ekonomiska förmåner som fullmäktige bestämt för de förtroendevalda i kommuner och landsting (7 kap. 21 § KL).

En nämnd får enligt 7 kap. 22 § KL återkalla ett uppdrag som givits ett självförvaltningsorgan, om det finns särskilda skäl. Detsamma gäller uppdraget för en enskild ledamot.

2.3.1 Självförvaltningsorganens kompetens

Definitioner enligt kommunallagen

I kommunallagen definieras det område som brukarna kan ges i uppgift att handha som "driftsfrågor". Frågan är då vad som skall anses innefattas i detta begrepp. Enligt förarbetena skall med driften förstås att bestämma över praktiska sysslor vid institutionen som rör sådant som mathållning, lokalskötsel inklusive löpande reparationer och underhåll, lokalanvändning, öppettider och löpande inköp. Det rör sig enligt förarbetena om typiskt sett vardagsnära frågor. Till dessa hör också att inom ramen för en given budget bestämma vilka åtgärder som skall

vidtas när det gäller den inre och yttre närmiljön på skolområdet. Vidare anføres följande (prop. 1993/94:188 s. 74.)

"Den dagliga verksamheten vid en anläggning eller institution innefattar vanligen inte bara faktiskt handlande utan även en rad ställningstagande som i dagligt tal kallas för beslut. Det kan t.ex. gälla beslut om inköp av leksaker till ett daghem, utsmyckning av en lokal. Detta utgör inga förvaltningsrättsliga beslut i den meningen att de kan överklagas. Sådana beslut som har ett nära samband med den praktiska delen av verksamheten och som närmast är av verkställighetskaraktär bör därför kunna överlåtas till ett självförvaltningsorgan."

Definitionen kan kritiseras

Detta uttalande om vad som skall anses innefatta inom begreppet "beslut" är problematiskt. I den juridiska doktrinen har uttalandet kritiserats av Marcusson för att vara oklart i förhållande till vedertagna uppfattningar i svensk rätt rörande definition av ett förvaltningsrättsligt beslut (Förvaltningsrättslig Tidskrift 1996 s. 36). Som uttalandet är formulerat antyder det att endast beslut som inte går att överklaga skall kunna överlåtas till ett självförvaltningsorgan. Detta är beslut som kommunalrättsligt karakteriseras som rena verkställighetsbeslut. Detta är avgöranden som inte får ge utrymme för någon självständig beslutanderätt, i betydelsen val mellan olika alternativ. Reformen med självförvaltningsorgan framstår då enligt Marcusson som en skenreform.

Även Höök anser att uttalandet måste uppfattas som innebärande att endast rena verkställighetsåtgärder kan överlåtas till självförvaltningsorgan (Höök "Intern kommunal kompetensfördelning" s. 350 f).

Att det endast är rena verkställighetsåtgärder som skall anses ingå i självförvaltningsorganens kompetensområde förefaller ha bekräftats av den senare rättsutvecklingen. Ett av de uttryckliga motiven för den försöksverksamhet som inletts på skolområdet

är att kunna ge självförvaltningsorganen vidare kompetens än vad som är möjligt enbart baserat på kommunallagens regler (prop. 1995/96:157 s. 11, prop. 1996/97:109 s. 8).

Konsekvensen av att endast rena verkställighetsåtgärder kan överlämnas till ett självförvaltningsorgan är att organens kompetens blir mycket begränsad. Kännetecknade för rena verkställighetsbeslut är att de skall vara sådana beslut som inte ger något utrymme för självständigt beslutsfattande. Typiska sådana åtgärder är att debitera avgifter utifrån en fastställd taxa. Med detta mycket begränsade beslutsutrymme får inte självförvaltningsorganen särskilt mycket att säga till om.

I propositionen till kommunallagen anges visserligen att utvecklingen mot ökad målstyrning kan leda till att flera beslut än tidigare kan karakteriseras som ren verkställighet, även om de innefattar ett viss mått av självständigt handlande (prop. 1990/91:117 s. 204). Detta uttalande kan dock kritiseras för att det delvis blandar ihop frågan om vidgad möjlighet för delegation med frågan om vilka beslut som skall ses som rena verkställighetsåtgärder. Målstyrning ger utrymme för att fler beslut kan delegeras. Det förändrar dock inte definitionen av vad som utgör självständigt beslutsfattande. Om detta skall förändras är det nödvändigt att göra lagändringar. Även med en generös syn på vilka frågor som kan ses som rena verkställighetsåtgärder torde självförvaltningsorganens kompetens vara begränsad.

Det lilla utrymmet för självständigt beslutsfattande skapar problem i praktiken. Nuvarande regler torde inte ge utrymme för att ge ett självförvaltningsorgan på skolområdet rätt att besluta om en skolas hela budget. Vissa kommuner har dock givit vissa självförvaltningsorgan denna rätt (Höök s. 371). Detta är alltså inte möjligt inom ramen för nuvarande regler.

Någon rätt att få besluta om anställning av lärare eller annan personal rymmas inte inom ramen för nuvarande bestämmelser.

På skolområdet har man försökt lösa problemet med den begränsade kompetensen genom att i särskilda förordningar, SFS 1996:605, 1997:642, ge styrelserna möjlighet att påverka fler områden, bl.a. beslut om arbetsplan och det lokala kursutbudet

på gymnasieskolan. De särskilda förordningarna för grund- och gymnasieskolan är dock en försöksverksamhet som ännu inte är permanentad. Försöksverksamhet skulle ursprungligen vara avslutad den 1 juli 2001. Tiden har dock förlängts till den 1 juli 2003 (SFS 2001:175).

2.3.2 Ledamöternas rättigheter

Brukarna i ett självförvaltningsorgan har enligt 7 kap. 21 § KL rätt till ledighet från sina anställningar i den omfattning som behövs för att sköta uppdraget. Vidare har brukarna rätt till de ekonomiska förmåner som fullmäktige bestämt för de förtroendevalda, 7 kap. 21 § KL.

Regleringen innebär att brukarna i dessa avseende jämföras fullt ut med förtroendevalda. De har alltså en rätt till ersättning för förlorad arbetsförtjänst och de eventuella arvoden som kommunen bestämt för förtroendevalda. I likhet med förtroendevalda torde de inte heller kunna avstå från arvoden som kommunen beslutat skall utgå (Paulsson m.fl. "Kommunallagen – kommentarer och praxis" s. 171). Däremot har brukarna i ett självförvaltningsorgan precis som förtroendevalda möjlighet att avstå från ersättning för förlorad arbetsförtjänst.

2.3.3 Ansvaret för brukare

Brukarna i ett självförvaltningsorgan är inte förtroendevalda i kommunallagens mening. Begreppet förtroendevald används på ett speciellt sätt i kommunallagen. Det är en legaldefinition och syftar endast på ledamöter i fullmäktige, fullmäktigeberedningar, nämnder och revisorer. Detta har betydelse när man skall analysera vilket ansvar som brukare eventuellt kan behöva ikläda sig för uppdraget i ett självförvaltningsorgan.

Frågan om vilket rättsligt ansvar brukare har kompliceras av det faktum att frågan om ansvarsutkrävande delvis även är oklar för förtroendevalda. I de följande skall beskrivas vilka olika

typer av ansvarsutkrävande som kan aktualiseras för förtroendevalda varefter frågan hur motsvarande ansvar för ledamöter i självförvaltningsorgan skall bedömas.

I förvaltningsrättslig litteratur brukar man diskutera följande ansvarsformer: politiskt ansvar, revisionsansvar, straffansvar och skadeståndsansvar.

2.3.4 Politiskt ansvar

Politiskt ansvar är det ansvar som utkrävs av de politiska partierna av sina förtroendevalda och av väljarna vid allmänna val. Detta är inte rättsligt reglerat, utan även åtgärder som inte juridiskt kan betraktas som något fel kan resultera i att någon blir av med sitt uppdrag.

Ledamöter i självförvaltningsorgan är inte valda av partier, vilket gör att något politiskt ansvarsutkrävande inte aktualiseras. Ledamöterna i ett självförvaltningsorgan kan få sitt uppdrag återkallat om det finns särskilda skäl, 7 kap. 22 § KL. Denna möjlighet finns även för en enskild ledamot i ett självförvaltningsorgan enligt samma stadgande. Enligt förarbetena motiveras kravet på särskilda skäl av en önskan att trygga långsiktigheten i verksamheten (prop. 1993/94:188 s. 76).

2.3.5 Revisionsansvar

Enligt 9 kap. 9 § KL granskar revisorerna årligen, i den omfattning som följer av god revisionssed, all verksamhet som bedrivs inom nämndernas ansvarsområde. Mot bakgrund av revisorernas rapport skall fullmäktige besluta om ansvarsfrihet (5 kap. 25 a § KL). Av 9 kap. 17 § KL följer indirekt att endast förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar har revisionsansvar. Konsekvensen av stadgandet är att endast ledamöterna i den för självförvaltningsorganet överordnande nämnden har något revisionsansvar. Nämnderna har enligt 6 kap. 7 § KL ansvar för att den interna kontrollen inom nämndens ansvarsområde är

tillräcklig. Detta medför att nämnden måste kontrollera hur självförvaltningsorganen hanterar sina uppgifter.

2.3.6 Straffansvar

Vad gäller straffansvar så kan förtroendevalda på samma sätt som alla andra medborgare dömas för misshandel, stöld etc. Det finns dock vissa stadganden som mer direkt tar sikte på uppgiften som förtroendevald. Enligt 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB) kan förtroendevalda dömas till ansvar för tjänstefel, om de uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosätter vad som gäller för uppgiften. En förtroendevald som tar emot, låter sig utlova eller begär muta kan dömas för mutbrott enligt 20 kap. 2 § BrB. Vidare kan förtroendevalda dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB.

Av dessa stadgande torde endast mutbrott vara aktuellt för ledamöter i självförvaltningsorgan. Tjänstefelsansvar förutsätter att åtgärden vidtas vid myndighetsutövning vilket inte är aktuellt för ledamöter i självförvaltningsorgan. Det torde knappast heller bli aktuellt med dagens kompetensregler att ett självförvaltningsorgan handlägger något ärende som innefattar sekretess, varför brott mot tystnadsplikt inte kommer att aktualiseras.

2.3.7 Skadeståndsansvar

Allmänt om skadestånd

Enligt 2 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207) (SkL) skall den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vållar personskada eller sakskada ersätta skadan. En ren förmögenhetsskada, dvs. en ekonomisk skada utan samband med personskada eller sakskada, är som huvudregel endast ersättningsgill om den vållats genom brott (2 kap. 4 § SkL)

Vad gäller anställda så är arbetsgivaren skyldig att ersätta personskada och sakskada som en arbetstagare vållat genom fel

eller försummelse i tjänsten. Arbetsgivaren är vidare skyldig att ersätta en ren förmögenhetsskada som en arbetstagare i tjänsten vållat genom brott (3 kap. 1 § SkL). Stat och kommun är vidare skyldiga att ersätta skada som åstadkommits vid fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Denna skyldighet omfattar även en ren förmögenhetsskada som inte har vållats genom brott.

En arbetsgivare som blivit skadeståndskyldig kan vända sig mot arbetstagaren regressvis. Enligt 4 kap. 1 § SkL är arbetstagaren ersättningsskyldig endast om det finns synnerliga skäl med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter.

Enligt 6 kap. 4 § SkL skall med arbetstagare likställas totalförsvarspliktiga, den som är under utbildning vid skola eller vid vård i anstalt utför arbete som till sin art liknar det som vanligen utföres av arbetsstagare, och den som för annans räkning eljest utför arbete under liknande omständigheter som förekommer vid anställningsförhållanden.

Förtroendevaldas skadeståndsansvar

Något särskilt lagreglerat skadeståndsansvar för de förtroendevalda personligen finns inte i kommunallagen. När det gäller skada som orsakas av förtroendevalda och som drabbar tredje man torde skadeståndskrav riktas mot kommunen snarare än mot de enskilda förtroendevalda.

Vad gäller förtroendevaldas personliga skadeståndsansvar så anges i kommunallagen endast att kommunfullmäktige får besluta att väcka talan om skadeståndsansvar mot förtroendevald om ansvarsfrihet inte lämnas, 5 kap. 25 b § KL. Enligt bestämmelsen skall talan som inte grundas på brott vara väckt inom ett år, annars är rätten till talan förlorad.

Eftersom särskilda regler om skadestånd saknas i kommunallagen blir de allmänna reglerna i SkL tillämpliga. Utgångspunkten för bedömningen torde alltså vara att en förtroendevald har ett personligt ansvar för person- eller sakskada som vållas i

sitt uppdrag. Samma sak gäller för ren förmögenhetsskada som han vållar genom brott. Kommunen torde dock oftast få bära ett principalansvar för de förtroendevalda i sådana här situationer. Så kan vara fallet om någon som innehar kommunal förtroendesyssla tillfälligt mer eller mindre direkt på grund av sin ställning, utför göromål för kommunens räkning som normalt anförtros en vanlig arbetstagare (prop. 1972:5 s. 477).

Det har vidare diskuterats i vilken mån de förtroendevalda på annan grund än skadeståndslagens regler kan ha ett skadeståndsansvar för ren förmögenhetsskada som inte har vållats genom brott, t.ex. ekonomiska skador som förtroendevalda vållar kommunen själv. Enligt förarbetena till kommunallagen är det oklart i vad mån det finns något sådant ansvar för ren förmögenhetsskada (prop. 1990/91:117 s. 222 f). Någon domstolspraxis rörande frågan finns inte.

I den juridiska litteraturen har frågan debatterats. Paulsson m.fl. ifrågasätter på vilken grund en skadeståndstalan för exempelvis vårdslös ekonomisk förvaltning skulle kunna föras mot en förtroendevald. I motsats till aktiebolagslagen saknar kommunallagen materiella regler för skadestånd på grund av vårdslös förvaltning. Lundin menar dock att analogier kan göras från det civilrättsliga sysslomanansvaret vilket skulle möjliggöra att utkräva ett ansvar för vårdslös ekonomisk förvaltning även vid sidan av ett brottsligt förfarande (Lundin Kommunal revision s. 462 ff.).

Skadeståndsansvar för brukare

Den situationen kan tänkas uppkomma att brukarna i ett självförvaltningsorgan i sin verksamhet vållar skador för kommunen eller för tredje man. Ett eventuellt skadeståndsansvar från en skadelidande tredje part torde i första hand riktas mot kommunen. Men krav kan också komma att riktas mot enskilda. När bestämmelsen om självförvaltningsorgan infördes i kommunallagen anfördes att det skall gälla ”allmänna skadeståndsrättsliga regler” för förhållandet mellan nämnd och

ledamöterna i självförvaltningsorganen (prop. 1993/94: 188 s. 75). Där betonas att vilka driftsfrågor som överlämnas till ett självförvaltningsorgan måste anpassas bl.a. med hänsyn till organets åldersmässiga sammansättning. Detta mot bakgrund av att det inte kan anses försvarligt att unga och omyndiga personer får bära ett ansvar som kan tänkas innefatta bl.a. ett skadeståndsansvar.

Några särskilda regler rörande brukarnas skadeståndsansvar finns alltså inte i kommunallagen utan frågan måste bedömas med utgångspunkt i de allmänna reglerna i skadeståndslagen. Frågan om vilket skadeståndsansvar ledamöterna i självförvaltningsorgan skall bära blir då beroende på om dessa skall ses som arbetstagare i skadeståndsrättslig mening eller inte. Om dessa skall ses som arbetstagare svarar de bara om det finns synnerliga skäl enligt 4 kap. 1 § SkL.

När det gäller brukarna så skall dessa utföra rena verkställighetsuppgifter, vilket är uppgifter som normalt åvilar anställda. De har vidare rätt till ersättning för förlorad arbetsinkomst. Mot denna bakgrund torde det ofta vara så att brukarna skadeståndsrättsligt skall vara likställda med vanliga anställda enligt 6 kap. 4 § 3 SkL. Ett ansvar torde därför bara aktualiseras om det finns synnerliga skäl enligt 4 kap. 1 § SkL.

Det har som berörts ovan diskuterats om förtroendevalda i nämnder kan göras ansvariga för rena förmögenhetsskador de vållar kommunen, även om dessa inte vållats genom brott. I den mån ett sådant ansvar rättsligt är möjligt att utkräva torde det endast vara möjligt att utkräva av de förtroendevalda i den överordnade nämnden, eftersom det är dessa som har revisionsansvaret för verksamheten och har ett övergripande ansvar för verksamheten enligt 6 kap. 7 § KL.

2.4 Verksamhet bedriven på entreprenad

En möjlighet för att ge brukare inflytande över en verksamhet kan vara att lägga ut verksamheten på entreprenad. Kommunens möjlighet att använda entreprenader regleras i 3 kap. 16 § KL.

En kommun kan enligt detta stadgande lämna över vårderna av en verksamhet för vars handhavande inte särskild ordning föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning fordras stöd i lag. En kommun är enligt 3 kap. 19 § KL skyldig att om en uppgift överlämnas, se till att kommunen får en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten.

För obligatoriska uppgifter får inte kommunen överlämna uppgifter till en entreprenör om inte särskilt stöd finns för detta i den aktuella lagen. Sådant stöd finns i bl.a. socialtjänstlagen och skollagen.

Brukarnas möjlighet till inflytande över entreprenadverksamheten blir naturligtvis beroende på i vilken form denna bedrivs. I ett aktiebolag är rätten att fatta beslut delad mellan stämman, styrelsen och den verkställande direktören. De som utnyttjar bolagets tjänster har ingen juridisk rätt att få påverka bolagets ledning. Det är dock möjligt att tänka sig att brukarna också är ägare av bolaget och i denna egenskap påverkar bolaget.

En vanlig form för brukarna att påverka en verksamhet är dock att starta så kallade brukarkooperativ. Ett brukarkooperativ är vanligtvis en ekonomisk eller ideell förening där brukarna blir medlemmar. Möjligheten till inflytande blir i dessa sammanhang betydligt större än i en kommunal verksamhet. Föreningens medlemmar kan på föreningsstämman eller genom att väljas till styrelseledamöter påverka föreningens verksamhet och inriktning.

3 Erfarenheter av dagens system för brukarinflytande

3.1 Inom vilka områden förekommer brukarinflytande

I nästan alla av Sveriges kommuner försöker man i dag ge brukarna någon form av möjlighet att påverka de kommunala tjänsterna. Av den kartläggning som Maria Jarl gjort på regeringens uppdrag framgår att över 90 procent av alla kommuner och landsting har någon form av brukarinflytande över den kommunala verksamheten.

De vanligaste områdena för brukarinflytande är grundskola och barnomsorg. Därefter kommer äldreomsorgen och omsorgen om funktionshindrade. När det gäller kultur- och fritidsektorn samt gymnasieskolan är andelen kommuner som har någon form av brukarinflytande lägre, cirka 50 procent, jämfört med över 80 procent för grundskolan. Den sektor där brukarinflytandet är lägst enligt Jarls undersökning är individ- och familjeomsorgen där endast 20 procent av kommunerna har någon form av brukarinflytande.

Undersökningen visar att de kommuner som infört brukarinflytande normalt har detta på flera olika områden, exempelvis både i skolan och i äldreomsorgen.

3.2 Vilka ses som brukare

Som berörts i föregående kapitel saknas någon legaldefinition av begreppet brukare. Kommunerna har i stor utsträckning själva

givits möjlighet att få definiera vilka som skall ses som brukare på olika områden.

I huvudsak råder enighet bland kommunerna om vilka som skall behandlas som brukare. De flesta kommuner anser att elever i grund- och gymnasieskolan är brukare och att samma gäller för boende inom äldreomsorgen.

Det skiljer sig dock åt mellan kommunerna vem som skall ses som brukare på vissa områden. Kommunerna är exempelvis oeniga om föräldrarna på gymnasieskolan skall ses som brukare. Totalt anser 62 procent av kommunerna att föräldrarna är brukare, medan 38 procent inte gör det. Inom individ och familjeomsorgen råder också stor oenighet mellan kommunerna om exempelvis anhöriga till boende på institutioner skall ses som brukare av verksamheten eller ej.

Avsaknaden av legaldefinition förefaller inte ha varit något problem för kommunerna. Två tredjedelar av kommunerna anser inte att detta gjort någon skillnad för deras arbete. De flesta av de övriga anser att det rent av varit en fördel. Endast någon enstaka kommun har sett detta som ett problem.

Det faktum att kommunerna har utvecklat delvis olika brukardefinitioner kan vara problematiskt utifall att grupper som själva ser sig som brukare, inte definieras som brukare av kommunerna, och därmed inte får möjlighet att påverka. Samtidigt har regleringen givit kommunerna en stor frihet att lokalt finna förutsättningar för hur man vill involvera brukarna. Mot denna bakgrund finns det knappast någon anledning att i lag försöka definiera något mer precist begrepp.

3.3 Former för brukarinflytande

Som konstaterats ovan har de flesta kommuner någon form av brukarinflytande. Den vanligaste formen för inflytande i kommunerna är då samråd med brukarna på institutionsnivå. Samråd är även vanligt förekommande på övergripande kommunnivå.

Av Jarls undersökning framkommer att kommuner som har samråd på institutionsnivå normalt sett har samråd på alla institutioner.

Vad gäller villkorad delegation och självförvaltningsorgan är dessa mer ovanliga i kommunerna. Villkorad delegation förekommer exempelvis på endast 17 procent av kommunernas grundskolor. Självförvaltningsorgan finns dock på mer än 40 procent av landets grundskolor. Självförvaltningsorgan är alltså vanligare än villkorad delegation. De kommuner som vill ge brukarna ett mer långtgående inflytande använder alltså den form som ger brukarna störst direkt beslutanderätt.

Det område där inrättandet av självförvaltningsorgan är vanligast är på skolområdet. På andra områden är omfattningen betydligt blygsammare, endast 3 procent av landets kommuner har självförvaltningsorgan inom äldreomsorgen. Som berörts ovan är de rättsliga möjligheterna att ge brukarna inflytande större på skolområdet än inom de områden som endast regleras av kommunallagen. Det är möjligt att detta förhållande påverkat införandet av självförvaltningsorgan.

Även om villkorad delegation och självförvaltningsorgan är mer ovanliga tycks det dock finnas en viss tendens att utveckla denna verksamhet. 30 procent av kommunerna diskuterar att ge sina brukarorgan mer beslutsbefogenheter. Nästan inga diskuterar att avveckla nuvarande organ.

3.4 Intresset hos medborgare att engagera sig som brukare är stort

Medborgarnas intresse av att engagera sig som brukare är högt. Enligt en undersökning gjord av Kommundemokratikommittén kunde 34 procent av medborgarna tänka sig att tacka ja om de blev erbjudna möjligheten att sitta i ett brukarorgan. Detta är mer än dubbelt så många som de som kan tänka sig att åta sig vanliga förtroendeuppdrag. (SOU 2001:48 s. 106.)

Det kan alltså konstateras att det finns en stor grupp kommunmedborgare som främst vill kanalisera sitt samhälls-

engagemang genom någon form av brukarorgan. I den kommunala demokratin har därför brukarorgan en viktig roll att spela för att tillvarata detta medborgarengagemang.

3.5 Brukarna och den representativa demokratin

Ur en allmän demokratisk synvinkel är det viktigt att förvaltningen tar hänsyn till brukarnas önskemål. Legitimiteten för förvaltningen kan bli betydligt större om man tillåter brukarna att vara med och forma tjänsternas innehåll. Demokratiutredningen (SOU 2000:1) argumenterade i sitt slutbetänkande för en deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter. I en sådan demokrati betonas vikten av att många medborgare engagerar sig i det demokratiska samtalet.

En möjlig väg för att få fler människor engagerade i demokratin är att öka möjligheten till brukarinflytande över de kommunala verksamheterna. Det är dock inte självklart att ökat medborgerligt deltagande i första hand skall ske genom ett vidgat brukarinflytande. Det finns en fara om man ensidigt betonar brukarintresset. Även andra än brukarna har ett legitimt intresse av att kunna påverka utvecklingen i exempelvis skolan. Ett vidgat brukarinflytande riskerar att leda till att vissa medborgare ges ett större inflytande på bekostnad av andra grupper.

I en representativ demokrati är det vidare de valda företrädarna som har till uppgift att forma politiken utifrån olika medborgargrupperns önskemål och krav. De förtroendevalda representerar ett allmänintresse till skillnad från brukarna. De är ansvariga för att sammanväva olika opinioners önskemål och krav. Medborgarna har sedan möjlighet att i allmänna val ta ställning till de beslut som de förtroendevalda fattat. Möjligheten att utkräva ansvar av brukare som inte utsetts i val är betydligt svårare.

Likaså kan brukarnas önskemål och krav komma i konflikt med de professionella bedömningar som de anställda i

kommuner och landsting har att fatta. Läkare har exempelvis sitt speciella medicinska ansvar och lärare sitt pedagogiska ansvar.

Jarls undersökning visar att det finns vissa belägg för att brukarna agerar för att främst tillgodose sitt egenintresse. Brukarinflytandet kan alltså innebära att de kommunala politikererna hamnar i något av en rävsax. Om man går med på de ofta egenintresserade brukargruppernas krav på mer resurser riskerar det för demokratin så viktiga helhetsperspektivet att gå förlorat. Om man å andra sidan väljer att bortse ifrån dylika krav riskerar man en växande politikermisstro och kanske också en ökad apati bland brukarna.

Ett sätt att undvika denna rävsax är att försöka få till stånd en dialog mellan kommunen och brukargrupperna. I Danmark har avsaknaden av kontakter och dialog mellan brukarråden och kommunen setts som en av de främsta anledningarna till att brukarinflytandet innebär ett problem i förhållande till den representativa demokratin.

Om kommunerna upprätthåller en fungerande dialog med sina brukare torde alltså konflikter kunna undvikas. Empiriskt förefaller inte heller de kommuner som i dag använder sig av olika former av brukarinflytande se några konflikter med den representativa demokratin eller tjänstemännens professionella kompetens när det gäller möjligheten till ansvarsutkrävande. Enligt Jarls undersökning anser en klar majoritet av kommunerna att så inte är fallet på något av de områden där olika former av brukarinflytande införts. Inte heller har kommunerna sett några tecken på att olika former av brukarråd medfört en förstärkt ojämlikhet mellan medborgarna.

Den erfarenhet kommunerna har förefaller tvärtom tala för att kommunerna ser användandet av brukarråd som något som lett till att kommunens egen insyn och förståelse för verksamheten har ökat.

3.6 Brukarinflytandet – en skola i demokrati

Ett argument för att vidga brukarinflytandet är att detta kan bidra till att fler människor generellt engagerar sig i demokratin. Debatten kring den kommunala verksamheten blir större ju fler människor som involveras i debatten. Det allmänt höjda intresset kan då bidra till en allmänt sett mer välfungerade demokrati.

Ett annat argument för vidgat brukarinflytande är att detta bidrar till att brukarna får större förståelse för hur den kommunala verksamheten och politiken fungerar. Genom att exempelvis få insyn i budgeten för en skola inser vårdnadshavarna vad skolan har för ekonomiska möjligheter att genomföra de förändringar de önskar.

Jarls undersökning ger belägg för att brukarinflytandet innebär en läroprocess för brukarna. Brukarna upplever att deltagandet i olika brukarråd har givit värdefulla kunskaper och ökad insikt. Läroprocessen rör dock främst den egna institutionen. Motsvarande läroprocesser förefaller inte äga rum i förhållande till det övergripande politiska systemet.

När det gäller frågan om brukarengagemang leder till allmänt höjt medborgarengagemang menar dock en majoritet av kommunerna som tillfrågats i enkäten att så är fallet.

3.7 Sammanfattande slutsatser

Sammanfattningsvis kan konstateras att brukarinflytande blivit en realitet i de flesta svenska kommuner. En överväldigande majoritet av kommunerna har någon form av brukarinflytande. Den vanligaste formen för brukarinflytande är olika former av samråd. Villkorad delegation och självförvaltningsorgan är ovanligare.

Nästan ingen kommun planerar att minska det brukarinflytande man har i dag. Ett mindre antal kommuner avser att gå vidare med mer utvecklat brukarinflytande.

Det finns farhågor om att ett ökat brukarinflytande skulle kunna leda till problem i förhållande till den representativa demokratin men dessa farhågor tyckts inte ha bekräftats. Kommunens egna erfarenheter visar inte på att några allvarliga konflikter har uppstått i den praktiska verksamheten. En slutsats av den utvärdering som gjorts är att dialog är av stor vikt för att undvika konflikter mellan politiker och brukare. Genom en fungerande dialog kan konflikter med den representativa demokratin undvikas.

Det kan också konstateras att intresset för att åta sig uppdrag i brukarorgan är stort. Betydligt fler är intresserade av brukaruppdrag än traditionella förtroendeuppdrag.

4 Vidgad beslutanderätt för brukarna

4.1 Vidga självförvaltningsorganens kompetens

Förslag: Nuvarande rättsliga möjligheter till brukarinflytande bör vidgas.

Brukarorgan finns i många kommuner

Av föregående kapitel kan konstateras att många kommuner har valt att ha brukarinflytande på många områden. Många kommuner har sett detta som ett viktigt instrument för att vidga brukarnas inflytande över de olika verksamheterna. Den politiska frågan i dag är inte huruvida brukarinflytande skall finnas, utan snarare vilken form det skall ha.

Av undersökningen framgår att många av kommunerna har valt att huvudsakligen ha rådgivande brukarorgan. Majoriteten är inte intresserade av ge sina brukarorgan vidgade beslutsbefogenheter. Samtidigt finns dock en stor minoritet som vill gå vidare och ge brukarorganen vidgade befogenheter. Inte mindre än en tredjedel av landets kommuner anger enligt Jarls undersökning att de har en sådan diskussion.

Ett vidgat brukarinflytande kan också tillfredsställa brukarnas eget intresse av ökat inflytande. Det råder en viss osäkerhet om brukarna själva önskar sig ett vidgat inflytande. Inom exempelvis skolan kan konstateras att man i många fall upplever att nuvarande rådgivande organ fungerar så bra att man inte hyser något intresse för att ta steget över och bilda exempelvis lokala

styrelser. Samtidigt finns utvärderingar av försöket med de lokala styrelserna som visar att brukarna upplevt sitt inflytande som alltför begränsat.

Det finns anledning att anta att många brukarorgan fortfarande försöker finna sin roll. Det kan antas att brukarnas strävan att få ett större inflytande kommer att öka med tiden. Jarl menar att om fler brukare fick chansen att delta i brukarråd med större möjligheter att fatta för verksamheten avgörande beslut än vad man i dag har möjlighet till inom ramen för de rådgivande brukarråden skulle det sannolikt innebära att brukarna blir mer nöjda med sitt inflytande och sina påverkansmöjligheter.

Generellt är det viktigt att lagstiftningen skapar möjlighet för lokala experiment. Lagstiftaren bör ge kommunerna juridiska instrument för att finna sina egna lokala lösningar.

Ur ett rent juridiskt perspektiv finns också anledning att ifrågasätta om inte dagens regler ger ett för snävt utrymme för självförvaltningsorgan att besluta inom. En undersökning visar att många kommuner ger sina självförvaltningsorgan på skolområdet alltför stora befogenheter i förhållande till vad som är möjligt med nuvarande lagstiftning (Höök, "Intern kommunal kompetensfördelning" s. 371).

Inflytandemöjligheter bör vara stora även i offentlig verksamhet

Ett problem med dagens reglering av brukarinflytande är att det innebär en avsevärd juridisk skillnad om en verksamhet bedrivs av exempelvis ett privat föräldrakooperativ jämfört med ett offentligt föräldrakooperativ. Föräldrarna i ett privat föräldrakooperativ har avsevärt större möjligheter att kunna besluta om anställning av personal och andra större beslut. Kommunerna kan med nuvarande lagstiftning inte ge brukarna i offentlig verksamhet denna frihet.

Andelen brukare som är nöjda med sina inflytandemöjligheter är också betydligt större i kooperativ än i kommunal verksamhet (Möller, "Brukare och klienter i välfärdsstaten").

Den offentliga verksamhetens särart gör att ett totalt jämförelse mellan offentlig och privat verksamhet inte är vare sig möjlig eller önskvärd. Lagstiftningen bör dock inte vara utformad så att den i onödan förhindrar kommuner, som så önskar, att ge sina brukare den frihet de skulle få om de bedrev sin verksamhet i privat regi. De torde knappast av föräldrarna upplevas som rimligt att man måste bedriva verksamheten i privaträttslig form för att kunna garanteras ett stort inflytande.

I syfte att utjämna skillnaderna mellan verksamhet som bedrivs privat och offentligt finns det därför anledning att se över dagens regler.

4.2 Kommunerna bör bestämma lokalt

Förslag: Kommunerna skall själva avgöra i vilken omfattning brukarna skall ges vidgat inflytande.

Frågan om vilka frågor som brukarna skall ges möjlighet att påverka är en frågeställning som kan aktualisera komplicerade avvägningsfrågor. Det kan vara sådana frågor som personalens berättigade krav på att göra sina yrkesmässigt relevanta bedömningar å ena sidan och å andra sidan de förtroendevaldas uppgift att formulera de övergripande målsättningarna för verksamheten. Den exakta avgränsningen mellan dessa krav är inte en gång för alla given utan växlar över tidens lopp. Det är en uppgift för kommunerna själva att inom lagens allmänna ram utforma den närmare kompetensfördelningen. En utvidgning av möjligheterna till brukarinflytande skall därför endast vara en frivillig möjlighet för kommunerna.

De kommuner som i dag har ett brukarorgan med vissa uppgifter kan således välja om organet skall fortsätta med de nuvarande uppgifterna eller om organet skall ges ett vidgat inflytande.

4.3 Delegation blir möjligt till självförvaltningsorgan

Förslag: Den vidgade möjligheten till brukarinflytande genomförs genom att det blir möjligt att delegera ärenden till ett självförvaltningsorgan från den överordnade nämnden.

Frågan vilken kompetens ett självförvaltningsorgan skall ha bör lösas lokalt. Mot denna bakgrund finns ingen anledning att förse självförvaltningsorganen med en i lag på visst sätt angiven kompetens. I stället bör det vara en uppgift för kommunerna själva att avgöra vilka uppgifter som skall överföras till ett självförvaltningsorgan. Detta tillgodoses därför bäst genom att nämnderna ges möjlighet att delegera ansvaret för vissa frågor till självförvaltningsorgan.

De förtroendevalda i nämnderna bör även framledes ha det övergripande politiska ansvaret för verksamheten. Detta framgår av 6 kap. 7 § KL. Av dagens reglering följer dock att de förtroendevalda kan delegera vissa befogenheter till utskottet, enskild ledamot eller en anställd enligt 6 kap. 33 § KL. För att möjliggöra att en vidgad befogenhet skall tillkomma självförvaltningsorgan föreslås att nämnden ges möjlighet att delegera befogenheter även till självförvaltningsorgan.

Genom den föreslagna lagändringen tydliggörs att nämnden avgör vilka frågor som skall överlåtas till ett självförvaltningsorgan. Genom att kompetensöverföringen sker genom en delegation blir också de generella reglerna om delegation tillämpliga. Ärenden som ett självförvaltningsorgan avgör skall alltså, i likhet med vad som gäller för anställda, anmälas till nämnden enligt 6 kap. 35 § KL. Genom anmälningsförfarandet kan nämnden kontrollera hur självförvaltningsorganet hanterar sina åligganden. Nämnden har då möjlighet att återkalla självförvaltningsorganets delegation.

Vidare blir beslut fattade på delegation överklagbara. Medborgare får därför möjlighet att genom laglighetsprövning pröva de beslut självförvaltningsorganet fattar på delegation från nämnden.

4.4 Ingen myndighetsutövning skall kunna delegeras

Förslag: En avgränsning införs i kommunallagen som innebär att inga myndighetsutövningsärenden kan delegeras till ett självförvaltningsorgan.

En särskild inskränkning skall gälla för myndighetsutövningsärenden. Dessa skall även fortsättningsvis inte vara möjliga att delegera till ett självförvaltningsorgan. Detta tydliggörs genom att ett nytt stycke tillförs 6 kap. 34 § KL. Avgöranden av ärenden som rör myndighetsutövning är avvägande där starka rättssäkerhetsskäl gör sig gällande. Det är inte lämpligt att överlåta bedömningen i dessa ärenden till självförvaltningsorgan. Brukarna har inte heller något givet intresse att som brukare besluta i dessa ärenden.

Med myndighetsutövning avses beslut och åtgärder från det allmännas sida som är ett uttryck för samhällets rätt att utöva makt över medborgarna, genom att besluta om rättigheter och skyldigheter på ett sätt som de inte kan motsätta sig eller ge dem förmåner som bara myndigheter kan ge. Det karakteristiska för myndighetsutövning är den enskildes beroendeställning till myndigheten.

Avgränsningen av vilka frågor som skall anses innefatta myndighetsutövning är dock inte alltid enkel att avgöra i det enskilda fallet. Bedömningen kan skifta på olika rättsområden.

Av 6 kap. 34 § 3 KL följer dock redan i dag att nämnder inte får delegera myndighetsutövningsärenden som är av principiell eller större vikt. Nämnderna måste därför i sina delegationsordningar göra klart för sig vilka uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Den föreslagna avgränsningen mot myndighetsutövningsåtgärder torde därför inte utgöra något problem.

4.5 Ansvarsfrågor

Bedömning: Den föreslagna utvidgningen av brukarinflytandet innebär inte att brukarna i ett självförvaltningsorgan påtar sig något större ansvar än det som gäller för en anställd hos en kommun eller ett landsting.

Den föreslagna utvidgningen av möjligheten att delegera ärende till självförvaltningsorgan aktualiserar frågan om brukarna i ett självförvaltningsorgan därigenom påtar sig något större rättsligt ansvar.

Förslaget innebär att ett självförvaltningsorgan inte kan delegeras några uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Något straffrättsligt ansvar för tjänstefel kan alltså inte aktualiseras.

Skadeståndansvar

Som berörts i avsnitt 2.3.7 torde brukarna i ett självförvaltningsorgan ur skadeståndsrättslig synvinkel ofta vara att likställa med arbetstagare.

Den föreslagna ändringen i 6 kap. 33 § KL innebär att brukarna i ett självförvaltningsorgan kan ges sådana uppgifter som normalt ankommer på de anställda. Dessutom har de rätt till ersättning från kommunen som motsvarar den inkomstförlust de gör när de utför dessa uppgifter. Under sådana omständigheter torde de normalt vara att likställa med arbetstagare enligt 6 kap. 4 § 3 SkL. Enligt 4 kap. 1 § SkL blir då brukarna i ett självförvaltningsorgan personligt skadeståndskyldiga för skador som de vållar endast om de finns synnerliga skäl.

5 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget ger kommunerna en frivillig möjlighet att delegera ärenden till självförvaltningsorgan. Någon ny obligatorisk kostnad uppstår alltså inte för kommunen.

Ett delegeringsbeslut till ett befintligt självförvaltningsorgan torde inte heller medföra några direkta kostnader för de kommuner och landsting som väljer att utnyttja möjligheten.

Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

6 kap

33 §

Förslaget har behandlats i kapitel 4.

Förslaget innebär att det blir möjligt att delegera ärenden till självförvaltningsorgan i den omfattning som det är möjligt att delegera ärenden till anställda.

I likhet med ärenden som delegeras till anställda får nämnden i en delegationsordning fastställa vilka ärenden som skall delegeras till de anställda. Nämnden har det principiella ansvaret för att verksamheten bedrivs i enlighet med övergripande riktlinjer och beslut. Detta kan bl.a. säkerställas genom kravet på att delegerade ärenden skall anmälas till nämnden.

34 §

Förslaget har behandlats i kapitel 4.

Förslaget innebär att ärenden som innefattar myndighetsutövningsärenden inte är möjliga att delegera till brukare. Nämnden måste i samband med att man fastställer delegationsordning avgränsa delegation så att inte några ärenden som innefattar myndighetsutövning delegeras. Ärenden som rör enskilda individer bör inte komma i fråga att delegera till ett självförvaltningsorgan.

Erfarenheter av ett utbrett brukarinflytande

En utredning om brukarinflytandet i Sverige 2001

av Maria Jarl

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	53
1.1	Brukarna och demokratin	54
1.2	Uppdraget.....	58
2	Utgångspunkter för uppdraget.....	61
2.1	Från samråd till beslutsmyndighet	61
2.2	Att definiera begreppet brukarinflytande.....	64
2.3	Brukarinflytandets olika former.....	68
2.4	Aktuella verksamhetsområden.....	74
2.5	Tillvägagångssätt och material.....	77
3	Brukarinflytande i Sveriges kommuner	79
3.1	Att kartlägga brukarinflytandet	79
3.2	Brukarinflytandets utbredning.....	83
3.3	På vems initiativ?.....	90
3.4	Tolkningar av brukarbegreppet	95
3.5	Kommunernas syn på den framtida utvecklingen.....	100
3.6	Slutsatser	103
4	Inflytande i praktiken?.....	105
4.1	Att studera inflytande	106
4.2	Inflytande genom brukarråd	107
4.3	Slutsatser	126
5	Brukarinflytandet som skola i demokrati?	129
5.1	Teoretiska utgångspunkter	129
5.2	Deltagardemokratiska tankar i den offentliga debatten	131
5.3	Lärande och deltagande	134
5.4	Slutsatser.....	140
6	Utmaningar för den representativa demokratin	145
6.1	Egenintresserade brukare?.....	147
6.2	Relationen mellan kommunen och brukarna	150
6.3	Oklara ansvarsförhållanden?	156
6.4	Slutsatser	159

7	Brukarnas representativitet	161
7.1	Att studera representativitet	162
7.2	De redan starka?	163
7.3	Slutsatser	177
8	Slutsatser	179
8.1	Brukarinflytandets utbredning	179
8.2	Brukarinflytandets demokratiska tvetydighet	180
8.3	Än har situationen inte ställts på sin spets	182
9	Referenser	185

Tabellförteckning

Tabell 1	Andel kommuner med brukarinflytande inom olika områden	83
Tabell 2	Andel kommuner som har brukarinflytande inom flera områden	84
Tabell 3	Andel kommuner som har olika former av brukarinflytande inom respektive område	87
Tabell 4	Andel kommuner som har de olika formerna för brukarinflytande på någon/några, flertalet eller alla institutioner inom respektive område..	89
Tabell 5	Andel kommuner där kommunen, brukarna, kommunen och brukarna gemensamt eller annan aktör har varit initiativtagare	92
Tabell 6	Kommunernas syn på vilka grupper som är att betrakta som brukare inom respektive område..	97
Tabell 7	Kommunernas syn på brukarinflytandets framtida utveckling	100

Tabell 8	Kommunernas syn på om brukarråden leder till ökat engagemang bland medborgarna i allmänhet	140
Tabell 9	Kommunernas syn på om brukarråden har ökat kommunens insyn i och förståelse för verksamheten	155
Tabell 10	Kommunernas syn på om brukarråden leder till större förståelse för kommunens politik bland brukarna	155
Tabell 11	Kommunernas syn på om brukarråden har medfört problem med oklara ansvarsförhållanden i relation till förvaltningsledningen ...	158
Tabell 12	Kommunernas syn på om brukarråden har medfört problem med oklara ansvarsförhållanden i relation till den politiska nivån	158
Tabell 13	Kommunernas syn på brukarrådets konsekvenser för medborgarnas jämlikhet	173

Förord

Brukarnas möjligheter att delta i och påverka de offentliga serviceverksamheter de nyttjar har successivt utökats och förbättrats under den senaste femtonårsperioden. Trots detta är den samlade kunskapen om erfarenheterna av brukarinflytandet begränsade. Bland annat återstår flera för demokratin viktiga frågor att besvara. Vilken roll spelar brukarinflytandet för den representativa demokratin? På vilket sätt kan brukarinflytandet bidra till en positiv utveckling för den representativa demokratin? På vilket sätt kan brukarinflytandet vara problematiskt ur demokratisk synvinkel?

Riksdagens Konstitutionsutskott har konstaterat att de tillgängliga kunskaperna om brukarinflytandets förhållande till den representativa demokratin är otillräckliga. Riksdagen har därför begärt att regeringen skall initiera en samlad utvärdering av brukarinflytandet (1999/200:KU13). Regeringen och Justitiedepartementet har därför givit Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet i uppdrag att utföra en brukarutvärdering. Det övergripande syftet med utvärderingen är att studera "hur nuvarande möjligheter till brukarinflytande i Sveriges kommuner och landsting fungerar inom ramen för den representativa demokratin". Ansvarig för utvärderingen är Maria Jarl, doktorand vid statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet. Härmed överlämnar författaren sin slutliga rapport och därmed är uppdraget avslutat.

Jag vill rikta ett varmt tack till alla kommuner som har besvarat den enkät om brukarinflytande som kommer att redovisas i den här rapporten. Er insats är ovärderlig och innebär att kunskapen om brukarinflytandets utbredning har vidgats avsevärt! Ett stort tack går också till Maria Engstrand som har hjälpt mig med fältarbetet och kodningen av enkäten samt till alla som har tipsat mig om litteratur och pågående forskning. Ett hjärtligt tack slutligen till alla kollegor vid Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg som i olika skeden av arbetet har bidragit med värdefulla synpunkter, inspiration och uppmuntran. Jon Pierre, Folke Johansson och Lennart Nilsson

har bidragit med synpunkter på enkätens utformning. Deltagarna på Seminariet i offentlig politik och förvaltning har delat med sin av sina kloka synpunkter. Slutligen har Mikael Gilljam, Bo Rothstein, Folke Johansson och Jon Pierre läst och kommenterat rapportens slutmanus. Stort tack till er alla!

Maria Jarl

Göteborg 5 juni 2001

1 Inledning

Brukarinflytandet har funnits på den politiska dagordningen under den senaste tjugoårsperioden. Det aktualiserades i början av 1980-talet av den dåvarande socialdemokratiska regeringen och har sedan dess intagit en mer eller mindre framträdande roll i den offentliga debatten.¹ Under 1980-talet stod frågan i fokus för ett flertal utredningar även om de konkreta reformerna i stort sett lyste med sin frånvaro. Det var först i slutet av 1980-talet som de första förändringarna av kommunallagen genomfördes i syfte att förbättra brukarnas möjligheter till inflytande över de verksamheter som de nyttjar. Utvecklingen fortsatte under 1990-talet. I början av decenniet tillsattes en arbetsgrupp vars syfte var att "lägga förslag till och vidta åtgärder för att vidga brukarinflytandet" (Ds 1991:18).² I fokus för de två rapporter som arbetsgruppen presenterade stod frågan om hur utvecklingen mot ett ökat och mer utbrett brukarinflytande kunde stimuleras (se Ds 1991:18; Ds 1991:21).

1994 infördes nya mer långtgående bestämmelser i kommunallagen och utvecklingen tog extra fart 1995 då riksdagen fattade beslut om en försöksverksamhet med lokala styrelser med föräldramajoritet inom grundskolan och med elevmajoritet inom gymnasieskolan. Försöket ger föräldrarna och eleverna en omfattande beslutskompetens och är den mest långtgående form av brukarinflytande som hittills har prövats. Försöket har tillskrivits en avgörande betydelse för den framtida utvecklingen och kan ses som ett uttryck för att brukarinflytandet idag tillmäts ett stort intresse. Idag framförs synpunkter på att brukarinflytandet bör utvecklas än mer. Exempelvis har Demokratiutredningen tagit ställning för en sådan utveckling då de menar att allt fler medborgare bör få "träna sig i demokratiskt beslutsfattande och ansvarstagande i brukarorgan" (SOU 2000:1, s. 248).

Under den senaste tjugoårsperioden har brukarnas möjligheter till inflytande successivt förbättrats. Idag finns det

¹ För en mer ingående beskrivning av den historiska utvecklingen se avsnitt 2.1.

² Arbetsgruppen tillsattes av stat-kommunberedningen i februari 1989.

formella förutsättningar för ett utbrett brukarinflytande och olika former för brukarinflytande har prövats och prövas ute i kommuner och landsting. I den här rapporten skall några erfarenheter av brukarinflytandet studeras närmare.

1.1 Brukarna och demokratin

Det finns flera skäl till införandet av olika former av brukarinflytande. Ett argument som brukar lyftas fram i den offentliga debatten är förhoppningen om att skapa ökad legitimitet för och solidaritet med de aktuella verksamheterna. Då brukarna deltar på egen hand och skaffar sig en inblick i verksamheten antas de erhålla en större förståelse för hur de offentliga verksamheterna styrs. Ett annat framträdande argument är kvalitetsaspekterna. Ett ökat deltagande och inflytande från de som själva berörs av verksamheten och därmed antas ha en god uppfattning om vilka behov och förutsättningar som råder kan leda till att kvaliteten på verksamheten förbättras. Den något mer cyniske iakttagaren skulle också framhäva kostnads- och besparingsargumentet. Sett ur detta perspektiv är tanken att brukarinflytandet kan leda till kostnadsbesparingar. Genom att brukarna själva medverkar i olika delar av driften av en verksamhet förväntas kostnaderna minska (se bl.a. Möller 1996; Montin 1998a; Dahlberg & Vedung 2001). Ett annat motiv bakom de olika formerna av brukarinflytandet är demokratiargumentet.³ Brukarinflytandet har beskrivits som "en demokratiseringsvåg med mäktig kompetens" (Duit & Möller 1997:3). Det är brukarinflytandets demokratiska aspekter – såväl för- som nackdelar – som står i fokus för det uppdrag som redovisas i denna rapport. Huruvida brukarinflytandet innebär en förbättrad kvalitet på verksamheterna eller att legitimiteten för verksamheten ökar är frågeställningar som därför lämnas därhän.

Idag är diskussionen om demokratins tillstånd och framtida utveckling livlig. Den svenska demokratin sägs ha vissa problem.

³ Även i den danska debatten om brukarinflytandet förekommer liknande motiv bakom införandet av brukarinflytandet (se t. ex. Kristensen 1998; Floris & Bidsted 1996).

En snabb överblick ger vid handen att flera av de faktorer som har varit kännetecknande för den välmående svenska demokratin har stött på problem. Missnöjet med politikerna och de politiska institutionerna tenderar att öka, förtroendet för politikerna och de politiska partierna minskar samtidigt som det politiska systemets legitimitet ifrågasätts. Det höga valdeltagande och föreningsengagemang som har varit så kännetecknande för det svenska politiska systemet är också i avtagande. Samtidigt visar åtskilliga undersökningar att medborgarna över lag är missnöjda med sina möjligheter att påverka såväl det politiska beslutsfattandet i stort som de offentliga verksamheter de berörs av i sin vardag (se t.ex. Petersson m.fl. 1998; Jarl 1999).

Mot bakgrund av denna utveckling ses det från politiskt håll som allt viktigare att öka medborgarnas engagemang och delaktighet för att vitalisera och stärka demokratin. I takt med att de traditionella kanalerna för deltagande bedöms som otillräckliga riktas intresset mot nya alternativa former. Parallellt med att det förs en diskussion om nya former för deltagande och påverkan pågår också ett omfattande förnyelsearbete i kommuner och landsting. Å ena sidan görs försök med att göra de traditionella kanalerna för deltagande och påverkan mer lättillgängliga. Genom att exempelvis införa öppna nämndsammanträden och genom att ha offentliga frågestunder i fullmäktige hoppas man öka medborgarnas insyn i och deltagande i det politiska livet (Montin 1998a). Å andra sidan pågår åtskilliga satsningar på att göra medborgarna mer direkt delaktiga i lokalsamhället. I flera kommuner genomförs satsningar på ökad valfrihetsdemokrati genom kund- och brukarvalsystem, på byaråd och lokala utvecklingsgrupper, på medborgarpaneler och medborgarkontor och på olika former av brukarinflytande (Montin 1998a). Brukarinflytandet kan därmed ses som *en* av flera vägar att försöka vitalisera och förbättra demokratin. I det uppdrag som redovisas i denna rapport ligger fokus på brukarinflytandet. Andra satsningar på att öka medborgarnas engagemang och delaktighet kommer därför inte att uppmärksammas i rapporten.

I den offentliga debatten och senast inom ramen för Demokratiutredningen knyts stora förhoppningar till brukarinflytandet och dess demokratiska potential. Som skall visas längre fram i denna rapport finns det en förhoppning om att brukarinflytandet innebär att man kommer till rätta med de brister medborgarna upplever när det gäller de egna påverkansmöjligheterna. Det finns emellertid mer långtgående förhoppningar än så. Allt oftare framförs tankar om att brukarinflytandet kan fungera som en skola i demokrati där brukarna genom sitt deltagande tränas till mer demokratiska medborgare. Genom deltagande i olika brukarorgan antar man att brukarnas intresse och förståelse för och kunskap om det politiska livet ökar. Brukarinflytandet ses som ett startskott för ett ökat deltagande och engagemang i andra sammanhang.

Samtidigt har brukarinflytandet en demokratisk baksida. Den främsta anledningen till att brukarinflytandet inte fick något egentligt genombrott förrän i början av 1990-talet var rädslan för konflikter med den representativa demokratin. Ett ökat deltagande från brukarnas sida sågs tidigare innebära ett brott mot den representativa demokratis principer (se t.ex. prop. 1986/87:91; prop. 1988/89:4). Mest framträdande har denna argumentation varit på skolans område där det så sent som 1989 hävdades att föräldrainflytandet "inte får strida mot den representativa demokratis och den kommunala självstyrelsens principer. Elev- och föräldraintresset utgör i förhållande till samhällsintresset ett specifikt särintresse. Sådana särintressen bör [...] inte vara företrädda i organ, vilka representerar allmänna medborgarintressen" (prop. 1988/89:4 s. 41). Farhågorna finns fortfarande med i den offentliga debatten även om synen nu tenderar att vara mer positiv. Brukarinflytandet har gått från att vara ett fenomen som sågs som ett hot mot den representativa demokratin till att betraktas som ett komplement till den representativa demokratin. Detta innebär att den eventuella baksidan av de olika demokratiseringsåtgärderna, däribland brukarinflytandet, inte har uppmärksamats i nödvändig utsträckning. Demokratiutredningen konstaterade bland annat att de olika demokratiseringsåtgärderna "inte alltid [har] föregåtts av djupgående

analyser av t.ex. följderna för den representativa demokratin" och man hävdar vidare att eventuella konflikter mellan skilda demokratiideal inte heller har "uppmärksamats i önskvärd utsträckning" (SOU 2000:1, s. 58).

Som skall diskuteras längre fram i föreliggande rapport finns det påtagliga risker med brukarinflytandet ur demokratisk synvinkel, risker som innebär en rörelse bort ifrån de uppställda idealen. Ett av de mest allvarliga problemen med ett ökat brukarinflytande är att det innebär att rätten att vara med och påverka det politiska livet i själva verket snedfördelas i samhället och bland medborgarna. Medan medborgarnas rätt till deltagande bygger på att man är samhällsmedborgare grundas brukarnas rätt på att de är nyttjare av en specifik verksamhet (Jarl 1999:158). Även inom brukarkollektiven finns det en risk att möjligheterna till deltagande snedfördelas. Tidigare forskning har visat att förutsättningarna för deltagande och påverkan är ojämnt fördelade mellan olika medborgare. Innebär brukarinflytandet att dessa ojämlikheter förstärks? Är det bara de redan starka brukarna som ingår i de olika brukarråden? Den representativa demokratin ställs också inför utmaningar då olika brukargrupper aktivt försöker påverka verksamheten på kommunal nivå för att tillskansa främst den egna institutionen mer resurser.

Det är brukarinflytandets demokratiska för- och nackdelar som skall uppmärksammas i denna rapport. Den tillgängliga kunskapen om erfarenheterna av brukarinflytandet är begränsad. Trots att den svenska demokratin och dess utveckling har stått i fokus för omfattande utredningar under senare år har frågan om brukarinflytandets demokratiska tvetydighet inte tillmätts någon egentlig uppmärksamhet. Varken Kommundemokrati-kommittén⁴, som i dagarna har kommit med sitt slutbetänkande,

⁴ Kommittén skall föreslå åtgärder för att stärka den medborgerliga insynen och deltagandet i den kommunala demokratin (Dir 1999:98). Konstitutionsutskottet har konstaterat att "behovet av uppföljning och utvärdering inte tillgodoses genom de direktiv som regeringen beslutat vad gäller åtgärder för att stärka den kommunala demokratin" (1999/2000:KU13, s. 14).

eller Demokratiutredningen har belyst dessa frågor på något övergripande sätt.

1.2 Uppdraget

Det övergripande syftet med uppdraget är att studera "hur nuvarande möjligheter till brukarinflytande i Sveriges kommuner och landsting fungerar inom ramen för den representativa demokratin." I uppdraget ingår att:

- kartlägga i vilken omfattning kommunerna använder sig av olika former för brukarinflytande,
- analysera i vad mån olika former av brukarinflytande initieras uppifrån från politiskt håll eller nedifrån från brukarna själva,
- analysera hur begreppet brukare uttolkas på olika områden och i olika kommuner,
- analysera i vad mån brukarna anser sig ha fått mer inflytande genom de nya formerna samt huruvida dagens regler ger tillräckliga möjligheter till inflytande,
- analysera om brukarinflytandet fungerar som en skola i demokrati,
- generellt försöka analysera om det finns negativa konsekvenser av vidgat brukarinflytande ur demokratisk synvinkel och att undersöka om problem med ansvarsutkrävande har aktualiserats i kommunerna samt,
- analysera om det finns belägg för uppfattningen att brukarinflytandet gynnar de resursstarka samt om det finns möjliga vägar för att åtgärda eventuella problem.

Rapportens uppläggning

Rapporten är upplagd på följande vis. I kapitel 2 följer en beskrivning av utgångspunkterna för uppdraget. Efter en kort redogörelse för brukarinflytandets historiska utveckling definieras begreppet brukarinflytande. Därefter redogörs för

brukarinflytandets olika former och inom vilka områden vi studerar brukarinflytande i den här rapporten. I kapitel 3 redovisas resultaten av den kartläggning av brukarinflytandet som har genomförts med hjälp av en enkät ställd till landets samtliga kommuner. I kapitel 4 studeras brukarnas inflytande i de olika brukarråden. I kapitel 5 studeras huruvida brukarinflytandet kan fungera som en skola i demokrati. I kapitel 6 diskuteras några av de utmaningar brukarinflytandet kan innebära för den representativa demokratin. Bland annat uppmärksammas relationen mellan kommunen och brukarna och eventuella problem med ansvarsutkrävande. Frågan om brukarnas representativitet uppmärksammas i kapitel 7. I kapitel 8 följer avslutningsvis en sammanfattning av utredningens viktigaste resultat.

2 Utgångspunkter för uppdraget

2.1 Från samråd till beslutsmakt

Brukarinflytandet infördes på den politiska dagordningen i början av 1980-talet. Själva brukarbegreppet är inlånat från Danmark, där brukarinflytandet fördes upp på den politiska dagordningen tidigare än i Sverige, och det danska begreppet *bruger*. Tidpunkten för brukarinflytandets införande i Sverige sammanfaller med socialdemokraternas återtagande av regeringsmakten efter en period med borgerlig regeringsmakt 1982 (Rothstein 1991:76; se även Strandberg 1998:312ff). I den omfattande förnyelse av den offentliga sektorn som partiet påbörjade vid denna tidpunkt stod frågan om medborgarnas deltagande och inflytande i centrum (Mellbourn 1986; Möller 1996). Dåvarande civilministern, Bo Holmberg, menade att ett ökat brukarinflytande var den yttersta konsekvensen av den allmänna decentraliseringsidé som nu tog form (Mellbourn 1986:40). I mångt och mycket stod individen i centrum för den politiska debatten såväl från höger- som vänsterhåll (SOU 1996:177, s. 60) på 1980-talet och samtidigt som de borgerliga partierna förespråkade ökad valfrihet öppnade den socialdemokratiska regeringen upp för ett ökat inflytande inom de kommunala verksamheterna. Socialdemokraternas nyväckta intresse för frågan om brukarinflytande ses som en reaktion på de borgerliga partiernas förespråkande av ökad valfrihet. Genom att ge brukarna förbättrade möjligheter att påverka de offentliga serviceverksamheter man själv nyttjar hoppades man från socialdemokratiskt håll undvika att medborgarna söker sig till privata alternativ (Strandberg 1998:328; Mellbourn 1986:41).

Trots att frågan om ökad delaktighet och ökat ansvar för brukarna sågs som en viktig del av förnyelsepolitiken ledde diskussionen inte till några konkreta resultat under större delen av 1980-talet. Brukarinflytandet var föremål för ett flertal utredningar men "de Holmbergska visionerna [stannade] i allt

väsentligt på det retoriska planet" (Möller 1996:233).⁵ Talande för detta är 1983 års Demokratiberedning som bland annat hade i uppgift att "utreda och utveckla den kommunala demokratin", däribland olika former för brukarinflytande och brukarmedverkan (SOU 1985:28). I slutbetänkandet diskuterade en rad förslag på hur brukarinflytandet kunde stärkas men samtliga förslag avvisades av utredningen själv. Istället tog man fasta på en allmän målsättning om att samråd bör ske mellan brukarna och de anställda. De mer långtgående formerna ansågs stå i konflikt med den representativa demokratin (SOU 1985:28; se också Möller 1996:231f). Än var tiden inte mogen för att förverkliga visionerna och en av de främsta anledningarna här till var oviljan att släppa ifrån sig makt från politiskt håll.

Förslagen från Demokratiberedningen aktualiserades något år senare. I propositionen *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting* föreslås ett införande av bestämmelser om villkorad delegation. Enkelt uttryckt innebär bestämmelserna att ansvarig nämnd kan delegera beslutsbefogenheter till de anställda med villkoret att de skall höra representanter för brukarna innan beslut fattas. Vidare tar man ställning för ett fortsatt samrådsförfarande (prop. 1986/87:91). Bestämmelserna om samrådsförfarande och villkorad delegation infördes i kommunallagen och finns med vissa språkliga förändringar också med i den nya kommunallagen från 1991. I den nya kommunallagen genomförs också förändringar i de allmänna delegationsbestämmelserna, vilket i sin tur innebar att möjligheterna att åstadkomma ett reellt brukarinflytande förbättras något. Detta tack vare två olika förändringar. För det första utvidgas det beslutsområde som är möjligt att delegera till de verksamhetsansvariga, vilket innebär att fler befogenheter än tidigare kan komma ifråga för villkorad delegation. För det andra får förvaltningscheferna större möjlighet att delegera vissa befogenheter vidare till de anställda (Möller 1996:233).

I och med den nya kommunallagen hade alltså de formella möjligheterna att åstadkomma ett reellt brukarinflytande ökat jämfört med situationen tio år tidigare. En utredning visade

⁵ För en beskrivning av utvecklingen inom skolans område, se Lindbom 1995.

emellertid att möjligheterna endast utnyttjades i begränsad omfattning (SOU 1993:90, s. 305). I den dåvarande borgerliga regeringens påföljande proposition *Lokal demokrati* diskuterades tänkbara orsaker till denna utveckling. Den mest troliga förklaringen påstås vara att de nuvarande formerna inte ger utrymme för ett så långtgående inflytande som är önskvärt. Av propositionstexten framgår att "gällande regler hindrar nyttjarna från ett större inflytande än vad som är möjligt inom ramen för villkorad delegation eller ett rådgivande organ" (prop 1993/94: 188, s. 70). Som ett resultat av denna proposition införs i kommunallagen bestämmelser om så kallade självförvaltningsorgan. Kortfattat innebär bestämmelserna att ansvarig nämnd kan delegera till ett självförvaltningsorgan att helt eller delvis sköta driften av en verksamhet. I självförvaltningsorganen skall brukarna, eller företrädare för desamma, vara i majoritet. Med införandet av självförvaltningsorganen tog utvecklingen ännu ett steg framåt. Hur stora inflytandemöjligheter brukarna egentligen har i och med självförvaltningsorganen har dock varit föremål för diskussion. Bland annat har beslutskompetensen ifrågasatts av Höök som menar att det endast är en begränsad mängd frågor som kan hänföras till 'driften' av en verksamhet (Höök 2000:349).⁶

Det är också en önskan om att öka brukarnas möjligheter till reellt inflytande ytterligare som ligger bakom försöket med de lokala styrelserna med brukarmajoritet inom såväl grund- som gymnasieskolan. Försöket bygger på bestämmelserna om självförvaltningsorgan samtidigt som man har försökt att undvika kommunallagens begränsningar genom speciallagstiftning.⁷ I de lokala styrelserna sitter brukarna i majoritet med långtgående möjligheter att besluta i för verksamheten avgörande frågor. Den ursprungliga försöksperioden på fem år har nu förlängts. Försöket kommer att pågå fram till halvårsskiftet år 2003.⁸

Jämfört med de bestämmelser om samrådsförfarande mellan brukare och anställda som infördes i kommunallagen i slutet av

⁶ För en mer ingående diskussion se Höök 2000:349f.

⁷ Se SFS 1996:605, SFS 1997:642.

⁸ Försöket inleddes den 1 juli 1996 och skulle ha avslutats den 31 juni 2001.

1980-talet har vi idag tagit ett kliv framåt. Successivt har nya bestämmelser införts och föremålet för förändringarna sägs ha varit att öka möjligheterna till ett reellt inflytande. Mest långtgående är det försök med lokala styrelser med brukar-majoritet där brukarna har reell beslutsmyndighet som idag pågår inom grund- och gymnasieskolan. Innan vi går över till att studera hur brukarinflytandet har fungerat i praktiken måste vi definiera begreppen.

2.2 Att definiera begreppet brukarinflytande

Även om det råder stor enighet när det gäller den grundläggande betydelsen – att brukarna skall ha inflytande över de verksamheter de nyttjar – finns det såväl i den vetenskapliga som i offentliga debatten olika uppfattningar om i vilka former brukarinflytandet kan äga rum. I detta avsnitt diskuteras innebörden i själva begreppet och i avsnitt 2.3 diskuteras brukarinflytandets olika former. Som begreppet signalerar finns det två bärande element som bör diskuteras. Vilka är för det första att betrakta som brukare? Och vad ligger för det andra i begreppet inflytande?

Vilka är att betrakta som brukare?

Frågan om vilka som betraktas som brukare skall här besvaras på ett principiellt plan. Vad är kännetecknande för brukarbegreppet? Vilka är att betrakta som brukare i teorin? Den empiriska frågan om vilka som i praktiken betraktas som brukare av de offentliga verksamheterna återkommer vi till i resultatredovisningen.

Brukarens rätt till deltagande grundas på det faktum att man nyttjar en offentlig serviceverksamhet. För att man skall kunna tala om brukare krävs det emellertid att tjänsterna nyttjas på ett speciellt sätt. Brukare är "... personer som nära och personligt berörs av en kommunal verksamhet och som i regel utnyttjar den

kontinuerligt under en relativt lång period." (Ds 1991:18, s. 38; se också prop 1986/87:91, s. 15). Det faktum att tjänsterna förutsätts *beröra* brukaren på ett personligt sätt samt *nyttjas* under en längre tidsperiod innebär att de medborgare som har mer tillfälliga och kortvariga kontakter med olika kommunala serviceverksamheter inte är att betrakta som brukare. Typiska brukare är de äldre som nyttjar ett särskilt boende under en längre period eller föräldrar som har barn inom den kommunala barnomsorgen. Patienter som tillfälligt besöker olika vårdinrättningar eller de personer som nyttjar den kommunala sophämtningen är däremot inte att betrakta som brukare. Även om det är vanskligt att ta ställning till vad som personligt berör våra vardagliga liv finns det en påtaglig skillnad mellan att nyttja kommunal barnomsorg och sophämtning.

I den statsvetenskapliga forskningen är det vanligt att man skiljer mellan begreppen brukare, klient och kund/konsument. Medborgarna kan i sin relation till staten inta någon eller några av dessa roller. Enligt den danske statsvetaren Jens Hoff bestäms den roll medborgaren tillskrivs i olika sammanhang dels av en autonomidimension och dels av en servicedimension (Hoff 1993). Autonomidimensionen handlar om graden av medborgarnas autonomi i förhållande till staten i termer av så kallade exitmöjligheter. Är medborgaren beroende av den serviceverksamhet som han eller hon nyttjar eller finns det möjlighet till exit (utträde), dvs. att byta serviceproducent? Servicedimensionen handlar om i vilken utsträckning serviceproducenten har ett 'kontrollerande' eller 'hjälpande' syfte. Rollen som brukare hamnar någonstans i mitten längs de båda skalorna. När det gäller autonomidimensionen finns möjligheter till exit men ett byte av serviceproducent är ofta förknippat med relativt höga tröskeleffekter. Vad beträffar servicedimensionen är den serviceverksamhet som brukaren nyttjar vare sig en ren hjälpverksamhet eller en ren kontrollverksamhet. Rollen som kund/konsument respektive klient kan snarare placeras vid autonomidimensionens respektive ytterkanter. Samtidigt som klientrollen kännetecknas av ett stort beroende i relation till

staten är kund/konsumentrollen förknippad med en frihet att själv välja mellan alternativa serviceproducenter.

Dessa roller tenderar att överlappa varandra. Samtidigt som man är medborgare kan man också vara brukare, klient eller kund. I rapporten bortser vi från det faktum att medborgaren kan inta flera av dessa roller samtidigt och koncentrerar oss på rollen som brukare. Man skulle också kunna argumentera för att det är en empirisk fråga huruvida medborgaren upplever sig som exempelvis brukare eller klient i relationen till en viss serviceproducent men detta har vi inte heller möjlighet att belysa i rapporten.⁹

Utgångspunkten för uppdraget är det brukarbegrepp som presenterades ovan. Någon mer precis definition än så finns inte utifrån det rådande regelverket på området. Det finns ingen legal definition av begreppet brukare som i rättslig mening stadgar vilka som är att betrakta som brukare inom respektive verksamhetsområde. Det är upp till kommuner och landsting att själva avgöra vilka som skall betraktas som brukare inom de olika verksamhetsområdena. Hur detta har fungerat i praktiken återkommer vi till längre fram.

Vad avses med inflytande?

När begreppet inflytande skall preciseras är det viktigt att ta ställning till *vad* brukarna är tänkta att utöva inflytande över. Eftersom brukarinflytandet betraktas som ett komplement till den representativa demokratin är den vägledande tanken att brukarna skall ha inflytande över politikens så kallade output (Höök 2000:348). Mycket enkelt uttryckt delas den politiska processen in i två huvuddelar, beslutsfattande och genomförande. Om man försöker påverka beslutsfattandet påverkar man politikens input och om man påverkar genomförandet av de

⁹ Som ett exempel kan nämnas att Möller mot bakgrund av det tydliga beroendeförhållande många äldre uppvisar gentemot personalen inom äldreomsorgen hävdar att man bör ifrågasätta om brukarbegreppet är tillämpligt. I detta sammanhang anses klientbegreppet vara mer passande (Möller 1996:357).

fattade besluten påverkar man i outputledet. Brukarna har enbart beslutanderätt i frågor som tillhör outputledet även om man, som vi skall återkomma till nedan, kan ta initiativ och försöka påverka även politikens input (Höök 2000:345). Brukarnas primära uppgift är att "inom ramen för de politiska beslut som har tagits angående verksamhetens mål och ekonomiska resurser" påverka verksamheternas utformning (Jarl 1999:154).

Uppfattningen i stora delar av såväl den offentliga debatten som den statsvetenskapliga forskningen är att brukarna ses som representanter för ett gruppintresse och att brukarinflytande betecknar ett kollektivt deltagande och inflytande (Ds 1991:18; prop 1986/87:91; Lindbom 1995; Möller 1996; Montin 1998a; Jarl 1999). I det uppdrag som redovisas i denna rapport är det också det kollektiva brukarinflytandet som står i fokus. Utgångspunkten är kommunallagens bestämmelser om brukarinflytande och precis som Möller har påpekat kan det "enligt kommunallagens paragrafer aldrig handla om ett individuellt brukarinflytande" (Möller 1996:236).

I såväl den vetenskapliga som i den offentliga debatten betecknar begreppet brukarinflytande en uppsjö av relationer mellan brukarna och exempelvis de anställda inom den kommunala verksamheten, alltifrån samrådsgrupper till styrelser med formell beslutsmyndighet. Så görs också i beskrivningen av det uppdrag som redovisas i denna rapport. Användandet av begreppet är med andra ord frångått från den empiriska frågan huruvida man kan tala om ett reellt inflytande i praktiken. Detta är problematiskt eftersom det i allra högsta grad är en empirisk fråga huruvida de olika formerna verkligen handlar om ett reellt inflytande. Kan man exempelvis ha inflytande om man är ledamot i ett rådgivande brukarorgan? Är inte möjligheterna att nå reellt inflytande större om man sitter i en styrelse med formell beslutsmyndighet? Det enda försök som egentligen har gjorts att precisera begreppet är att man skiljer begreppet brukarinflytande från begreppet brukarmedverkan. Medan brukarinflytandet reserveras för brukarnas "deltagande i den kommunala beslutsprocessen [...] inte endast på verkställighetsnivå utan även i beslutsfattandet" avser brukarmedverkan brukarnas

direkta medverkan i "vardagsnära frågor som rör verksamheten och olika aktiviteter" (prop 1986/87:91, s. 18; se även Ds 1991:18). Skillnaden sägs således ligga i att brukarinflytande-begreppet stadgar rätten att vara med och fatta för verksamheten centrala *beslut*.

Sammanfattningsvis avses med brukarinflytande i denna rapport ett kollektivt deltagande från brukarnas sida. Begreppet används som en samlingsbeteckning för flera olika former i vilka brukarna kan utöva deltagande och eventuellt inflytande. I det följande avsnittet diskuteras de olika formerna närmare.

2.3 Brukarinflytandets olika former

Utgångspunkten för uppdraget är de former för brukarinflytande som sker inom ramen kommunallagens bestämmelser. Det är emellertid vanligt att man i den offentliga debatten använder begreppet brukarinflytande om ytterligare former för deltagande. Nedan redogörs mer ingående dels för kommunallagens bestämmelser om brukarinflytande och dels för de andra former som förekommer i debatten.

Brukarinflytande i kommunallagens mening

I kommunallagen återfinns för det första en bestämmelse om samråd som innebär att nämnderna skall verka för att samråd sker med brukarna av verksamheterna.¹⁰ Bestämmelsen är förhållandevis vag och skall ses som en allmän målsättning. Nämnderna är inte skyldiga att samråda med brukarna av verksamheterna. Brukarna kan inte heller med utgångspunkt i denna bestämmelse formulera några krav på att samråd skall ske. Ett uteblivet samråd innebär inte heller att ett taget beslut blir ogiltigt (se Höök 2000). Baserat på bestämmelserna om samråd kan vi för det första tala om *samråd på institutionsnivå* där brukarna ingår tillsammans med representanter för de anställda.

¹⁰ Se vidare Kommunallagen 6 kap., 8 §.

För det andra kan man med utgångspunkt i denna bestämmelse tala om *samråd på kommunal och regional nivå*. Inom flera kommunala och landstingskommunala verksamhetsområden finns sedan en lång tid tillbaka en samråds tradition. Inom t.ex. äldreomsorgen och omsorgen om funktionshindrade är det vanligt med samrådsförfarande mellan representanter för brukarna alternativt brukarorganisationerna och tjänstemän och politiker. Samråds traditionen grundas inte enbart i kommunallagens bestämmelser utan har också rötter i relevant speciallagstiftning så som socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen och Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) (se t.ex. SOU 1988:65).

I kommunallagen finns för det andra bestämmelser om *villkorad delegation*.¹¹ Bestämmelsen bygger på de delegationsbestämmelser som reglerar delegationen av ärenden från nämnd till de anställda inom de kommunala verksamheterna. Bestämmelserna innebär att en nämnd kan uppdra åt en eller flera anställda att fatta beslut på nämndens vägnar med *villkoret* att de som brukar nämndens tjänster skall få tillfälle att lägga fram förslag eller yttra sig innan beslutet fattas. Nämnden får också bestämma att de anställda endast får fatta beslut om representanter för brukarna har accepterat eller tillstyrkt beslutet.

För det tredje finns det i kommunallagen bestämmelser om så kallade *självförvaltningsorgan*.¹² Bestämmelserna innebär att en nämnd – under förutsättning att kommunfullmäktige har beslutat detta – får ge i uppdrag åt ett självförvaltningsorgan att i olika utsträckning sköta driften av en viss anläggning eller institution. Det specialförsök med brukarinflytande som för närvarande pågår inom såväl grundskolan som gymnasieskolan bygger på bestämmelserna om självförvaltningsorgan. I skolans fall har man emellertid i syfte att vidga *de lokala styrelsernas* befogenheter gjort undantag från de bestämmelser som finns i kommunallagen. De lokala styrelserna har tilldelats ett mer omfattande kompetensområde genom att beslutsbefogenheter som enligt grundskoleförordningen och läroplanen tidigare har

¹¹ Se vidare kommunallagen 6 kap., 38 §.

¹² Se vidare kommunallagen 7 kap., 18-22 §§.

legat under den ansvariga nämnden och/eller rektorn har delegerats till den lokala styrelsen (Ds 1995:103).

Gemensamt för dessa former för brukarinflytande är att det handlar om ett kollektivt inflytande som sker inom ramen för ett mer eller mindre formaliserat råd eller organ. I samtliga brukarråd ingår representanter för såväl brukarna som de anställda. I självförvaltningsorganen och i de lokala styrelserna skall brukarna vara i majoritet. Med undantag av samråd på kommunal nivå och lokala styrelser inom skolan är möjligheterna att skilja de olika formerna åt i praktiken små. Det är sällan som de olika formerna har *ett* namn eller *en* beteckning som är specifik för den aktuella formen (se t.ex. Montin 1996:89). På skolans område talar till exempel om förvaltningsråd, föräldraråd eller föräldrastyrelser utan att närmare precisera vilka bestämmelser den aktuella formen bygger på. Detta innebär att vi fortsättningsvis kommer att använda termen brukarråd för samtliga former om inget annat anges. Det skall också tilläggas att möjligheterna att utöva ett reellt inflytande i teorin skiljer sig åt mellan de olika formerna. Medan de brukarråd som bygger på bestämmelserna om samråd primärt är rådgivande har man större möjligheter att fatta reella beslut i de brukarråd som bygger på bestämmelserna om villkorad delegation och självförvaltningsorgan.

Ytterligare former för brukarinflytande

I den offentliga debatten är det inte bara de former som har diskuterats ovan som förknippas med brukarinflytande. Brukarna kan också utöva inflytande i kooperativ form. Ytterligare en form av brukardeltagande som kommer att inkluderas i rapporten är deltagande inom ramen för så kallade *brukarkooperativ*. Kooperativ kan finnas i flera olika former och drivas av flera olika aktörer, vilket skapar vissa gränsdragningsproblem. Kommunen kan genom avtal lägga ut driften av en verksamhet på entreprenad till enskilda företag, kooperativ och föreningar. Konstitutionsutskottet hävdar i det betänkande

som var upprinnelsen till det uppdrag som redovisas i denna rapport att "vissa typer av driftsentreprenader innehåller en inflytandekomponent. Verksamheter som bedrivs av brukare i entreprenadform, t.ex. föräldrakooperativa daghem, har en sådan karaktär. Om däremot ett privat företag i entreprenadform driver en verksamhet som kommunen har ansvaret för, är det ett rent affärsmässigt förhållande mellan företaget och kommunen" (1999/2000 KU13). Även om man naturligtvis kan tala om inflytande och delaktighet från brukarnas sida även inom ramen för personalkooperativ etc är det på de så kallade brukarkooperativen vi väljer att fokusera i denna rapport.

En form för lokalt deltagande som ligger i gränslandet mellan vad som kan betraktas som deltagande och påverkan för brukarna respektive för medborgarna är de så kallade *områdestyrelserna*. En områdestyrelse, ibland kallad en opolitisk nämnd, är en styrelse som representerar flera olika verksamheter, ofta inom ett begränsat geografiskt område. Antalet områdestyrelser i kommunerna är begränsat även om det finns exempel på områdestyrelser i bland annat Örebro och i Svågadalen. Det förs också diskussioner om att införa områdestyrelser i fler kommuner (Montin 1998a; Olsson 1999:77). I föreliggande rapport betraktas inte områdestyrelserna som en form av brukarinflytande. Den främsta anledningen är att områdestyrelserna snarare kan ses som en deltagandeform där man deltar i rollen som medborgare. Eftersom representanterna till områdestyrelsen väljs genom direktval i området är områdestyrelsen snarare en politisk styrelse än en brukarstyrelse, menar Montin (Montin 1998a:46).

I uppdraget ligger fokus på det kollektiva brukarinflytandet och det får till följd att alla individuella kontakter mellan brukarna och de enskilda verksamheterna inte kommer att uppmärksammas. Exempelvis karakteriseras inte enskilda föräldrars kontakter med lärare eller enskilda äldres kontakter med vårdpersonalen som brukarinflytande. En annan form av individuellt deltagande som därmed faller utanför uppdraget är det så kallade *kund- och brukarvals-systemet*. Systemet innebär att brukaren disponerar en summa pengar, till exempel i form av

skolpeng eller en servicevoucher. Med pengens/vouchern betalar brukaren för en tjänst från en utförare, vilken man själv väljer. Kund- och brukarvalsystemet erbjuder visserligen brukaren en form av inflytande som "ligg[er] i själva valmöjligheten och möjligheten att byta utförare, om tjänsten inte utfaller till belåtenhet" (1999/2000:KU13). Det inflytande som brukaren utövar är snarare av individuell än av kollektiv natur. Vidare brukar man inom den statsvetenskapliga litteraturen skilja mellan påverkan genom voice och exit eller, med de svenska översättningarna, mellan påverkan genom protest och utträde. I litteraturen förknippas brukarinflytandet så gott som uteslutande med voicealternativet (se t.ex. Klasson 2000; Rothstein 1991; SOU 1996:177, s 93).

Ytterligare ett sätt att göra brukarna delaktiga i de offentliga serviceverksamheterna är att genomföra så kallade *brukarundersökningar*. I en brukarundersökning ombeds brukarna, ofta i enkätform, ange sina synpunkter på verksamheternas utformning och på den service de erhåller. Inte heller brukarundersökningar ingår i detta uppdrag. En av anledningarna är att de främst skall ses som uttryck för ett individuellt deltagande. Det främsta syftet med brukarundersökningar är att förbättra kvaliteten på den aktuella verksamheten och inte, som i fallet med de former för brukarinflytande som har diskuterats ovan, att öka brukarnas delaktighet och inflytande. Vad det handlar om, menar Statskontoret, är en möjlighet att uttrycka sina preferenser snarare än att involvera brukarna i beslutsprocessen (Statskontoret 1999b:8). Brukarundersökningarna kan också ses i ett bredare perspektiv. Inom flera kommunala och landstingskommunala verksamheter pågår ett omfattande kvalitetsarbete som dels kan ta sig uttryck i brukarundersökningar i enkätform men också i så kallade brukarrevisioner eller olika former av kvalitetssystem. Detta betonas särskilt inom socialtjänstens verksamheter, däribland omsorgen om funktionshindrade och individ- och familjeomsorgen (Jess 1998; Länsstyrelsen i Stockholm 2000; Tengvald m.fl. 1999). Detta arbete bygger främst på en önskan om att stärka den enskildes ställning och därför ingår inte heller detta i vår rapport.

Avgränsningarna gentemot det individuella deltagandet innebär inte, och det är viktigt att betona, att denna typ av deltagande och påverkan skall ses som mindre betydelsefull eller aktuell. Tvärtom framhävs ofta enskilda kontakter mellan brukare och de anställda som en grundförutsättning för ett väl fungerande brukarinflytande i kollektiv bemärkelse. I takt med att möjligheterna att byta serviceproducent har ökat under senare år fästs också allt större vikt vid brukarens behov av att kunna påverka genom att välja serviceproducent. Inom flera verksamhetsområden används också brukarundersökningar som ett sätt att utvärdera verksamheten. Statskontoret har exempelvis visat att ca sju procent av landets kommuner tillämpade någon form av kund- och brukarval under 1998 (Statskontoret 1999a:67). Vidare använde knappt hälften av kommunerna under samma år olika former av medborgar- eller brukarundersökningar (Statskontoret 1999a:65).¹³ Som berördes inledningsvis kan även satsningarna på valfrihetsdemokrati ses som ett sätt att skapa ökat engagemang bland brukarna och som ett sätt att försöka förbättra demokratins tillstånd. Huruvida så är fallet eller inte är någonting som faller utanför detta uppdrag att ta ställning till.

Sammanfattningsvis riktas intresset i rapporten på brukarinflytande inom ramen för de bestämmelser som kommunallagen medger samt deltagande i så kallade brukarkooperativ. Däremot kommer vi att bortse ifrån deltagande inom ramen för områdesstyrelser, kund- och brukarvalssystem och brukarundersökningar.

¹³ Statskontoret har sedan 1998 regeringens uppdrag att "kartlägga samtliga kommuners och landstings organisations-, styr- och verksamhetsformer". Inom ramen för detta uppdrag sändes våren 1999 en enkät ut till samtliga kommuner. Uppgifterna om förekomst av kund- och brukarval samt brukarundersökningar är hämtade från denna enkät. I anknytning till dessa frågor ställdes också frågor om så kallade brukarrelationer. Kartläggningen skall ske på regelbunden basis och i arbetet med att utveckla insamlingsförfarandet har Statskontoret kommenterat de olika nyckeltalens tillförlitlighet. Nyckeltalet kund- eller brukarvalssystem är det nyckeltal som bedöms ha "störst tillförlitlighet" av de ovan nämnda nyckeltalen medan de nyckeltal som berör andra former av brukarrelationer är mer problematiska (Statskontoret 1999a:125). Till detta återkommer vi i avsnitt 3.1.

2.4 Aktuella verksamhetsområden

Brukarinflytandet är något som idag diskuteras och prövas inom flera kommunala (landstingskommunala) verksamhetsområden. De områden som kommer att ingå i denna rapport är *grundskolan, gymnasieskolan, barnomsorgen, äldreomsorgen, omsorgen om funktionshindrade, individ- och familjeomsorgen, och kultur- och fritidssektorn*. Gemensamt för dessa områden är att de är kommunala, i något fall landstingskommunala, verksamheter som producerar en service som kommer medborgarna till godo. Ett gemensamt drag är också att den omfattande decentralisering som skedde i början av 1990-talet i mångt och mycket har skapat formella förutsättningar för brukarinflytande (Se t.ex. Ds 1991:18). Inom alla områden är också delaktighet och medbestämmande frågor som betonas. Det finns dock en viss variation mellan områdena beträffande i vilken utsträckning man lägger vikt vid ett kollektivt eller ett individuellt deltagande och medbestämmande.

Grundskolan är något av ett pionjärområde vad beträffar brukarinflytandet, mycket tack vare det nu pågående försöket med de lokala styrelserna med föräldramajoritet. Frågor om delaktighet och inflytande är också centrala och lyfts upp i dagens speciallagstiftning. Föräldrarollen får sägas vara en av de medborgarroller där förutsättningarna för engagemang och delaktighet är som bäst. Trots att eleverna är de egentliga brukarna av skolan ses det naturligt att betrakta föräldrarna som brukare (Ds 1991:18, s. 39). Även inom *gymnasieskolan* förekommer försöksverksamhet med lokala styrelser. I gällande speciallagstiftning intar också frågor om inflytande och medbestämmande en central roll. Exempelvis finns det bestämmelser som säger att det på varje gymnasieskola skall finnas en skolkonferens – ett organ för informationsutbyte, samråd och gemensamma diskussioner mellan rektor, personal och elever (SOU 1996:22, s. 212). Stor tonvikt läggs emellertid också vid det individuella elevinflytandet i form av dagliga kontakter mellan elever och skolpersonal. Vidare är *barnomsorgen* också ett område där kollektivt brukarinflytande ses som något naturligt

(Möller 1996:42). På samma sätt som i grundskolan anses föräldrarollen vara förknippad med ett stort engagemang och intresse för att delta och utöva inflytande. Även här är det föräldrarna som betraktas som brukare även om det är barnen som är de egentliga brukarna.

Inom *äldreomsorgen* har frågan om de äldres möjligheter till inflytande uppmärksamrats allt mer. Genom ett riksdagsbeslut från 1987 ställde sig statsmakterna bakom ett ökat inflytande på detta område. I den proposition som föregick beslutet lyfte man dels fram behovet av olika former av samrådsgrupper, t.ex. förtroenderåd och boenderåd, och dels påtalade man vikten av att de lokala pensionärsorganisationerna bör ges ett utökat inflytande (se prop. 1987/88: 176). Att åstadkomma ett kollektivt inflytande inom äldreomsorgen anses dock vara förknippat med vissa problem, mycket beroende på de förutsättningar som råder hos själva brukargruppen. Många äldre befinner sig i ett beroendeförhållande till personalen och anser inte att det är så angeläget att påverka sin situation (Möller 1998). Eftersom en del äldre kan ha svårt att företräda sig själva ses olika former av företräderskap som naturliga (Ds 1991:18). Inom äldreomsorgen finns det starka pensionärsorganisationer och en gammalt tradition av att satsa på samråd på kommunal nivå genom så kallade pensionärsråd (se t.ex. Socialstyrelsen 2000b).

Även när det gäller *omsorgen om funktionshindrade* ses det kollektiva brukarinflytandet som viktigt (Socialstyrelsen 1999a:21). I detta område ingår olika typer av funktionshinder – såväl fysiska som psykiska – och någon närmare indelning mellan de olika funktionshindren kommer inte att göras. På samma sätt som inom äldreomsorgen är möjligheterna att åstadkomma ett kollektivt inflytande inom omsorgen om funktionshindrade förknippade med vissa svårigheter. I båda fallen finns en etablerad tradition av företräderskap vilket innebär att brukarna själva kan ha svårt att göra sin röst hörd. Det finns också många och starka organisationer som av tradition är framgångsrika i påverkanshänseende (Möller 1998:27). Omsorgen om funktionshindrade tillhör också de

områden där man lägger stor vikt vid att öka brukarnas individuella deltagande. Exempelvis lägger Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och Lagen om assistentersättning (LASS) stor tonvikt på den enskildes möjligheter att bestämma över sin situation.

Till viss del kännetecknas även *individ- och familjeomsorgen* av samma förutsättningar som äldreomsorgen och omsorgen om funktionshindrade. Även på detta område innebär den befintliga lagstiftningen att stor tonvikt läggs vid det individuella inflytandet och medbestämmandet. Samtidigt försvåras det kollektiva inflytandet av att det finns en kvarvarande förmyndartradition på området (Lilja 1990:17). Slutligen ses ett kollektivt brukarinflytande också som något naturligt inom *kultur- och fritidssektorn*. Området är tämligen heterogent och det finns en strävan att ge brukarna ökade möjlighet till inflytande i olika verksamheter (Ds 1991:18). Detta kan bland annat ske genom att överlåta åt olika föreningar att sköta driften av olika anläggningar (SOU 1998:76, s. 135). Interesse för ett kollektivt brukarinflytande finns även inom *hälso- och sjukvården* (se t.ex. Svenska diabetesförbundet 2000; Cedergren & Bylund 1998). Det är dock de individuella formerna för inflytande och delaktighet som i mångt och mycket har stått i fokus för landstingens arbete. Delvis handlar det om att stärka patientens möjligheter att välja vårdcentral och läkare, men också om att åstadkomma strukturer för klagomålshantering etc. (Möller 1998:27). Förutsättningarna för att åstadkomma ett kollektivt inflytande är till viss del begränsade eftersom många av de kontakter som brukarna har med vården är tillfälliga och kortvariga (Ds 1991:18, s. 60).

Sammanfattningsvis finns inom de ovan berörda verksamhetsområdena förutsättningar för ett mer eller mindre välutvecklat kollektivt brukarinflytande. Inom samtliga områden finns det en uttalad ambition att öka de berördas inflytande och påverkansmöjligheter. Det som skiljer sig åt mellan de olika områdena är främst att det råder olika förutsättningar för de olika brukargrupper. Medan man som brukare av grundskolan, barnomsorgen och i viss mån gymnasieskolan och kultur- och

fritidssektorn bedöms ha goda förutsättningar för delaktighet och medverkan ser det delvis annorlunda ut för brukare av äldreomsorgen, omsorgen om funktionshindrade, individ- och familjeomsorgen och hälso- och sjukvården.¹⁴

2.5 Tillvägagångssätt och material

I uppdraget ingår i första hand att analysera redan befintliga utredningar och redan befintligt material. Jag har fått tillgång till den befintliga forskningen och litteraturen genom omfattande litteratursökningar och genom kontakter med ansvariga på relevanta myndigheter och organisationer.¹⁵ Till grund för den resultatredovisning som följer ligger således både offentligt tryck, vetenskapliga forskarrapporter från olika universitet och högskolor, utredningsrapporter från berörda myndigheter och organisationer samt i vissa fall internt kommunalt utvärderingsmaterial. Resultatredovisningen har också kompletterats med dansk litteratur. Brukarinflytandet har kommit betydligt längre i Danmark än i Sverige och de danska erfarenheterna har varit en viktig inspirationskälla för den svenska debatten kring brukarinflytandet.¹⁶ Tanken med att använda dansk litteratur har varit

¹⁴ Man talar även om ett kollektivt brukarinflytande inom boendesektorn men denna sektor ägnar vi ingen uppmärksamhet i rapporten.

¹⁵ Litteratursökningarna har i huvudsak gjorts på Libris. Exempel på sökord som har använts är: Brukarinflytande, brukardeltagande, brukarmedverkan, brukare, föräldrainflytande, äldreinflytande, patientinflytande, elevinflytande, självförvaltning, kommunal organisation, demokratiexperiment, brukarråd, anhörigråd, brukarstyrelser, brukarorgan, äldreråd och handikappråd. Sökningar har också gjorts på diverse kombinationer av exempelvis följande sökord: medverkan, inflytande, deltagande, brukare, elever, föräldrar, pensionärer, äldre, anhöriga och funktionshindrade. Motsvarande sökningar har också gjorts i Mediearkivet och i Presstext samt på bl.a. Skolverkets, Socialstyrelsens, Statskontorets, Demokratitorgets och Svenska kommunförbundets hemsidor. Kontakta- de myndigheter och organisationer är bland annat Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Statskontoret, Socialstyrelsen, Skolverket, Riksförbundet Hem & Skola och Handikappförbundens samarbetsorgan. Kontakter har också tagits med forskare i Statsvetenskap vid Lunds universitet, Stockholms universitet och Örebro universitet och med tidningen Kommunaktuellt.

¹⁶ I Danmark är det sedan början av 1990-talet obligatoriskt med brukarråd (brugerbestyrelser) inom såväl grundskolan (folkeskolen), barnomsorgen som gymnasieskolan (Indenrigsministeriet 1998:19). Även inom äldreomsorgen och på folkbiblioteken är det vanligt med brukarråd (Floris & Bidsted 1996:36).

att komplettera den svenska forskningen när så krävs och inte att göra några systematiska jämförelser mellan de nordiska länderna.¹⁷

Till grund för resultatredovisningen ligger också en enkät om brukarinflytande till landets alla kommuner. Innan enkäten presenteras närmare skall det tilläggas att samtliga de områden som har diskuterats ovan, förutom hälso- och sjukvården som primärt är ett landstingskommunalt verksamhetsområde, kommer att ingå i den kartläggning av kommunernas arbete med brukarinflytande som vi skall återkomma till nedan. Däremot kommer inte hänvisningar göras till alla områden i den litteraturgenomgång som följer. Den främsta anledningen till detta är att forskningen om det kollektiva brukarinflytandet är mer utvecklad inom vissa områden än inom andra.

Den här typen av undersökning av brukarinflytandets omfattning och inriktning har inte gjorts tidigare. Som jag skall visa nedan är det första gången det görs ett försök att rikstäckande kartlägga brukarinflytandets förekomst i kommunerna och inom olika verksamhetsområden. Något försök att sammanställa den befintliga forskningen och litteraturen kring brukarinflytandet för att exempelvis ge ett svar på huruvida brukarinflytandet kan fungera som en skola i demokrati och huruvida det innebär att brukarna upplever ett ökat inflytande har inte heller gjorts tidigare. Arbetet försvåras av att det ännu finns stora luckor i den befintliga forskningen på området. Litteraturgenomgången fungerar som en slags inventering av forskningsläget och successivt i rapporten kommer jag att lyfta fram de frågeställningar där jag anser att vi behöver komplettera vår kunskap i framtiden.

¹⁷ Utredaren tillbringade våren 2000 fyra månader som gästforskare vid COS (Center for offentlig Organisation og Styring), Handelshögskolan i Köpenhamn.

3 Brukarinflytande i Sveriges kommuner

I uppdraget ingår att "kartlägga i vilken omfattning kommunerna använder sig av olika former av brukarinflytande". Detta har primärt gjorts genom ett enkätutskick till samtliga kommuner. Innan enkäten diskuteras närmare vill jag kortfattat redogöra för de ställningstaganden som har lett fram till enkätens utformning.

3.1 Att kartlägga brukarinflytandet

Idag är det frivilligt för kommunerna att använda sig av olika former av brukarinflytande, vilket betyder att det är behäftat med vissa svårigheter att överblicka dess omfattning. Kunskaperna om brukarinflytandets utbredning och omfattning är också påtagligt bristfälliga. Bland annat har Konstitutionsutskottet konstaterat att det finns ett behov av kontinuerliga uppföljningsinsatser när det gäller brukarinflytandet (1999/2000: KU13). Några försök till kartläggningar har dock gjorts. Statskontoret har sedan våren 1998 ett regeringsuppdrag att kartlägga kommunernas och landstingens organisations-, styr- och verksamhetsformer (Statskontoret 1999a). Som ett led i uppdraget sändes våren 1999 en enkät till samtliga kommuner. Enkäten var omfattande och innehöll ett par frågor om brukarinflytande. Enkäten är det hittills enda försök att ta ett övergripande och samlat grepp om frågan som har gjorts. Undersökningen är emellertid som vi skall återkomma till nedan behäftad med vissa problem. Vissa uppgifter om brukarinflytandets förekomst i kommunerna finns också att tillgå på Svenska kommunförbundets hemsida. Kommunerna har ombetts inkomma till kommunförbundet med uppgifter om de eventuella demokratiseringsåtgärder, däribland brukarinflytande, som pågår i kommunerna. Sammanställningen är emellertid allt annat än representativ. Vidare har Demokratiforum vid Göteborgsregionens kommunalförbund genomfört en kartläggning av det

pågående demokratiarbetet i kommunerna i Västra Götalandsregionen (Fridolf & Rydberg 1999).¹⁸

Förutom att kunskapsunderlaget är begränsat råder vissa begreppsliga oklarheter i de kartläggningar som har genomförts. En övergripande tendens är bristen på försök att skilja mellan *olika* former av brukarinflytande.¹⁹ Statskontoret frågar i sin kartläggning efter olika former av 'brukarrepresentation' samt brukarkooperativ och Svenska kommunförbundet placerar såväl brukarråd, brukarmedverkan som brukarinflytande under en och samma rubrik. I kartläggningen av demokratiseringsåtgärder i Västra Götaland skiljer man visserligen mellan begreppen 'organiserat brukarinflytande' och 'samverkan i syfte att öka brukarinflytandet', men det är oklart vari skillnaden består. Det finns därför all anledning att precisera begreppen. Även Statskontoret menar att bristen på definitioner leder till problem som behöver åtgärdas. Beträffande den egna undersökningen drar man slutsatsen att begreppet brukarrepresentation är "mindre känt och använt i kommunerna" och man bedömer att "framtida uppföljningar kräver klarare begrepp och gränsdragningar" (Statskontoret 1999a:126). Eftersom det finns stora skillnader mellan de tillgängliga kartläggningarna vad beträffar definitionerna av brukarinflytandet är det inte möjligt att göra jämförelser mellan dessa i syfte att ta fram en heltäckande bild.

Enkät om brukarinflytande

I syfte att komma till rätta med dessa problem och skapa en övergripande och sammanhängande bild av brukarinflytandets förekomst har en enkät om brukarinflytande inom ramen för detta uppdrag skickats till *samtliga* kommuner i landet. Enkäten har sänds till kommundirektören eller motsvarande i samtliga

¹⁸ Brukarinflytandet ingår som en post i denna kartläggning och materialet har samlats in genom telefonsamtal med kommunalråden i respektive kommun. Under våren 2001 pågår en uppdatering av kartläggningen.

¹⁹ Statskontoret skiljer visserligen brukarinflytande inom brukarkooperativ från brukarinflytande inom verksamheter i kommunal regi, men inom det sistnämnda området görs inga försök att särskilja mellan olika former för brukarinflytande.

kommuner. Den information som efterfrågas i enkäten rör kommunen som helhet och det har varit upp till varje kommun att avgöra vem eller vilka som skall besvara enkäten. Det vanligaste torde ha varit att enkäten har cirkulerat mellan olika förvaltningar i kommunen eller att någon har fått i uppdrag att samla in och sammanställa uppgifter från de olika förvaltningarna. Oavsett vilket tillvägagångssätt kommunen har valt råder det inget tvivel om att det är en arbetskrävande enkät att besvara. Att enkäten med stor sannolikhet har besvarats av flera personer i kommunen skall ses som en fördel. Frågorna är till största delen rent informativa frågor på vilka svaret torde bli mest rättvisande om de besvaras av dem som har en specifik sakkunskap om det aktuella området. Även på de frågor där vi är ute efter kommunens erfarenheter av brukarinflytandet torde svaren bli mest rättvisande om frågorna besvaras av de som 'vet mest'.

Ur kartläggningssynpunkt är det inte bara intressant att ta reda på inom *vilka* verksamhetsområden i kommunerna som det finns brukarinflytande utan också *vilka specifika former* av brukarinflytande som återfinns inom respektive område samt hur frekventa de olika formerna är. Enkäten utgår från de definitioner av begreppet brukarinflytande som diskuterades i avsnitt 2.3.²⁰ Fördelen med att utgå ifrån dessa definitioner är att det ger en enhetlig bild vilket underlättar jämförelser mellan olika kommuner och olika verksamhetsområden. Risken är att det i kommunerna kan finnas en viss osäkerhet om vilka former man faktiskt tillämpar vilket kan få till följd att några frågor upplevs som svåra att besvara. För att i möjligaste mån undvika oklarheter har en kortfattad beskrivning av de aktuella formerna bifogats enkäten. Vidare ingår endast de kommunala verksamhetsområden som har diskuterats i avsnitt 2.4 i enkäten.²¹

²⁰ De former som har ingått i enkäten är således samråd på institutionsnivå, samråd på kommunal nivå, villkorad delegation, självförvaltningsorgan och brukarkooperativ.

²¹ Hälso- och sjukvården ingår *inte* som ett självständigt område i enkäten. Den del av sjukvården som ligger under kommunalt ansvar har nära kopplingar till bland annat äldreomsorgen och anses därmed ingå i detta område.

Enkäten har tagits fram av undertecknad och är uppbyggd som en "trestegsraket". Den består med andra ord av tre olika delar. Del ett innehåller allmänna frågor om brukarinflytandets utbredning i kommunen. Del två är i sin tur uppdelad i sju olika delar – en del för respektive verksamhetsområde. I del tre ryms frågor om erfarenheterna av brukarinflytandet i kommunen.

Enkäten skickades ut den 15 februari 2001.²² Den första påminnelsen skickades ut i början av mars och en andra påminnelse skickades ut i mitten av mars. Under vecka 14 och 15 gjordes påminnelser per telefon till de kommuner som inte hade besvarat enkäten. Kompletterande telefonpåminnelser gjordes också i vecka 17 och 18. I samband med påminnelserna per telefon skickades nya enkäter ut till ett åttiototal kommuner.

Sammanlagt har 238 kommuner besvarat enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på 82 procent.²³ Med tanke på att enkäten har varit relativt omfattande måste detta betraktas som en hög svarsfrekvens. Som nämndes ovan är den nuvarande kunskapen om vad som förklarar uppkomsten av olika former av brukarinflytande i kommunerna begränsad. Några systematiska studier av huruvida vissa kommuner är mer benägna att inrätta brukarråd än andra och vad det i så fall är som förklarar detta har inte gjorts.²⁴ Detta innebär att det är svårt att ta ställning till om de kommuner som inte har svarat på enkäten skiljer sig från de kommuner som har svarat på enkäten i något viktigt avseende. En snabb genomgång av de kommuner som inte har svarat på enkäten ger dock vid handen att det rör sig om kommuner med stor spridning både vad gäller politisk majoritet²⁵, storlek och geografiska förhållanden (se bl.a. Statistisk årsbok 2001). Det är tänkbart att kommuner som tillämpar någon form av brukarinflytande är mer benägna att svara på en enkät som bara handlar om brukarinflytande än vad kommuner som inte använder sig av

²² Fältarbetet i samband med enkäten har genomförts av Maria Engstrand, grundskollärare och fil.kand. i Statsvetenskap.

²³ Ytterligare fem kommuner har inkommit med svar efter det att bearbetningarna av materialet för denna rapport hade avslutats.

²⁴ Det nu insamlade materialet skapar emellertid goda möjligheter att göra den här typen av analyser i framtiden.

²⁵ Avser endast majoritetsförhållanden i kommunfullmäktige.

dessa former är. Eftersom undersökningen bygger på ett totalurval är bortfallet emellertid inte något stort problem och jag bedömer att vi med utgångspunkt i materialet har mycket goda möjligheter att studera brukarinflytandets utbredning.

Innan vi går över till att presentera resultaten från enkäten är det viktigt att betona att det är den samlade bilden och inte hur enskilda kommuner har svarat som är intressant. I de fall det i den föreliggande texten görs hänvisningar till enskilda kommuner görs detta med utgångspunkt i redan befintliga studier och *inte* med utgångspunkt i enkäten.

3.2 Brukarinflytandets utbredning

Låt oss till att börja med se hur många av kommunerna som använder sig av brukarinflytande inom nämnda verksamhetsområden. Kommunerna ombads ta ställning till inom vilka områden det fanns någon form av brukarinflytande och resultaten visas i tabell 1. Med 'någon form' avses alltså någon eller några av de former för brukarinflytande som har diskuterats ovan.

Tabell 1 Andel kommuner med brukarinflytande inom olika områden (procent)

	Grundskola	Gymnasieskola	Barnomsorg	Äldreomsorg	Omsorg funktionshindrade	Individ- & familj	Kultur- & fritid
Ja	85	52	77	74	67	21	55
Nej	15	48	23	26	33	79	45
Totalt	100	100	100	100	100	100	100
Antal kom.	234	234	234	233	233	232	233

Kommentar. Frågan som ställdes löd: *Brukarinflytandet är aktuellt inom flera kommunala verksamhetsområden. Inom vilket område/vilka områden förekommer det för närvarande någon form av brukarinflytande i kommunen?*

Av tabellen framgår att brukarinflytandet är vanligt förekommande inom flera verksamhetsområden. Vanligast är

brukarinflytandet inom skolan där 85 procent av de kommuner som har svarat på enkäten angav att de hade någon form av brukarinflytande. Därefter följer barnomsorgen där 77 procent av kommunerna anger att de har brukarinflytande och äldreomsorgen med brukarinflytande i 74 procent av kommunerna. Inom omsorgen om funktionshindrade är det 67 procent av kommunerna som har brukarinflytande och en något lägre andel har brukarinflytande inom gymnasieskolan och kultur- och fritidssektorn. Minst vanligt är brukarinflytandet inom individ- och familjeomsorgen. Tabell 2 nedan visar hur vanligt det är att kommunerna använder sig av brukarinflytande inom ett eller flera områden.

Tabell 2 Andel kommuner som har brukarinflytande inom flera områden (procent)

Antal områden	Andel kommuner
Inget område	8
Ett område	4
Två områden	8
Tre områden	9
Fyra områden	18
Fem områden	21
Sex områden	21
Sju områden	11
Totalt	100
Antal kommuner	232

Det övergripande intrycket efter att ha tagit del av tabell 2 är att brukarinflytandet är relativt vanligt i kommunerna. Totalt är det bara åtta procent av de kommuner som har svarat på enkäten som inte säger sig ha brukarinflytande inom något område. Över 90 procent av de kommuner som har besvarat enkäten använder sig alltså av brukarinflytande. Knappt 10 procent av kommunerna har brukarinflytande inom två respektive tre områden

medan en betydligt högre andel har brukarinflytande inom fyra, fem respektive sex områden.

Statskontorets tidigare kartläggning visade att drygt 40 procent av kommunerna använde sig av någon form av brukarrepresentation, samt att 48 procent av kommunerna tillämpade någon form av brukarkooperativ (Statskontoret 1999a). Den troligaste förklaringen till att andelen kommuner med brukarinflytande är högre i vår kartläggning är att bristen på tydliga definitioner i Statskontorets fall innebar att endast en mindre del av de olika former för brukarinflytande som finns fångades in. Den bredare definition som tillämpas i vår kartläggning torde ge bättre möjligheter att fånga in de variationer som finns på området.²⁶

Ett sätt att validera resultaten från kartläggningen hade varit att jämföra dem med befintliga uppgifter om hur vanligt brukarinflytandet är inom de olika verksamhetsområdena. Problemet är emellertid att det finns få sådana uppgifter att tillgå. Jag vill påstå att kunskapen om hur utbrett brukarinflytandet är inom de olika verksamhetsområdena hittills är begränsad. Till undantagen hör emellertid förekomsten av lokala styrelser där Skolverket har följt utvecklingen.²⁷ Inom ett par områden pågår också för närvarande kartläggningar av förekomsten av olika former av brukarråd.²⁸ Detta innebär att vi tills vidare får vi nöja oss med den bild av brukarinflytandets utbredning som vår enkät ger.

²⁶ Det finns också exempel på att försöket att definiera brukarinflytandets olika former har fått motsatt effekt. En kommun gör oss uppmärksamma på att "svaret på fråga 1 (dvs frågan om det förekommer brukarinflytande inom något område i kommunen) utgår helt från er medsända definition av begreppet brukarinflytande. Svaret på frågan är således 'nej', även om det naturligtvis i vår kommun förekommer en mängd brukarkontakter".

²⁷ Uppgifter från Skolverkets databas i oktober 2000 visar att lokala styrelser med föräldramajoritet finns på 213 skolor. Lokala styrelser med elevmajoritet finns på ett fyrtiotal skolor.

²⁸ Bland annat har Socialstyrelsen gett Utredarhuset i Uppsala i uppdrag att kartlägga brukarinflytandet inom psykiatri. I uppdraget ingår dels att studera förekomsten av brukarråd inom psykiatri och dels att studera olika former för brukarrevision. En slutrapport väntas komma sommaren 2001 (Utredarhuset 2001). Inom individ- och familjeomsorgen har Kommunförbundet under våren 2001 arbetat med att utvärdera insatser i syfte att öka brukarinflytandet inom individ- och familjeomsorgen. Inom ramen för nätverket *Att stärka den enskildes ställning*, arrangerat av Kommunförbundet under ledning av Gigi Isaksson, har arbetet primärt varit inriktat på det individuella brukarinflytandet även om man också intresserar sig för kollektivt inflytande genom olika brukarråd. Slutrapporten väntas komma hösten 2001.

Samtidigt är det viktigt att påtala det önskvärda i att fler områdesspecifika kartläggningar görs i framtiden.

Vi kan emellertid notera att den bild av brukarinflytandets förekomst som framträder här i relativt stor utsträckning stämmer överens med de förutsättningar som tidigare har sagts råda inom respektive område. Vi har tidigare noterat att brukarinflytandet har kommit som längst inom grundskolan och detta är någonting som också framkommer i kartläggningen. Vad som däremot är mer förvånande är det faktum att inte mer än drygt 50 procent av kommunerna anger att de har brukarinflytande inom gymnasieskolan. Huruvida detta beror på att man inte räknar de obligatoriska skolkonferenserna som en form av brukarinflytande eller på att skolkonferenserna inte finns eller fungerar så som önskvärt kan emellertid inte avgöras. Att brukarinflytandet är vanligt inom barnomsorgen var också förutsägbart och en tänkbar förklaring är, som vi skall se nedan, att många kommuner har så kallade brukarkooperativ inom barnomsorgen. Att brukarinflytande inom individ- och familjeomsorgen tillhör ovanligheterna är inte förvånande. Däremot är det mer förvånande att relativt många kommuner, trots de ovan berörda svårigheterna med att skapa engagemang och delaktighet bland brukarna inom dessa områden, tillämpar brukarinflytande inom äldreomsorgen och omsorgen om funktionshindrade.

Sammanfattningsvis är det övergripande intrycket att brukarinflytande är vanligt förekommande inom flera områden. Det finns dock anledning att nyansera den här bilden. Låt oss dra oss till minnes att de olika formerna för brukarinflytande i teorin innebär olika långtgående möjligheter för ett reellt beslutsfattande. En nyanserad bild av hur angeläget kommunerna upplever att det är att satsa på brukarinflytande erhålls genom att vi studerar *vilka* former för brukarinflytande som förekommer inom respektive område. Tabell 3 ger en inblick i detta.

Tabell 3 Andel kommuner som har olika former av brukarinflytande inom respektive område (procent)

Brukarinflytandets former	Grundskola	Gymnasieskola	Barnomsorg	Äldreomsorg	Omsorg funktionshindrade	Individ- & familj	Kultur- & fritid
Samråd på institutionsnivå	81	85	72	81	72	71	82
Samråd på kommunal nivå	23	27	21	75	76	52	51
Villkorad delegation	17	10	7	4	3	2	18
Självförvaltningsorgan	42	22	8	2	0	0	18
Brukarkooperativ	7	3	54	4	16	7	18
Antal kommuner	198	118	179	168	152	46	126

Kommentar. Frågan som ställdes löd: *Brukarinflytande kan förekomma i flera olika former (se bifogad redogörelse). Vilka former för brukarinflytande förekommer för närvarande i kommunen inom de områden där det i fråga 1 har angetts att det finns någon form av brukarinflytande?* I tabellen ingår endast de kommuner som har angett att de har brukarinflytande inom respektive område. Eftersom kommunerna kan använda sig av mer än en form av brukarinflytande inom ett verksamhetsområde summerar inte procentsatserna till 100.

Den övergripande tendensen i tabellen är att brukarinflytande genom samråd på institutionsnivå är den vanligaste formen. Av de kommuner som har brukarinflytande inom respektive område är det över 80 procent inom grund- och gymnasieskolan, äldreomsorgen och kultur- och fritidssektorn samt drygt 70 procent inom barnomsorgen, omsorgen om funktionshindrade och individ- och familjeomsorgen som använder sig av samråd på institutionsnivå. Det är betydligt mer sällsynt att man har brukarråd som grundar sig på bestämmelserna om villkorad delegation eller självförvaltningsorgan. De lokala styrelserna med föräldramajoritet bygger på bestämmelserna om självförvaltningsorgan och det förklarar det faktum att så många som 42 procent av de kommuner som har brukarinflytande inom grundskolan tillämpar självförvaltningsorgan. Samma sak gäller för gymnasieskolan. Vi kan också utläsa att brukarkooperativ är

vanligast inom barnomsorgen och därefter inom kultur- och fritidssektorn.

En annan sak som är värd att lyftas fram är att brukarinflytande genom samråd på kommunal nivå vid en första anblick verkar vara en av de vanligare formerna. Av de kommuner som tillämpar brukarinflytande inom äldreomsorgen och omsorgen om funktionshindrade är det dryga 70 procent som anger att de har samråd på kommunal nivå. Den vedertagna bilden av förekomsten av samråd på kommunal nivå inom såväl äldreomsorgen som omsorgen om funktionshindrade är emellertid att så gott som alla kommuner och landsting använder sig av denna form. Som exempel kan nämnas att Socialstyrelsen genom en enkät 1997 kartlade förekomsten av pensionärsråd i kommuner och landsting. Resultaten visade att samtliga kommuner, utom fem, av de totalt 253 kommuner som svarade på enkäten och att 20 av de totalt 22 landsting som svarade på enkäten uppgav att de hade pensionärsråd (Socialstyrelsen 2000b:17). Iakttagelsen stöds också av Dahlberg (Dahlberg 1999:44).

Det tidigare intrycket av att brukarinflytandet var vanligt inom kommunerna nyanserades något när vi tog hänsyn till resultaten i tabell 3. Det är samråd på institutionsnivå som är den vanligaste formen och det är mer sällsynt att man tar steget fullt ut och prövar självförvaltningsorgan eller villkorad delegation. För att ytterligare nyansera brukarinflytandets utbredning har kommunerna fått ange hur vanligt förekommande de olika formerna för brukarinflytande är på institutionerna inom respektive verksamhetsområde. Eller med andra ord, ungefär på hur många av kommunens skolor förekommer det samråd på institutionsnivå? Ungefär på hur många av institutionerna inom äldreomsorgen förekommer det villkorad delegation etc? Tabell 4 visar hur stor andel av kommunerna som har angett att de tillämpar en specifik form av brukarinflytande som har denna form av brukarinflytande på någon/några, flertalet eller alla institutioner eller motsvarande inom det aktuella området.

Tabell 4 Andel kommuner som har de olika formerna för brukarinflytande på någon/några, flertalet eller alla institutioner inom respektive område (procent)

Brukarinflytande på antal institutioner	Grundskola	Gymnasieskola	Barnomsorg	Äldreomsorg	Omsorg funktionshindrade	Individ- & familj	Kultur- & fritid
Samråd institutionsnivå							
Någon/några	13	22	18	28	29	57	50
Flertalet	22	8	33	32	25	14	35
Alla	65	70	49	40	46	29	15
Totalt	100	100	100	100	100	100	100
Antal kommuner	149	95	126	127	101	28	100
Villkorad delegation							
Någon/några	58	27	55	33	50	0	75
Flertalet	15	9	27	17	0	0	20
Alla	27	64	18	50	50	100	5
Totalt	100	100	100	100	100	100	100
Antal kommuner	26	11	11	6	4	1	20
Självförvaltningsorgan²⁹							
Någon/några	95	20	100	67	0	0	63
Flertalet	5	20	0	0	0	0	37
Alla	0	60	0	33	0	0	0
Totalt	100	100	100	100	0	0	100
Antal kommuner	20	5	10	3	0	0	19
Brukarkooperativ							
Någon/några	100	50	97	100	100	100	81
Flertalet	0	0	1	0	0	0	19
Alla	0	50	2	0	0	0	0
Totalt	100	100	100	100	100	100	100
Antal kommuner	9	2	89	6	20	2	21

Kommentar. Tabellen bygger på sju separata frågor, en fråga för respektive verksamhetsområde. Kommunerna ombads ta ställning till *på hur många av kommunens grundskolor / gymnasieskolor / institutioner inom barnomsorgen / institutioner inom äldreomsorgen / institutioner inom omsorgen om funktionshindrade / institutioner inom individ- och familjeomsorgen / institutioner inom kultur- och fritidssektorn som de olika formerna av brukarinflytande finns*. Endast de kommuner som tidigare har angett att de tillämpar den aktuella formen inom respektive område ingår i analyserna

²⁹ I analysen för grundskolan och gymnasieskolan ingår inte de självförvaltningsorgan som utgörs av lokala styrelser.

Resultatet från tabellen förstärker intrycket att brukarinflytande genom samråd på institutionsnivå dominerar i kommunerna. Inom samtliga områden, utom individ- och familjeomsorgen och kultur- och fritidssektorn, svarar störst andel kommuner att de har samråd på *alla* institutioner på det aktuella området. Att villkorad delegation eller självförvaltningsorgan finns på alla institutioner tillhör ovanligheterna. När det gäller dessa former verkar tvärtom det vanligaste vara att man har det på någon eller några av institutionerna. Antalet svarande kommuner inom respektive kategori är ibland litet vilket gör att det är svårt att dra några säkra slutsatser.

Sammanfattning

Den här genomgången har visat att det inom ett flertal områden är vanligt att kommunerna använder sig av olika former av brukarinflytande. Samtidigt finns det anledning att ifrågasätta hur angeläget det egentligen ses att åstadkomma ett reellt inflytande för brukarna. Det är de mindre långtgående formerna, i den bemärkelsen att utrymmet för ett reellt beslutsfattande är relativt litet, som är dominerande. Brukarna ges möjlighet att delta inom ramen för primärt rådgivande organ. Samtidigt tillhör satsningarna på att ge dem beslutanderätt i brukarråd baserade på reglerna om villkorad delegation eller självförvaltningsorgan ovanligheterna. Huruvida detta beror på ett ointresse för att ta ett mer långtgående ansvar från brukarnas sida eller på en ovilja att på allvar släppa in brukarna i beslutsprocesserna från kommunernas sida får vi dock låta vara osagt. Med tanke på den rädsla som tidigare har förekommit när brukarinflytandet har förts på tal förefaller det inte osannolikt att det ligger ett uns av sanning i den sistnämnda tolkningen.

3.3 På vems initiativ?

Nästa fråga att söka ett svar på är hur brukarinflytandet har initierats i kommunerna. Vem eller vilka är det som tar initiativ

att upprätta de olika formerna för brukarinflytande? Frågan skall primärt belysas med uppgifter från enkäten.

I en diskussion om varifrån initiativen att inrätta brukarråd kommer är kommunerna, dvs. politiker och tjänstemän på central nivå i kommunen, självklart en nyckelaktör. Vad beträffar de olika formerna för brukarinflytande förhåller det sig så att ett införande på institutionsnivå ofta förutsätter ett ställningstagande på central nivå i kommunen. Det är den ansvariga nämnden som skall verka för att samråd sker med brukarna och det är också nämnden som kan fatta beslut om villkorad delegation och om att införa självförvaltningsorgan. När det gäller de lokala styrelserna med föräldramajoritet måste dessutom kommunfullmäktige fatta det övergripande beslutet om att inrätta dylika organ (SOU 1995:103). Att kommunen centralt spelar en viktig roll framkommer också om vi beaktar det faktum att brukarna, mot bakgrund av de rättsliga bestämmelser som finns, aldrig kan kräva att ett brukarråd inrättas (se bl.a. Höök 2000).³⁰

Oavsett de formella bestämmelserna är det troligt att både kommunen och brukarna spelar en viktig roll när det gäller inrättandet av olika brukarråd. En ömsesidig vilja att verka för att brukarna skall ges ökat inflytande ses som en nödvändig faktor för att brukarråden skall kunna fungera. I slutändan måste intresset för engagemang och delaktighet finnas hos brukarna själva, men stöd och en välvillig inställning från kommunen är naturligtvis en viktig faktor. I enkäten ombads kommunerna att ange vem eller vilka som har tagit det huvudsakliga initiativet till att upprätta olika former av brukarråd inom de olika verksamheterna. Kommunerna hade att välja mellan följande svarsalternativ: *kommunen, brukarna, kommun och brukare eller annan aktör*. Det är viktigt att komma ihåg att frågan endast syftar på de brukarråd som har inrättats och således inte rymmer någon information om eventuella försök att inrätta brukarråd som av en eller annan anledning har misslyckats.

³⁰ Detta uppmärksammades bland annat av Storstadskommittén som framlade ett förslag om att ge brukarna möjlighet att kräva att man skall inrätta självförvaltningsorgan. Förslaget kom dock aldrig att realiseras (SOU 1996:177, s. 129).

Tabell 5 Andel kommuner där kommunen, brukarna, kommunen och brukarna gemensamt eller annan aktör har varit initiativtagare (procent)

Initiativtagare	Grund- skola	Gymna- sieskola	Barn- omsorg	Äldre- omsorg	Omsorg funktions- hindrade	Individ- & familj	Kultur- & fritid
Samråd institutionsnivå							
Kommun	51	57	50	48	38	56	42
Brukare	1	1	2	3	5	0	3
Kom & bruk	48	37	47	49	55	36	52
Annan	0	5	1	0	2	8	3
Totalt	100	100	100	100	100	100	100
Antal kommuner	145	93	123	120	93	25	93
Samråd kommunal nivå							
Kommun	39	55	39	44	38	58	26
Brukare	3	5	13	4	2	0	5
Kom & bruk	58	40	44	51	60	42	67
Annan	0	0	4	1	0	0	2
Totalt	100	100	100	100	100	100	100
Antal kommuner	38	20	23	103	54	12	42
Villkorad delegation							
Kommun	58	50	60	60	75	100	63
Brukare	7	0	0	20	0	0	5
Kom & bruk	25	50	40	20	25	0	32
Annan	8	0	0	0	0	0	0
Totalt	100	100	100	100	100	100	100
Antal kommuner	24	10	10	5	4	1	19
Självförvaltningsorgan³¹							
Kommun	15	75	0	50	0	0	41
Brukare	25	0	17	0	0	0	12
Kom & bruk	55	25	83	50	0	0	47
Annan	5	0	0	0	0	0	0
Totalt	100	100	100	100	0	0	100
Antal kommuner	20	4	12	2	0	0	17
Brukarkooperativ							
Kommun	0	50	7	33	5	0	35
Brukare	80	0	74	33	38	67	5
Kom & bruk	20	50	19	17	52	33	60
Annan	0	0	0	17	5	0	0
Totalt	100	100	100	100	100	100	100
Antal kommuner	10	2	80	6	21	3	20

³¹ I analysen för grundskolan och gymnasieskolan ingår inte de självförvaltningsorgan som utgörs av lokala styrelser.

Kommentar. Tabellen bygger på sju separata frågor, en fråga för respektive verksamhetsområde. Frågorna som ställdes löd: *Initiativet att inrätta brukarråd, brukarstyrelser eller motsvarande kan komma ifrån olika aktörer. Varifrån har initiativet att upprätta de olika formerna för brukarinflytande inom Grundskolan / gymnasieskolan / barnomsorgen / äldreomsorgen / omsorgen om funktionshindrade / individ- och familjeomsorgen / kultur- och fritidssektorn vanligtvis kommit i kommunen?* Endast de kommuner som tidigare har angett att de tillämpar den aktuella formen inom respektive område ingår i analyserna.

Tendensen i materialet är tydlig. Det tillhör undantagen att brukarna själva tar initiativ till att inrätta olika brukarråd. Detta förekommer i större omfattning endast när det gäller brukar-kooperativen. I de andra fallen är det vanligast att kommunen själva eller kommunen och brukarna tillsammans verkar för ett upprättande av olika brukarråd. Det hör också till undantagen att det finns andra drivande aktörer bakom inrättandet. I de fall det förekommer ligger det nära till hands att tro att det är personalen på de olika institutionerna som har varit drivande. Här är emellertid ett varnande finger på sin plats. Svarskategorierna gör att de situationer där brukarna tillsammans med personalen på den aktuella verksamheten, eller kommunen i samarbete med personalen, tar gemensamma initiativ att inrätta brukarråd inte fångas med hjälp av frågan. Det hör också till saken att kommunerna själva har fått tolka vad som ligger i ordet initiativ. När man anger att kommunen har varit initiativtagare framkommer det inte om man endast har fattat ett övergripande beslut att ställa sig positiv till brukarråd inom olika områden eller om man också har gått in och *agerat* mer aktivt. Det kan också finnas en risk att man överskattar sin egen roll i sammanhanget och inte har någon egentlig uppfattning om hur aktiva brukarna har varit i olika avseenden. Dessa tveksamheter till trots tycks den befintliga litteraturen på området ge visst stöd för våra resultat.

Bland annat har Svenska kommunförbundet i en genomgång av demokratins framtidsutsikter i kommunerna hävdade att kommunen är en drivande aktör när det gäller inrättandet av olika brukarråd (Svenska kommunförbundet 1999:7). Det finns

också konkreta exempel på att kommunerna själva är drivande aktörer i sammanhanget. Det finns exempel på att kommunerna gör allt ifrån att skriva in långtgående visioner i skolplanen och på andra områden motsvarande dokument om att det skall finnas brukarråd inom olika områden till att man anställer projektledare som får i uppgift att verka för införandet av brukarråd. Det förekommer också att man satsar pengar på att brukarråd skall initieras. Exempel på att någon eller några har haft kommunens uppdrag att verka för att brukarråd skall inrättas finner vi bland annat i Stockholm och i Örnsköldsvik. I Stockholms stad fick socialförvaltningen i uppdrag att ta fram ett program för hur man skall skapa brukarinflytande för äldre, handikappade och deras anhöriga (DN 950526). På motsvarande sätt fick socialnämnden i Örnsköldsvik i uppdrag att "utveckla brukarinflytandet inom sina tre verksamhetsområden individ- och familjeomsorg, barnomsorg och äldreomsorg, försöksverksamhet bör komma igång snarast" (Henckel 1991:9).

Det finns också exempel på långtgående ekonomiska satsningar på att driva brukarinflytandet framåt. Exempelvis har man i Arboga kommun genomfört ekonomiska satsningar på att utveckla brukarinflytandet inom äldreomsorgen – på enskilda boenden och inom hemtjänsten (Nerikes Allehanda 000225). Liknande satsningar har förekommit i Kumla kommun. Kommunen fick så kallade statliga stimulansmedel och har med hjälp av dessa dragit igång en försöksverksamhet med brukarråd inom äldreomsorgen (Nerikes Allehanda 990624). Även i Hallsbergs kommun har statliga stimuleringsmedel använts för att stimulera brukarinflytandet (Nerikes Allehanda 991217). Även Mikael Granberg och Jan Olsson som har studerat det kommunala förnyelsearbetet inom tre kommuner menar att det är "ett gemensamt drag i alla tre undersökta kommuner är att initiativet till reformarbetet kommer från kommunledningen". Samtidigt för författarna ett kritiskt resonemang kring vad detta kan innebära ur demokratisk synvinkel. Det faktum att kommunledningarna tar initiativet "kan tolkas som en misstro mot partiernas förmåga att bidra till en levande lokal demokrati" (Granberg & Olsson 1999:71).

Sammanfattning

Det förefaller alltså som om kommunerna själva, ofta i samråd med brukarna, tar initiativ och verkar för inrättandet av olika former av brukarorgan. Detta är en bild som också framkommer i litteraturen på området men samtidigt måste vi tolka resultaten med en viss försiktighet. På grund av frågans konstruktion har vi inga möjligheter att uttala oss om huruvida kommun eller brukare tar initiativ tillsammans med de anställda inom olika verksamheter. Materialet säger inte heller något om initiativ som av olika anledningar inte har lett fram till något inrättande.

3.4 Tolkningar av brukarbegreppet

En annan fråga att ta ställning till är hur begreppet brukare har tolkats i kommunerna. Vi har tidigare konstaterat att man från statsmakernas sida har avstått från att avge en legal definition av vilka som är att betrakta som brukare inom respektive område. Det är alltså upp till kommunerna själva att avgöra detta. Uppfattningen har varit att detta inte är något som borde föranleda några egentliga problem i arbetet med brukarinflytande. Bland annat var den arbetsgrupp som studerade förutsättningarna för brukarinflytandet i början av 1990-talet av åsikten att kommunerna själva bör utarbeta "lokalt anpassade regler för hur brukarkretsen skall avgränsas." Anledningen till detta var att man menade att detta inte torde vara något problematiskt arbete. Bland annat är "arbetsgruppens sammanfattande bedömning beträffande frågan om att identifiera och avgränsa brukarkretsen [...] följaktligen att detta *inte* torde utgöra något hinder för ett fördjupat brukarinflytande" (Ds 1991:18, s. 43).³²

För att studera hur brukarbegreppet har tolkats i praktiken fick kommunerna i enkäten ta ställning till *vilka grupper som betraktas som brukare* av respektive område. Råder det enighet mellan kommunerna när det gäller vilka grupper som är brukare inom de olika områdena?

³² Min kursivering.

För att få en överblickbar bild med möjligheter att göra systematiska jämförelser har de grupper som kan betraktas som brukare inom respektive område angetts på förhand. De grupper som har angetts som potentiella bygger delvis på den tidigare arbetsgruppens försök att precisera och avgränsa brukarkretsen (Ds 1991:18). Vilka de aktuella brukargrupperna är skiljer sig givetvis mellan de olika områdena även om det finns vissa gemensamma resonemang bakom vilka grupper som betraktas som brukare. I första hand är det eleverna eller barnen och föräldrarna som betraktas som brukare av grundskolan, gymnasieskolan och barnomsorgen och de boende i de särskilda boendeformerna som betraktas som brukare av äldreomsorgen, omsorgen om funktionshindrade och individ- och familjeomsorgen. Inom de senare verksamheterna finns vissa problem beträffande dessa brukares möjligheter att göra sin egen röst hörd och därför betraktas också de anhöriga som potentiella brukare. Inom dessa områden finns det också öppna verksamheter av olika slag, exempelvis dagcentraler, som gör att även besökande kan betraktas som brukare. Detta gäller i hög grad även kultur- och fritidssektorn. Inom samtliga områden betraktas också brukarorganisationer som potentiella brukare. Kommunerna har också fått ange om några andra grupper betraktas som brukare inom respektive område.

Tabell 6 Kommunernas syn på vilka grupper som är att betrakta som brukare inom respektive område (procent)

Betraktas som brukare	
Grundskolan	
Elever	93
Föräldrar	97
Brukarorganisationer	61
Andra grupper	6
Gymnasieskolan	
Elever	97
Föräldrar	62
Brukarorganisationer	56
Andra grupper	22
Barnomsorgen	
Barn	74
Föräldrar	98
Brukarorganisationer	29
Andra grupper	5
Äldreomsorgen	
Boende	93
Besökande	70
Anhöriga	61
Brukarorganisationer	74
Andra grupper	10
Omsorgen om funktionshindrade	
Boende	92
Besökande	72
Anhöriga	56
Brukarorganisationer	64
Andra grupper	6
Individ- och familjeomsorgen	
Boende	85
Besökande	76
Anhöriga	46
Brukarorganisationer	39
Andra grupper	5
Kultur- och fritidssektorn	
Besökande	90
Anhöriga	32
Brukarorganisationer	94
Andra grupper	18

Kommentar. Tabellen bygger på sju separata frågor, en fråga för respektive verksamhetsområde. Frågorna som ställdes löd: *Vilka av följande grupper betraktas som brukare av grundskolan / gymnasieskolan / barnomsorgen / äldreomsorgen / omsorgen om funktionshindrade / individ- och familjeomsorgen / kultur- och fritidssektorn i kommunen.* Endast de kommuner som har någon form av brukarinflytande inom den aktuella verksamheten ingår i analysen. I tabellen redovisas endast andelen kommuner som har svarat ja på frågan om de olika grupperna betraktas som brukare. Det totala antalet kommuner inom respektive område är: Grundskolan 192, Gymnasieskolan 120, Barnomsorgen 171, Äldreomsorgen 166, Omsorgen om funktionshindrade 142, Individ- och familjeomsorgen 39, Kultur- och fritidssektorn 120.

Tabellen visar att det finns vissa skillnader mellan kommunerna när det gäller vilka grupper som betraktas som brukare inom respektive område. Inom grundskolan råder det stor enighet om att föräldrar och elever är brukare även om det finns en större skillnad när det gäller huruvida brukarorganisationer, typ Hem och Skola, skall betraktas som brukare. Att en klar majoritet av kommunerna betraktar eleverna som brukare av gymnasieskolan är självklart. Mer förvånansvärt är det att så många som 62 procent av de kommuner som tillämpar brukarinflytande i gymnasiet betraktar föräldrarna som brukare. Det finns också en skillnad mellan kommunerna när det gäller huruvida brukarorganisationerna betraktas som brukare. Det är inte heller förvånande att föräldrarna betraktas som brukare av barnomsorgen av en klar majoritet av kommunerna. När det gäller äldreomsorgen visar resultaten att det finns en viss diskrepans mellan kommunerna när det gäller huruvida de som besöker olika verksamheter betraktas som brukare samt när det gäller synen på de anhöriga. 70 procent av de kommuner som har brukarinflytande inom äldreomsorgen betraktar besökande som brukare och 61 procent av kommunerna betraktar de anhöriga som brukare. Även när det gäller omsorgen om funktionshindrade finns vissa skillnader mellan kommunerna när det gäller de besökande och de anhöriga. Till viss del går mönstret igen också inom individ- och familjeomsorgen. Inom samtliga dessa verksamheter förefaller kommunerna emellertid vara överens om att de boende vid olika verksamheter är att betrakta som brukare. Inom kultur- och fritidssektorn är det framför allt

de besökande och brukarorganisationer av olika slag som betraktas som brukare.

Den övergripande slutsatsen är att det inte är alldeles självklart vilka som skall betraktas som brukare av de olika verksamheterna. Frågan är emellertid vad detta rent konkret innebär för arbetet med att utveckla brukarinflytandet. Det rimligaste är att fråga kommunerna själva om deras erfarenheter. I enkäten ombads kommunerna ta ställning till vad avsaknaden av en tydlig definition av brukarbegreppet hade betytt för det praktiska arbetet. Frågan som ställdes löd så här: *Från statsmakternas sida har man avstått från att ange någon legal definition av begreppet brukare. Det är därför upp till varje kommun att själva bestämma vilka som skall betraktas som brukare inom respektive område. Har avsaknaden av en legal definition påverkat kommunens arbete med brukarinflytandet?* Kommunerna fick ange om avsaknaden av en legal definition hade varit en fördel för arbetet, varit en nackdel för arbetet eller om det inte har gjort någon skillnad för arbetet. Svaren visar att en majoritet (66 procent) av kommunerna anser att avsaknaden av en tydlig definition inte har gjort någon skillnad för arbetet. Drygt var tredje kommun (32 procent) uppger att avsaknaden har varit en fördel och endast ett fåtal (2 procent) ser avsaknaden av definition som ett problem.³³ En del kommuner valde att precisera vad som har inneburit en fördel respektive en nackdel.³⁴ Bland fördelarna nämns att "arbetet kan anpassas till de lokala förhållandena och till olika situationer" samt att det "ger möjlighet till friare former och tillämpningar i kommunerna utifrån lokala förutsättningar". En kommun tycker att det är "en klar fördel att arbetet kunnat bedrivas med stor frihet och inte varit uppstyrt från början" och en annan kommun hävdar att "det ska vara kommunen och brukarna som tillsammans avgör vilka som skall vara med och inte staten!". En upplevd nackdel har varit att utgångspunkterna

³³ Endast de kommuner som tillämpar någon form av brukarinflytande har tagits med i analysen. Totalt ingår 175 kommuner i de beräkningar som redovisas i texten.

³⁴ Samtliga kommuner som svarat att avsaknaden av en tydlig definition har inneburit antingen en fördel eller en nackdel ombads utveckla sina svar i en öppen fråga. Endast ett tiotal kommuner tog dock vara på denna möjlighet.

är "otydliga" vilket anses vara problematiskt både för brukarna och för företrädare för "andra nivåer" i kommunen.

Även om det förefaller råda vissa oklarheter beträffande vilka som betraktas som brukare av olika områden förefaller detta inte vara något som upplevs som problematiskt av kommunerna själva. Tvärtom betonas det önskvärda i att ha möjlighet att anpassa verksamheten efter lokala behov. Resultaten säger inte oss någonting om hur brukarna själva upplever förhållandet.

3.5 Kommunernas syn på den framtida utvecklingen

Resultaten ovan har visat att det är vanligt förekommande att kommunerna använder sig av olika former av brukarinflytande. Den bild av brukarinflytandets förekomst som har presenterats i denna rapport är emellertid ett nedslag i den kommunala verksamheten så som den ser ut idag. I enkäten har därför ett försök gjorts att fånga kommunernas syn på den framtida utvecklingen. Kommunerna ombads ange om det i kommunen förs en diskussion kring något av följande alternativ: att *införa* ytterligare brukarråd, att *tillföra* befintliga brukarråd, ytterligare befogenheter, att *avveckla* befintliga brukarråd eller att *pröva andra vägar* för att utveckla brukarinflytandet. Resultaten redovisas i tabell 7 nedan.

Tabell 7 Kommunernas syn på brukarinflytandets framtida utveckling (procent)

	Införa ytterligare brukarråd	Tillföra befintliga brukarråd mer befogenheter	Avveckla befintliga brukarråd	Pröva andra vägar för brukarinflytande
Ja	67	29	3	58
Nej	33	71	97	42
Totalt	100	100	100	100
Antal kommuner	185	180	184	182

Kommentar. Endast de kommuner som har brukarinflytande i någon form ingår i analysen. Frågan som ställdes löd: *När det gäller den framtida utvecklingen av brukarinflytandet, förs det i kommunen en diskussion kring något eller några av följande alternativen?* Alternativen framkommer av tabellen och kommunerna kunde besvara frågan med ja eller nej.

Det första intrycket är att kommunerna förefaller positiva till att fortsätta att pröva olika former av brukarinflytande. Knappt 70 procent av de kommuner som idag tillämpar någon form av brukarinflytande kan tänka sig att införa fler brukarråd. Det tillhör också ovanligheterna att man diskuterar möjligheten att avveckla de brukarråd som finns. Intresset förefaller emellertid vara ljumt för att utveckla de befintliga brukarrådens befogenheter. Knappt 30 procent av de kommuner som har svarat på frågan uppger att de har fört en diskussion kring denna möjlighet. Med tanke på att den form av brukarinflytande som förefaller dominera i kommunerna är de rådgivande brukarråden kan detta tas som intäkt för att intresset av att ge brukarna en reell beslutsmyndighet är begränsat. En genomgång av inom vilka områden kommunerna kan tänka sig att *införa* fler brukarråd ger vid handen att drygt 50 procent av de kommuner som diskuterar att införa fler brukarråd gör det inom grundskolan, barnomsorgen och kultur- och fritidssektorn. Inom gymnasieskolan, individ- och familjeomsorgen och äldreomsorgen och omsorgen om funktionshindrade är denna diskussion inte lika vanlig.³⁵ Till viss del bidrar detta till att förstärka den bild av brukarinflytandets utbredning som finns idag.

Ett intressant resultat är det faktum att hela 58 procent av de kommuner som idag prövar olika former av brukarinflytande i framtiden kan tänka sig att pröva andra vägar för att stärka brukarnas inflytande och delaktighet. De kommuner som har angett detta alternativ ombads ge exempel på vilka andra vägar som åsyftades.³⁶ Flera kommuner säger sig satsa på att öka brukarnas engagemang och delaktighet genom olika typer av

³⁵ De kommuner som har svarat att de för en diskussion om att införa fler brukarråd ombads ange inom vilka områden diskussion förts. Endast 113 av de 185 kommuner som för en dylik diskussion har emellertid valt att svara på denna fråga. Av dessa är det 62 procent som för en sådan diskussion inom grundskolan, 51 procent inom barnomsorgen, 50 procent inom kultur- och fritidssektorn, 39 procent inom äldreomsorgen, 35 procent inom gymnasieskolan, 29 procent inom omsorgen om funktionshindrade och slutligen 17 procent som för en diskussion om att införa fler brukarråd inom individ- och familjeomsorgen. Eftersom kommunerna kan föra diskussionen inom mer än ett område summerar inte procentsatserna till 100.

³⁶ Drygt 40 kommuner har utnyttjat denna möjlighet. Syftet med denna framställning är inte att ta ställning till vilka andra former som är vanligast utan blott att tjäna som exempel på vilka andra vägar som kan diskuteras.

kvalitetsarbete. Detta kan göras med hjälp av brukarundersökningar – antingen via enkäter eller via omröstningar på internet. Som exempel kan nämnas att en kommun säger sig driva kvalitetsarbetet genom enkäter och fokusgrupper inom förskolan och skolan. En annan kommun vill satsa på mätningar av "kundtillfredsställelse" genom att ta del av brukarnas "behov/önskemål som ett led i förbättringsarbete". En kommun använder sig av fokusgrupper inom kulturverksamheten och en annan kommun använder sig av såväl fokusgrupper som brukarenkäter inom individ- och familjeomsorgen. Vidare diskuterar ett par kommuner att införa så kallade *områdestyrelser*. Bland annat skriver en kommun att man vill pröva "att över kommungränserna inrätta brukarråd för verksamheter som berör flera kommuner och landsting". Några kommuner säger sig också vilja satsa på ökad *individuell valfrihet*. En kommun menar att det "givetvis förs resonemang om det individuella brukarinflytandet som går ut på att skapa system för individuella val inom i stort sett all verksamhet". Ytterligare en kommun "tillämpar det s.k. kundvalssystemet och lämnar stor frihet åt verksamheten att söka sin egen profil". Exempelen illustrerar det faktum att det kollektiva brukarinflytande som står i fokus i denna rapport endast är ett av flera sätt att skapa ökad delaktighet och ökat engagemang bland brukarna.

Sammanfattningsvis förefaller det finnas en vilja hos kommunerna att gå vidare med brukarinflytandet. Inrättandet av fler brukarråd ses emellertid som mer angeläget än att tillföra de befintliga brukarråden mer befogenheter. Avslutningsvis är det viktigt att komma ihåg att de resultat som har presenterats här endast ger en överblick. En detaljerad bild av hur kommunerna ser på den framtida utvecklingen hade krävt mer ingående analyser av hur synen på den framtida utvecklingen varierar med de tidigare erfarenheterna. Är det till exempel främst de kommuner som hittills endast i begränsad omfattning har prövat olika former för brukarinflytande som diskuterar att införa fler brukarråd? Är de kommuner som har erfarenheter av självförvaltningsorgan intresserade av att tillföra dessa brukarråd mer

befogenheter eller gäller detta främst de kommuner som har störst erfarenhet av rådgivande brukarorgan?

3.6 Slutsatser

Den övergripande slutsatsen av den kartläggning av brukarinflytandet som har redovisats i detta kapitel är att det från kommunernas sida ses som angeläget att satsa på brukarinflytandet. Det är idag vanligt att man använder brukarinflytande inom de kommunala verksamhetsområdena och det finns också ett intresse av att gå vidare och införa fler brukarråd. Samtidigt är det de rådgivande brukarråden som dominerar inom kommunerna. Lägg därtill det faktum att endast knappt var tredje kommun diskuterar att tillföra de befintliga brukarråden mer befogenheter. Sammantaget tyder detta på att intresset för att ge brukarråden reell beslutsmyndighet är begränsat. Att det finns ett intresse från kommunerna sida att utveckla brukarinflytandet illustreras också av det faktum att kommunerna själva i många fall driver på utvecklingen genom att ta egna initiativ. Vidare vet vi att det finns vissa oklarheter när det gäller vilka som betraktas som brukare inom olika områden även om detta inte är något som upplevs som problematiskt av kommunerna själva.

4 Inflytande i praktiken?

En grundläggande beståndsdel i en väl fungerande demokrati är medborgarnas rätt att kunna påverka såväl den övergripande samhällsutvecklingen som den egna vardagen. Undersökningar har visat att det finns ett missnöje hos många medborgare när det gäller de egna möjligheterna att påverka sin situation. Exempelvis menade Maktutredningen i slutet av 1980-talet att det bland många medborgargrupper fanns ett missnöje med möjligheterna att påverka förhållanden som rör den egna livssituationen (Petersson, Westholm & Blomberg 1989:kap 2). Detta är problematiskt ur ett demokratiskt perspektiv eftersom medborgarskapet bygger på "principen om människors lika värde och lika rättigheter [där] varje medborgare är tillförsäkrad samma möjligheter att ta del i samhällsutvecklingen" (Petersson, Westholm & Blomberg 1989:9). Medborgarskapsbegreppet sägs bestå av tre olika delar eller rättare sagt av tre olika typer av rättigheter, nämligen civila (rättsliga), sociala och politiska rättigheter.³⁷ Det är de politiska rättigheterna som är intressanta i sammanhanget och de stadgar att alla medborgare på lika villkor skall kunna delta i utövandet av politiskt makt. Devisen 'en man en röst' är klassisk i sammanhanget. SNS:s Demokratiråd genomförde under 1997 en uppföljning av Maktutredningens medborgarundersökning. Även om resultaten i vissa fall visar en svag tendens till förbättrade möjligheter till påverkan och inflytande befinner vi oss långt ifrån idealet där medborgarna upplever att de i tillfredsställande grad kan utöva inflytande över såväl den övergripande samhällsutvecklingen som den egna vardagen (Petersson m.fl. 1998).

Ett sätt att komma tillrätta med det upplevda missnöjet när det gäller möjligheterna att påverka är att införa olika typer av brukarråd. Genom att låta brukarna delta och få möjlighet att påverka de verksamheter de själva brukar hoppas man å ena sidan komma till rätta med de problem som finns när det gäller medborgarnas upplevda brist på inflytande. Som framkom när vi

³⁷ Indelningen härstammar från den engelske sociologen T.H. Marshall. För en närmare beskrivning av hans skildring av medborgarskapet, se Petersson m.fl. 1998.

skildrade brukarinflytandets historia har strävan varit att successivt förbättra inflytandemöjligheterna för brukarna. Vi såg exempelvis att införandet av bestämmelserna om självförvaltningsorgan byggde på en strävan att förbättra de möjligheter till inflytande brukarna sedan tidigare hade genom bestämmelserna om samråd och villkorad delegation. Samma sak kan sägas om försöket med de lokala styrelserna, vilka skall ses som den form där brukarnas inflytandemöjligheter är som störst, i alla fall på pappret. Huruvida strävan att öka brukarnas inflytande också har omsatts i ett reellt inflytande i praktiken är en i högsta grad empirisk fråga. Innan vi går in på de empiriska resultaten skall jag nedan redogöra för de svårigheter som finns förknippade med att studera inflytande.

4.1 Att studera inflytande

Frågan om hur brukarna upplever sitt inflytande i praktiken kan belysas antingen genom att studera brukarnas faktiska inflytande eller genom att studera deras subjektiva uppfattningar, dvs. om de upplever att de har inflytande. Även om faktiskt och upplevt inflytande borde vara nära sammankopplat i praktiken föranleder de olika synsätten två olika tillvägagångssätt vid studiet av inflytandet. Om vi vill studera det faktiska inflytandet frågar vi oss i vilken utsträckning brukarna har haft inflytande på fattade beslut i olika frågor. Följande frågor är exempel på saker som är intressanta att studera med utgångspunkt i detta perspektiv. I vilken utsträckning fick boenderådet på ålderdomshemmet igenom sina krav? I vilken utsträckning vägdes synpunkterna från föräldrarådet in när skolledningen skulle fatta beslut om den nya skolplanen? Frågor av den här typen kan vi dels studera genom att höra vad brukarna tycker men också genom att höra andra i sammanhanget relevanta aktörer eller genom att studera offentligt material av olika slag. Om vi däremot är intresserade av att studera brukarnas upplevda inflytande är det främst brukarnas syn som är intressant. Vi ställer oss då frågan om brukarna upplever att de har ett

inflytande över olika frågor. Det är deras känsla av huruvida deras deltagande och engagemang har medfört inflytande eller inte som är det intressanta.

Enligt uppdragsbeskrivningen skall två olika frågor besvaras. För det första bör utredningen undersöka "i vilken mån brukare faktiskt anser sig ha fått mer inflytande genom de nya formerna" och för det andra om "om dagens regler ger tillräckliga möjligheter till brukarinflytande eller om brukarna är missnöjda med sina möjligheter till inflytande." Detta innebär att det först och främst är brukarnas subjektiva uppfattningar som kommer att stå i fokus för litteraturgenomgången. Huruvida brukarna faktiskt har haft något inflytande över beslutsfattandet kommer vi inte att belysa. Detta innebär också att vi inte heller kommer att uppmärksamma frågan om vad som blir konsekvenserna för den aktuella verksamheten av att brukarna är med i beslutsfattandet.

4.2 Inflytande genom brukarråd

Skolan

En första mycket övergripande indikator på om brukarråden och motsvarande har medfört ökat inflytande för brukarna får vi om vi tittar på data från olika typer av medborgarundersökningar. Exempelvis finner 1998 års Demokratiråd i sin uppföljning av Maktutredningens medborgarundersökning från slutet av 1980-talet att missnöjet med de egna påverkansmöjligheterna inom skolan, barnomsorgen och hälso- och sjukvården har minskat något jämfört med situationen tio år tidigare (Petersson m.fl. 1998:28f). Det förefaller alltså som om det under den senaste tioårsperioden har inträffat något som gjort att brukarna upplever sina möjligheter till deltagande och inflytande som bättre. En tänkbar förklaring skulle kunna vara införandet av diverse brukarråd inom dessa områden men härom kan vi inte säga något säkert. Detta förefaller emellertid mer sannolikt inom skolan och barnomsorgen än inom hälso- och sjukvården, där

skillnaden istället borde vara ett resultat av de satsningar som finns på att förbättra patienternas individuella inflytande.³⁸ I sammanhanget kan det vara intressant att referera till en dansk undersökning. Vid en jämförelse mellan svenska och danska föräldrars upplevda möjlighet till påverkan och inflytande fann statsvetaren Jens Hoff att danskarna var betydligt mer positivt inställda till sina möjligheter att påverka än vad de svenska föräldrarna var. Materialet var insamlat i början av 1990-talet och Hoff drar slutsatsen att danskarnas mer positiva syn kan bero på att brukarinflytandet vid denna tidpunkt var betydligt mer utvecklat i den danska skolan (Hoff 1993:92f). Något som talar emot dessa optimistiska tolkningar är uppgifter från Skolverkets återkommande uppföljningar av attityderna till skolan. Resultaten från attitydundersökningen 1997 visar att det fortfarande fanns en stor skillnad mellan i vilken utsträckning föräldrarna vill vara med och påverka och i vilken utsträckning de uppger sig kunna vara med och påverka och utöva inflytande (Löfbom 1997). Samma bild framkommer också i attitydundersökningen från 2000 med den skillnaden att föräldrarna nu vill vara med och påverka i än högre utsträckning (Skolverket 2001:136). Övergripande data av detta slag ger ingen rättvisande bild. Låt oss därför gå över till att studera tillgängliga fallstudier på området.

En studie av föräldra- och elevinflytandet i sex kommuner genomförd på uppdrag av Svenska kommunförbundet 1994 visar att föräldrarna upplever att deras inflytande har ökat som ett resultat av inrättandet av samrådsorgan inom skolan (Nyquist 1995:45). De tillfrågade föräldrarna upplever emellertid att inflytandet är begränsat och författaren menar att det kan bero på att samrådsorganet endast har en rådgivande karaktär. I slutändan påstås det ändå vara rektorn som fattar de slutliga besluten (Nyquist 1995:45). Liknande brukarråd finns också i

³⁸ Att möjligheten att byta verksamhet inom såväl skola, barnomsorg som hälso- och sjukvård har ökat jämfört med den första mätningen förklarar en liten del av den upplevda förbättringen men långt ifrån alla skillnader eftersom det ingår flera andra aspekter i det sammansatta måttet på påverkansmöjligheter (se vidare Petersson m. fl. 1998:28).

Stockholms stad. Sedan 1992 skall det enligt den kommunala skolplanen finnas ett förvaltningsråd på alla skolor. Förvaltningsråden är ett rådgivande organ där föräldrarepresentanterna har möjlighet att diskutera övergripande frågor med rektorn. En undersökning av hur förvaltningsråden på sammanlagt 31 grundskolor fungerar visade att de föräldrar som ingår i råden är mer nöjda med sina möjligheter till inflytande än de föräldrar som inte sitter med, vilket stöder resultaten från kommunförbundets undersökning (Ståhle 2000:58). I undersökningen fick föräldrarna också ta ställning till om de var intresserade av att låta samrådsorganen övergå till styrelser med formell beslutsmakt. "Resultaten visade att få föräldrar var intresserade av ökad makt genom styrelser med beslutsrätt", skriver Ståhle, och drar slutsatsen att "de med andra ord [var] nöjda med den form för inflytande de redan hade" (Ståhle 2000:132).

Det finns inget som säger att brukarna per automatik skulle ha ett större inflytande genom exempelvis lokala styrelser med föräldramajoritet än vad de kan utöva inom ramen för olika typer av rådgivande brukarråd. Undersökningen från Stockholm tyder på att de rådgivande brukarråden också kan innebära ett ökat inflytande. Ytterligare exempel på detta finns i en utvärdering genomförd i Västerås kommun. En genomgång av vilka frågor som brukar diskuteras på mötena med brukarråden på ett flertal skolor visar att det i stort sett är samma frågor som diskuteras i skolornas samrådsgrupper som i de lokala styrelserna. Arbetsmiljöfrågor, mobbingfrågor, elevens val och fördelning av timmar är exempel på frågor som diskuteras i såväl de rådgivande brukarråden som i de lokala styrelserna (Netzler 2000:5).

Liknande resultat framkommer också i en undersökning från Sundsvall och i en undersökning genomförd av Ann-Katrin Wirén på uppdrag av Utbildningsdepartementet. I december 1991 fattade Sundsvalls kommun beslut om att alla skolor skall ha en egen styrelse, med representanter för elever, föräldrar och personal (Demokratiinstitutet 1998). Styrelserna karakteriseras som samrådsorgan med en rådgivande funktion (Lundberg 2000:5). När försöksverksamheten med de lokala styrelserna

startade i mitten av nittiotalet var det endast en av de sammanlagt tio skolorna i kommunen som anmält sitt intresse som till slut tog steget över till en lokal styrelse. På de andra skolorna menade man att det fungerade bra som det var, att man har tillräckligt med inflytande genom de samrådsorgan som finns. En av skolorna motiverar sitt val på följande sätt: "Anledningen är att man tycker att det fungerar bra som det gör nu. Man tycker att man kan påverka och ha inflytande i den omfattning det är nödvändigt" (Demokratiinstitutet 1998). En av anledningarna till att det tycks fungera bra är att skolledarna visar stort gehör för brukarrådets synpunkter. Flera rektorer menar att de har en moralisk skyldighet att följa styrelsens samtal även om de bara är rådgivande (Demokratiinstitutet 1998:16). Lundberg menar att styrelsens arbete inte på något väsentligt sett skiljer sig från samrådsgruppernas arbete. Samrådsgrupperna har "nått minst lika långt vad gäller utvecklingen av sammanträdesprocessen och innehållet och sannolikt därmed också lyckats att driva utvecklingen av föräldramedverkan/inflytande framåt" (Lundberg 2000:21).

En kartläggning av föräldrainflytandet i drygt 40 kommuner från 1994 visar att många kommuner arbetar med olika former av samverkansorgan på skolans område. Utredarna drog slutsatsen att två former av föräldrainflytande var vanligast - dels rena samrådsorgan där rektorn fattar de slutliga besluten och samrådsorgan som bygger på bestämmelser om villkorad delegation, där utrymmet för föräldrarnas påverkan är större. Hur mycket inflytande föräldrarna upplever sig ha i de olika typerna av brukarråd framgår dessvärre inte, men resultat från undersökningen visar att det i stort sett är samma typ av frågor som diskuteras i de olika brukarråden (Ds 1995:5, s. 46ff).

Av ovan refererade undersökningar kan vi konstatera att införandet av rådgivande brukarråd i flera fall har medfört att föräldrarna upplever att inflytandet har förbättrats. I många fall så mycket att man inte är intresserad av att gå vidare till att bilda exempelvis lokala styrelser. Låt oss då se hur de föräldrar som faktiskt har tagit steget över till lokala styrelser upplever sitt inflytande.

Ellen Almgren har för Skolverkets räkning genomfört en utvärdering av försöksverksamheten med lokala styrelser med föräldramajoritet.³⁹ Almgren har bland annat studerat vad de föräldrar som sitter med i de lokala styrelserna anser om sina möjligheter till inflytande och jämfört styrelseföräldrarnas bild med vad en kontrollgrupp föräldrar, dvs. en grupp föräldrar som inte sitter med i lokala styrelser anser om sina möjligheter till inflytande. När de båda föräldragrupperna ombeds ange hur mycket inflytande de upplever att de har i en rad olika frågor, visar resultaten att styrelseföräldrarna upplever sitt inflytande som större än de övriga föräldrarna när det gäller i stort sett alla frågor. "Om skillnaderna skall uppfattas som stora eller små är svårt att avgöra", skriver Almgren. "Överlag är dock bilden relativt klar: på nästan alla områden [...] uppfattar de föräldrar som sitter i lokala styrelser sitt inflytande som större än vad de föräldrar som inte sitter i lokala styrelser gör" (Almgren 2000:31). På en direkt fråga om man upplever att föräldrainflytandet på skolan har ökat som en följd av den lokala styrelsen menar 65 procent av de tillfrågade föräldraledamöterna att så är fallet (Almgren 2000:32).

Uppgifterna om att införandet av lokala styrelser har ökat föräldrarnas inflytande bekräftas av den ovan nämnda utvärderingen från Västerås. I Västerås menar 60 procent av de tillfrågade föräldrarna, vilka alla sitter med i de lokala styrelserna i kommunen, att deras möjligheter till inflytande har ökat som ett resultat av de lokala styrelserna. Man anser att styrelsen "bättre bevakar och företräder föräldrarnas synpunkter" än vad som tidigare har varit fallet (Netzler 2000:5). I en utvärdering från föräldrainflytandet i Varbergs kommun konstateras vidare att föräldrarna upplever sina möjligheter till inflytande som störst på skolor som har lokala styrelser även om det också finns

³⁹ Almgrens rapport återkommer vid flera tillfällen framöver. Undersökningen gick till på följande sätt: En enkät skickades till föräldrarna i 100 lokala styrelser. Den totala populationen föräldraledamöter är inte känd eftersom enkäten sändes till rektorerna med uppmaningen att förmedla enkäten. Almgren uppskattar att ca 1000 föräldrar fick enkäten och att svarsfrekvensen inte är större än 45 procent. En liknande enkät sändes också till ca 1500 slumpmässigt utvalda föräldrar (endast kvinnor) som inte är ledamöter av lokala styrelser. Endast 35 procent av dessa besvarade enkäten (Almgren 2000:16ff).

exempel på att föräldrarna på de skolor som har rådgivande brukarorgan upplever sig ha stora möjligheter till inflytande (Henningsson-Yousif & Börjesson 1999).⁴⁰

Bilden av huruvida de lokala styrelserna har inneburit större inflytande för brukarna är motsägelsefull. Duit & Möller studerade tidigt hur föräldrarna upplevde sitt inflytande i de fyrtio första lokala styrelserna som infördes i landet och de drog slutsatsen att "styrelsens förmåga att påverka uppskattas [...] som förhållandevis litet, vilket är egendomligt mot bakgrund av den potentiella makt som de facto föreligger" (Duit & Möller 1997:29). En utvärdering från försöksverksamheten i Jönköpings kommun visar att endast fem av tio föräldrar i de lokala styrelserna upplever att deras inflytande har ökat. Även bland de övriga föräldrarna på de aktuella skolorna är det endast fem av tio föräldrar som anser att försöket med de lokala styrelserna har ökat deras inflytande och påverkansmöjligheter (Jönköpings kommun 2000). Mer positiva siffror framkommer inom förskolan där sju av tio styrelseföräldrar anser att deras inflytande har ökat (Jönköpings kommun 2000). I litteraturen finns det också exempel på att föräldrarna i de lokala styrelserna vill ha större möjligheter att påverka och utöva inflytande än vad som idag är möjligt mot bakgrund av den nuvarande lagstiftningen. Bland annat har Höök visat att ett flertal styrelser har fått befogenheter som ursprungligen inte ingick i bestämmelserna, exempelvis budgetfrågor och frågor om anställning av personal. Även om detta är tveksamt ur ett rättsligt perspektiv, menar Höök att det tyder på att föräldrarna önskar mer inflytande än vad de idag har (Höök 2000:374).

Låt oss innan vi går över till att diskutera hur brukarna inom andra områden ser på sitt inflytande kasta ett öga på den danska utvecklingen på skolområdet. Vi konstaterade inledningsvis att brukarinflytandet har en relativt lång historik i Danmark. Upplever då danskarna att brukarråden inom exempelvis skola och barnomsorg har medfört ett ökat inflytande? De danska

⁴⁰ Studien initierades 1996. 18 grundskolor har genom upprepade enkäter följts under perioden 1996-1998. Sex av de deltagande skolorna har inrättat lokala styrelser med föräldramajoritet under perioden.

'brukarbestyrelserna' har varit föremål för ett flertal utvärderingar. Sist ut i raden är en medborgarundersökning, genomförd 1998.⁴¹ I undersökningen intresserar man sig visserligen för betydligt fler former av demokrati och deltagande än brukarinflytandet men analyserna av det insamlade materialet bär med sig flera för oss intressanta iakttagelser. Bland annat har de tillfrågade medborgarna ombetts uppge hur stort inflytande de anser att brukarstyrelserna har på de egna barnens skola. Hela 66 procent av de tillfrågade föräldrarna anser att brukarstyrelsen har mycket eller ganska stort inflytande på skolan (Andersen 2000b:55). Dessvärre finns det inga uppgifter om hur man värderar brukarstyrelsernas inflytande inom barnomsorgen men författarna menar att "vurderingen af bestyrelsens indflydelse i hvert fald ikke vil være mindre på daginstitutionsområdet" (Andersen 2000b:54). Det verkar alltså som om föräldrarna är förhållandevis nöjda med brukarrådets inflytande. Bilden som presenteras i undersökningen är dock motsägelsefull. För att få lite perspektiv på brukarrådets inflytande fick de tillfrågade uppge hur effektiva de upplevde att olika påverkanskanaler var. Hur effektiva är, dvs. hur stort inflytande kan man nå, genom olika sätt att påverka? Resultaten visar att man bedömer att effekten av att delta i olika brukarråd är lägre än effekten av att exempelvis rösta i de allmänna valen och än att arbeta i politiska partier.⁴² Även om det bedöms som relativt effektivt att verka inom ramen för brukarråd är det intressant att notera att de mer klassiska påverkanskanalerna fortfarande bedöms som väl fungerande (Andersen 2000a:43).

Det finns fler danska undersökningar att tillgå. Det danska Inrikesdepartementet⁴³ genomförde under 1997 och 1998 en utvärdering av brukarstyrelserna inom grundskolan, barn-

⁴¹ Undersökningen har genomförts inom forskningsprojektet *Demokrati og institutionel udvikling* (Demokratiprojektet), under ledning av lektor Lars Bille, institut for statskundskab, Københavns universitet. Sammanlagt besvarade 2032 av 3128 utvalda danskar på enkäten vilket ger en svarsfrekvens på 65 procent.

⁴² Medelvärde för deltagande i lokala institutioner såsom skola, barnomsorg var 0,61 på en skala mellan 0 och 1 och motsvarande 0,88 respektive 0,71 för deltagande i allmänna val respektive arbete i politisk partier (Andersen 2000a).

⁴³ Indenrigsministeriet.

omsorgen och gymnasieskolan.⁴⁴ Bland annat tillfrågades rektorer, styrelseordföranden och ledande kommunala politiker om hur de upplevde brukarstyrelsernas inflytande. Resultaten visar att en klar majoritet av såväl de tillfrågade rektorerna, föräldraledamöterna som kommunpolitikerna ansåg att brukarråden inom samtliga områden hade ökat möjligheterna till ett reellt inflytande för brukarna (Indenrigsministeriet 1998:29).

Om vi tar vår utgångspunkt i de ovan refererade danska undersökningarna tycks det som om danskarna är förhållandevis nöjda med sina möjligheter att nå inflytande genom brukarråden inom skolan och barnomsorgen. Dock finns det undersökningar som komplicerar bilden något. Kristensen konstaterar i sin undersökning av brukarstyrelserna på två skolor i Aalborgs kommun att det råder en diskrepans mellan föräldrarnas förväntningar på inflytandet och i vilken utsträckning de faktiskt har inflytande. Kristensen skriver att inflytandemöjligheterna bedöms som begränsade (Kristensen 1998:107). Kristensen genomförde sin undersökning under 1995-1997 och har haft stor 'tyngd' i den danska debatten. Även Eva Sørensen, en av Danmarks främsta forskare på området, har hävdade att möjligheterna till reellt inflytande i de danska brukarråden, främst inom skolans område, är påtagligt begränsade. Sørensen genomförde fallstudier på två kommunala skolor med brukarstyrelser under åren 1991 och 1992 och resultaten visade att det var illa ställt med föräldrarnas möjligheter till ett reellt inflytande. Sørensen förutspådde att det skulle bli svårt att åstadkomma ett reellt och långtgående inflytande genom brukarstyrelserna på skolans område och angav två huvudsakliga orsaker till detta; dels det faktum att föräldrarnas kunskap om skolan är begränsad, de är endast semibrukare, och dels att lärarna har en stark,

⁴⁴ Denna undersökning återkommer vi till flera gånger i rapporten. Utvärderingen genomfördes i december 1997/januari 1998 och omfattande brukarråd inom grund(folke)skolan, gymnasieskolan och barnomsorgen. En enkät sändes till den ledande politikern (borgmästaren) i samtliga kommuner och amtskommuner (landsting) och till ett urval styrelseordförande och rektorer för respektive verksamhet i samtliga kommuner. Svarsfrekvensen är relativt hög då 65 procent eller fler inom respektive grupp har besvarat enkäten (Indenrigsministeriet 1998:28).

kulturellt och professionellt rotad position på skolorna (Sørensen 1995:136).

Toini Floris, forskare i statsvetenskap i Köpenhamn, har utmanat den tidigare etablerade bilden i en artikel i Nordisk Administrativ Tidskrift. Floris vänder sig emot den tidigare bilden av brukarrådens brist på inflytande och menar att en anledning till den negativa bilden är att "flere af disse undersøgelser [er] gennemført kort tid efter bestyrelsernes etablering og har derfor primært indfanget 'korttidserfaringer'" (Floris 2000:380). De danske resultaten tyder på att inflytandet kan förbättras efter hand och med anledning av det skifte som verkar ha ägt rum i Danmark vad beträffar brukarnas upplevda inflytande finns det anledning att se den svenska utvecklingen an med tillförsikt.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att införandet av rådgivande brukarråd inom skolan i flera fall har medfört att brukarna upplever ett ökat inflytande. I vissa fall upplevs det dessutom fungera så bra att man inte hyser något intresse för att ta steget över och bilda exempelvis lokala styrelser. Bilden är dock motsägelsefull. Utvärderingar av försöket med de lokala styrelserna visar att brukarna även här upplever att deras inflytande har ökat. Det finns dock exempel på att man upplever sitt inflytande som begränsat.

Barnomsorgen

I diskussionen om inflytande genom brukarråd i skolan har vi vid något tillfälle kommit in på situationen inom barnomsorgen. På ett övergripande plan visade Demokratirådets uppföljning av Maktutredningen från slutet av 1980-talet att föräldrarna som har barn inom barnomsorgen var mindre missnöjda med sitt inflytande idag jämfört med situationen för tio år sedan. Vidare gör data från den danska medborgarundersökningen gällande att det är sannolikt att de danska småbarnsföräldrarna upplever ett ökat inflytande genom brukarråden på området. Dessvärre finns det inte så mycket empiriska studier att tillgå beträffande hur brukarna upplever sitt inflytande i brukarråden på barn-

omsorgsområdet. Med tanke på att barnomsorgen är det område där brukarinflytandet genom brukarkooperativ är som mest utvecklat är dock ett par saker intressanta att lyfta fram.

När man inom den statsvetenskapliga forskningen talar om inflytande för föräldrar som har barn inom barnomsorgen är referenser till Möllers studie om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg vanliga. Möller har genom ett stort antal intervjuer med brukare av såväl barnomsorg som äldreomsorg (till det senare återkommer vi nedan) studerat hur föräldrar och äldre upplever sina inflytandemöjligheter. Även om Möllers studie inte är speciellt tillämpbar för vårt syfte - av studien framgår inte huruvida brukarna deltar inom ramen för ett kollektivt brukarinflytande, dvs. Samrådsgrupper eller dylikt - kan ett par intressanta iakttagelser göras. Möller jämför brukare inom den kommunala barnomsorgen med brukare av så kallade brukarkooperativ - i det här fallet föräldrakooperativa daghem. Den övergripande slutsatsen är att de föräldrar som har barn inom brukarkooperativ i betydligt högre utsträckning än andra föräldrar upplever sig ha goda inflytandemöjligheter (Möller 1996:294ff). Bland de föräldrar som har barn inom den kommunala barnomsorgen finns tvärtom ett utbrett missnöje med påverkansmöjligheterna (Möller 1996:294ff). Möllers resultat får också stöd i en undersökningen genomförd av Ylva Ståhle. Ståhle har studerat inflytandet inom barnomsorgen i Stockholms stad och visar att intresset för att delta är högre bland föräldrarna inom den kooperativa barnomsorgen än vad som är fallet inom den kommunala (Ståhle 1995:42ff).

Samtidigt som Möller hävdar att det finns goda förutsättningar för ett kollektivt brukarinflytande inom den kommunala barnomsorgen eftersom många föräldrar är intresserade av att delta och påverka (Möller 1996:320), kan vi i dagsläget inte säga någonting om huruvida de brukare som ingår i motsvarande brukarråd upplever sig ha något inflytande.

Gymnasieskolan

Precis som diskuterads inledningsvis är distinktionen mellan individuellt och kollektivt inflytande central när det gäller elevinflytandet inom gymnasieskolan. Eva Forsberg, som har gjort en genomgång av hur man inom forskningen ser på elevinflytandebegreppet, menar att fokus inom forskningen på 1990-talet främst har legat på det individuella inflytandet (Forsberg 2000:14). Även Skolkommittén hävdar att det under senare år har skett en förskjutning mot att det individuella inflytandet uppmärksammas på bekostnad av det kollektiva (SOU 1996:22, s. 49). Det är bland annat mot bakgrund av detta som Skolkommitténs förslag om lokala styrelser med elevmajoritet skall ses. Detta torde också kunna förklara bristen på studier där man uppmärksammar det kollektiva elevinflytandet inom gymnasiet, alltså den typ av inflytande som är av störst relevans för oss. Nedan följer emellertid ett par reflektioner om hur gymnasieeleverna idag upplever sitt kollektiva inflytande.

Till att börja med kan vi konstatera att den senaste i raden av Skolverkets återkommande attitydundersökningar visar att det finns ett stort gap mellan hur mycket eleverna vill påverka och hur mycket de anser att de kan påverka. Jämfört med resultaten från Attitydundersökningen 1993/94 tycks dock möjligheterna att vara med och påverka ha förbättrats något (Skolverket 2001:132ff).⁴⁵

Tidigare har det noterats att förutsättningarna för ett kollektivt inflytande inom gymnasieskolan är förhållandevis goda. Det finns exempelvis bestämmelser som säger att alla skolor skall inrätta skolkonferenser även om vår kartläggning visade att långt ifrån alla gymnasieskolor använder sig av dessa former. Det finns också empiriska resultat som visar att de primärt rådgivande brukarråd som väl har etablerats lämnar en del att önska när det gäller elevernas inflytande. Det finns visserligen uppgifter som säger att eleverna menar att Skolkonferensen kan innebära ett ökat inflytande även om det är svårt att få arbetet att fungera (SOU 1991:12, s. 175). Även Engstrand som

⁴⁵ Analysen omfattar elever i både grundskolan och gymnasieskolan.

har undersökt varför relativt få gymnasieskolor har infört lokala styrelser med elevmajoritet har studerat elevernas syn på inflytandet via Skolkonferensen. Elevkårsordförandena på sammanlagt 20 skolor⁴⁶ har fått uppskatta hur stort inflytande de anser att Skolkonferensen *har* över skolverksamheten i sin helhet och hur mycket inflytande de tycker att skolkonferensen *borde* ha. Resultaten visar att man tycker att Skolkonferensen borde ha ett betydligt större inflytande än vad som idag är fallet (Engstrand 2001).

Iakttagelserna bekräftas av Wiklund som har studerat gymnasieelevernas upplevelser av inflytande på gymnasieskolorna i Malmö.⁴⁷ När det gäller Skolkonferenserna menar en majoritet av eleverna att möjligheterna till ett reellt inflytande är begränsade. Många upplever att de "kommer för sent in i beslutsprocessen och att de endast får ta ställning till redan färdiga förslag" (Wiklund 1998:82). Även Birgitta Hansén som har studerat elevinflytandet på en gymnasieskola visar att eleverna har bristande kunskaper om sina möjligheter att utöva inflytande via Skolkonferenserna. Hansén menar att uttalanden som "det är inte lönt att försöka" eller "men det händer ju inget" tyder på att inflytandet är bristande (Hansén 1999:57).

Sedan fyra år tillbaka finns det möjlighet att utöka det kollektiva inflytandet inom gymnasieskolan genom att införa lokala styrelser med elevmajoritet. Nästa fråga att söka svar på är hur eleverna upplever sitt inflytande inom dessa brukarråd. Monica Brännström har för Skolverkets räkning utvärderat försöksverksamheten. Genom en analys av protokollen från de lokala styrelsernas möten på sammanlagt 23 skolor, en enkätundersökning med representanter för sammanlagt 19 styrelser och med en kontrollgrupp elever på dessa 19 skolor har Brännström bland annat studerat de lokala styrelsernas

⁴⁶ De tjugo skolorna är fördelade i 19 kommuner

⁴⁷ Enkätundersökningen genomfördes under 1994. Enkäten skickades till samtliga elever i årskurs två på samtliga gymnasieskolor. Totalt 2 648 elever deltog i undersökningen. 2107 elever besvarade enkäten vilket ger en svarsfrekvens på ca 80 % (Wiklund 1998:45f).

inflytande.⁴⁸ När det gäller frågan om inflytande på den enskilda skolan menar Brännström att "det stora flertalet (80 procent) uppger att ett ökat inflytande har kommit till stånd i och med införandet av lokala styrelser med elevmajoritet" (Brännström 2000:36). Såväl elever som skolpersonal och rektor är eniga om detta. Brännström skriver att eleverna "säger sig bli mer lyssnade till" och hon återger också följande citat från elevenkäterna: "Vi har fått igenom viktiga beslut", "När vi sitter runt konferensbordet lyssnar lärare och rektorer mer än om vi tar upp ett problem i korridoren. Därför känner jag att vi elever har fått ett mycket större inflytande." Brännström konstaterar också att eleverna i kontrollgruppen inte upplever att skolkonferensen leder till ett ökat inflytande i samma grad. 60 procent av eleverna i kontrollgruppen anser att skolkonferensen ger upphov till ett ökat inflytande för eleverna (Brännström 2000:36).

Brännström har också frågat eleverna – såväl de i styrelsen som de i kontrollgruppen – hur stort inflytande de önskar ha över ett antal områden samt hur stort inflytande de upplever att de har inom dessa områden. Den enda entydiga slutsats man kan dra av denna analys är att samtliga elever vill ha mer inflytande än vad de upplever att de har, oavsett om de är med i den lokala styrelsen eller inte. När det gäller jämförelsen mellan de olika elevgrupperna vad beträffar det upplevda inflytandet är tendenserna motsägelsefulla. I vissa frågor anser fler elever ur kontrollgruppen att de har ett stort inflytande och i andra frågor är det styrelseeleverna som har störst tilltro till sitt inflytande (Brännström 2000:38-49).

När det gäller gymnasieskolan kan vi alltså notera att inflytandet i rådgivande brukarråd lämnar en del övrigt att önska samtidigt som det finns indikatorer på att elevernas inflytande ökar genom inrättandet av lokala styrelser med elevmajoritet.

⁴⁸ 305 enkäter skickades ut till representanter för de lokala styrelserna (svarsfrekvens 65 procent) och 195 enkäter skickades ut till kontrollgruppen (svarsfrekvens 51 procent) (Brännström 2000:8).

Äldreomsorgen

Ökat inflytande och ökad delaktighet för de äldre framställs som ett centralt mål i flera olika dokument från statsmakterna. Möjligheterna att få en övergripande bild av hur de äldre upplever sitt inflytande inom olika former av kollektivt brukarinflytande, är dock begränsade. Fokus i många studier ligger istället på brukarnas individuella påverkansmöjligheter. Som exempel kan nämnas att Äldreuppdraget⁴⁹, vilka hade i uppgift att följa utvecklingen inom äldrepolitiken 1996-2000, enligt egen utsägo kom att fokusera sina insatser på det individuella deltagandet. En av anledningarna härtill sägs vara att "kommunerna inte kommit särskilt långt med att realisera [brukarinflytandet] på ett formaliserat sätt" (Socialstyrelsen 2000a:40). Även Möller menar att de flesta studier av de äldres möjligheter till påverkan och inflytande har fokuserat på deras individuella inflytande i den vardagliga kontakten med frontpersonalen. Det finns betydligt färre studier av hur man bedömer sitt inflytande över institutionen, fram för allt utövat på ett kollektivt sätt, genom samrådsgrupper eller styrelser (Möller 1998: 24). Med tanke på att äldreomsorgen enligt vår kartläggning har visat sig vara ett av de områden där det kollektiva brukarinflytandet är förhållandevis vanligt är detta fokus inom forskningen något förvånande. Några intressanta saker kan vi dock notera.

Lena Dahlberg vid Dalarnas forskningsråd har studerat brukarinflytandet inom äldreomsorgen i sammanlagt 12 kommuner. Dahlberg har genomfört intervjuer med den för äldreomsorgen ansvarige tjänstemannen i respektive kommun. Dahlberg finner – i linje med vår kartläggning - att det finns någon form av samråd på institutionsnivå i samtliga de undersökta kommunerna. Även om Dahlberg inte har frågat brukarna själva hur de upplever sitt inflytande tyder intervjuerna med tjänstemännen på att samrådsorganens mandat är relativt begränsat i och med att de endast i undantagsfall har formell beslutanderätt. "Detta betyder dock inte att man inte tar hänsyn

⁴⁹ Äldreuppdraget finns på Socialstyrelsen.

till deras synpunkter", skriver Dahlberg, och hänvisar till en intervjuperson som menar att "å andra sidan är ju det som sägs tungt. Det skrivs ned och läggs till socialnämnden och en politiker är också med och tar emot synpunkterna" (Dahlberg 1999:21).

Att det finns problem med brukarråden inom äldrevården bekräftas av den så kallade syneförrättningen genomförd av Pensionärernas riksorganisation, PRO. Under 1998 besökte representanter för PRO sammanlagt 3745 boendeenheter i form av servicehus, ålderdomshem, gruppboenden och sjukhem i syfte att bland annat kartlägga de sociala förhållandena inom de särskilda boendeformerna (Pensionärernas riksorganisation 1998:2). Även om man inte har studerat hur de boende själva upplever sitt inflytande genom de olika brukarråden är författarna ganska skeptiska till brukarråden. Författarna menade att det "är dåligt ställt med inflytandet för boende och anhöriga. Sextio procent uppger att det inte finns något förtroenderåd eller motsvarande för de boende och hela tre fjärdedelar saknar anhörigråd eller motsvarande." Man menar vidare att inflytandet över lag är lika dåligt inom alla boendeformer (Pensionärernas riksorganisation 1998:11). Å andra sidan visar en intern utvärdering av brukarråden i Örebro kommun att en klar majoritet av de tillfrågade brukarrepresentanterna är nöjda med sitt inflytande.⁵⁰ Utvärderarna mäter inflytande genom att fråga huruvida man instämmer i påståendet att tjänstemännen och personalrepresentanterna i brukarråden tar hänsyn till de åsikter man framför. Ca 90 procent av de tillfrågade säger sig instämma i detta påstående (Örebro kommun 1999:11).

Om vi ser till Möllers studie om inflytande och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorgen framkommer en del intressanta resultat när det gäller äldreomsorgen. Vi bör dock hålla i åtanke att Möller främst har studerats det individuella

⁵⁰ Datamaterialet samlades in på följande vis: En uppsättning på 15 enkäter skickades till enhetschefen på totalt 60 enheter. Enhetschefen fick i uppdrag att vidarebefordra enkäten till brukarrepresentanterna. Sammanlagt inkom svar från 35 enhetschefer och från 245 brukarrepresentanter. Eftersom den totala populationen är okänd har vi ingen möjlighet att exakt beräkna svarsfrekvensen bland brukarrepresentanterna. Man uppskattar den dock till 68 procent (Örebro kommun 1999:9).

deltagandet. Resultaten visar att de äldre ser mer positivt på sitt inflytande och sina påverkansmöjligheter om de nyttjar hemtjänsten än om de bor på servicehus/ålderdomshem. Detta antas enligt Möller bero på att de som nyttjar hemtjänsten har ett mer personligt förhållande till frontpersonalen än vad man har på olika institutionsboenden. En anledning sägs vara att personalen där är mer stressad och att tidsbristen är ett faktum (Möller 1996:340f). Samtidigt visar Möller att många äldre upplever ett tydligt beroendeförhållande till frontpersonalen och att deras intresse av att påverka är förhållandevis litet. Man upplever en betydande vanmakt, det tjänar ingenting till att påverka. "Det beroendeförhållande som de äldre känner till frontpersonalen innebär en stark återhållande kraft vad gäller påverkansmöjligheten", skriver Möller (Möller 1998:19). Detta innebär att förutsättningarna för att åstadkomma ett reellt inflytande för de äldre genom olika brukarråd är något dystra.

I den kartläggning av brukarinflytandet som har genomförts inom ramen för detta uppdrag räknas de kommunala pensionärsråden som en form av brukarinflytande. Vad beträffar inflytandet i dessa brukarråd kan vi dra en del intressanta slutsatser. Dahlberg, som vi refererade till ovan, har också studerat kommunernas arbete med de kommunala pensionärsråden och hon finner att pensionärsråden främst har en "rådgivande och ibland en beredande roll" (Dahlberg 1999:19). Inte heller här har Dahlberg talat med brukarrepresentanterna men det kan vara värt att återge tjänstemännens syn. En tjänsteman framhåller att "andemeningen är att de ska utöva inflytande i samråd" och en annan menar att deras främsta funktion är att de skall ge "synpunkter och mycket eftertanke" (Dahlberg 1999:19). Ofta blir rådets ledamöter endast informerade om redan fattade beslut även om det i vissa kommuner finns exempel på att man strävar efter att göra pensionärsråden mer delaktiga i beredningsprocesser av olika slag (Dahlberg 1999:19). Vidare genomförde Äldreuppdraget 1997 en studie av pensionärsrådets möjligheter till inflytande på kommunal och regional nivå (Socialstyrelsen 2000b). Studien är en uppföljning av en utredning från 1988 om hur pensionärs-

organisationerna upplevde sitt dåvarande inflytande. I utredningen från 1988 konstaterade man att så mycket som tre fjärdedelar av de då fungerade pensionärsråden upplevde sina påverkansmöjligheter och sitt inflytande som begränsat. Endast knappt hälften av pensionärsråden tyckte att verksamheten fungerade tillfredsställande (Socialstyrelsen 2000b:13).

Resultaten från enkätundersökningen 1997⁵¹ visar på en viss förbättring i upplevda inflytandemöjligheter. Vissa oklarheter finns dock när det gäller hur man skall tolka socialstyrelsens slutsatser. Betrakta bl.a. följande: I 165 kommuner fungerade de kommunala pensionärsråden som remissorgan, vilket kan tas som en indikator på att det finns utrymme för ett formellt inflytande. I 226 kommuner uppger man emellertid att de kommunala pensionärsråden fungerar som ett samrådsorgan. "Nästan alla (96 procent) svarade att det var fråga om information, endast en tredjedel (32 procent) svarade att de hade överläggningsrätt och tre fjärdedelar (77 procent) att de hade en rådgivande funktion. Knappt hälften av de tillfrågade pensionärsråden uppgav att de tyckte att KPR fungerande tillfredsställande vad beträffar arbetsformer, aktivitet och engagemang (Socialstyrelsen 2000b:16). Från landstingsenkäten: "endast fyra pensionärsråd svarade att de var remissorgan", "alla ansåg att LPR kunde uppfattas som ett samråds- och informationsorgan" (Socialstyrelsen 2000b:17). Det verkar alltså som om pensionärsråden primärt har en rådgivande funktion. Det faktum att man i flera fall fungerar som remissinstanser behöver inte vara liktydigt med att man faktiskt har ett reellt inflytande i de frågor man ombeds säga sin mening om.

Låt oss så göra en utblick till vårt grannland i väster, Norge. Sedan 1992 är det obligatoriskt för varje kommun och landsting att upprätta äldreåd på kommunal och regional nivå (Daatland & Svorken 1996:29). De första äldreåden bildades dock på frivillig basis redan i början av 1970-talet och lagen om obliga-

⁵¹ Enkäten sändes till kommunernas respektive landstingens centrala adresser, men var ställd direkt till pensionärsråden. Man drar därav slutsatsen att det förefaller troligt att de 35 kommuner som ej besvarade enkäten inte hade något pensionärsråd (Socialstyrelsen 2000b:15).

toriska äldreåd kan därmed sägas bygga på en gammal tradition (Daatland & Svorken 1996:21). De norska äldreåden är rådgivande till sin karaktär. På grund av bristande underlag konstaterade Daatland och Svorken 1996 att det har varit svårt att fastställa pensionärsråden reella inflytande och funktionssätt. 1995 sägs i alla fall 80 procent av alla kommuner upprättat äldreåd och det finns uppgifter som tyder på att det finns betydande skillnader råden emellan när det gäller grad av aktivitet och vilka frågor som diskuteras (Daatland & Svorken 1996:37f). Uppgifter från slutet av 1980-talet pekar dessutom på att graden av inflytande kan diskuteras. Endast ett av tre tillfrågade äldreåd menade att rådet hade ett reellt inflytande i viktiga äldreåden. Dryga sextio procent menade att det fanns stora brister vad beträffar det reella inflytandet (Daatland & Svorken 1996:39). En positiv iakttagelse som låter sig göras är emellertid att knappt åttio procent av äldreåden på kommunal och regional nivå vid något tillfälle har varit representerade i kommittéer, nämnder eller arbetsgrupper som har utrett och fattat beslut i frågor som rör äldreåden (Daatland & Svorken 1996:45). Även om uppgifterna är något inaktuella bekräftar de de svenska iakttagelserna. Samma tendens framkommer också om vi ser till vårt grannland Danmark. I den danska medborgarundersökning som hänvisades till ovan⁵² har de tillfrågade medborgarna ombetts uppge hur stort inflytande de anser att brukarråden inom äldreomsorgen har på kommunens äldreåden. Knappt 40 procent av de tillfrågade medborgarna menar att äldreåden har något inflytande (Andersen 2000b:55).

Mot bakgrund av det något bristande underlaget är det svårt att dra några generella slutsatser om hur de äldre upplever sitt kollektiva inflytande inom olika brukarråd. Vår kartläggning visade att det i första hand är rådgivande brukarråd som förekommer inom äldreomsorgen och genomgången ovan visade samtidigt att det är allt annat än enkelt att åstadkomma ett reellt inflytande för brukarna i dylika rådgivande organ. Detta är

⁵² Undersökningen presenterades närmare i fotnot 41.

också en iakttagelse som gäller för de primärt rådgivande pensionärsråden på kommunal och regional nivå.

Omsorgen om funktionshindrade

När det gäller omsorgen om funktionshindrade kan vi konstatera att det inte är alldeles enkelt att åstadkomma ett reellt inflytande för de berörda brukarna. Meeuwisse har visserligen visat att deltagande i så kallade brukarstyrda arbetskooperativ leder till ökat inflytande och ett ökat ansvarstagande bland de berörda brukarna (Meeuwisse 1999:181). Samtidigt pekar Julén & Fogelström som har studerat de funktionshindrades inflytande i olika former av kooperativ – arbetskooperativ, personalkooperativ och brukarkooperativ – på svårigheterna att göra brukarna reellt delaktiga i den dagliga processen. Julén och Fogelström noterar också att det inte är ovanligt med olika uppfattningar om hur mycket inflytande man har. Medan brukarna ofta anser att de har inflytande och att de är delaktiga ser personalen flera brister i brukarnas delaktighet och inflytande (Julén & Fogelström 1993). I en undersökning från slutet av 1980-talet om de lokala handikapporganisationernas möjligheter till inflytande genom de kommunala handikappråden visade att "de flesta lokala handikapporganisationer anser att rådets möjligheter till inflytande är otillfredsställande" (SOU 1988:65, s. 82). Liknande resultat framkommer också i Socialstyrelsens utvärdering av psykiatrireformen. De visade bland annat att brukarorganisationernas möjligheter är bristfälliga och att samverkan med huvudmännen oftast har en ren "informationskaraktär" (Socialstyrelsen 1999a:9). Författarna pekade också på behovet av att stärka det kollektiva brukarinflytandet "genom att införa särskilda brukarråd och överhuvudtaget säkerställa en faktisk samverkan med brukarorganisationerna" (Socialstyrelsen 1999a:21).

4.3 Slutsatser

Det är svårt att dra några övergripande slutsatser om vad som kännetecknar brukarnas syn på sitt inflytande inom ramen för brukarråden inom olika verksamhetsområden. Uppgifterna om huruvida brukarråden ger upphov till ett ökat inflytande varierar inom olika områden och vi måste också beakta att det inom flera områden finns behov av att studera frågorna närmare. För slutsatser specifika för respektive område hänvisar jag till delsammanfattningarna ovan. Om vi trots allt skall försöka oss på att dra några övergripande slutsatser så lyder de som följer: Det finns flera indikatorer som tyder på att införandet av olika brukarråd medför att brukarna upplever att inflytandet ökar. Om jämförelsepunkten är en situation där det *inte* finns något kollektivt brukarinflytande förefaller det som om införandet av brukarråd innebär ett ökat inflytande för brukarna. Hur brukarna däremot upplever sitt inflytande om man tar steget från ett exempelvis rådgivande brukarråd till ett råd med mer långtgående beslutsbefogenheter framgår ej av den hittillsvarande forskningen.

Skolan är det område där utvecklingen mot ett omfattande brukarinflytande har kommit som längst. På skolans område finner vi mycket riktigt indikatorer på att brukarna upplever sig få ett ökat inflytande inom ramen för de lokala styrelserna. Detta föranleder oss att tro att ett införande av motsvarande brukarråd även inom andra områden kan bidra till att många brukare kan komma att uppleva inflytande i högre utsträckning än vad de gör nu.

På frågan om dagens regler ger tillräckligt utrymme för brukarna eller om de är missnöjda med sina inflytandemöjligheter kan vi konstatera att trots att många upplever sig ha fått ett ökat inflytande finns det ett visst missnöje med i vilken utsträckning man faktiskt kan påverka verksamheten. Detta gäller emellertid så väl primärt rådgivande brukarråd som brukarråd med mer vidsträckta befogenheter. Huruvida det är för snäva bestämmelser eller verksamhetsbundna faktorer såsom exempel-

vis bristande ekonomi eller motsträvig personal som utlyser detta missnöje framgå emellertid inte.

5 Brukarinflytandet som skola i demokrati?

I den offentliga debatten framhålls ofta att brukarinflytandet kan fungera som en skola i demokrati där brukarna genom deltagandet antas utvecklas till att bli demokratiska medborgare, bättre lämpade att delta även i andra sammanhang. Tankarna om deltagandet som en skola i demokrati härstammar från den deltagardemokratiska skolbildningen mot vilken vi nu skall rikta vårt intresse.

5.1 Teoretiska utgångspunkter

Den deltagardemokratiska skolan har rötter som leder tillbaka till det gamla Greklands klassiska demokratiideal och Aristoteles tankar om den politiskt aktive medborgaren. Rötterna har också förgreningar till 1700-talets tankar om demokrati uttryckta av Jean Jaques Rousseau och John Stuart Mill (Barber 1984:118). Den fick sitt egentliga uppsving först på 1960- och 1970-talen. Det växande missnöjet med de politiska institutionerna och de ökade protesterna mot politikens byråkratisering och det stora avståndet mellan medborgare och politiker skapade då en grogrund för de deltagardemokratiska idealen (Held 1997:326). Den deltagardemokratiska skolan har allt sedan dess intagit en framträdande position i den demokratiteoretiska diskussionen.

I den deltagardemokratiska skolan är man för ett utbrett medborgerligt deltagande. Teorins förespråkare menar att den representativa demokratins traditionella kanaler för deltagande är otillräckliga. Medborgarna bör inte bara delta genom de traditionella kanalerna – exempelvis i de allmänna valen där man får ta ställning till övergripande och ofta abstrakta frågor – utan de bör också ges möjlighet att delta på lokal nivå, inom de områden som har stor betydelse för deras vardagliga liv. Deltagandet bör vara en kollektiv handling där man fattar beslut tillsammans med andra (Pateman 1970; Gould 1988). Man bör inte enbart delta inom den politiska sfären utan också inom andra samhällsområden. Deltagandet bör äga rum på lokal nivå

och medborgarna bör ges möjlighet att delta i de sammanhang som har stor betydelse för det egna livet, exempelvis inom skolan och äldreomsorgen och på arbetsplatsen. Deltagardemokraterna förespråkar således ett deltagande som utövas tillsammans med andra medborgare och som sker i frågor och sammanhang som har stor betydelse för medborgarnas vardagliga liv.

Anledningen till att man inom skolbildningen är för ett utbrett deltagande är att man ser deltagandet som en skola i demokrati. Deltagandet anses ha en 'utbildande potential'. Genom att delta antas medborgarna tränas till att bli demokratiska medborgare som besitter egenskaper som är viktiga för att demokratin skall fungera. Medborgarna antas genom att delta i näraliggande frågor på det lokala planet utveckla en tilltro till den egna förmågan att påverka och göra sin röst hörd. Genom deltagandet antas man också öka sitt intresse för och sin kunskap om politiken och det demokratiska systemet. Man antas också bli mer förstående och bättre på att lyssna på andra medborgares argument och synpunkter (Pateman 1970; Barber 1984).

Sammantaget antas detta göra medborgarna bättre lämpade för att också delta i andra sammanhang. I förlängningen är det en vitaliserad demokrati, med ett mer utbrett deltagande i det politiska livet som deltagardemokraterna efterfrågar. Att medborgarna antas öka sitt politiska intresse, sin kunskap, sin förmåga att lyssna på andra och sitt politiska självförtroende är visserligen gott i sig men den stora vinsten för demokratin ligger i att detta i sin tur antas stimulera ett ökat deltagande och engagemang. Systemet är med andra ord tänkt att reproducera sig självt. Genom att delta på det lokala planet, exempelvis på barnens skola, antas man i förlängningen bli mer intresserad av att delta i andra sammanhang, såväl inom den politiska som andra sfärer. Det är naturligtvis positivt för demokratin om deltagandet stimulerar ett ökat deltagande också i lokala och näraliggande sammanhang men den stora vinsten ligger, enligt deltagardemokraterna, i att engagemanget och delaktigheten ökar i den politiska sfären.

5.2 Deltagardemokratiska tankar i den offentliga debatten

Idag finns det tydliga paralleller mellan den offentliga debatten om brukarinflytandet och den deltagardemokratiska skolbildningen. I argumentationen för ett utbrett brukarinflytande tar man påtagligt ofta sin utgångspunkt i deltagardemokraternas tankar. Att Demokratiutredningen i sitt slutbetänkande anammade det deltagardemokratiska idealet och argumenterade för att ett utbrett lokalt deltagande leder till att medborgarna skolas i demokratisk anda illustreras av följande citat:

"Genom att delta utvecklar medborgarna fundamentala kvaliteter i samhället. Ömsesidigt respekterande medborgare genererar ett stort humant och socialt kapital som alla sfärer av samhället har glädje och nytta av. Den som inte får motsvarande träning i att skapa tillit genom att vara tolerant mot oliktankande, går miste om skolning av sina mer primitiva instinkter. Den som övar sig i samarbete, kritik och tolerans blir en tillgång för både sig själv och för samhället, för såväl den privata som den offentliga sfären" (SOU 2000:1, s. 33).

Som vi skall återkomma till nedan gör även Kommundemokratikommittén kopplingar mellan brukarinflytandet och de deltagardemokratiska tankegångarna i sitt slutbetänkande (Nielsen 2001). Även Storstadskommittén menade att ett ökat inflytande över vardagsfrågor skulle kunna innebära en skola i demokrati (SOU 1996:177, s. 84).

Kopplingarna mellan den deltagardemokratiska skolan och brukarinflytandet görs även inom den statsvetenskapliga forskningen. Exempelvis menar Montin att ett "institutionaliserat brukarinflytande kan främja det politiska medborgarskapet. Att som brukare få inträde i den lilla politikens maktboningar skapar ett makt- och ansvarsgörande (empowerment)." Även om det handlar om att utöva inflytande över en begränsad verksamhet "kan det som bieffekt stärka det sociala kapitalet och därmed demokratin", hävdar Montin (Montin 1998a:49). Även Dahlberg och Vedung menar att brukarinflytandet kan göra brukarna "bättre skolade som medborgare i det stora sammanhanget" (Dahlberg & Vedung 2001:48). Jarl skriver att

brukarinflytandet i den svenska skolan kan ses ur ett deltagardemokratiskt perspektiv och Theodorsson hävdar att brukarinflytande i föräldrakooperativa förskolor kan fungera som en plantskola för ett vidare politiskt engagemang (Jarl 1999; Theodorsson 1999). SNS Demokratiråd gör årligen bedömningar av tillståndet i den svenska demokratin. De hävdade 1995 att "rekryteringsbasen för andra politiska förtroendeuppdrag skulle breddas" och att "förståelsen för demokratins arbetsmetod skulle spridas och fördjupas" om man i högre utsträckning lät skolor, daghem och andra kommunala institutioner styras av brukarna (Rothstein 1995:68). Även i den kommunala praktiken råder förhoppningar om att brukarinflytandet kan stimulera ett ökat politiskt deltagande och engagemang. I Örebro kommun hoppas man till exempel att medborgarna i framtiden skall bli "partipolitiskt intresserade genom sina styrelseuppdrag" i olika brukarråd (Örebro kommun 1997:8).

Som har berörts tidigare i denna rapport råder det inga tvivel om att de demokratiska förhoppningarna på brukarinflytandet är högt ställda. Med utgångspunkt i den deltagardemokratiska skolan argumenterar man för att ett ökat brukarinflytandet kan vitalisera demokratin genom att göra medborgarna mer delaktiga. I den offentliga debatten finns således förhoppningar om att de deltagande brukarna är morgondagens förtroendevalda, om att brukarinflytandet skapar en mer medveten, reflekterande och engagerad medborgarkår. Innan vi övergår till att försöka besvara frågan om brukarinflytandet fungerar som en skola i demokrati är några kommentarer kring det fruktbara i att lägga ett deltagardemokratiskt filter över brukarinflytandet på sin plats.

Är kopplingarna fruktbara?

Det finns mycket som tyder på att det är fruktbart att applicera den deltagardemokratiska skolan på brukarinflytandet. Den form av deltagande som brukarinflytandet – i den mening begreppet används här – utgör verkar vid en första anblick passa som hand i handske med det deltagande som deltagardemokraterna förespråkar. Enligt teorin bör deltagandet vara kollektivt, dvs. utövas i samspråk med andra medborgare, och det bör äga rum inom de områden som har en central plats i medborgarnas vardagliga liv. Det är denna form av deltagande som med störst sannolikhet ger upphov till de utbildande effekterna. Om vi drar oss till minnes att brukarinflytandet förutsätts ske i kollektiv form inom de kommunala verksamhetsområden som ligger medborgarna nära och som berör dem personligen är kopplingarna lätta att se. Det förefaller med andra ord rimligt att tro att brukarinflytandet kan fungera som en skola i demokrati på det sätt som ofta antas i den offentliga debatten.

Ett visst förbehåll finns dock när det gäller graden av inflytande. Inom den deltagardemokratiska skolan menar man att sannolikheten för att de utbildande effekterna skall uppkomma varierar med graden av inflytande. Pateman, en av skolbildningens främsta förespråkare, pekar på vikten av att de deltagande tar del i ett reellt beslutsfattande. I ju högre utsträckning de deltagande upplever att de har ett reellt inflytande desto troligare är det att deltagandet upplevs som meningsfullt och på sikt medför att de deltagande utvecklar sina demokratiska egenskaper och förmågor (Pateman 1970; Barber 1984:264). Liknande resonemang finns också i Demokratiutredningens slutbetänkande: "Det är inte vilket deltagande som helst" som vi bör sträva mot om de deltagardemokratiska antagandena om utbildande effekter skall komma till stånd, menar författarna (SOU 2000:1, s. 35). Sannolikheten att de utbildande effekterna skall uppkomma ökar tvärtom markant om de deltagande upplever att de har ett reellt inflytande. I överensstämmelse med skolbildningen borde sannolikheten för att brukarinflytandet

skall fungera som en skola i demokrati vara störst då brukarna upplever att de har ett reellt inflytande, exempelvis genom självförvaltningsorgan eller lokala styrelser.

Det finns flera metodologiska svårigheter med att studera huruvida brukarinflytandet fungerar som en skola i demokrati men detta är någonting som vi återkommer till i slutsatserna. Låt oss nu se vad forskningen på området har att säga.

5.3 Lärande och deltagande

Antalet studier där man empiriskt studerar huruvida brukarinflytandet fungerar som en skola i demokrati är påfallande lågt. En genomgång av den svenska forskningen, med vissa kompletteringar från danska erfarenheter, ger dock ett visst underlag. Tankarna på deltagandet som skola i demokrati kan delas upp i två led. Den första frågan vi ställer oss är om brukarinflytandet innebär att de deltagande får en ökad kunskap och ett ökat intresse och om de blir mer förstående för andras argument och synpunkter. Den andra frågan vi ställer oss är om detta i sin tur leder till ett ökat deltagande i andra sammanhang.

Har deltagandet lärande effekter?

Försöket med de lokala styrelserna med föräldramajoritet som för närvarande pågår inom grundskolan har bland annat utvärderats mot bakgrund av de deltagardemokratiska antagandena om att deltagandet innebär att de deltagande utvecklar för demokratin nödvändiga egenskaper och förmågor. Exempelvis har Duit & Möller genomfört intervjuer med ca fyrtio föräldrarepresentanter i lokala styrelser. Bland annat ställde man frågor om vad deltagandet i brukarstyrelsen hade betytt för deras inställning till politiken och demokratin i kommunen. Nästan hälften av de tillfrågade angav att de hade blivit mer positiva och endast en fjärdedel angav att de hade blivit mer negativa. "Med en välvillig tolkning kan således förekomsten av

demokratiska läroprocesser sägas vara uppenbar i många fall", summerar författarna (Duit & Möller 1997:37).

I den senaste i raden av Skolverkets utvärderingar har Almgren studerat brukarinflytandets demokratiska effekter (Almgren 2000).⁵³ Almgren har bland annat studerat om de föräldrar som är ledamöter i lokala styrelser har lärt sig någonting på att sitta med i den lokala styrelsen. Hela 82 procent av föräldrarna menar att de har lärt sig mycket om skolan. Huruvida de anser att de på motsvarande sätt har lärt sig mer om förhållande i kommunen framgår inte av studien (Almgren 2000:40). Knappt 60 procent uppger också att det i styrelsen har uppstått en "klar förståelse för andras argument, även om de är motsatta ens egna" och 61 procent anger att de har "fått en större förståelse för andras åsikter och värderingar" (Almgren 2000:40). Även Almgrens studie pekar alltså på att brukarinflytandet kan innebära en läroprocess. Studien dras emellertid med ett mycket stort bortfall vilket gör att en viss försiktighet är på plats vid tolkningen av resultaten.

En av de demokratiska kvaliteter som deltagandet enligt skolbildningen antas ge upphov till är en ökad förståelse och acceptans för andra medborgares preferenser. Ett sätt, som är vanligt inom den statsvetenskapliga forskningen, att mäta i vilken utsträckning deltagandet ger upphov till en ökad förståelse är att studera medborgarnas inställning till grundlagens fri- och rättigheter. Argumentet för detta är som följer: "för att varje medborgare skall kunna utnyttja sina rättigheter i en icke-diskriminerande demokrati, krävs också att man respekterar att även andra och oliktankande medborgare har samma möjlighet" (Almgren 2000:37). Almgren visar i sin studie att det finns skillnader i föräldrarnas inställning till de grundläggande fri- och rättigheterna beroende på om man deltar i en lokal styrelse eller inte. Huruvida det är själva deltagandet i den lokala styrelsen som gör att de deltagande föräldrarna uppvisar mer förståelse än de icke deltagande föräldrarna eller om dessa föräldrar redan från början uppvisade en större

⁵³ Almgrens studie presenterades närmare i fotnot 39.

förståelse (vilket skulle kunna vara en anledning till att man gick med i den lokala styrelsen överhuvudtaget) låter Almgren emellertid vara osagt. Skillnaden är intressant och ligger i linje med den deltagardemokratiska tankegången (Almgren 2000:37). Det är också intressant att notera att det finns dansk data som pekar åt samma håll. De danska föräldrar som är aktiva föräldrastyrelserna instämmer i högre utsträckning än icke deltagande föräldrar i ett antal påståenden om viktiga demokratiska normer, exempelvis att det är viktigt att man tar ansvar för gemensamma problem, viktigt att rösta och att det är viktigt att vara öppen för andras åsikter etc (Andersen 2000b:74).

På ett liknande sätt har Pestoff undersökt om deltagandet i bland annat föräldrakooperativa daghem har en lärande effekt på de föräldrar som deltar (Pestoff 1998). I en enkätundersökning har föräldrar som deltar inom ramen för föräldrakooperativa daghem fått ta ställning till vad deltagandet har betytt för dem personligen. Föräldrarna menar att såväl det vardagliga deltagandet – löpande medverkan i verksamhets vardagliga sysslor – som det mer formella deltagandet – innehav av en förtroendeplats i styrelsen eller motsvarande – har gett upphov till "valuable insights", till en känsla av delaktighet och inflytande och till en känsla av samhörighet (Pestoff 1998:213). Theodorsson studerar i sin pågående doktorsavhandling huruvida deltagandet i föräldrakooperativ kan fungera som en skola i demokrati. Preliminära resultat visar att många "upplever att de har fått en vana vid att prata med andra människor och en tilltro till sin egen förmåga att argumentera för sin sak" samt att man har fått en större insikt om förhållanden på den egna institutionen som "de inte tror de hade haft om de inte varit aktiva i ett föräldrakooperativ" (Theodorsson 1999:191).

Det faktum att deltagandet i brukarstyrelserna på skolans område i viss mån har en lärande effekt när det gäller kunskap om olika förhållanden internt på institutionen, dvs. skolan, bekräftas av den senaste i raden av danska demokratiundersökningar. Inom ramen för en större enkätundersökning fick ett representativt urval av danska medborgare svara på en

mängd frågor om förhållandet i den danska demokratin.⁵⁴ De föräldrar som deltog i föräldrastyrelserna i skolan fick svara på frågan huruvida deltagandet i styrelsen hade lärt dem någonting. En förhållandevis hög andel svarade att deltagandet hade inneburit ökad kunskap om förhållanden i relation till den egna institutionen, skolan. En något lägre andel svarade att deltagandet hade lärt dem något i förhållande till den 'stora demokratin'. Vetskapen om hur man skall agera om man vill påverka förhållanden på skolan visar sig vara högre än vetskapen om hur man skall agera för att påverka förhållanden i kommunen (Andersen 2000b:74). Slutsatsen att deltagandet i föräldrastyrelserna kan innebära en lärande effekt stöds också av en studie gjord av Niels Nørgaard Kristensen. Kristensen har studerat arbetet i två föräldrastyrelser med utgångspunkt i den deltagardemokratiska tankegången och har bland annat uppmärksammat huruvida deltagandet ger upphov till en läroprocess, dvs. om deltagandet medför att föräldrarna erhåller ökad kunskap om den politiska processen (Kristensen 1998).⁵⁵ Kristensen finner att deltagandet till viss del har en lärande effekt. Kristensen menar att föräldrarna har ökat sin politiska kunskap och sina politiska färdigheter i relation till den enskilda skolan. Däremot har ett motsvarande lärande i relation till det övergripande politiska systemet i kommunen inte ägt rum. Deltagandet i föräldrastyrelsen påstås leda till en "opbyggelse af politiske færdigheder ... knyttet til den konkrete institution. Derimod er der ikke tale om en tilsvarende opbyggelse af politiske færdigheder ... ift. andre institutioner, lokalsamfundet eller den 'stora politik', skriver Kristensen (Kristensen 1998:201). På motsvarande sätt har utvärderingen av brukarråden inom skola, barn- och äldreomsorgen i Örebro kommun visat att en majoritet av de tillfrågade föräldrarepresentanterna inte anser att de har fått en ökad insyn i den kommunala beslutsprocessen (Örebro kommun 1999:13).

⁵⁴ Undersökningen presenterades närmare i fotnot 41.

⁵⁵ Kristensen har intervjuat sammanlagt 15 föräldrar i de två föräldrastyrelserna. För att studera förändringar över tid genomfördes först enskilda intervjuer med föräldrarna. Ett år senare fick samma föräldrar besvara ett frågeformulär (Kristensen 1998:245).

Ökat deltagande i andra sammanhang?

Kristensen har också uppmärksammat frågan om 'spill-over' effekter från deltagande i skolstyrelserna till ett ökat partipolitiskt deltagande. Han finner dock inte några belägg för att deltagandet i föräldrastyrelsen skulle leda till ett ökat partipolitiskt deltagande. "Der er ikke tegn på nogen form av spill-over fra skolebestyrelsen. Der er ingen respondenter, der i perioden efter indvælgelsen i skolebestyrelsen har meldt sig under fanerna i politiske partier", skriver Kristensen (Kristensen 1998:80). Mer långsiktiga effekter är inte heller speciellt troliga menar Kristensen då så gott som samtliga av de intervjuade "selv afviser muligheden for en fremtidig partipolitisk karriere" (Kristensen 1998:81). Mot bakgrund av detta ifrågasätter Kristensen om brukarinflytandet kan medföra en vitalisering av demokratin i kommunen. Kristensens resultat stöder alltså inte den deltagardemokratiska tankegången om deltagandet som en skola i demokrati. Inte heller de så kallade områdestyrelserna i Örebro verkar ha haft till följd att antalet som kan tänka sig att ställa upp som förtroendevald har ökat (Montin 1998b:67).

Kommundemokratikommittén, som i dagarna har avslutat sitt arbete, hade i uppdrag att föreslå åtgärder för att öka antalet förtroendevalda och för att underlätta rekryteringen till politiska förtroendeposter (dir 1999:98). Kommittén har bland annat studerat medborgarnas villighet att åta sig olika typer av uppdrag, däribland kommunala förtroendeuppdrag och uppdrag i brukarråd. Resultaten från en enkät ställd till ett representativt urval medborgare visar följande: Bland de som är villiga att åta sig ett brukarrådsuppdrag är det fler än genomsnittet som är villiga att åta sig ett förtroendeuppdrag i kommunen (Nielsen 2001).

Ett annat sätt att belysa tankarna om brukarinflytandet som skola i demokrati är att studera om brukarråden bidrar till ett ökat engagemang inte bara bland de som faktiskt deltar utan också bland de personer som på olika sätt har en anknytning till det aktuella brukarrådet. I den danska medborgarundersök-

ningen som jag har refererat till ovan⁵⁶ ställde man frågan vad brukarinflytandet inom skolan har betytt för annat deltagande i rollen som förälder. Man har jämfört i vilken utsträckning föräldrarna utnyttjar andra kanaler för deltagande för att påverka sitt barns skolgång – exempelvis kontakter med lärare, skolledning, deltagande på föräldramöten – vid tiden för brukarstyrelsernas inrättande med situationen när styrelserna har funnits i drygt åtta år. Resultaten tyder på en svagt ökad aktivitet bland föräldrarna överlag och trots att ökningen är marginell drar författarna slutsatsen att föräldrastyrelserna på skolan har stimulerat annan aktivitet på skolan och en ökad aktivitet bland föräldrarna. Motsvarande tendens finns emellertid inte på barnomsorgens område (Andersen 2000b:60). I en intern utvärdering av brukarråden inom skola, barnomsorg och äldreomsorg i Örebro kommun har brukarrepresentanterna fått frågan om de anser att de tror att "arbetet i rådet/styrelsen kan öppna vägen för nya former för påverkan och delaktighet. Här får vi en övervägande positiv bild då totalt 85 procent av brukarrepresentanterna svarar att så är fallet i 'i mycket' respektive 'ganska hög grad' (Örebro kommun 1999:13).

Uppgifter om huruvida brukarråden kan leda till ett ökat engagemang bland andra medborgare återfinns också i den enkät om brukarinflytande som redovisas i denna rapport. För varje verksamhetsområde har kommunerna fått ange i vilken utsträckning de instämmer i påståendet att *brukarråden har medfört större engagemang bland medborgarna i allmänhet*. Resultaten skall självklart tolkas med en viss försiktighet eftersom det är förknippat med vissa svårigheter att överblicka denna fråga men de kommunala företrädarnas svar ger oss en viss belysning av fenomenet.

⁵⁶ Undersökningen presenterades närmare i fotnot 41.

Tabell 8 Kommunernas syn på om brukarråden leder till ökat engagemang bland medborgarna i allmänhet (procent)

	Grund- skola	Gymna- sieskola	Barn- omsorg	Äldre- omsorg	Omsorg funktions- hindrade	Individ- & familj	Kultur- & fritid
Instämmer	65	43	63	56	46	25	66
Instämmer inte	24	35	24	25	35	39	21
Ingen uppfattning	11	22	13	19	19	36	13
Totalt	100	100	100	100	100	100	100
Antal kommuner	188	115	160	158	136	33	112

Kommentar. Tabellen bygger på sju separata frågor, en fråga för respektive verksamhetsområde. Kommunerna ombads ta ställning till i vilken utsträckning de instämmer i påståendet att *Brukarråden har medfört större engagemang bland medborgarna i allmänhet*. Svartalternativen var i) stämmer helt, ii) stämmer delvis, iii) stämmer knappast, iv) stämmer inte alls och v) ingen uppfattning. Svartalternativ i) och ii) respektive iii) och iv) har slagits samman. Endast de kommuner som har brukarinflytande inom respektive verksamhet har tagits med i analysen.

Den övergripande tendensen är att andel kommuner som instämmer i påståendet att brukarråden har medfört ökat engagemang bland medborgarna i allmänhet är högre än andelen kommuner som inte instämmer. Det enda undantaget är individ- och familjeomsorgen. I flera fall är andelen kommuner som har svarat att de inte har någon uppfattning relativt hög vilket tyder på att det ingalunda är ett enkelt påstående att ta ställning till. Utifrån dessa resultat tycks det alltså som om brukarråden har den positiva konsekvensen att det leder till ökad aktivitet bland medborgarna inom kommunen.

5.4 Slutsatser

Vilka slutsatser kan vi dra av ovanstående resultat? Fungerar brukarinflytandet som en skola i demokrati eller inte? De studier som jag har hänvisat till ovan ger oss vissa indikatorer på hur det förhåller sig men fortfarande är behovet av forskning på

området stort.⁵⁷ Utifrån de empiriska resultat som har diskuterats ovan kan vi konstatera att det finns flera indikatorer på att brukarinflytandet innebär en läroprocess. Brukarna upplever att deltagandet i olika brukarråd har givit värdefulla kunskaper och ökad insikt. Vad vi bör uppmärksamma är emellertid att beläggen för detta förefaller vara störst när det gäller ökad kunskap och ökad insikt i förhållande till den egna institutionen. Motsvarande läroprocesser förefaller inte äga rum i förhållande till det övergripande politiska systemet. Detta är problematiskt om vi beaktar det faktum att läroprocessen i sin tur antas stimulera ett ökat deltagande i andra sammanhang. Positivt är emellertid det faktum att deltagandet i olika brukarråd förefaller leda till att de deltagande utvecklar en ökad förståelse för andra medborgares preferenser.

Huruvida brukarinflytandet leder till ett ökat deltagande kan vi ännu inte dra några entydiga slutsatser om. Kristenssens studie säger oss att så inte är fallet även om det finns andra, mindre omfattande studier, som pekar på det motsatta. Här måste vi dock vara medvetna om de stora metodproblem som finns förknippade med den här typen av studier. När vi på det här sättet skall studera kausala effekter – alltså att X, i det här fallet brukarinflytandet, leder till Y, i det här fallet ökat deltagande i andra sammanhang – är det svårt att undgå vad vi kan kalla hönan och ägget-problematiken. Lika troligt som att brukarinflytandet leder till ökad kunskap, ökat intresse och ökat deltagande i andra sammanhang är det att det är de redan delaktiga, kunniga och intresserade som väljer att delta inom ramen för ett brukarråd. Krasst uttryckt kommer vi inte runt denna problematik genom att studera samband mellan vilka personer som kan tänka sig att delta i brukarråd respektive politiska

⁵⁷ Ett par större studier är dock under arbete. I sin kommande doktorsavhandling vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet studerar Maria Jarl huruvida deltagandet i lokala styrelser med föräldramajoritet fungerar som en skola i demokrati bland de föräldrar som deltar. Jarl genomför intervjuer med föräldrarna i fyra lokala styrelser (på fyra skolor i två kommuner) vid två olika tillfällen. Jarl har också vid upprepade tillfällen skickat ut en enkät till samtliga föräldrar på de båda skolorna. Tankegångar från projektet finns redovisade i Jarl (1999). Annika Theodorsson, doktorand vid Förvaltningshögskolan i Göteborg, studerar huruvida deltagandet i föräldrakooperativa förskolor fungerar som en skola i demokrati (Theodorsson 1999).

partier så som Kommundemokratikommittén har gjort, eller genom att på ett övergripande plan studera nivån på deltagandet vid två olika tidpunkter så som man har gjort i den senaste danska medborgarundersökningen. Vi får inte heller en trovärdig bild genom att be kommunala chefstjänstemän uppskatta om brukarråden i kommunen har inneburit ett ökat engagemang bland medborgarna över lag på det sätt som har gjorts i enkäten om brukarinflytande. Vad som krävs är snarare att vi följer ett antal brukare över tid och genom upprepade intervjuer studerar hur de upplever att deltagandet påverkar dem personligen. Om vi skall studera utvecklingen med hjälp av kvantitativa metoder bör vi på motsvarande sätt tillämpa panelstudier och genom upprepade enkäter studera hur brukarna upplever sitt deltagande.

I den deltagardemokratiska teorin lägger man stor vikt vid inflytandeaspekterna och menar att sannolikheten att deltagandet skall fungera som en skola i demokrati ökar med graden av inflytande. Vi kan dock notera att de uppgifter vi idag har som tyder på att brukarinflytandet kan fungera som en skola i demokrati primärt bygger på studier av brukarråd där man har vidsträckta befogenheter och förmodligen ett ganska långtgående inflytande. Huruvida även de rådgivande brukarråden bidrar till en motsvarande utveckling är emellertid ovisst. Med tanke på att de flesta brukarråd som finns idag primärt har en rådgivande karaktär är det emellertid i en sådan utveckling som den verkliga vinsten för demokratin ligger.

Med tanke på att den deltagardemokratiska tankegången ofta framförs i den offentliga debatten om brukarinflytandet är det förvånande att det inte finns fler studier att tillgå. Förvånande är också att Demokratiutredningen som anammade en "deltagardemokratisk modell med deliberativa inslag" gjorde detta utan att presentera några belägg för att det fungerar på det sätt som man antar i praktiken. Demokratiutredningens slutbetänkande har tidigare kritiserats för bristande realism när det gäller ställningstagandet för det deltagardemokratiska idealet. Man har kritiserats för att bortse ifrån att teorin ställer orimligt höga krav på att medborgarna skall delta i olika sammanhang av

livet (se t.ex. Esaiasson & Gilljam 2000; Berg & Rubenson 2001). Nu kan alltså ytterligare en kritikpunkt lyftas fram. Det skall visserligen tilläggas att jag enbart baserar mina slutsatser på studier där den deltagardemokratiska teorins antaganden har prövats med utgångspunkt i brukarinflytandet. Må så vara att det kan finnas studier där den deltagardemokratiska teorins antaganden har prövats med utgångspunkt i andra former av lokalt deltagande. Å andra sidan noterar vi att den internationella forskningen på området inte heller har lyckats presentera några entydiga belegg för att det skulle fungera såsom deltagardemokraterna antar i praktiken.

6 Utmaningar för den representativa demokratin

Utan att närmare precisera vilka potentiella problem som avses heter det i skrivningarna bakom det uppdrag som redovisas i denna rapport att utredaren "generellt [bör] försöka analysera om det finns negativa konsekvenser av vidgat brukarinflytande ur demokratisk synvinkel". Nedan skall några av de problem brukarinflytandet innebär i förhållande till den representativa demokratin diskuteras. Hur skall man exempelvis hantera egenintresserade brukargrupper som ställer krav på mer resurser till den egna verksamheten? Innebär brukarinflytandet att det uppstår problem med ansvarsutkrävandet? Det bör framhållas att vi i den föreliggande diskussionen endast kan skrapa på ytan och att mer forskning krävs innan brukarinflytandets potentiellt negativa följder ur demokratisk synvinkel kan blottläggas.

Ett av de grundläggande idealen för den representativa demokratin är medborgarnas rätt att på lika villkor vara med och påverka såväl samhällsutvecklingen som det vardagliga livet. Brukarinflytandet kan vara ett sätt att komma till rätta med de brister i påverkansmöjligheter som många medborgare upplever idag. Samtidigt är det viktigt att poängtera att brukarinflytandet oundvikligen innebär en rörelse bort ifrån de uppställda idealen om jämlika påverkansmöjligheter. Beakta till exempel följande:

Brukarnas rätt till deltagande och påverkan bygger på att de nyttjar en särskild serviceverksamhet. Därmed ges brukarna särskilda rättigheter att bestämma över den offentliga sektorns *olika* delar. Samtidigt utgörs medborgarnas rätt till deltagande, enkelt uttryckt, av att de bor i landet och således kan betraktas som samhällsmedborgare.⁵⁸ I det representativa demokratiska systemet där den främsta vägen till deltagande och påverkan något förenklat går via valet av politiska representanter har alltså medborgarna i princip "samma inflytande över *hela* den offentliga verksamheten" (Lindbom 1995:16).⁵⁹ Sammantaget

⁵⁸ Det formella medborgarskapet i sig är inte det mest centrala i sammanhanget. Det som är avgörande är istället att man "som fullvärdig medlem i en samfällighet" har rätt att vara med och påverka det samhälle man lever i (se Peterson m.fl. 1989:12).

⁵⁹ Min kursivering.

innebär det faktum att brukarna, utöver att de är bärare av de medborgerliga rättigheterna till deltagande, nu ges särskilda rättigheter att bestämma över den verksamhet de nyttjar att deras rättigheter att delta i politiken kraftigt utökas jämfört med övriga medborgares rättigheter (se t.ex. Montin 1996:87). Därmed är det tal om en snedvridning av rättigheter till deltagande och påverkan som är allt annat än oproblematiskt.

Ett annat fundament i den representativa demokratin är de politiska institutionernas uppgift att styra samhällsutvecklingen med det allmänna bästa för ögonen. Enkelt uttryckt är politikernas uppgift att sammanfoga olika intressen till en helhet och vara en garant för att alla medborgares preferenser och behov tillmäts lika stor vikt. Vad man bör ställa sig frågande till är vad brukarinflytandet innebär för de politiska institutionernas möjlighet att styra samhällsutvecklingen (Sørensen 1998:129). I teorin innebär brukarinflytandet att rätten att fatta för verksamheten avgörande beslut flyttas från de politiska församlingarna till brukarkollektivet. Eftersom medborgarnas främsta väg till deltagande och påverkan är indirekt och går via valet av politiska representanter innebär detta att medborgarkollektivets väg till inflytande försvagas (Sørensen 1995:7). Ur demokratisk synvinkel är detta problematiskt.

De ovan skisserade problemen kanske framstår som mindre problematiska om man beaktar det faktum att mycket av brukarrådets makt kommer från de anställda inom olika verksamheter snarare än från de politiska institutionerna. Att den dominerande formen för brukarinflytande i kommunerna är rådgivande brukarorgan samt att det fortfarande finns ett missnöje med möjligheterna till inflytande bland vissa brukarrådsrepresentanter tyder emellertid på att någon massiv maktförskjutning inte har ägt rum i praktiken. Det pågår dock försök där brukarna ges en mer formell beslutsmyndighet som innebär att makt kan delegeras från den politiskt ansvariga nämnden direkt till brukarkollektivet. Om man från politiskt håll väljer att utveckla formerna för brukarinflytande så till vida att man tillför brukarna mer maktbefogenheter innebär det med stor sannolikhet en allt mer långtgående uppluckring av medborgarskapet.

Vi behöver emellertid inte se tiden an för att den här typen av problem skall komma till ytan. Nedan refereras forskning som gör gällande att den förhärskande uppfattningen att brukarna primärt skall utöva inflytande över den politiska processens output inte överensstämmer med verkligheten. Det finns åtskilliga tecken på att brukarna också tar tillfället i akt och försöker påverka den politiska processens input, genom att exempelvis försöka tillskansa främst den egna institutionen mer resurser. Även Demokratiutredningen har konstaterat att bland annat brukarinflytandet har "infört helt nya (möjligtvis nygamla) former för politiskt deltagande som *inte bara* gäller själva utflödessidan av den politiska processen" (SOU 2000:1, s. 58).⁶⁰ Vilka möjligheter har de politiska institutionerna att tillgodose helhetens intressen när brukarna inte nöjer sig med att försöka påverka verksamheternas utformning utan också försöker påverka de politiska besluten? De konflikter mellan sär- och allmänintresse som kan föreligga i och med brukarinflytandets införande ställs på sin spets om vi ser till brukarnas agerande i förhållande till den övergripande kommunala nivån och till det politiska systemet i sin helhet.

6.1 Egenintresserade brukare?

Att brukargrupper av olika slag försöker påverka den kommunala verksamheten inte bara på institutionsnivå råder det ingen tvekan om. I så väl media som i forskningen på området finns flera exempel detta. Det skall visserligen framhållas att enskilda brukargrupper försök att påverka den kommunala politiken inte är någonting som är unikt för olika typer av brukarråd utan också kan uppkomma i andra sammanhang.

I media förekommer ofta exempel på att olika brukargrupper försöker påverka politikerna för att få mer resurser till den egna institutionen och den egna verksamheten. Med anledning av föräldraprotester mot neddragningar inom skolan i Köpenhamnsområdet hösten 1999 uttalade sig en av de ledande danska

⁶⁰ Min kursivering.

forskarna på området mycket kritiskt när det gäller brukarrådens förhållande till den representativa demokratin. "Målet er først og fremmest att sikre, at vores institution fungerer optimalt og får flest ressourcer. Hvordan de øvrige institutioner i nærmiljøet fungerer, og hvor ressourcerne skal komme fra, intresserar per definition ikke brugerbestyrelserne. Man har kun ansvar for delen, og ikke overfor helheden" (Politiken 1999). Ännu ett exempel i raden är den debatt som under våren har förts på debattsidan i Göteborgs-Posten. Föräldraföreningarna i en stadsdel i Göteborg har gått till angrepp på stadsdelens politiker och krävt stopp på nedskärningarna inom stadsdelens skolor (Myssling 2001). I sitt svar illustrerar stadsdelens ordförande och vice ordförande de problem detta innebär för den politiska styrningen. De menar att "vi, som företräder samtliga medborgare [...] måste dock alltid utgå ifrån hur våra resurser skall användas så att alla får sina behov avvägda mot varandra" (Sjöberg & Prytz 2001).

I den danska forskningen finns flera exempel på att brukarna försöker påverka det politiska beslutsfattandet. I Inrikesdepartementets utvärdering⁶¹ av brukarråden inom grundskolan, gymnasieskolan och barnomsorgen uppmärksammades bland annat brukarrådets aktivitet i förhållande till den övergripande kommunala nivån. Ordförandena i brukarråden i ett flertal kommuner fick frågan om man hade vänt sig till kommunen i syfte att försöka få mer resurser till den egna institutionen. Inom barnomsorgen och gymnasieskolan var det nästan 80 procent som menade att så hade skett i mer eller mindre utsträckning. Inom grundskolan var det endast två procent av de svarande som menade att de inte hade utövat dylika påtryckningar (Indenrigsministeriet 1998:44). Vi bör dock vara medvetna om risken att ordförandena överskattar brukarrådets insatser och aktivitet. Ett tecken på detta är att de ledande politikerna inte i lika hög utsträckning anser att brukarråden har utövat påtryckningar på kommunen. Ytterligare ett tecken på att det inte tillhör ovanligheterna att brukarråden utövar

⁶¹ Utvärderingen presenterades närmare i fotnot 44.

påtryckningar gentemot kommunen är det faktum att ungefär hälften av rektorerna och motsvarande ledare inom barnomsorgen, skolan och gymnasieskolan menar att brukarråden har medfört att den enskilda institutionens resursbehov har fått ökad uppmärksamhet hos kommunen (Indenrigsministeriet 1998:45). Hälften av de ledande politikerna menar dessutom att krav från brukarbestyrelserna också har resulterat i ökade resurser till dessa institutioner (Indenrigsministeriet 1998:45).

Vidare har Toini Floris, som har studerat två brukarråd inom grund- och gymnasieskolan i två olika kommuner, visat att brukarråden kan utöva såväl direkt som indirekt inflytande på den kommunala politiken. Det indirekta inflytandet består, enligt Floris, i att de lokala politikerna får en ökad insikt i och förståelse för brukarnas behov vilket i sin tur kan innebära att de fäster ökad vikt vid brukarnas behov och önskemål (Floris 2000:390). Det direkta inflytandet tar sig uttryck i att ett av brukarråden har fått sig tilldelat fler resurser och i linje med sina önskningar fått anställa fler lärare (Floris 2000:390). En utvärdering av hur brukarråden inom såväl grundskolan, gymnasieskolan, barnomsorgen som äldreomsorgen och på biblioteken fungerar visar att kontakter med den politiska nivån och med förvaltningsledningen i kommunen inte är ovanliga. Intervjuer visar att brukarråden inom skolan och barnomsorgen årligen vid upprepade tillfällen har kontakter med den politiska nivån (Floris & Bidsted 1996:99). Kontakter förekommer även mellan kommunen och brukarråden inom äldreomsorgen, gymnasieskolan även om de är mindre vanliga. Många av de intervjuade inom skolan, barnomsorgen och gymnasieskolan menar dessutom att brukarråden har haft effekter på den kommunala nivån så tillvida att man kan påverka kommunens prioriteringar i olika sakfrågor (Indenrigsministeriet 1998:115).

Exempel på att brukarråden försöker påverka politikens input finns även i den svenska forskningen. En genomgång av samtliga protokoll från flera lokala styrelser med elevmajoritet på gymnasiet visar att försök att utöva inflytande på den politiska processen ingalunda är ovanliga. Förutom att styrelserna vid flera tillfällen har fått yttra sig i en viss fråga som har varit under

beredning har man vid upprepade tillfällen på eget initiativ vänt sig till kommunen med krav på exempelvis renovering och ombyggnad, i protest mot neddragningar eller i syfte att försöka få ökad resurstilldelning (Brännström 2000:20). Huruvida påverkan har lett till några konkreta resultat framgår ej av studien men det faktum att styrelserna tar sådana initiativ indikerar att brukarinflytandet kan innebära ett problem i förhållande till den representativa demokratin. Vidare har Elisabeth Ritchey i sin genomgång av hur de lokala styrelserna inom grundskolan fungerar intervjuat kommunala politiker om deras agerande i förhållande till de lokala styrelserna. I flera kommuner uppger politikerna att de har mer kontakter med de skolor som har lokala styrelser än med de skolor som inte har lokala styrelser. Det finns dock kommuner där man anger att de lokala styrelserna inte innebär någon skillnad. Detta innebär alltså att de brukare som har sina elever på en skola med lokal styrelse får en extra kanal in i den kommunala politiken i förhållande till brukare av andra skolor (Ritchey 1998:23f).

Det faktum att enskilda brukargrupper tar initiativ och försöka påverka den kommunala politiken, oftast genom att försöka tillskansa främst den egna institutioner fler fördelar i form av ökade resurser, är ett otvetydigt tecken på att brukarinflytandet är problematiskt i förhållande till den representativa demokratin.

6.2 Relationen mellan kommunen och brukarna

Det tycks som om den representativa demokratin stöter på problem oavsett hur företrädare för den kommunala nivån, såväl politiker som tjänstemän, väljer att handla i situationer dylika de som har skildrats ovan. Om man från politiskt håll väljer att tillgodose enskilda brukargrupper krav på mer resurser, så som exempelvis har skett i Danmark, innebär det ett steg bort ifrån idealet om att alla medborgares preferenser och behov skall tillmätas samma vikt. Med stor sannolikhet leder ju det också till att någon annan verksamhet i kommunen blir lidande. Resur-

serna är begränsade och ökad resurstilldelning till ett äldreboende kan innebära minskade resurser till de andra äldreboendena i kommunen. På samma sätt kan ökad resurstilldelning till kommunens skolor som ett resultat av omfattande föräldraprotester innebära mindre resurser till andra verksamheter. Vi skall inte heller glömma bort att brukargrupperna ofta är starka påtryckargrupper som representerar ett stort antal väljare. Det är inte heller ovanligt att man får stort utrymme i massmedia och sammantaget innebär detta att det kan vara svårt för kommunala politiker att helt avvisa kraven. Som forskare i Danmark har hävdad är det inte bara de enskilda brukargrupperna som kan lastas för eventuella problem. Skulden är lika mycket politikernas som inte alltid förmår hantera situationen på ett önskvärt sätt. Författarna till boken *Hvad Folket magter* (2000) förklarar det så här:

"Det er en kendt sag, at mange borgmestere og kommunalbestyrelsesmedlemmer mener, de ofte møder egoistiske brugere, og billedet af den egoistiske bruger er vel efterhånden også ved at blive ret almindelig i medierna; men billedet er næppe korrekt. [...] Det er nok rigtigt, at større brugerindflydelse øger konfliktpotentialen mellem brugerne og kommunalpolitikere, men kører konflikterne op i en spis, kan forklaringen også være, at kommunalpolitikere ikke er gode nok til at tage dialogen med brugerne om de overordnede prioriteringer. Og skulle det ske, at brugerprotester på sigt fører til en favorisering af bestemte områder på bekostning af andre, er det nok snarere kommunalpolitikere, der må lastes, end de pågældende krævende brugere" (Andersen, Torpe & Andersen 2000:275).

Om man från politiskt håll däremot väljer att inte tillgodose de olika brukargruppernas krav riskerar man att få problem med än mer missnöjda brukare. På sikt kan bristen på respons från politiskt håll leda till problem med växande politikermisstro och kanske apati hos olika brukargrupper. Varför engagera sig om man aldrig får igenom några krav? Problemet har bland annat uppmärksammats av Magnusson som menar att medborgarna kan utveckla "en misstro mot det politiska systemet" om påverkansmöjligheterna "upplevs som bristfälliga" (Magnusson

1997). Att bristen på upplevt inflytande kan vara ett problem på längre sikt illustrerar Möller då han apropå försök att påverka bland småbarnsföräldrar skriver följande:

"De politiker som medborgarna möter på den lägsta institutionella nivån är - och skall vara - gräsrotspolitiker. Det må i åtskilliga fall vara dugliga och ambitiösa fritidspolitiker, i vissa fall lovande påläggsskalvar som väntar på större uppgifter. Men det är till övervägande del fråga om amatörer också i en mindre positiv, kompetensmässig mening, och när dessa gårdsgårdsseriens partipolitiker skall möta uppretade medborgare [...] och förklara [...] blir resultatet den typ av direkt politikerföraktande attityd som vi möter hos flera av intervjupersonerna" (Möller 1996:306).

Brukarinflytandet kan alltså innebära att de kommunala politikerna hamnar i något av en rävsax. Om man går med på de ofta egenintresserade brukargruppernas krav på mer resurser riskerar det för demokratin så viktiga helhetsperspektivet att gå förlorat. Om man å andra sidan väljer att bortse ifrån dylika krav riskerar man en växande politikermisstro och kanske också en ökad apati bland brukarna.

Ett sätt att undvika denna rävsax är att försöka få till stånd en dialog mellan kommunen och brukargrupperna. I Danmark har avsaknaden av kontakter och dialog mellan brukarråden och kommunen setts som en av de främsta anledningarna till att brukarinflytandet innebär ett problem i förhållande till den representativa demokratin. Avsaknaden av dialog anses bidra till att egenintresset hos de olika brukargrupperna ges en mer framträdande plats och att politikerna allt mer fjärrar sig från de olika verksamheternas behov (Sørensen 1995; Kristensen 1998). Bland annat visade Eva Sørensen i sin studie av föräldrainflytandet på fyra olika skolor i början av 1990-talet att kontaktytorna mellan den kommunala nivån och de enskilda skolorna och brukarråden i stort sett lyser med sin frånvaro. Det har inte uppstått något naturligt kontaktmönster mellan brukarråden och kommunen och detta är, menar Sørensen, en av anledningarna till att man i brukarråden inte utvecklar den för demokratin så viktiga förståelsen för helhetsperspektivet (Sørensen 1995). Även Kristensen menar att avsaknaden av

kontakter mellan kommunen och de enskilda brukarråden leder till egoism och till att brukarna inte utvecklar någon förståelse för den övergripande problematiken i kommunen (Kristensen 1998). I det danska inrikesdepartementets undersökning av erfarenheterna av brukarinflytandet inom såväl grund- och gymnasieskolan som barnomsorgen framkommer emellertid uppgifter som tyder på att en dialog inte är omöjlig att uppnå. Resultaten visar att det råder en förhållandevis utbredd enighet om att brukarråden ökar politikernas möjlighet att föra en dialog med brukarna för att på så sätt få en ökad inblick i och förståelse för deras behov och önskemål. 70 procent av de intervjuade ledande politikerna instämmer i påståendet att brukarråden ökar kommunens möjligheter att föra en dialog med brukarna. En majoritet av institutionsledarna och ordförandena i brukarråden instämmer också i detta påstående även om andelen är något lägre (Indenrigsministeriet 1998:30).

Även i den svenska debatten framställs en ökad dialog mellan kommunerna och de olika brukarråden som ett sätt att undvika ökad fragmentarisering och bristande förståelse för varandras önskemål och preferenser. Exempelvis har Montin framfört tanken att "den representativa demokratins institutioner (partier, fullmäktige, nämnder) kanske behöver förnya sin organisation för att skapa sådana länkar, t.ex. i form av kontaktpolitiker eller områdesbaserade fullmäktigeutskott." Han menar vidare att "i ett system med brukardemokrati behövs fler snarare än färre förtroendevalda som representerar den territoriella demokratins helhetssyn" (Montin 1998a:54).

Även om det behövs mer forskning om relationen mellan kommunen och brukarna kan ett par intressanta iakttagelser göras. Duit & Möller visade i sin studie av de fyrtio första upprättade lokala styrelserna i landet att samarbetet mellan styrelserna och kommunen åtminstone i styrelsemedlemmarnas ögon fungerade relativt smärtfritt. Styrelseledamöterna fick frågan hur de tyckte att samarbetet med kommunala politiker och tjänstemän i kommunen hade fungerat. Oavsett vilken politiskt majoritet som finns i kommunen menar Duit & Möller att "det finns få tecken på att föräldrarepresentanterna upplever

svårigheter i samarbetet med politiker och tjänstemän" (Duit & Möller 1997:28). Motsatta resultat framkommer emellertid om vi ser till en utvärdering av brukarrådets verksamhet i Örebro kommun. Endast en liten del av föräldrarepresentanterna upplever att styrelsearbetet har inneburit en ökad dialog mellan föräldrarna och de förtroendevalda i kommunen (Örebro kommun 1999:13).

För att få en överblick över situationen i dagsläget uppmärksammades problematiken i den enkät om brukarinflytande som har genomförts inom ramen för detta uppdrag. I enkäterna ombads kommunerna för varje verksamhetsområde ta ställning till i vilken utsträckning de instämmer i följande påståenden: *Brukarråden har medfört ökad förståelse för kommunens politik hos brukarna* och *Brukarråden har ökat kommunens insyn och förståelse för verksamheten*. Bilden av huruvida brukarna uppvisar en större förståelse för den kommunala politikens vedermödor hade naturligtvis blivit mer rättvisande om brukarna själva kunde ha tillfrågats. Kommunala företrädare borde dock ha en uppfattning om detta eftersom det är de som möter de olika brukargrupperna.

Tabell 9 Kommunernas syn på om brukarråden har ökat kommunens insyn i och förståelse för verksamheterna (procent)

	Grund- skola	Gymna- sieskola	Barn- omsorg	Äldre- omsorg	Omsorg funktions- hindrade	Individ- & familj	Kultur- & fritid
Instämmer	48	48	43	68	70	53	75
Instämmer inte	31	26	39	20	17	13	11
Ingen uppfattning	21	26	18	12	13	34	14
Totalt	100	100	100	100	100	100	100
Antal kommuner	190	115	161	159	137	32	110

Kommentar. Tabellen bygger på sju separata frågor, en fråga för respektive verksamhetsområde. Kommunerna ombads ta ställning till i vilken utsträckning de instämmer i påståendet att *Brukarråden har ökat kommunens insyn i och förståelse för verksamheten*. Svarsalternativen var i) stämmer helt, ii) stämmer delvis, iii) stämmer knappast, iv) stämmer inte alls och v) ingen uppfattning. Svarsalternativ i) och ii) respektive iii) och iv) har slagits samman. Endast de kommuner som har brukarinflytande inom respektive verksamhet har tagits med i analysen.

Inom samtliga områden är det en större andel kommuner som instämmer i påståendet att brukarråden har ökat kommunens insyn i och förståelse för verksamheten än vad det är som inte instämmer. Nästa steg är att se huruvida man anser att brukarråden har lett till större förståelse för kommunens politik bland brukarna.

Tabell 10 Kommunernas syn på om brukarråden leder till större förståelse för kommunens politik bland brukarna (procent)

	Grund- skola	Gymna- sieskola	Barn- omsorg	Äldre- omsorg	Omsorg funktions- hindrade	Individ- & familj	Kultur- & fritid
Instämmer	62	59	55	71	65	49	71
Instämmer inte	24	19	27	14	20	15	15
Ingen uppfattning	14	22	18	15	15	36	14
Totalt	100	100	100	100	100	100	100
Antal kommuner	189	115	160	159	136	33	112

Kommentar. Tabellen bygger på sju separata frågor, en fråga för respektive verksamhetsområde. Kommunerna ombads ta ställning till i vilken utsträckning

de instämmer i påståendet att *Brukarråden har medfört ökad förståelse för kommunens politik hos brukarna*. Svarsalternativen var i) stämmer helt, ii) stämmer delvis, iii) stämmer knappast, iv) stämmer inte alls och v) ingen uppfattning. Svarsalternativ i) och ii) respektive iii) och iv) har slagits samman. Endast de kommuner som har brukarinflytande inom respektive verksamhet har tagits med i analysen.

Även här är det, inom samtliga områden, en större andel kommuner som instämmer i påståendet att brukarråden har medfört större förståelse för kommunens politik bland brukarna än som inte instämmer. Den positiva tolkningen av detta resultat gör gällande att relationen mellan brukarråden och kommunerna är förhållandevis oproblematisksk och att införandet av brukarråd inom olika verksamheter inte behöver innebära ökade konflikter mellan politiker och brukare utan tvärtom kan bidra till en ömsesidig förståelse och en dialog. Resultaten kan emellertid också tyda på att det ännu inte är så mycket bevänt med brukarrådets aktivitet och agerande i förhållande till den kommunala nivån.

En annan sak som kan vara problematiskt med brukarinflytandet i förhållande till den representativa demokratin är frågan om ansvarsutkrävande. Huruvida brukarråden har medfört problem med oklara ansvarsförhållanden i kommunerna är en fråga som vi skall uppmärksamma nedan.

6.3 Oklara ansvarsförhållanden?

I uppdraget ingår också att studera i vad mån problem med ansvarsutkrävande har aktualiserats i praktiken när kommunerna har infört olika typer av brukarinflytande. Möjligheten att ställa de politiska beslutsfattarna till ansvar för den förda politiken är en central beståndsdel i varje demokratiskt samhälle. I det representativa demokratiska systemet finns förhållandevis klara strukturer för ansvarsutkrävande som något förenklat kan sägas bestå i möjligheten att avsätta de folkvalda vid kommande val.

Införandet av olika former av brukarinflytande komplicerar dock bilden.

I och med att fler aktörer träder in i den politiska processen och makten delas upp på olika nivåer blir det allt svårare för medborgarna, eller i detta fall brukarna, att veta vem som bär ansvar för den förda politiken. Detta är problematiskt ur flera aspekter. Det kan för det första innebära att brukarna riktar eventuell kritik mot fel aktörer, vilket i sin tur kan skapa missnöje och frustration. Det innebär för det andra ökade möjligheter för beslutsfattarna, oavsett om det är politiker eller brukarråd, att ta åt sig äran av en lyckad politik eller omvänt att skylla ifrån sig om olika problem har uppstått. Det skall också tilläggas att förekomsten av problem med oklara ansvarsförhållanden torde variera med graden av inflytande för brukarråden. Om brukarråden inte besitter några reella beslutsmöjligheter och således inte fattar några konkreta beslut torde behovet av att utkräva ansvar vara mindre än om man har ett långtgående och reellt inflytande.

Frågan om brukarråden leder till oklara ansvarsförhållanden har inte ägnats någon större uppmärksamhet inom forskningen. För att få en övergripande bild av huruvida införandet av olika brukarråd har medfört problem med oklara ansvarsförhållanden i kommunerna har problematiken uppmärksammats i enkäten om brukarinflytande. För varje verksamhetsområde ombads kommunerna att ta ställning till i vilken utsträckning de instämmer i följande påståenden: *Brukarråden har medfört problem med oklara ansvarsförhållanden i relation till förvaltningsledningen* och *Brukarråden har medfört problem med oklara ansvarsförhållanden i relation till den politiska nivån*. Med reservationen att de kommunala företrädarna inte kan förväntas ha någon inblick i huruvida eventuella problem har uppstått på den enskilda institutionsnivån ger resultaten en inblick i förekomsten av eventuella problem på den kommunala nivån. Av resultaten framkommer inte heller huruvida brukarna själva har upplevt några dylika problem.

Tabell 11 Kommunernas syn på om brukarråden leder till problem med oklara ansvarsförhållanden i relation till förvaltningsledningen (procent)

	Grund- skola	Gymna- sieskola	Barn- omsorg	Äldre- omsorg	Omsorg funktions- hindrade	Individ- & familj	Kultur- & fritid
Instämmer	13	6	7	6	5	9	15
Instämmer inte	79	81	83	87	85	64	76
Ingen uppfattning	8	13	10	7	10	27	9
Totalt	100	100	100	100	100	100	100
Antal kommuner	188	115	161	157	137	33	110

Kommentar. Tabellen bygger på sju separata frågor, en fråga för respektive verksamhetsområde. Kommunerna ombads ta ställning till i vilken utsträckning de instämmer i påståendet att *Brukarråden har medfört problem med oklara ansvarsförhållanden i relation till förvaltningsledningen..* Svartalternativen var i) stämmer helt, ii) stämmer delvis, iii) stämmer knappast, iv) stämmer inte alls och v) ingen uppfattning. Svartalternativ i) och ii) respektive iii) och iv) har slagits samman. Endast de kommuner som har brukarinflytande inom respektive verksamhet har tagits med i analysen.

Tabell 12 Kommunernas syn på om brukarråden leder till problem med oklara ansvarsförhållanden i relation till den politiska nivån (procent)

	Grund- skola	Gymna- sieskola	Barn- omsorg	Äldre- omsorg	Omsorg funktions- hindrade	Individ- & familj	Kultur- & fritid
Instämmer	15	7	7	7	5	12	12
Instämmer inte	76	80	82	86	84	58	74
Ingen uppfattning	9	13	11	7	11	30	14
Totalt	100	100	100	100	100	100	100
Antal kommuner	187	114	161	157	135	33	111

Kommentar. Tabellen bygger på sju separata frågor, en fråga för respektive verksamhetsområde. Kommunerna ombads ta ställning till i vilken utsträckning de instämmer i påståendet att *Brukarråden har medfört problem med oklara ansvarsförhållanden i relation till den politiska nivån.* Svartalternativen var i) stämmer helt, ii) stämmer delvis, iii) stämmer knappast, iv) stämmer inte alls och v) ingen uppfattning. Svartalternativ i) och ii) respektive iii) och iv) har slagits samman. Endast de kommuner som har brukarinflytande inom respektive verksamhet har tagits med i analysen.

Resultaten är entydiga. Inom samtliga områden är det en betydligt större andel kommuner som *inte* instämmer i påståendena att brukarråden har medfört problem i relation till förvaltningsledningen eller i relation till den politiska ledningen än vad som instämmer. Detta kan tas som en indikator på att några allvarliga problem med ansvarsutkrävandet inte har uppstått i kommunerna. Detta innebär emellertid i sin tur att brukarråden ännu inte har något inflytande att tala om. Så länge man inte har något reellt inflytande torde behoven av att kunna utkräva ansvar av brukarråden inte vara speciellt stort. Med tanke på att den dominerande formen för brukarinflytande i kommunerna är samråd på institutionsnivå, dvs utan några reella maktbefogenheter, ligger det sannolikt mycket i denna tolkning.

6.4 Slutsatser

Förhållandet mellan brukarinflytandet och den representativa demokratin är inte oproblematiskt. För det första skapar brukarinflytandet ojämlikheter mellan medborgarna när det gäller möjligheter till deltagande och påverkan. I och med att brukarna ges möjligheter att vara med och påverka de verksamheter de nyttjar utökas deras påverkansmöjligheter i förhållande till medborgarnas. För det andra tyder mycket på att brukarna inte är tillfreds med att påverka verksamheternas utformning utan också försöker påverka den politiska processen, ofta i syfte att tillskansa främst den egna institutionen eller verksamheten mer resurser. Detta sätter de politiska institutionerna i en rävsax och kan antingen innebära en risk för ökad politikermisstro och ökad apati bland brukarna eller leda till att det för demokratin så viktiga helhetsperspektivet går förlorat. Ett sätt att undvika denna utveckling kan vara att åstadkomma en dialog mellan brukarråden och kommunen. Huruvida det är möjligt att skapa en sådan dialog får den framtida utvecklingen utvisa. Resultat från enkäten tyder dock på att kommunerna i relativt hög utsträckning anser att brukarråden har medfört ömsesidig förståelse. Många kommuner anser att kommunernas

insyn i och förståelse för verksamheterna har ökat samtidigt som de upplever att brukarnas förståelse för den kommunala politiska verkligheten också har ökat. I dagsläget finns det heller ingenting som tyder på att några allvarliga problem med oklara ansvarsförhållanden skulle ha uppstått i kommunerna.

7 Brukarnas representativitet

En av de mest allvarliga baksidorna med brukarinflytandet ur ett demokratiskt perspektiv är risken för bristande jämlikhet. Brukarinflytandet innebär ett hot mot den representativa demokratins grundläggande princip om jämlika möjligheter till deltagande och påverkan i dubbel bemärkelse (Montin 1998a:49). Problematiken består för det första, som vi har sett ovan, i att brukarna ges särskilda möjligheter att vara med och påverka den offentliga sektorn olika delar. Ytterligare ett faktum som är problematiskt är risken för snedvridning och ojämlika möjligheter även inom brukarkollektivet. Den senare problematiken uppmärksammas nedan. Det skall tilläggas att bristande representativitet är ett problem även när det gäller det mer indirekta deltagandet som exempelvis valdeltagandet även om det finns mycket som tyder på att problemen blir ännu mer påtagliga i ett system med utbrett brukarinflytande. Detta beror framför allt på de oklarheter som finns beträffande ansvarsutkrävandet av brukarrepresentanterna. Som har diskuterats tidigare är det förmodligen enklare för en medborgare att utkräva ansvar av de folkvalda politikerna än vad det är för brukarna att utkräva ansvar av de valda brukarrepresentanterna (se t.ex. Almgren 2000:42).

Tidigare forskning har visat att förutsättningarna för att delta och göra sin röst hörd är snedfördelade mellan olika medborgargrupper. Även om det finns undantag som bekräftar regeln har forskningen visat att det finns en tendens till att de i olika avseenden redan starka medborgargrupperna har bäst förutsättningar att delta och göra sin röst hörd (se bl.a. Petersson, Westholm & Blomberg 1989:kap 6; Petersson m.fl. 1998:kap 4). En kritik som ofta framförs mot brukarinflytandet är att det gynnar de redan starka brukargrupperna och att det därmed bidrar till att späda på den segregering som finns idag (Ds 1991:18, s. 48; Montin 1998a:49). Uppgiften i det uppdrag som redovisas i denna rapport är att studera om det finns belägg för denna kritik. Är brukarråden representativa för brukargrupperna i stort? Är det de redan starka brukarna som

engagerar sig i olika former av brukarråd? Bidrar brukarinflytandet till ökad segregering vad beträffar möjligheterna att delta och påverka?

7.1 Att studera representativitet

Inom den statsvetenskapliga forskningen studerar man representativitet i två olika avseenden - dels social representation och dels åsiktsrepresentation (se t.ex. Larsson 1994). Med social representation avses framför allt hur väl de valda, i det här fallet de brukare som ingår i olika brukarråd, överensstämmer med övriga brukare i socialt hänseende. Vad som brukar avses är överensstämmelse i socialt och ekonomiskt avseende, exempelvis när det gäller klasstillhörighet, kön och ekonomiska förhållanden. Med åsiktsrepresentation avses istället att de valda, dvs. brukarna i brukarråden, representerar de andra brukarnas åsikter och preferenser. Det kan handla om både deras politiska preferenser och deras åsikter i olika sakfrågor. Upplever till exempel föräldrarna på skolan att föräldraledamöterna i styrelsen representerar deras intressen och önskemål?

Eftersom uppgiften består i att belysa representativitetsproblematiken med utgångspunkt i den befintliga forskningen tvingas vi lägga upp vår kommande analys efter det material som finns tillgängligt. Detta innebär att vi till största delen kommer att rikta vårt intresse mot sociala representation och i mindre utsträckning uppmärksamma åsiktsrepresentationen. Detta betyder inte att det ena perspektivet är viktigare än det andra. Tvärtom, en genomgripande analys av representativitetsproblematiken hade krävt studier av såväl social representation som åsiktsrepresentation. Om det till exempel visar sig att den sociala representationen är god betyder inte det nödvändigtvis att det råder en fullgod åsiktsrepresentativitet. En genomgripande analys av problematiken hade också krävt att man kan avgränsa den övergripande brukarkretsen och sedan studera det aktuella brukarrådets representativitet i förhållande till de faktorer som råder hos den samlade brukargruppen. Detta skulle

i och för sig kräva omfattande forskning. Nedan följer emellertid ett antal indikatorer på hur det är ställt med brukarrådens representativitet.

7.2 De redan starka?

Skolan, gymnasieskolan och barnomsorgen

När det gäller representationen i olika brukarråd på skolans område tvingas vi konstatera att underlaget är bristfälligt. Frågan har framför allt uppmärksammats i utvärderingar av de lokala styrelserna. Däremot är vår kunskap om hur det förhåller sig i andra mer rådgivande organ begränsad.

I en utvärdering av de lokala styrelserna, genomförd av Duit & Möller, ombads föräldrarepresentanter för fyrtio lokala styrelser uppskatta klasstillhörigheten såväl i skolans upptagningsområde som i styrelserna. Resultaten visar en svag tendens att föräldrarepresentanterna avviker klassmässigt från genomsnittet i upptagningsområdet. Tendensen är dock "inte särskilt stark", skriver författarna, och pekar på det faktum att den större delen styrelser har "en klasstillhörighet som inte avviker från områdets" (Duit & Möller 1997:22). Tillsammans med det faktum att en majoritet av styrelserna bedöms ligga i medel- eller överklassområden drar dock författarna den övergripande slutsatsen att "det bland de lokala styrelserna finns en klar glidning mot en medelklassdominans." Duit & Möllers studie visar också att styrelserna domineras av kvinnor. "Skolans, och särskilt då småskolans, traditionellt kvinnliga prägel får således genomslag i styrelserna", skriver författarna (Duit & Möller 1997).

Att kvinnorna är överrepresenterade i de lokala styrelserna bekräftas också av den utvärdering av försöket som Elisabeth Ritchey har gjort. Av den enkät som Ritchey skickade till ledamöterna i styrelserna på sammanlagt nio skolor framkommer att kvinnorna är överrepresenterade (Ritchey 1998:39). Ritchey har även undersökt de deltagandes ålder,

utbildningsnivå och yrkestillhörighet. Majoriteten av ledamöterna är mellan 40 och 45 år och majoriteten har också gymnasie- respektive högskoleutbildning. Endast en "handfull" föräldrar har grundskoleutbildning som högsta utbildning. "Utan någon mer djupgående analys innebär detta med största sannolikhet en viss överrepresentation av föräldrar med längre utbildning", skriver Ritchey (Ritchey 1998:40).

Ytterligare inblick i problematiken får vi genom några av de kommunala utvärderingar som har gjorts av försöket. Låt oss börja med Varbergs kommun. Kommunens egna utvärdering visar att övriga föräldrar på skolorna anser att "den lokala styrelsen företräder de intressen man själv har som förälder någorlunda väl och man är till viss del nöjd med styrelsens sätt att hålla kontakten med föräldrarna" (Henningsson-Yousif & Börjesson 1999:8). Detta kan alltså tas som intäkt för att åsiktsrepresentativiteten är förhållandevis god. I Västerås kommuns utvärdering har styrelseledamöterna själva fått uppge om de anser att de "representerar ett tvärsnitt av skolans föräldrar". Svaren visar att de flesta föräldraledamöter anser att man är representativ (Netzler 2000:5). Det finns dock anledning att ifrågasätta trovärdigheten i detta resultat. Risken för att styrelseledamöterna, medvetet eller omedvetet, framställer sig själva i en positiv dager och att en annan bild hade framkommit om de övriga brukarna hade tillfrågats bör inte underskattas.

Av Ritcheys undersökning framkommer också indikatorer som tyder på att styrelserna har en bristande representativitet vad gäller antalet föräldraledmöter med invandrarbakgrund. I en av styrelserna i Malmö har två av sju föräldrar invandrarbakgrund samtidigt som 80 procent av eleverna sägs ha detsamma (Ritchey 1998:40). Eftersom resultaten endast bygger på uppgifter från en skola skall emellertid inte för stor vikt fästas vid det. Vissa jämförelser kan dock göras med förhållanden i Lunds kommun. Ylva Stubbergaard diskuterar i en av Demokratiutredningens forskarantologier brukarstyrelserna utifrån det civila samhällets perspektiv. När det gäller frågan om representativitet hämtar Stubbergaard exempel från Lunds kommun. I en del av kommunen är drygt 14 procent av

befolkningen utländska medborgare och knappt 30 procent har utländsk härkomst. Samtal med rektorerna i området visar att det finns ett stort engagemang för skolfrågor hos såväl invandrarfamiljer som övriga familjer även om det finns stora problem när det gäller att rekrytera styrelserepresentanter från invandrarfamiljerna. Stubbergaard pekar emellertid på att samma problem råder bland övriga familjer så det finns, menar hon, ingen anledning att fästa för stor vikt vid detta förhållande (Stubbergaard 1999:196). En undersökning av föräldrainflytandet i Stockholms skolor visar dock att andelen föräldrar med utländsk härkomst som har engagerat sig i något brukarråd på skolorna är lägre än andelen föräldrar med svensk härkomst som har engagerat sig (Ståhle 2000:101).

Vidare har Almgren (2000) undersökt de lokala styrelsernas representativitet främst vad gäller den sociala representationen.⁶² Almgren gör en jämförelse mellan de föräldrar som är medlemmar i de lokala styrelserna och föräldrar i den så kallade kontrollgruppen (dvs. föräldrar som inte sitter med i lokala styrelser) när det gäller ett flertal individuella och familjespecifika faktorer. Eftersom Almgrens undersökning är den som mest ingående studerar representativitetsproblematiken finns det anledning att ge den extra utrymme.

Det övergripande intrycket är, enligt Almgren, att "de miss-tankar som finns om representativitetsproblem vad gäller de lokala styrelserna med föräldramajoritet [...] åtminstone delvis [tycks] få stöd" (Almgren 2000:43). Det finns skillnader mellan grupperna när det gäller vissa sociala och ekonomiska förhållanden. Detta gäller exempelvis bostadsort, utbildningsgrad och klasstillhörighet. En större andel av styrelseföräldrarna än övriga föräldrar bor på landsbygden och har gymnasie- eller högskoleutbildning även om skillnaderna i det sistnämnda fallet inte är särskilt stora. När det gäller klasstillhörigheten är det en mindre andel bland styrelseföräldrarna än bland övriga föräldrar som bedömer att deras nuvarande familj är en 'arbetarfamilj' (Almgren 2000:43). När det däremot gäller andel förvärvs-

⁶² Undersökningen presenterades närmare i fotnot 39.

arbetande, typ av uppväxtfamilj och ålder finns inga nämnvärda skillnader mellan de olika föräldragrupperna. Inte heller när det gäller inkomst och medborgarskap finns några direkta skillnader mellan grupperna. Det senare finner Almgren något förvånande och menar att det förmodligen inte ger underlag för tolkningen att föräldrar med invandrarbakgrund har en god representativitet i styrelserna. Undersökningen dras med ett högt bortfall och Almgren menar att det är sannolikt att bortfallet är större bland föräldrar med invandrarbakgrund än bland övriga föräldrar (Almgren 2000:44).

Almgren har också gjort jämförelser mellan de båda föräldragruppernas politiska åskådning. Inte heller här verkar det föreligga några egentliga skillnader förutom att det finns en tendens till att föräldraledamöterna placerar sig något längre till höger på den partipolitiska vänster-högerskalan än vad övriga föräldrar gör (Almgren 2000:44).

Vidare skall nämnas att Örebro kommun har genomfört en egen utvärdering av satsningen på att inrätta olika former av brukarråd inom såväl skola, barnomsorg som äldreomsorgen.⁶³ I utvärderingen uppmärksammas bland annat frågan om brukarrådets representativitet. Eftersom man i presentationen av resultaten inte skiljer mellan brukarråd inom olika områden tvingas vi dra alla resultat över en kam. Majoriteten av de svarande är dock ledamöter i ett brukarråd på skolans område. Kartläggningen av representativiteten visar att brukarrepresentanterna endast i undantagsfall är studerande eller arbetslös. Det stora flertalet av brukarrepresentanterna är födda i Sverige (95 procent). Andelen med hög utbildning (gymnasium/högskola) är betydligt högre än andelen med låg utbildning (grundskola). När det gäller frågan om huruvida man har erfarenheter av annat engagemang tidigare visar resultaten att ca hälften av brukarrepresentanterna är med i en eller flera föreningar utöver brukarrådet (Örebro kommun 1999:10).

⁶³ Undersökningen presenterades närmare i fotnot 50.

Även när det gäller gymnasieskolan har representativitetsproblematiken främst uppmärksammats i samband med de lokala styrelserna. Mattias Danielsson har studerat hur det gick till när lokala styrelser med elevmajoritet infördes på sammanlagt sju skolor (Danielsson 1999). Danielsson berör också frågan om vilka som sitter i styrelserna. Med utgångspunkt i en enkät till såväl elevledamöter som till övriga elever på respektive skola visar Danielsson att det finns skillnader mellan de båda elevgrupperna beträffande synen på elevledamöternas representativitet. En majoritet av elevledamöterna anser att man är representativa för skolans elever i snitt.⁶⁴ Övriga elever håller dock inte med om detta. Bland de manliga eleverna är det ungefär var tredje som anser att styrelsen representerar elevernas intressen. Bland de kvinnliga eleverna är andelen något högre, knappt hälften anser att det finns en god representativitet (Danielsson 1999:39). När det vidare gäller elevledamöternas sociala och ekonomiska bakgrund finns det inget fog för misstanken att styrelsen skulle domineras av elever med medelklassbakgrund. Hälften av de svarande anger att de kommer från arbetarbakgrund och hälften att de kommer från 'tjänstemanna/högre tjänstemanna/akademiker bakgrund (Danielsson 1999:40). Underlaget i denna studie är dock tunt, vilket innebär att vi inte bör fästa för stor vikt vid resultaten. Uppgifter från en gymnasieskola i Stockholmstrakten visar dessutom att åsikterna är delade bland eleverna när det gäller hur väl klassrådsrepresentanterna svarar mot hela klassens preferenser. Nästan hälften av eleverna på såväl de praktiska som teoretiska programmen var missnöjda med det sätt på vilket klassrådet förde klassens talan (Pettersson 1999:20).⁶⁵

Låt oss återigen ta steget över till Danmark för att komplettera vår kunskap. Uppgifter från den stora medborgarundersökning som genomföres under 1998⁶⁶ visar att

⁶⁴ 32 elevledamöter besvarade enkäten och 26 av dem ansåg att styrelsen var representativa för eleverna i allmänhet.

⁶⁵ Sammanlagt 98 elever i sex klasser har ingått i undersökningen.

⁶⁶ Undersökningen presenterades närmare i fotnot 41.

representativiteten i brukarråden inom skolan och barnomsorgen är förhållandevis god. När det gäller så väl deltagandet i valen till brukarstyrelserna som själva medlemskapet i brukarstyrelserna finns det ingen större skillnad mellan föräldrarna när det gäller sociala och ekonomiska förhållanden. Deltagandet är förhållandevis jämnt fördelat mellan olika grupper av föräldrar menar författarna och skriver: "[...] valgdeltagelse og medlemskab i brugerbestyrelser er ikke ekstremt skævt socialt fordelt ... arbejdere og lavtuddannede føler sig lige så godt repræsenteret som funktionærer og bedreuddannede" (Andersen 2000b:68).

Det danska Inrikesdepartementet har i sin utvärdering låtit såväl institutionsledare (oftast rektorer), ordförande i brukarstyrelserna (dvs en brukarrepresentant) som ledande kommunala politiker ta ställning till följande påståenden: 'brugerbestyrelsen har fingeren på pulsen med hensyn til brugernes behov og ønsker' och 'brugerbestyrelserne skal sikre, at den samlede brugerreds' ønsker og behov tilgodeses, så ingen brugere skaffer sig fordele på bekostning af andre borgere' (Indenrigsministeriet 1998).⁶⁷ Båda påståenden är intressanta ur representativitetssynpunkt. Resultaten visar att en majoritet av samtliga tillfrågade aktörstyper instämmer i de båda påståendena. Det förefaller alltså råda en förhållandevis utbredd enighet om att brukarråden har till uppgift att vara representativa mot alla brukare samt att brukarstyrelserna tar hänsyn till den samlade brukarkretsens behov (Indenrigsministeriet 1998:30f). En majoritet av de tillfrågade brukarna upplever likaså att de är representerade av brukarråden på ett tillfredsställande sätt. Drygt 60 procent av de tillfrågade brukare som har kännedom om brukarråden på den egna institutionen 'føler sig godt repræsenteret af den siddende bestyrelse' (Indenrigsministeriet 1998:56).

När det gäller förhållanden inom skolväsendet kan vi sammanfattningsvis dra slutsatsen att det finns vissa problem ur

⁶⁷ Undersökningen presenterades närmare i fotnot 44.

representativitetssynpunkt även om dessa inte förefaller vara överhängande.

Äldreomsorgen och omsorgen om funktionshindrade

När det gäller äldreomsorgen kan vi till att börja med konstatera att begreppet *äldre* inte är helt rättvisande i sammanhanget. De äldre omfattar en mycket stor grupp av samhällets medborgare, men det är däremot endast en liten del av alla äldre – i det här fallet likställt med ålderspensionärer – som faktiskt är brukare av äldre vården. Det är endast en "minoritet av de äldre som åtnjuter offentlig äldreomsorg. Huvudsakligen är det fråga om s.k. 'äldre-äldre', dvs. människor över 80 år. De allra flesta klarar sig helt utan hjälp från såväl det allmänna som från nära anhöriga ganska högt upp i åren", skriver Möller (Möller 1998:7).

I litteraturen på området finns det flera indikatorer på att det långt ifrån alltid är dessa 'äldre-äldre' som är representerade i brukarråden. Dessvärre är uppgifterna om hur det ser ut i brukarråden på institutionsnivå bristfälliga och vi får hålla till godo med uppgifter om hur det ser ut i de kommunala pensionärsråden. Lena Dahlberg – som har gjort en kartläggning av fyrtio kommuners syn på brukarinflytande på uppdrag av Socialstyrelsen – har funnit att de kommunala pensionärsrådets aktivitet ofta är beroende av att någon eller några få personer i rådet är pådrivande. Eller med andra ord av att det finns pådrivande eldsjälarna i rådet. Ofta har dessa personer en lång erfarenhet av tidigare engagemang och därmed är sannolikheten att de skiljer sig från de äldre i gemen förhållandevis stor. "Det är inte ovanligt att de som sitter i pensionärsråden tidigare haft positioner som förvaltningschef, rektor, sjuksköterska eller haft fackliga och politiska uppdrag", skriver Dahlberg. I någon kommun har man dessutom konstaterat att en förnyad aktivitet i rådet "hänger samman med att det har kommit in 'drivande krafter, yngre och vitalare pensionärer' i rådet" (Dahlberg 1999:19). I de fyrtio kommuner som Dahlberg har undersökt finns det också en relativt stor samstämmighet bland de

intervjuade förvaltningscheferna att pensionärsrådens dras med en något bristande representativitet. Även om de som sitter i råden hör till gruppen äldre bedöms de vara "relativt friska och vitala" och man drar slutsatsen att "det snarare är fråga om 'presumtiva brukare' än om faktiska brukare" (Dahlberg 1999:20). Flera av de intervjuade pekar också på att "ledamöterna i pensionärsråden inte har så stor kontakt med de äldre som bor på särskilda boenden och tror att detta beror på en egen rädsla för att bli gammal". Vidare konstaterar flera av de intervjuade att "pensionärsråden ofta består av personer som är 'föreningsvana' och att det finns en risk för att ledamöterna endast företräder pensionärer som är organiserade i pensionärsföreningar" (Dahlberg 1999:20). Bilden som ges av representativiteten i pensionärsråden är således att det finns en del uppenbara problem ur representativitetssynpunkt.

Motsvarande problematik verkar finnas inom omsorgen om funktionshindrade. Socialstyrelsen har pekat på det problematiska i att stärka brukarinflytandet på området eftersom "de brukare som engageras ofta är få och eldsjälar. Brukarmedverkan kan bli allt för personkänslig med risk för utnötning där de engagerade deltar i många grupper och styrelser med en alltför stor arbetsbörda" (Socialstyrelsen 1999a:47f). Det faktum att en mindre grupp brukare är aktiva i många olika sammanhang kan på sikt medföra en risk "att han eller hon fjärrar sig från den grupp vars intressen man skall företräda. De formella vårdgivarnas önskan att intresseorganisationerna skall gå in i ett samarbete och försöka påverka utvecklingen inifrån kan konkurrera med rollen som fristående intressepolitiskt påtryckare", menar Socialstyrelsen (Socialstyrelsen 1999a:47f). Även Meeuwisse menar att det finns en risk att brukarorganisationer inom omsorgen om funktionshindrade och inom individ- och familjeomsorgen som ett resultat av sitt engagemang i olika sammanhang riskerar att fjärma sig från de som de är tänkta att representera, dvs. brukarna. Därmed uppstår ett representativitetsproblem (Meeuwisse 1999:188).

Vilka kan tänka sig att delta i olika brukarråd?

Om vi bortser från frågan om vilka som faktiskt sitter i olika brukarråd och istället fokuserar på vilka som kan tänka sig att ställa upp i olika brukarråd framkommer resultat som också kan belysa representativitetsproblematiken.

Peder Nielsen har i en av bilagorna till Kommundemokratikommitténs slutbetänkande studerat medborgarnas villighet att åta sig brukaruppdrag. Resultaten visar att ungefär var tredje medborgare kan tänka sig att åta sig ett dylikt uppdrag. Uppdragsvilligheten är något större bland kvinnor än bland män och bland personer med hög utbildning. I viss utsträckning tenderar de inrikes födda att vara mer positiva till brukarrådsuppdrag än utrikes födda men här är underlaget litet vilket försvårar slutsatsdragningen (Nielsen 2001).

Vidare har Jonas Persson med utgångspunkt i de årliga Väst-SOM undersökningarna studerat föräldrarnas beredvillighet att åta sig ett uppdrag i en brukarstyrelse.⁶⁸ Med utgångspunkt i undersökningen från 1997 finner Persson att drygt hälften av invånarna i göteborgsregionen kan tänka sig ett uppdrag i ett brukarråd. Andelen som kan tänka sig ett uppdrag är också betydligt högre bland de föräldrar som har barn i skolåldern än bland övriga medborgare (Persson 1998:160). När Persson studerar föräldragruppen närmare finner han att intresset för att åta sig ett brukarrådsuppdrag är högre bland de som tidigare har varit aktiva och försökt att påverka någon kommunal verksamhet än bland de som inte har varit aktiva tidigare (Persson 1998:163). Intresset för uppdrag i brukarråd är också större bland de föräldrar som är aktiva i olika föreningar än bland de föräldrar inte är föreningsaktiva (Persson 1998: 164). Liknande uppgifter framkommer i en studie av brukarråden på skolorna i Luleå och Sundsvall. Författaren ställer sig frågande till hur föräldraledamöterna väljs ut och konstaterar att den största delen av föräldrarna rekryteras från Hem- och

⁶⁸ Frågan som ligger till grund för Perssons analyser var: *Skulle Du kunna tänka Dig att åta Dig ett icke partipolitiskt uppdrag i grupp, råd eller styrelse knutet till Ditt barns skola/barnomsorg?*

Skolaorganisationen, vilket tyder på att man har en viss vana av tidigare engagemang (Persson 1996:550).

Med utgångspunkt i 1997 års undersökning konstaterar Persson vidare att "personer med högre utbildning är mer intresserade av brukarrådsuppdrag än andra. Tjänstemän, akademiker och egna företagare är också mer intresserade av att åta sig ett sådant uppdrag än arbetare" (Persson 1998:164). Samtliga de resultat som kommer fram av analysen av 1997 års undersökning återfinns också i en liknande undersökning från 1996 (Persson 1997:153ff).

I den danska medborgarundersökning som genomfördes 1998 inom ramen för det så kallade Demokratiprojektet⁶⁹ tillfrågades drygt 2000 danskar om de kunde tänka sig att åta sig uppdrag i brukarstyrelser inom olika områden - skolan, barnomsorgen och äldreomsorgen. Resultaten visar att 38 procent av de tillfrågade säger att de skulle ställa upp som ledamot i en brukarstyrelse inom barnomsorgen om de blev tillfrågade och 23 procent menar att de skulle överväga det. Motsvarande siffror när det gäller brukarstyrelser inom skolan och inom äldreomsorgen är 19 och 25 procent för skolan respektive 15 och 14 procent för äldreomsorgen (Andersen 2000a:45). Författarna menar att det alltså finns ett visst intresse för att åta sig denna typ av uppdrag. Engagemanget är störst när det gäller barnomsorg och skola och något lägre när det gäller de kommunala äldreråden. Det som är intressant i sammanhanget, dvs. när vi talar om representativiteten, är huruvida det finns variationer i inställningen beroende på social tillhörighet etc. Dessvärre har författarna inte gjort någon genomgripande analys av detta utan nöjer sig med att kontrollera för kön. Resultaten visar att det finns en snedfördelning så till vida att det är kvinnorna som dominerar bland dem som är positiva till uppdrag i brukarstyrelser inom skola och barnomsorg medan männen dominerar bland dem som är positiva till liknande uppdrag inom äldreomsorgen (Andersen 2000a:44). Även bland de potentiella

⁶⁹ Undersökningen presenterades närmare i fotnot 41.

brukarrådsrepresentanterna finns vissa representativitetsproblem även om de inte heller här förefaller vara överhängande.

Problematiken kan belysas ytterligare genom den enkät om brukarinflytande som redovisas i denna rapport. För varje verksamhetsområde ombads kommunerna ta ställning till i vilken utsträckning de instämmer i påståendet att *brukarråden hotar att förstärka ojämlikheter mellan medborgarna*. Det är upp till kommunerna själva att avgöra vilken betydelse de lägger i frågan och det är därför oklart huruvida man har svarat med utgångspunkt i hur det faktiskt förhåller sig inom respektive område. Det är också tänkbart att man har svarat med utgångspunkt i vad man tror kan bli fallet till följd av att man tillämpar brukarinflytande. Vidare torde det vara förknippat med vissa problem för de kommunala företrädarna att överblicka situationen vilket gör att resultaten måste tolkas med viss försiktighet.

Tabell 13 Kommunernas syn på brukarrådets konsekvenser för medborgarnas jämlikhet (procent)

	Grund- skola	Gymna- sieskola	Barn- omsorg	Äldre- omsorg	Omsorg funktions- hindrade	Individ- & familj	Kultur- & fritid
Instämmer	12	5	5	3	8	0	6
Instämmer inte	80	85	86	88	80	76	79
Ingen uppfattning	8	10	9	9	12	24	15
Totalt	100	100	100	100	100	100	100
Antal kommuner	190	114	161	157	134	33	109

Kommentar. Tabellen bygger på sju separata frågor, en fråga för respektive verksamhetsområde. Kommunerna ombads ta ställning till i vilken utsträckning de instämmer i påståendet att *Brukarråden hotar att förstärka ojämlikheter mellan medborgarna*. Svarsalternativen var i) stämmer helt, ii) stämmer delvis, iii) stämmer knappast, iv) stämmer inte alls och v) ingen uppfattning. Svarsalternativ i) och ii) respektive iii) och iv) har slagits samman. Endast de kommuner som har brukarinflytande inom respektive verksamhet har tagits med i analysen.

Resultaten är entydiga så tillvida att andelen kommuner som *inte* instämmer i påståendet vida överstiger andelen kommuner som instämmer i påståendet. Den rådande uppfattningen är således

att brukarråden inte medför några betydande ojämlikheter mellan medborgarna. Resultaten skall dock inte övertolkas utan skall endast ses som en indikator. Det kan, som sagt, vara svårt för de kommunala företrädarna att överblicka det aktuella fenomenet. Det skall också tilläggas att resultaten inte säger oss något om hur medborgarna och brukarna ser på problemet. Slutligen kan vi, precis som var fallet med ansvarsutkrävandet ovan, notera att en förklaring till att kommunerna inte ser några problem med bristande ojämlikheter kan vara ett tecken på att brukarråden inte har något större inflytande eller någon reell makt.

Hur kan man komma till rätta med representativitetsproblematiken?

Finns det något sätt att komma till rätta med representativitetsproblemen? En första grundläggande förutsättning för att komma till rätta med problemen är att man som brukare har kännedom om eventuella brukarråd på den egna institutionen. Det är också viktigt att man känner till att man själv har möjlighet att delta i brukarråden. Det finns idag anledning att ifrågasätta om brukarna över lag har denna kännedom. De befintliga brukarråden fyller här en viktig funktion som informationsförmedlare. Genom att sprida information om den egna verksamheten – exempelvis genom att närvara på föräldramöten, anordna öppet hus, eller skriva månadsbrev och anslå protokoll på en lättillgänglig plats – är sannolikheten stor att man också kommer i kontakt med eventuellt underrepresenterade grupper. Om inte vetskapen om brukarråden och möjligheten att delta i desamma är känd bland brukarna på den aktuella institutionen är risken stor att det främst är de brukare som redan är aktiva i olika avseenden som kommer att delta.

En andra faktor som kan vara betydelsefull i sammanhanget är rätten till ekonomisk ersättning. Brukarrepresentanter i självförvaltningsorgan och i lokala styrelser har idag rätt till ekonomisk ersättning på samma grunder som de

förtroendevalda i kommunen. Detta gäller dels arvode och dels ersättning för förlorad arbetsinkomst (Höök 2000:373).⁷⁰ Huruvida arvodering kan vara ett sätt att komma till rätta med de representativitetsproblem som finns är svårt att avgöra eftersom det inte direkt finns några studier av huruvida möjligheten till ekonomisk ersättning gör potentiella brukarledamöter mer benägna att åta sig ett uppdrag. Grundtanken att möjligheten till ekonomisk ersättning kan bidra till att öka de underrepresenterade gruppernas deltagande är naturligtvis rimlig. Det kan dock diskuteras hur stor betydelse möjligheten till ersättning har i praktiken.

Mot bakgrund av det faktum att samråd på institutionsnivå är den dominerande formen för brukarinflytande måste sannolikheten att komma till rätta med representativitetsproblemen på ett generellt plan med hjälp av arvodering sägas vara liten. Möjligheter till ersättning existerar ju varken för en majoritet av de nuvarande brukarrådsrepresentanterna eller för en majoritet av de potentiella representanterna. Arvoderingens betydelse i sammanhanget kan också ifrågasättas mot bakgrund av den nuvarande praktiken i många kommuner. I flera kommuner har det uppstått problem när det gäller vem som skall stå för kostnaderna för arvodet. Problemen gäller huruvida kostnaderna skall finansieras från central nivå i kommunen eller belasta den enskilda institutionens budget. Utvärderingarna av de lokala styrelserna inom grundskolan ger flera intressanta inblickar i problematiken. Av Ritcheys undersökning framkommer att den kommunala praktiken är mycket skiftande. I någon kommun har nämnden tagit ansvar för finansieringen medan styrelserna i en annan kommun har fått en viss summa pengar att spendera fritt. I en annan kommun har styrelsen fått en mindre summa pengar avsedd att täcka "kostnader i samband med styrelsemöten ('kaffepengar') (Ritchey 1998:41ff). I och med att pengarna inte är öronmärkta för arvodering känner sig många föräldrar tveksamma till att ta ut ekonomisk ersättning för sin arbetsinsats. Många upplever att pengarna istället borde komma den

⁷⁰ Se också kommunallagen 7 kap. 21§.

enskilda skolan och eleverna till del (Ritchey 1998:41ff). Problematiken blir ännu större då kommunerna inte skjuter till några pengar överhuvudtaget utan eventuell ekonomisk ersättning får tas av skolans budget. En förälder uttrycker problematiken på följande sätt: "Skulle vi ta ut det arvode som vi är berättigade till skulle vi kullkasta verksamheten på skolan. Det är ett väldigt märkligt seende på detta från kommunens sida. Vad jag är rädd för är att man kanske utesluter vissa som skulle vilja vara med" (Ritchey 1998:42). Att den kommunala praktiken skiljer sig åt framkommer också av Kristofferssons utvärdering av de lokala styrelserna (Kristoffersson 1999:33). Även i Västerås kommun finns det exempel på att föräldrarna väljer att inte ta ut arvoden för att inte omkullkasta skolans budget (Netzler 2000:3). I Sundsvall sa föräldrarna "bestämt nej till ekonomisk ersättning [...] eftersom det var för barnens bästa man ställde upp och då ville man inte ha arvode" (Lundberg 2000:19).

Det förefaller som om kommunerna sätter brukarna i en räv-sax då man inte fungerar som en garant för att den ekonomiska ersättningen betalas ut. En grundläggande förutsättning för att arvoderingen överhuvudtaget skall kunna fungera som ett sätt att locka underrepresenterade grupper till brukarråden är naturligtvis att det finns pengar att tillgå.

En tredje aspekt som skall beaktas är frågan om principer för valförfarande. Nuvarande praxis är att formerna för hur representanter till olika brukarråd skall tillsättas skall avgöras lokalt (Ds 1991:18, s. 44). I den kommunala praktiken förekommer det idag många olika varianter - alltifrån att exempelvis föräldraledamöter till brukarrådet väljs på föräldramöten till att det anordnas formella val där brukarna efter nominering får rösta.

Att det finns tydliga regler för hur valet till brukarråden skall gå till är nödvändigt, inte bara för att öka eventuellt underrepresenterade gruppers delaktighet utan också för att skapa legitimitet för den pågående verksamheten i brukarrådet. Bland annat har Montin hävdad "avsaknaden av legitima regler för hur representanter i brukarstyrelser skall tillsättas" är ett problem

(Montin 1998:50). Det finns en risk, menar Montin, att valförfarandet kan uppfattas som odemokratiskt av många om det inte finns några allmängiltiga regler. Därmed kan det uppstå förtroendeklyftor eller likgiltighet mellan representanter och övriga brukare (Montin 1998:50).

Tydliga regler för hur valet till olika brukarråd skall gå till förefaller vara en nödvändighet för en god representativitet. Som berördes ovan är en grundförutsättning för att komma till rätta med problematiken att det finns en kännedom om brukarrådet och dess verksamhet bland de övriga brukarna. Väsentligt är också att det finns en kännedom om hur valet till brukarråden går till, vilka som är valbara och så vidare. Det är därför önskvärt att man på varje institution upprättar regler för valförfarandet. Av dessa bör det framgå hur valet går till, vilka som är valbara och vilka som har rätt att nominera kandidater. Det är också önskvärt att valen äger rum vid ett tillfälle då så många som möjligt har en möjlighet att närvara. Här skall vi emellertid vara medvetna om att balansgången kan vara svår. Risken är att ett formellt valförfarande kan verka avskräckande och tas som ett uttryck för att deltagandet i brukarråden ställer krav på exempelvis styrelseerfarenhet.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att omfattande kunskap om brukarråden och dess aktivitet bland brukarkollektivet är en nödvändig förutsättning för att representativitetsproblemen skall kunna åtgärdas. Utöver detta förefaller också möjligheten till ekonomisk ersättning och tydliga regler för valförfarandet vara väsentliga faktorer i sammanhanget.

7.3 Slutsatser

Låt oss sammanfatta diskussionen om representativitetsproblematiken. Uppgiften var att studera om det fanns belägg för kritiken att brukarinflytandet tenderar att gynna de redan starka. Trots det ibland sviktande underlaget kan vi konstatera följande: När det gäller grund- och gymnasieskolan finns vissa tendenser till problem men de är inte på något sätt över-

hängande. Bland annat visar litteraturgenomgången att kvinnorna är överrepresenterade samt att brukarrepresentanterna i viss utsträckning tenderar att avvika klassmässigt från de övriga brukarna. Inom grundskolan finns det exempel på att åsiktsrepresentativiteten upplevs som förhållandevis god även om situationen förefaller vara mer problematiskt inom gymnasieskolan. Huruvida brukarråden inom grundskolan är representativa för föräldrar med utländsk härkomst förekommer det inte några tillförlitliga uppgifter om. Det finns också en viss snedvridning bland de potentiella brukarrådsrepresentanterna.

Inom äldreomsorgen råder en viss tveksamhet huruvida brukarrepresentanterna i de kommunala pensionärsråden är representativa för de äldre som är brukare av äldreomsorgen. Inom såväl äldreomsorgen som omsorgen om funktionshindrade har det också framkommit resultat som tyder på att brukarrepresentanterna, främst i de kommunala samrådsorganen, har en tendens att fjärma sig från den grupp brukare de är tänkta att representera. Även om underlaget är lite sviktande förefaller det rimligt att tro att problemen inom dessa områden är något större än vad som är fallet inom skolväsendet. En rimlig förklaring är att förekomsten av olika former av företrädarskap i form av anhöriga och olika brukarorganisationer gör bilden mer komplicerad.

Litteraturgenomgången har också gett vissa exempel på att de som tidigare har varit aktiva i olika sammanhang också är de som väljer att engagera sig i olika brukarråd. Om framtida forskning skulle visa att så är fallet i hög utsträckning är det ett problem, särskilt om det kopplas till resultaten som säger att brukarinflytandet i viss mån kan fungera som en skola i demokrati. Ett scenario där de brukare som har en lång erfarenhet av delaktighet och engagemang i andra sammanhang deltar i olika brukarråd och på så sätt stärker sina demokratiska egenskaper samtidigt som de brukare som inte har denna erfarenhet går miste om dessa möjligheter är allt annat än positivt.

8 Slutsatser

8.1 Brukarinflytandets utbredning

Mycket tyder på att det kollektiva brukarinflytandet är här för att stanna. Kartläggningen har visat att brukarinflytandet är utbrett såtillvida att en stor andel kommuner använder sig av brukarinflytande inom grundskolan, barnomsorgen, äldreomsorgen och omsorgen om funktionshindrade. En något lägre andel kommuner tillämpar brukarinflytande inom gymnasieskolan och kultur- och fritidssektorn. Några kommuner har också brukarinflytande inom individ- och familjeomsorgen. Det tillhör också vanligheterna att kommunerna tillämpar brukarinflytande inom flera verksamheter samtidigt. Kommunerna förefaller också vara intresserade av att utveckla brukarinflytandet i framtiden. En stor del av de kommuner som idag har erfarenheter av brukarinflytande diskuterar att införa fler brukarråd.

Samtidigt tyder mycket på att intresset för att ge brukarna reella beslutsbefogenheter är ljust. Kartläggningen har visat att de rådgivande brukarråden dominerar. Inom de olika verksamheterna är samråd på institutionsnivå den form för brukarinflytande som är vanligast. I en del kommuner finns också brukarråd baserade på bestämmelserna om villkorad delegation och självförvaltningsorgan men det är mindre vanligt. Om man i kommunerna tillämpar samråd på institutionsnivå gör man det ofta på alla institutioner inom verksamheten, medan villkorad delegation och självförvaltningsorgan främst förekommer på några av institutionerna. Vidare är det enbart en tredjedel av de kommuner som idag tillämpar brukarinflytande som för en diskussion om att tillföra de befintliga brukarråden fler befogenheter.

Ett fortsatt brukarinflytande förutsätter inte bara intresse och engagemang från kommunernas sida. En självklar förutsättning är också att det finns ett intresse från brukarnas sida. Utvärderingen har visat att kommunerna ofta är pådrivande aktörer när det gäller att inrätta olika brukarråd. Det är också

vanligt att man tar initiativ i samråd med brukarna. Det faktum att drygt var tredje tillfrågad medborgare är villig att åta sig ett uppdrag i ett brukarråd tyder emellertid på att intresset är ömsesidigt. Samtidigt säger sig många kommuner vara intresserade av att pröva andra former för brukarinflytande än de som har diskuterats i denna rapport. Det bekräftar att det kollektiva brukarinflytandet bara är ett sätt i mängden att försöka åstadkomma ökad delaktighet bland medborgarna.

8.2 Brukarinflytandets demokratiska tvetydighet

Vilka är de hittillsvarande erfarenheterna av brukarinflytandet ur ett demokratiskt perspektiv? Det kan för det första ses som positivt om brukarna genom deltagandet i olika brukarråd upplever att deras påverkansmöjligheter och inflytande förbättras. Tidigare undersökningar har visat att det finns ett missnöje bland medborgarna när det gäller de egna påverkansmöjligheterna. Givet det politiska medborgarskapet som stadgar att alla medborgare skall ha samma möjligheter att påverka såväl samhällsutvecklingen som det vardagliga livet är detta problematiskt. Utredningen har visat att mycket tyder på att deltagandet i olika brukarråd medför att brukarna får ett ökat inflytande och bättre påverkansmöjligheter. Detta gäller både deltagandet i rådgivande brukarråd och brukarråd med mer långtgående beslutsbefogenheter. Resultaten är emellertid motsägelsefulla. I båda fallen finns det tecken på att brukarna ibland är missnöjda med sitt inflytande.

För det andra kan det ur ett deltagardemokratiskt perspektiv ses som positivt för demokratin om brukarinflytandet fungerar som en skola i demokrati. I linje med den deltagardemokratiska skolbildningen är en vanlig förhoppning i den offentliga debatten att brukarinflytandet kan göra brukarna mer kunniga, intresserade och förstående för det politiska systemets vedermodor. Sammantaget är förhoppningen att detta skall leda till ett ökat deltagande i andra sammanhang. Trots att forskningen på området ännu är relativt outvecklad och att det förekommer en

del metodologiska problem har utredningen visat att brukarinflytandet kan innebära en skola i demokrati såtillvida att brukarna får en ökad insikt i förhållanden som rör den egna institutionen. Huruvida man däremot införskaffar viktiga kunskaper och insikter om det övergripande politiska systemet är mer osäkert. Det finns inte heller några belägg för att brukarinflytandet skulle stimulera ett ökat deltagande i andra sammanhang, exempelvis i rollen som förtroendevald.

Brukarinflytandet är långt ifrån problemfritt ur ett demokratiskt perspektiv. Givet det faktum att det politiska medborgarskapet stagdar lika rättigheter till deltagande och påverkan finns det problem med brukarinflytandet i dubbla avseenden. Brukarinflytandet innebär för det första att rätten till deltagande och påverkan snedfördelas i förhållande till andra medborgare. Det råder inga tvivel om att detta är ett problem i teorin. Problem kan även uppstå i praktiken i varierande utsträckning, delvis beroende på vilka maktbefogenheter brukarna tilldelas men också beroende på vad som sker i relationen mellan brukarna och kommunen. Utredningen har visat att en problematisk situation uppstår i den stund då brukarna inte nöjer sig med att påverka verksamheten på den egna institutionen utan också försöker påverka verksamheten på den övergripande kommunala nivån. Påstridiga brukargrupper som främst försöker tillskansa den egna institutionen fler fördelar innebär problem för de politiska företrädarna i kommunen oavsett hur man väljer att hantera situationen. Om man tillgodoser brukarnas behov riskerar det för demokratin så viktiga helhetsperspektivet att gå förlorat. Om man däremot inte tillgodoser kraven riskerar man problem med politikermisstro och apati. Utredningen har också visat att situationen är möjlig att komma till rätta med under förutsättning att det sker en dialog mellan kommunen och brukarna. Utifrån kommunernas synvinkel tyder mycket på att en sådan dialog är på väg att skapas och kommunerna ser inte heller några direkta problem med ansvarsutkrävandet.

För det andra är brukarinflytandet problematiskt såtillvida att det kan innebära ojämlikheter även inom brukarkollektivet.

Utredningen har visat att kritiken som gör gällande att brukarinflytandet gynnar de i olika avseenden redan starka medborgarna till viss de berättigad. Det finns en tendens till att såväl de som idag är representanter i olika brukarråd som de som i framtiden är villiga att åta sig ett uppdrag skiljer sig från övriga brukare i vissa sociala och ekonomiska avseenden. Ingenting tyder dock på att problemen med bristande representativitet är överhängande.

8.3 Än har situationen inte ställts på sin spets

Utredningen har således visat att brukarinflytandet har såväl demokratiska fördelar som nackdelar. Fördelarna är att brukarråden i viss utsträckning medför ett ökat inflytande för brukarna samt att brukarna genom deltagandet i någon mån utvecklas på ett för demokratin fördelaktigt sätt. Som jag har visat är emellertid den 'positiva' utvecklingen behäftad med vissa förbehåll. Brukarna upplever fortfarande ett visst missnöje med sitt inflytande och det finns inget som direkt tyder på att brukarinflytandet stimulerar ett ökat deltagande i andra sammanhang. Kanske är det den något avoga inställningen till att ge brukarna möjlighet att delta i brukarråd med reella beslutsbefogenheter som är avgörande i sammanhanget? Om fler brukare fick chansen att delta i brukarråd med större möjligheter att fatta för verksamheten avgörande beslut än vad man idag har inom ramen för de rådgivande brukarråden skulle det sannolikt innebära att brukarna blir mer nöjda med sitt inflytande och sina påverkansmöjligheter. I linje med den deltagardemokratiska skolbildningen skulle det dessutom innebära att sannolikheten för att brukarinflytandet skall fungera som en skola i demokrati ökar väsentligt.

Utredningen har också visat att det idag finns vissa tecken på att den representativa demokratin ställs inför utmaningar i form av egenintresserade brukargrupper som formulerar krav på mer resurser till främst den egna institutionen. Det finns också vissa representativitetsproblem även om de inte är överhängande. Om

fler brukare fick chansen att delta i brukarråd med större möjligheter att fatta för verksamheten avgörande beslut än vad som idag är fallet skulle det innebära att även de demokratiska problemen accentueras. Med utgångspunkt i medborgarskapets jämlikhetsideal innebär fler beslutsföra brukarråd ytterligare konflikter i förhållande till övriga medborgares möjligheter till delaktighet och påverkan. Om fler brukare får chansen att delta i brukarråd med reella beslutsbefogenheter är sannolikheten också stor att man formulerar starkare krav som innebär att pressen på den övergripande kommunala nivån blir allt större. Ju fler brukare som tillåts ta ansvar för den egna institutionens angelägenheter desto mer problematisk blir den bristande representativiteten. Vem tillgodoser de eventuellt underrepresenterade gruppernas behov och synpunkter i ett system där brukarna i allt större omfattning tillåts sköta sina egna angelägenheter?

Sammantaget tyder mycket på att situationen ännu inte har ställts på sin spets. Idag förefaller brukarinflytandet fungera relativt smärtfritt inom ramen för den representativa demokratin. Samtidigt återstår emellertid en lång väg att gå innan de förhoppningar som ställs upp i den offentliga debatten om möjligt kan uppfyllas.

9 Referenser

Almgren, Ellen (2000) *Föräldrar för inflytande och inflytande för föräldrar. En utvärdering av försöksverksamheten med lokala styrelser med föräldramajoritet*. Stockholm: Skolverket.

Andersen, Johannes (2000a) "Borgerne og det lokale styre." s. 25-46 i Andersen, Jørgen Goul, Lars Torpe & Johannes Andersen (2000) *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Andersen, Jørgen Goul (2000b) "Det lille demokrati. Nærdemokratiet i den offentlige sektor." s. 47-77 i Andersen, Jørgen Goul, Lars Torpe & Johannes Andersen *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Andersen, Jørgen Goul, Lars Torpe & Johannes Andersen (2000) *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Barber, Benjamin R (1984) *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Los Angeles: University of California Press.

Berg, Andreas & Daniel Rubenson (2001) "Tennis och politik - är deltagande en dygd?" s. 12-41 i Strömbeck, Jesper (red) *En uthållig demokrati? 7 debattinlägg om demokratiutredningen och demokratins framtid*. Uppsala: Uppsala Publishing House.

Brännström, Monica (2000) *Eleverna tar makten? - En studie av försöksverksamheten med lokala styrelser med elevmajoritet*. Stockholm: Skolverket.

Cedergren, Lillemor & Elisabeth Bylund (1998) *Utveckla dialogen! Inspiration och vägledning för dig som arbetar med kvalitetsfrågor utifrån ett patientperspektiv*. Stockholm: Hälso- och sjukvårdens utvecklingsinstitut.

- Daatland, Svein Olav & Borghild Svorken (1996) *Eldreråd og eldres innflytelse - et forprosjekt*. Oslo: Norsk gerontologisk institutt.
- Dagens nyheter (950526) "Äldre får inflytande över egen vård".
- Dahlberg, Lena (1999) *Ledningens syn på brukarinflytande. Äldreuppdraget 98:15*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Dahlberg, Magnus & Evert Vedung (2001) *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund: Studentlitteratur.
- Danielsson, Mattias (1999) *Elever i maktens korridorer - En studie av hur det gick till när ett antal gymnasieskolor bestämde sig för att inrätta en lokal styrelse*. Stockholm: Skolverket.
- Demokratiinstitutet (1998) *Inflytande - en studie av Sundsvalls lokala skolstyrelser. Rapport 1998:6*. Sundsvall: Demokratiinstitutet.
- Dir. 1999:98 *Åtgärder för att stärka den medborgerliga insynen och deltagandet i den kommunala demokratin*.
- Ds 1991:18 *Vidga brukarinflytandet! En väg till ökad delaktighet och bättre service*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Ds 1991:21 *Vidga brukarinflytandet! Rapport från en konferens i Uppsala den 21 november 1990*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Ds 1995:5 *Där man inte har något inflytande finns inget personligt ansvar. En översyn av elev- och föräldrainflytandet i skolan*. Stockholm: Fritzes.
- Ds 1995:103 *Föräldrar i självförvaltande skolor*. Stockholm: Fritzes.
- Duit, Andreas & Tommy Möller (1997) *Demokrati på prov. Erfarenheter av försök med föräldrastyrda skolor*. Stockholm: Skolverket.

- Engstrand, Maria (2001) *Nej tack till ökat inflytande? En undersökning om varför reformen som möjliggör lokala styrelser med elevmajoritet inte genomförs i gymnasieskolan* (C-uppsats). Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Esaiasson, Peter & Mikael Gilljam (2000) *Mästrande om demokratin*. DN-debatt 000227.
- Floris, Toini S & Charlotte Bidsted (1996) *Brugerbestyrelser på tværs - erfaringer fra kommuner og amter*. Köpenhamn: AKF Forlaget.
- Floris, Toini S (2000) "Bestyrelsens rolle i den (amts-)kommunale skoleledelse" s. 379-395 i *Nordisk Administrativ Tidsskrift* nr 4, årg. 81.
- Forsberg, Eva (2000) *Elevinflytandets många ansikten*. Uppsala: Acta Universitatis Upsalienses.
- Fridolf, Marie & Gunnel Rydberg (1999) *Den demokratiska kartan*. Göteborg: Göteborgsregionens Kommunalförbund.
- Gould, Carol (1988) *Rethinking Democracy. Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy and Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Granberg, Mikael & Jan Olsson (1999) 'Decentralisering eller centralisering?' s. 53-73 i Olsson, Jan & Stig Montin (red) *Demokrati som experiment. Försöksverksamhet i svenska kommuner* Örebro: Novemus.
- Hansén, Birgitta (1999) *Elevinflytande? Intentioner och verklighet inom en gymnasieskola* (C-uppsats). Örebro: Pedagogiska institutionen.
- Held, David (1997) *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos.
- Henckel, Boel (1991) *Projekt Sörliden. En utvärdering av ökat brukarinflytande i barnomsorgen*. Umeå: Pedagogiska institutionen.

- Henningsson-Yousif Anna & Margareta Börjesson (1999) *Föräldrars inflytande genom styrelser och samtal. Slutrapport från en longitudinell enkätstudie 1996-1998 med 18 grundskolor i Varbergs kommun*. Varberg: Stencil.
- Hoff, Jens (1993) "Medborgerskab, brugerrolle og makt." s. 75-106 i Andersen, Johannes, Ann-Dorte Christensen, Kamma Langberg, Birte Siim & Lars Torpe (red) *Medborgerskab - demokrati og politisk Deltagelse*. Herning: Systime.
- Höök, Johan (2000) *Intern kommunal kompetensfördelning*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Indenrigsministeriet (1998) *Brugerbestyrelser. En undersøgelse af erfaringer*. Köpenhamn: Indenrigsministeriet.
- Jarl, Maria (1999) "Brukarinflytande på gott och ont" s. 153-173 i Amnå, Erik (red) *Det unga folkstyret. SOU 1999:93*. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Jess, Kari (1998) *Kvalitet för brukare. Frivilligt socialt arbete ur ett brukarperspektiv*. Stockholm: Sköndalsinstitutet.
- Julén, Magdalena & Lena Fogelström (1993) *Idéerna och verkligheten. Vägen till informell och formell kooperativ samverkan bland omsorgens brukare*. Stockholm: Alma.
- Jönköpings kommun (2000) *Lokala styrelser med brukarmajoritet. Rapport nr 30*. Jönköping: Skol- och barnomsorgsförvaltningen.
- Klasson, Torgny (2000) "Medborgardeltagande, brukarinflytande och konsumentanpassning" s. 34-56 i Agevall, Lena och Torgny Klasson (red) *Demokrati i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Konstitutionsutskottet: 1999/2000:KU13.

- Kristensen, Niels Nørgaard (1998) *Skolebestyrelser og demokratisk deltagelse. Støvets fortælling*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kristoffersson, Margaretha (1999) *Lokala styrelser med föräldramajoritet - en ny möjlighet för skolutveckling? En undersökning av nio lokala styrelser i grundskolan*. Stockholm: Skolverket.
- Larsson, Torbjörn (1994) *Det svenska statskicket*. Lund: Studentlitteratur.
- Lilja, Elisabeth (1990) *IFO-planering ur ett brukarperspektiv. SoS- rapport 1990:20*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Lindbom, Anders (1995) *Medborgarskapet i välfärdsstaten. Föräldrainflytande i skandinavisk grundskola*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Lundberg, Ove (2000) *Lokal styrelse med föräldramajoritet. En studie av försöksverksamheten vid Kyrkskolan/Öde skola*. Sundsvall: Stencil.
- Länsstyrelsen i Stockholms län (2000) *Kvalitetssystem inom socialtjänsten i Stockholms län. Rapport 2000:6*. Stockholm: Länsstyrelsen.
- Löfbom, Eva (1997) "Föräldrars makt i skolan: många försöker med klen resultat" s 96-106 i Skolverket *Vem tror på skolan? Attityder till skolan 1997*. Stockholm: Skolverket.
- Magnusson, Håkan (1997) "Kommunal demokrati - med eller utan deltagare?" s. 7-42 i Kommunförbundet *Kommunerna, välfärden och demokratin - omprövningar och möjligheter*. Stockholm: Kommunförbundet.
- Meeuwisse, Anna (1999) "Egenorganisering för stärkt medborgarskap och ökat inflytande. Om alternativ till patient- och klientskap." s. 167-195 i *Medborgarnas erfarenheter. SOU 1999:13*. Stockholm: Fakta Info Direkt.

- Mellbourn, Anders (1986) *Bortom det starka samhället*. Stockholm: Carlssons.
- Montin, Stig (1996) *Kommunala förnyelseproblem*. SOU 1996:169 Bilaga 1 till slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén. Stockholm: Fritzes.
- Montin, Stig (1998a) *Lokala demokratiexperiment - exempel och analyser*. SOU 1998:155. Stockholm: Fritzes.
- Montin, Stig (red) (1998b) *Lokala politiska dialoger*. Örebro: Novemus.
- Montin, Stig & Jan Olsson (1999) *Demokrati som experiment. Försöksverksamhet och förnyelse i svenska kommuner*. Örebro: Novemus.
- Myssling, Magnus (2001) "Acceptera inte skolans sparbeting." GP Debatt 000515.
- Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm: Publica.
- Möller, Tommy (1998) *Brukarinflytande och konsumentmakt inom äldreomsorgen*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Nerikes Allehanda (990624) "Tre miljoner till äldreomsorgsprojekt. Medborgarinflytande i äldreomsorgen."
- Nerikes Allehanda (991217) "Får stimulansbidrag."
- Nerikes Allehanda (000225) "Miljonöverskott på socialen. Mera pengar på gång till Arboga - Två stora projekt aktuella."
- Netzler, Ami (2000) *Lokala styrelser i skolan - hur gick det? En utvärdering av verksamheten i Västerås*. Västerås: Stencil.
- Nielsen, Peder (2001) "På och av - om uppdragsvillighet, rekrytering och avhopp i den kommunala demokratin", i SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt - demokratiutveckling i kommuner och landsting*. Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén.

- Nyquist, Ylva (1995) *Vi vill också höras - en studie av elev- och föräldrainflytandet i sex kommuner, hösten 1994*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Olsson, Jan (1999) "Demokrati utan partier" s. 75-88 i Jan Olsson & Stig Montin (red) *Demokrati som experiment. Försöksverksamhet i svenska kommuner* Örebro: Novemus.
- Pateman, Carol (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Persson, Gunnar (1996) "Kollektivt brukarinflytande i kommunal verksamhet – exemplet föräldramedverkan i grundskolan" s. 521-571 i *SO U 1996:169, bilaga V*. Stockholm: Fritzes.
- Persson, Jonas (1997) "Brukarstyre?" s. 153-163 i Nilsson, Lennart (red) *Nya Landskap*. Göteborg: SOM-institutet.
- Persson, Jonas (1998) "Vem ska delta mer?" s. 157-167 i Nilsson, Lennart (red) *Mångfald - bilder av en storstadsregion*. Göteborg: SOM-institutet.
- Pestoff, Victor (1998) *Beyond the Market and State. Social enterprises and civil democracy in a welfare state* Aldershot: Ashgate.
- Petersson, Olof, Anders Westholm & Göran Blomberg (1989) *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons förlag.
- Peterson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell & Anders Westholm (1998) *Demokrati och medborgarskap. Demokratirådets rapport 1998*. Stockholm: SNS Förlag.
- Pettersson, Jan (1999) *Elevinflytandet på gymnasiet. En studie av de praktiska och teoretiska Programmen*. (C-uppsats) Stockholm: Pedagogiska institutionen.
- Pensionärernas riksorganisation (1998) *Syneförrättning 98. Riks- och regionresultat*. Stockholm: Pensionärernas riksorganisation.

Politiken (991030) "Det nærsyende demokrati."

Regeringens proposition:

1986/87:91 *Om aktivt folkstyre i kommuner och landsting.*

1987/88:176 *Äldreomsorgen inför 90-talet.*

1988/89:4 *Om skolans utveckling och styrning.*

1993/94:188 *Lokal demokrati.*

Ritchey, Elisabeth (1998) *Föräldrar i skolan - är det nå´t att ha? En beskrivning av hur det gick till när ett antal skolor bestämde sig för att inrätta lokala styrelser med föräldramajoritet.* Stockholm: Skolverket.

Rothstein, Bo (1991) "Demokrati, förvaltning och legitimitet" s. 42-84 i Rothstein, Bo (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem.* Stockholm: SNS Förlag.

Rothstein, Bo (red) (1995) *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995.* Stockholm: SNS Förlag.

SFS 1991:900 (Kommunallagen).

SFS 1996:605.

SFS 1997:642.

Sjöberg, Ethel & Anders Prytz (2001) "Vi önskar ett bra samarbete med föräldrarna." GP Debatt 010523.

Skolverket (2001) *Attityder till skolan 2000.* Stockholm: Skolverket.

Socialstyrelsen (1998a) *Äldreuppdraget. Årsrapport 1997. Rapport 1997:9* Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (1999a) *Välfärd och valfrihet? Slutrapport från utvärderingen av 1995 års psykiatrireform.* Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2000a) *Äldreuppdraget. Slutrapport. Rapport 2000:4.* Stockholm: Socialstyrelsen.

- Socialstyrelsen (2000b) *Pensionärsråd i Sverige och Norden. Äldreuppsdraget, rapport 2000:6*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 1984:83 *Folkstyret i kommunerna. Medverkan, delaktighet, ansvar*. Stockholm: Civildepartementet.
- SOU 1984:84 *Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan. Exempel och erfarenheter*. Stockholm: Civildepartementet.
- SOU 1985:28 *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- SOU 1988:65 *Pensionärerna - inflytande och medbestämmande*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1991:12 *Ungdom och makt. Om ungdomars delaktighet, inflytande och jämlikhet på 1990-talet*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- SOU 1993:90 *Lokal demokrati i utveckling. Slutbetänkande av Lokaldemokratikommittén*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1996:22 *Inflytande på riktigt. Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. Delbetänkande av Skolkommittén*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1996:162 *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1996:177 *Egenmakt – att återerövra vardagen*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1998:76 *Idrott och motion för livet. Betänkande av idrottsutredningen*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1999:40 *Demokratin i den offentliga sektorns förändring – dokumentation från ett seminarium*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2000:1 *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Stockholm: Fritzes.
- Statistiska Centralbyrån (2001) *Statistisk årsbok 2001*. Örebro: Statistiska Centralbyrån.

- Statskontoret (1999a) *Organisations-, styr- och verksamhetsformer i kommuner och landsting. Rapport 1999:38*. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (1999b) *Att konsultera medborgarna. Rapport 1999:51*. Stockholm: Statskontoret.
- Strandberg, Urban (1998) *Debatten om den lokala självstyrelsen 1962-1994*. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Stubbergaard, Ylva (1999) "Den goda medborgaren som föreningsmedlem och brukare. Om politik på nya arenor" s. 181-211 i *Civilsamhället SO U 1999:84*. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Ståhle, Ylva (1995) *Insyn eller medverkan? Hur huvudmannaskap påverkar föräldrars val av barnomsorg, trivsel och föräldrasamverkan*. Stockholm: Stockholms socialtjänsts Forsknings- och utvecklingsbyrå.
- Ståhle, Ylva (2000) *Föräldrainflytande i skolan. Behov eller politisk viljeyttring? FoU-rapport 2000:2*. Stockholm: Socialtjänstförvaltningen
- Svenska diabetesförbundet (2000) *Vägen till medveten vårdkonsument. Slutrapport - kortversion*. Stockholm: Svenska diabetesförbundet.
- Svenska kommunförbundet (1999) *Lokal utveckling - lokalt medborgarengagemang. Bilaga till Perspektiv 99*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Svenska kommunförbundets hemsida (010412)
(http://www.lf.svekom.se/demos/Ide_debatt/Exempel_erfarenheter/Kartlaggningen)
- Sørensen, Eva (1995) *Democracy and Regulation in Institutions of Public Governance*. Köpenhamn: Institut for Statskundskab.

Sørensen, Eva (1998) "New forms of democratic empowerment: Introducing user influence in the primary school system in Denmark." S. 129-143 i *Statsvetenskaplig tidskrift* nr. 2, årg. 101.

Tengvald, Karin, Maria Bergström & Emma Sterky (1999) *Kvalitetsarbete i socialtjänsten. En nationell kartläggning. Cus-skrift 1999:7*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Theodorsson, Annika (1999) "Föräldrakooperativa förskolor som demokratiska plantskolor" s. 175 194 i Amnå, Erik (red) *Det unga folkstyret. SOU 1999:93. Demokratiutredningens forskarvolym VI*. Stockholm: Fritzes.

Utredarhuset (2000) *Projektbeskrivning*. Uppsala: Stencil.

Wiklund, Gun (1998) *Gymnasieelevers upplevelser av och syn på elevinflytande. En studie vid gymnasieskolorna i Malmö*. Malmö: Institutionen för pedagogik och specialmetodik.

Örebro kommun (1997) *Medborgarnas Örebro - program för demokratiutveckling*. Örebro: Stencil.

Örebro kommun (1999) *Om demokrati och medborgarmakt. Utvärdering av Medborgarnas Örebro - program för demokratiutveckling i Örebro kommun*. Örebro: Stencil.



REGERINGSKANSLIET

Bilaga 2

Utkast

Bilaga till regeringsbeslut
2000-10-23

Justitiedepartementet

*Kommunenheten
departementssekreterare
Johan Höök
Telefon 08-405 37 98
Telefax 08-405 43 23*

Uppdrag att utföra en brukarutvärdering

Sammanfattning av uppdraget

Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs Universitet ges i uppdrag att utvärdera hur nuvarande möjligheter till brukarinflytande i Sveriges kommuner och landsting fungerar inom ramen för den representativa demokratin.

Bakgrund

Riksdagen har genom sitt konstitutionsutskott begärt att regeringen initierar en samlad utvärdering av de inflytandeformer – självförvaltning, brukarinflytande m.m. – som kompletterar det formella beslutsfattandet i kommuner och landsting. (1999/2000:KU13)

Konstitutionsutskottet konstaterar bl.a. att de tillgängliga kunskaperna är otillräckliga när det gäller hur olika former av brukarmedverkan eller brukarinflytande samt kund- eller brukarvalsystem fungerar inom ramen för politiskt system med valda representanter som ytterst ansvariga för verksamheten.

Det är viktigt att de traditionella institutionerna anpassas till nya former av brukar- och medborgarengagemang. Även inflytande- och påverkansformerna och frågan om ansvarsutkrävande är enligt utskottets mening viktiga.

Brukarinflytandet i kommunerna

Brukarna av offentlig verksamhet har i lagstiftningen det senaste decenniet givits allt större möjligheter att få påverka utformningen av de offentliga tjänsterna. I förarbetena till nuvarande kommunallag (prop 1990/91:117 s. 19) konstateras att brukarna av kommunal verksamhet har ett stort och berättigat intresse av att kunna påverka den konkreta utformningen av verksamheten ifråga. Även om ett ökat direkt inflytande inte är helt okomplicerade från demokratiska eller praktiska utgångspunkter, ses ett ökat direktdemokratiskt inflytande som en möjlighet att vitalisera det medborgerliga inflytandet.

En reform av kommunallagen genomfördes 1994 i syfte att öka möjligheterna till brukarinflytande. I kommunallagens infördes då möjligheten att skapa s.k. självförvaltningsorgan. Självförvaltningsorgan regleras i kommunallagen 7 kap. 18-22 §§. Enligt dessa regler får en nämnd uppdra till ett självförvaltningsorgan att sköta driften av en viss anläggning eller institution. Nämnden skall fastställa självförvaltningsorganets uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid. Vad gäller sammansättning gäller dock att företrädare för nyttjarna skall vara fler än de som företräder de anställda.

Nämnden skall utse företrädare efter förslag av brukarna. Självförvaltningsorgan får besluta i "driftsfrågor".

På skolområdet pågår försöksverksamhet med lokala föräldrastyrelser på grundskolan genom en särskild förordning (se prop 1995/96:157). I förordningen ges kommunerna möjlighet att till en lokal styrelse delegera rätten att besluta i frågor som annars är förbehållna rektorn. En försöksverksamhet med lokala styrelser på gymnasiet med elevmajoritet har också startats (prop 1996/97:109). Detta är en försökslagstiftning som gäller t.o.m. 2001-07-01. Försöket med lokala styrelser utvärderas kontinuerligt av skolverket.

Användandet av någon form av brukarrepresentation har blivit relativt vanligt i kommunerna. Av statskontorets rapport 1999:38 framgår att 40% av lands kommuner har någon form av brukarrepresentation, främst inom områdena skola, barnomsorg och omsorg om äldre och funktionshindrade. I 48 % av kommunerna fanns brukarkooperativ, främst inom barnomsorgen. Kund- eller brukarvalsystem fanns i 20 kommuner.

Motiv för brukarinflytande

Det finns flera olika argument till varför ett större brukarinflytande har eftersträfvats. Demokratiutredningen menar i sitt slutbetänkande (SOU 2000:1) att fler medborgare bör få tillfälle att träna sig i demokratiskt beslutsfattande och ansvarstagande i brukarorgan. Från principiell utgångspunkt, och mot bakgrund av att gränserna mellan politiken och det civila samhället luckras upp, är det viktigt att de traditionella institutionerna anpassas till nya former av brukar- och medborgarengagemang. I annat fall kan det uppstå konflikter mellan den stora demokratin och den lilla demokratin. I den lilla demokratin är det enligt utredningen viktigt att det finns s.k. vardagsmakare som arbetar i föräldraråd och byalag, med det behövs också brobyggare som är aktiva både i den lilla

och den stora politiken och därmed skapar länkar mellan institutioner och organisationer.

Ett annat argument som anförts för vidgat brukarinflytande inom den statsvetenskapliga forskningen är att det bidrar till maktutjämning. På grund av den politiska processens komplexitet och förvaltningens relativt stora handlingsutrymme antas det råda en maktobalans mellan förvaltning och brukare. Förvaltningen har större maktmedel i form av resurser, organisation och politiskt inflytande. Ökat brukarinflytande kan då minska denna obalans.

En annan argumentationslinje för vidgat brukarinflytande är att detta bidrar till ökad legitimitet för verksamhetens utformning och innehåll. Genom att delta och utöva inflytande antas brukarna få en bättre inblick i och en förståelse för verksamheten. Ännu viktigare är att offentlig verksamhet på flera olika sätt ser till att skaffa sig förståelse för medborgarna.

Som brukare är man direkt berörd av en verksamhet på ett ofta mycket påtagligt sett, till exempel inom äldreomsorgen. Om medborgare inte ges möjlighet till inflytande över centrala och konkreta verksamheter i sitt eget liv finns det risk för att situationen upplevs som vanmäktig. Ett viktigt argument för brukarinflytande är därför att det ger särskilt berörda medborgare en direkt möjlighet att påverka mycket viktiga delar av sin egen eller sin nära anhörigs vardag.

Utgångspunkter för uppdraget

Utgångspunkten för en utvärdering av nuvarande system med brukarinflytande är att det utgör ett komplement till den representativa demokratin. Det är fortfarande valda representativa politiker som skall fatta de centrala besluten i kommunerna. Utvärderingens uppgift är därför att klargöra om det nuvarande regelsystemet för brukarinflytande fungerar

tillfredsställande inom ramen för det övergripande representativa system.

Konstitutionsutskottet konstaterar (1999/2000:KU13 s. 14) att det är viktigt att de traditionella institutionerna anpassas till nya former av brukar- och medborgarengagemang. Även inflytande- och påverkansformer och frågan om ansvarsutkrävande är enligt utskottets mening viktiga att undersöka i en utvärdering.

För att klarlägga dessa frågeställningar måste ett antal delfrågeställningar analyseras. I dagens lagstiftning saknas någon legaldefinition av begreppet brukare. Kommunerna har lämnats en stor frihet att själva definiera vem som skall anses utgöra brukare. En frågeställning som då måste analyseras hur begreppet brukare uttolkas på olika områden och i olika kommuner. Råder det enighet kring vem som skall anses utgöra brukare eller är detta något som är föremål för olika uppfattningar? Har avsaknaden av klara definitioner medfört något problem i praktiken? Utvärderingen bör främst fokusera på brukarinflytande inom ramen för de möjligheter som kommunallagen lämnar. Utredningen bör också undersöka i vilken mån brukare faktiskt anser sig ha fått mer inflytande genom de nya formerna.

Definitionen av begreppet brukare aktualiserar också frågan om brukarnas representativitet. En kritik mot systemet med brukarinflytande är att detta enbart gynnar de resurstarka som har tid och de sociala resurser som krävs för att lyckas göra sig hörda. Utvärderaren bör här undersöka om det finns empiriska belägg för denna kritik och om det finns möjliga vägar att åtgärda eventuella problem. Utredaren bör undersöka om sättet att utse brukarna genom olika typer av valförfarande påverkar brukarnas representativitet. Vidare bör undersökas om tillämpningen av arvodesregler påverkar

socialt underrepresenterade gruppers möjlighet att åta sig olika former av uppdrag.

Demokratiutredningen betonar brukarinflytandet som en väg att allmänt höja det medborgerliga deltagande, dvs. att medborgare börjar aktivera sig i något brukarorgan och sedan går vidare till den traditionella partipolitiken. En uppgift för utvärderaren är att undersöka om nuvarande system för brukarinflytande bidrar till en sådan utveckling.

Möjligheten att använda sig av brukarinflytande är i huvudsak frivillig för kommunerna. I utvärderingen bör därför kartläggas i vilken omfattning kommunerna använder sig av olika former av brukarinflytande. Vidare bör undersökas i vad mån olika former av brukarinflytande initieras uppifrån från politiskt håll eller om initiativet kommer nedifrån brukarna själva.

Brukarinflytandet kan ske under olika delar av beslutsprocessen, alltifrån att ett ärende initierats och bereds tills det att det beslutas och verkställs. Nuvarande rättsliga regler ger i första hand utrymme för inflytande under berednings- och verkställandefasen. Utvärderingen bör undersöka om dagens regler ger tillräckliga möjligheter till brukarinflytande eller om brukarna är missnöjda med sina möjligheter till inflytande.

Ett vidgat brukarinflytande innebär att en viss grupp ges ökat inflytande på bekostnad av det allmänna medborgarperspektivet. Utvärderaren skall generellt försöka analysera om det finns negativa konsekvenserna av vidgat brukarinflytande ur demokratisk synvinkel.

Möjligheten att ställa brukarna till ansvar för deras beslut är en aspekt som särskilt måste analyseras. Rent juridiskt råder en viss oklarhet kring bl.a. vilket skadeståndsansvar brukare

kan riskera när de påtar sig uppgifter i en brukarstyrelse. Utvärderaren bör undersöka i vad problem med ansvarsutkrävande har aktualiserats i praktiken när kommunerna har infört olika typer av brukarinflytande.

Utvärderingen skall i första hand ske genom att analysera befintliga utvärderingar av olika typer av brukarinflytande. I den mån dessa inte räcker för att klarlägga frågeställningar kan egna utvärderingar göras.

Utvärderaren skall samråda med Regeringskansliet under arbetet med utvärderingen.

Tidsplan

Utredningsuppdraget skall vara avslutat senast den 31 maj 2001.