

Mötet med välfärdsstaten. Om "exit"-strategins begränsningar

av TOMMY MÖLLER

Inledning

Demokratins form och förutsättningar kan skifta mellan olika länder och från tid till annan. Men demokratins innebörd sett från den enskilde medborgarens horisont måste ändå betraktas som tämligen oföränderlig, oberoende av tid och rum. Huvudtanken är att medborgarna skall ha inflytande över den offentliga verksamheten; i den moderna välfärdsstaten innebär detta inte minst att det finns möjlighet att påverka de offentliga tjänsternas utformning och inriktning. I det demokratiska medborgarskapet ligger med andra ord ett element av makt. Att vara medborgare, konstaterade maktutredningen i en av sina rapporter, är att ha möjlighet att påverka (Petersson, Westholm och Blomberg 1989:27).

I en väl fungerande demokrati bör

alltså av medborgarna upplevda möjligheter att påverka de gemensamma angelägenheterna vara goda. Om detta inte är fallet saknas sannolikt den för demokratins fortbestånd nödvändiga känslan av delaktighet. Särskilt viktigt är det naturligtvis att medborgarna känner att de kan påverka sådana gemensamma angelägenheter som direkt berör deras vardagsvillkor. Forskning har visat att det lokala och i andra avseenden näraliggande blir allt viktigare för medborgarna när det gäller att utöva inflytande. I takt med att samhället blivit alltmer komplext och svåröverskådligt har frågor som för individen upplevs som mer avgränsade, och som för den egna livssituationen därtill framstår som mera påtagliga och direkt avgörande, kommit att i ökande grad fånga medborgarnas intresse på bekostnad av de

stora och åtminstone ur påverkanssynpunkt mer avlägsna sammanhangen. Forskare har beskrivit denna förändring som att en förskjutning ägt rum från det politiska systemets övergripande makrostrukturer till de mikrostrukturer som - utan att dessa för de enskilda individerna på ett självklart sätt kanske inte alltid är kopplade till det *politiska* systemet - formar vardagen (Sartori 1987:11 och Carle 1991:42).

Denna iakttagelse tycks gälla generellt, i olika typer av länder, men den framstår som särskilt relevant för svenskt vidkommande. Anledningen till detta är den närmast extrema expansionen av den offentliga sektorn under efterkrigstiden. Den moderna välfärdsstaten kännetecknas av att denna - ytterst politiskt styrda - sektor intervenerat i det civila samhället med syftet att "lägga livet tillrätta" för medborgarna (Hirdman 1990 och Uddhammar 1993). Politiska åtgärder och politiskt betingade förutsättningar spelar därför en viktig roll för medborgarnas vardagsliv. Mötet med den offentliga tjänsteproduktionen handlar därför om en central demokratifråga. Det är om detta möte denna uppsats handlar. Syftet är att analysera medborgarnas *påverkansmöjligheter* inom två centrala politikområden som är betydelsefulla för de villkor som konstituerar medborgarnas vardagsliv: barn- respektive äldreomsorgen. Fokus ligger dels på hur de institutionella förutsättningarna ser ut för medborgarinflytandet inom dessa båda policyområden, dels på hur medborgarna, när de uppträder i rollen som brukare, själva uppfattar sina påverkansmöjligheter, och, slutligen, hur framgångsrika de är när de försöker påverka. Det empiriska underlaget för denna del av analysen består av 120

halvstrukturerade djupintervjuer. 60 intervjuer med småbarnsföräldrar som har offentlig barnomsorg och 60 intervjuer med äldre som har kommunal hemtjänst, varav 30 bor på servicehus. Med dessa båda serviceområden som exempel är ambitionen att på ett generellt plan söka gestalta de förutsättningar som finns för medborgerligt inflytande i den moderna välfärdsstaten.¹

Som en bakgrund till diskussionen om dessa förutsättningar skisseras inledningsvis de sammanhang i vilka medborgarnas möten med staten (den offentliga sektorn) äger rum.² Därefter redovisas de juridiska och teoretiska utgångspunkter som strukturerar uppläggningsen av den efterföljande analysen. Efter den empiriska genomgången sker så en avslutande diskussion om hur förutsättningarna för medborgarinflytande ser ut i ett mer övergripande sammanhang.

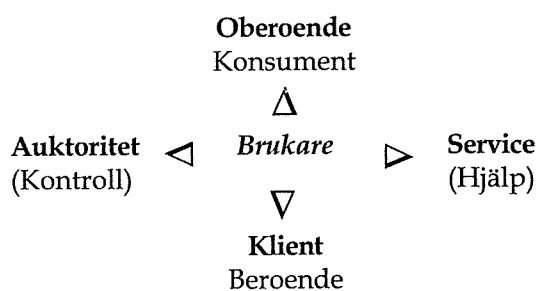
Mötet med välfärdsstaten

Dagens medborgare möter staten i en lång rad olika situationer. Att "undkomma" staten, det vill säga att leva ett liv helt oberoende av denna, låter sig knappast göras. Lagar måste om inte annat följas och skatter måste betalas; vissa sociala rättigheter utfaller därtill automatiskt utan att medborgarna behöver ansöka om dem. Ett exempel på en sådan automatisk rättighet är barnbidragen: alla som har barn under 18 år erhåller varje månad en subsidiering från det allmänna oavsett om vederbörande vill det eller inte.

Kännetecknande för dessa möten som sker i den moderna välfärdsstaten är dock att dessa i stor utsträckning omgärdas av positiva förväntningar från medborgarnas sida. Staten bistår sålunda med olika former av stöd och

hjälp för att underlätta medborgarnas tillvaro. Dagens välfärdstat kan beskrivas som en gigantisk serviceproducent som tillhandahåller olika sociala nyttigheter snarare än en stat som ser som sin främsta uppgift att kontrollera medborgarna. Men det finns naturligtvis också, vid sidan av denna hjälpdimension, en kontrollfunktion. Därtill kan karaktären på mötet variera högst påtagligt. Ibland saknar den enskilde möjligheter att klara sig nöjaktigt på egen hand eller på annat sätt än det som erbjuds genom den offentliga sektorns försorg och då är beroendet starkt till de tjänster och stödformer som tillhandahålls av denna. Men detta är naturligtvis inte alltid fallet; många gånger torde det vara möjligt för den enskilde, om saken ställs på sin spets, att klara sig utan hjälp från det offentliga och beroendet är då väsentligt mindre än om motsatsen gäller.

En typologi som utarbetats av den danske statsvetaren Jens Hoff (1993) kan användas för att illustrera dessa båda dimensioner.



Figur. Medborgarens möte med staten: en typologi.

Den horisontella dimensionen belyser verksamhetens karaktär i det första avseendet: syftar den till att kontrollera medborgarna eller till att hjälpa dem? Skatteförvaltningen är ett exempel på en myndighet som har till uppgift att kontrollera medborgarna, medan den kommunala barnomsorgen har till uppgift att hjälpa dem. Den vertikala dimensio-

nen belyser mötets karaktär i det andra avseendet: i vilken mån är medborgarna beroende av staten? Välfärdsstatens yttersta syfte är att öka medborgarnas autonomi: genom att tillhandahålla olika former av resurser ökar individernas möjligheter att förverkliga sina livsprojekt. Detta är åtminstone intentionen (Rothstein 1994). Men samtidigt finns också en autonomiinskränkande tendens i välfärdsstaten som dess kritiker brukar påminna om: ett beroende av de tjänster som staten tillhandahåller tenderar att uppkomma och om statens åtaganden, till följd av exempelvis statsfinansiella svårigheter, inte kan fullföljas raseras förutsättningarna för många individers möjligheter att förverkliga sina livsprojekt. Till saken hör dessutom att beroendet, enligt kritikerna, passiviserar medborgarna, och en understödstaranda frammanas. Beroendet av välfärdsstaten har följaktligen en allvarlig baksida, enligt dessa farhågor (Zetterberg och Ljungberg 1997). Handlar det dessutom om en verksamhet medborgaren ifråga är starkt beroende av för sin existens utvecklas lätt en klientiserad relation: en objektifiering av medborgaren kan äga rum när vederbörande blir föremål för någon form av hjälp eller behandling. Beroendet av den som erbjuder och tillhandahåller hjälp eller stöd blir i denna passiva medborgarroll uppenbar. Auktoritetsutövningens centrala betydelse i sammanhanget är alltså påtaglig: kännetecknande för ett klientperspektiv är en upplevelse av att bli hanterad (Berger och Berger 1978:211 f.). Medborgaren befinner sig i sådana situationer i underläge i mötet med välfärdsstaten och dess företrädare på olika nivåer.

I båda de dimensioner som strukturerar figuren är det maktfrågor som står i förgrunden. Den horisontella dimen-

sionen handlar om myndighetsutövning; med viss förenkling kan man säga att denna dimension berör *statsmaktens* förhållande till de enskilda medborgarna. Den vertikala dimensionen berör däremot i huvudsak den *kommunala* verksamheten; här uppträder den offentliga sektorn som serviceproducent i mötet med den enskilde. I det förra fallet handlar det alltså om staten i snäv mening, i det senare fallet om staten i vid mening.

Förutsättningarna för medborgerligt inflytande skiljer sig åt mellan och delvis också inom de båda dimensionerna. I mötet med den myndighetsutövande staten (det vill säga den vänstra delen av den horisontella dimensionen) kan medborgaren huvudsakligen påverka som väljare i samband med att den lagstiftande institutionen var fjärde år skall utses. Det handlar här om ett indirekt och ganska begränsat inflytande. Utöver de möjligheter som kan tillskrivas den parlamentariska påverkanskanalen handlar det också om att i olika avseenden söka ta tillvara de rättigheter som tillhandahålls genom att, i händelse av att den enskilde upplever sig ha blivit orättvist behandlad, i rättsliga sammanhang hävda dessa rättigheter.

I mötet med staten som serviceproducent (den högra delen av den horisontella dimensionen) är förutsättningarna annorlunda. Här syftar, på det sätt som här framskymtat, verksamheten till att i olika avseenden underlätta tillvaron för medborgaren. För den enskilde kan det exempelvis vara av avgörande betydelse att en väl fungerande barnomsorg finns. Om detta inte är fallet är frågan om fungerande påverkanskanaler av central betydelse. Saknas möjligheter att påverka finns anledning att förvänta sig att denna erfarenhet på

ett negativt sätt återverkar på medborgarens tilltro till välfärdsstaten och möjligen också det politiska systemet. Det är denna problematik som stått i förgrunden då frågan om brukarinflytande diskuterats i förvaltningspolitiska sammanhang. Goda påverkansmöjligheter har uppfattas som betydelsefulla för den offentliga sektorns *legitimitet*. Sådana är inte bara eftersträvansvärda ur demokratimässig synpunkt (jmför resonemanget ovan) utan de utgör i sig en förutsättning för att den för demokratins fortlevnad så nödvändiga känslan av *delaktighet* från medborgarnas sida skall uppnås. En sådan delaktighet skapar i sin tur goda betingelser för *effektivitet*.

Ökade krav på inflytande och delaktighet

Som en följd av inte minst bättre utbildning kännetecknas samhällsutvecklingen av att medborgarna blir alltmer självständiga och ifrågasättande. Det märks kanske allra tydligast inom politiken i traditionell mening där väljarnas kraftigt ökade rörlighet – orsakad av denna kritiska attityd – under senare år ställt de politiska partierna inför en ny verklighet (Bäck 1995:51). Men attityden märks även i ett vidare politiskt sammanhang. Maktutredningen visade hur en allt större andel av medborgarna själva upplever sig ha fått bättre förmåga att hävda sina rättigheter i olika avseenden; vad maktutredningen kallade för den "administrativa kompetensen" hade sålunda förbättrats under en tjuugoårsperiod. Betydande skillnader fanns dock mellan olika områden. På marknaden, det vill säga i rollen som konsument, ansågs påverkansmöjligheterna vara bättre än i den offentliga sektorn. Av de sammanlagt sex sam-

hällsområden som undersöktes upplevde sig medborgarna ha minst inflytande när det gällde skolans område (Pettersson, Westholm och Blomberg 1989).³

Till denna bild kan också den redan tidigare omnämnda expansionen av den offentliga verksamheten föras. Ty samtidigt som de offentliga tjänsternas innehåll, till följd av denna expansion, har fått en allt större betydelse för de enskilda medborgarnas sociala välfärd ökar hela tiden kraven på mångfald, valfrihet, flexibilitet och lokala lösningar.⁴ Denna utveckling ställer naturligtvis frågorna om påverkansmöjligheter inom den offentliga sektorn i blyxtbelysning: å ena sidan blir medborgarna alltmer kompetenta och påverkansbenägna och ställer krav på de offentliga tjänsternas kvalitet, å andra sidan finns dåliga möjligheter när det gäller att påverka dessa tjänster. Detta glapp mellan önskemål om inflytande och faktiska möjligheter att utöva ett sådant utgör ett demokrati-problem som - om det inte åtgärdas - kan bidra till att undergräva tilltron till det demokratiska systemet i stort. Mycket av den frustration och vanmakt som finns idag i det svenska samhället är nämligen resultatet av igenslammade eller bristfälligt utvecklade påverkanskanaler. Ett exempel på en kanal som framstår som allt mer igenslammad är den som partiväsendet erbjuder; allt färre medborgare väljer som bekant att engagera sig i partier. Ett exempel på en bristfälligt utvecklad kanal är den som brukarinflytandet är ett exempel på: möjligheter att utöva inflytande i rollen som nära berörd av en viss verksamhet. Ändå har det, som snart skall visas, inte saknats intresse från de politiskt ansvariga att ge brukarna ett reellt inflytande över de offentliga tjänsterna.

Debatten om brukarinflytande

Under senare år har en intensiv debatt om hur medborgarnas inflytande över den offentliga sektorn skall förbättras ägt rum. I första hand har debatten handlat om inflytandet för de medborgare som direkt berörs av verksamheten. De som argumenterat för brukarinflytande ser detta som inte bara en naturlig utan även i hög grad framkomlig väg till en mer vital demokrati. Genom att skapa institutionella förutsättningar för ett reellt inflytande över verksamheten ökar, menar man, den offentliga sektorns legitimitet, och dessutom öppnas möjligheter för ett genombrott för en annan medborgarskapskonception, där aktivitet och ansvarstagande står i förgrunden. Med en större legitimitet och med mer ansvarstagande medborgare följer vidare, enligt argumentet, en ökad effektivitet och bättre hushållning med de offentliga resurserna.

De som å andra sidan motsätter sig brukarinflytande gör det av i huvudsak två skäl. För det första hävdas att brukarna saknar för ändamålet erforderlig kompetens; förmågan att ta ett samlat ansvar för verksamheten ifrågasätts. Det måste, heter det, vara professionens sak att inom de ramar de politiska beslutsfattarna angivit bestämma över verksamhetens inriktning. För det andra innebär, enligt kritikerna, ett system med brukarinflytande en oacceptabel sönderstyckning av medborgarrollen. Denna sönderstyckning anses inte befrämja ansvarstagandet hos medborgarna. Snarare motsatsen, befars det; medborgaren förvandlas nämligen till en "partsborgare" som istället för att se till helhetens bästa enbart intresserar sig för sådana frågor som berör det egna särintresset.

Den som motsätter sig brukarinflytande behöver emellertid inte nödvändigtvis motsätta sig varje form av inflytande för de berörda. Med brukarinflytande avses nämligen åtminstone i officiella sammanhang en alldeles speciell organisationsform: brukarna förutsätts kollektivt utöva någon form av bestämmanderätt över verksamheten.⁵ Förebilden till denna organisationsform finns i Danmark, där olika brugerbestyrelser spelar en framträdande roll i den förvaltningspolitiska strukturen. Men brukarna kan naturligtvis ha inflytande också som individer. De som i debatten förordar kundvalsmodeller och liknande alternativ, i vilka brukarna förses med så kallade vouchers, tenderar att betona en sådan individualistisk inflytandemodell. Vidare kan man förordas en mildare variant av den kollektivistiska modellen, där olika former av samråd och konsultationer utgör ett permanent inslag i verksamheten, men där den yttersta bestämmanderätten ändå finns hos verksamhetsföreträdarna.

Den individualistiska modellen syftar till att möjliggöra inflytande på en annan nivå än den kollektivistiska: medan det i det förra fallet handlar om att påverka i frågor av mer personlig karaktär handlar det i det senare fallet om att tillsammans med andra brukare påverka på en något mera övergripande och gemensam nivå.

Oavsett vilken organisationsmodell som förordas är legitimitetsaspekten central för dem som vill ge de berörda brukarna ett större inflytande över den offentliga serviceproduktionen. Det sammanhänger med att medborgarnas förväntningar på inflytande ökat. Att enbart vara passiva servicekonsumenter, som tacksamt och kravlöst är mottagare av en verksamhet som utfor-

mats av politiska institutioner, passar i allt mindre utsträckning medborgarna. Det är i detta sammanhang legitimitetsaspekten upplevs som viktig i de politiska beslutsfattarnas ögon. Genom att involvera brukarna och göra dem medansvariga utvecklas, hoppas man, den känsla av delaktighet som inte minst i samband med att nedskärningar skall göras anses underlätta genomförandet av de fattade besluten. Att ställa de berörda vid sidan av i en sådan process innebär, enligt detta brukardemokratiska synsätt, att man bäddar för legitimitetsproblemet.⁶

Hur ett ökat medborgarinflytande skall åstadkommas finns följaktligen delade meningar om. Medan vissa vill anlägga ett marknadsorienterat perspektiv på de offentliga tjänsterna genom att införa någon form av kundvalsmodell, motsätter sig andra detta för att istället utgå från de speciella förutsättningar som ligger till grund för brukarrollen. Innan resultaten från den empiriska undersökning som ligger till grund för denna uppsats redovisas skall dock dessa synsätt penetreras ytterligare i ljuset av den av Albert O. Hirschman (1970) introducerade diskussionen om "voice" (protest) och "exit" (sorti). Men först skall de institutionella förutsättningarna kommenteras.

Institutionella förutsättningar för brukarinflytande i svensk politik

Demokratiberedningen levererade under 1980-talet ett antal betänkanden med olika förslag om hur ett brukarinflytande skulle åstadkommas. Ambitionerna var ursprungligen mycket höga. Genom att koppla kommunallagens delegationsbestämmelser till möjligheten att ställa upp villkor om obligato-

riskt samråd med brukarna var tanken att förutsättningarna för ett verkligt brukarinflytande skulle uppnås. Särskilt om krav ställdes på enighet mellan brukare och de anställda; en sådan modell skulle i praktiken innebära att brukarna tilldelades om inte vetorätt så åtminstone ett avgörande inflytande över många viktiga beslut rörande verksamhetens inriktning. I den mån enighet inte uppnåddes mellan de anställda och brukarna skulle nämligen delegationen återgå till den ansvariga nämnden. Beredningen föreslog även att kontaktgrupper skulle utses vid olika institutioner i syfte att skapa den nödvändiga fastheten i samrådsförfarandet. Dessutom övervägde beredningen möjligheten att vidga delegationsrätten *direkt* till brukarna, samt att efter dansk förebild inrätta ett nytt kommunalrättsligt organ i vilket företrädare för brukarna ingick. Detta organ skulle förses med vissa beslutsbefogenheter. Dessa båda sistnämnda förslag avvisades dock i slutändan av beredningen med hänvisning till den konflikt som därmed skulle uppkomma mellan brukarinflytandet och den representativa demokratins principer.⁷

I det riksdagsbeslut som på basis av demokratiberedningens förslag fattades 1988 var frågan om brukarinflytande en av huvudpunkterna. Av beredningens förslag återstod inte mycket, men i den nya kommunallagen från 1991 infördes en paragraf som stadgar att en nämnd "skall verka för att samråd sker med dem som nyttjar deras tjänster".⁸ Syftet var att markera behovet av en nära och fortlöpande kontakt mellan brukarna och den kommunala förvaltningen.⁹ I den nu gällande kommunallagen stadgas sålunda följande:

"Om en nämnd med stöd av 33 §

uppdrar åt en anställd att besluta på nämndens vägnar, får nämnden uppställa villkor som innebär att de som utnyttjar nämndens tjänster skall ges tillfälle att lägga fram förslag eller att yttra sig, innan beslut fattas.

Nämnden får också föreskriva att en anställd får fatta beslut endast om företrädare för dem som utnyttjar nämndens tjänster har tillstyrkt beslutet".¹⁰

Villkorad delegation kan som framgår uppträda i två former. Enligt reglerna i det första stycket kan brukarna ges möjlighet att yttra sig över olika förslag samt att själva inkomma med förslag. De starkaste påverkansmöjligheterna följer emellertid av reglerna i det andra stycket. Den tjänsteman till vilken nämnden delegerat beslutanderätt får, om denna hårdare form av brukarinflytande tillämpas, endast fatta beslut om brukarna tillstyrkt förslaget. Formerna för hur detta tillstyrkande skall ske regleras dock inte, och det sägs heller ingenting om vilka brukare som skall vara inblandade, om det skall vara samtliga brukare eller enbart vissa utvalda representanter för brukarkollektivet i dess helhet och i så fall hur dessa skall utses. Om brukarna, vilka dessa nu är, ej tillstyrker förslaget går ärendet tillbaka till nämnden för avgörande. Medan det första stycket innebär en till intet förpliktande samrådsmöjlighet innebär således det andra stycket att möjligheter till ett omfattande inflytande för brukarna finns. Bestämmelsen öppnar således möjligheter för ett tämligen avancerat brukarinflytande, inte minst genom att det med den nya kommunallagen är väsentligt lättare för nämnderna att delegera beslut. Det delegeringsbara området har utvidgats på så

vis att nämnder och styrelser dels har fått större frihet att avgöra vad som skall delegeras till de verksamhetsansvariga, dels har förvaltningschefernas möjligheter att vidaredelegera beslut till andra anställda ökat.

Alla typer av ärenden kan dock inte delegeras till en tjänsteman och därmed heller inte till brukarna.¹¹ Hit hör ärenden som berör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Nämndens eller styrelsens övergripande ansvar för verksamheten får enligt lagstiftaren nämligen inte rubbas och av det skälet anses det angeläget att explicit ange begränsningar i delegationsrätten. Ledningen och ansvaret för verksamheten skall alltså ligga hos nämnden eller styrelsen (Prop. 1990/91:117, s. 203). Myndighetsutövning mot enskilda får heller inte delegeras om denna är av principiell beskaffenhet eller av större vikt och således innebär en självständig bedömning från tjänstemannens sida (se nedan om beslutsbegreppet i KL). Slutligen får inte sådana ärenden som enligt olika speciallagar åligger en platschef att besluta om delegeras; exempel på detta är rektors ansvar enligt skollagen och läroplanen. I övrigt finns inga begränsningar vad gäller de typer av ärenden som får delegeras. Nämnden har emellertid att upprätta en förteckning över vem som har att besluta om vad.

Beslutanderätt kan av nämnden eller styrelsen delegeras till en grupp förtroendevalda inom nämnden, till en enskild ledamot eller suppleant eller till anställda. Det är endast beslut i kommunallagens mening som kan delegeras. Utmärkande för detta beslutsbegrepp är att det föreligger alternativa lösningar och att beslutsfattaren har att göra vissa överväganden (Paulsson,

Riberdahl och Westerling 1992:250). Åtgärder som kan karakteriseras som ren verkställighet är alltså inte att betrakta som beslut i lagens mening och följaktligen inte heller delegerbara. Det handlar i dessa fall om fortlöpande frågor av vardagsbetonad karaktär som handläggs av de anställda och som kännetecknas av att det saknas möjligheter att göra självständiga bedömningar.

En mycket stor del av de ärenden som handläggs inom den kommunala verksamheten faller under denna kategori, men ibland kan det föreligga svårigheter att skilja mellan beslut i kommunallagens mening och ren verkställighet. Ett exempel på detta är ett fall från mitten av 1990-talet då en chefsläkare på delegation fattade beslut om nedläggning av en distriktssköterskemottagning. Nedläggningen anmäldes till JO som dock menade att chefsläkarens handlande var att betrakta som verkställighet på det sätt som anges i kommunallagen. I den mån nedläggningen hade fått konsekvenser för verksamhetens omfattning och kvalitet hade det krävt ett ställningstagande från hälso- och sjukvårdsnämnden, alternativt ett beslut om delegation till chefsläkaren.¹² Exemplet visar att ribban sätts relativt högt för vad som enligt kommunallagen skall betraktas som beslut.

Reglerna om villkorad delegation är alltså sådana att ett omfattande brukarinflytande idag är möjligt. Dock har dessa regler inte utnyttjats i särskilt stor utsträckning. Intresset för att i praktiken satsa på ett brukarinflytande har visat sig vara ytterst svagt bland kommunpolitikerna. Till yttermera visso har ytterligare möjligheter tillkommit i syfte att ge de berörda inflytande. Riksdagen antog 1994 en lag som ger kommunerna

rätt att överlåta driften av en viss kommunal anläggning eller institution till ett självförvaltningsorgan. Detta organ skall, är tanken, bestå av brukare och anställda på institutionen ifråga och de förra skall vara i majoritet. I den proposition som låg till grund för lagen om självförvaltningsorgan framgår att det är delaktighetsmotivet som är mest centralt: genom att låta brukarna själva få ta ansvar för driften ökar förståelsen för de svårigheter som är förknippade med att bedriva en viss verksamhet när de ekonomiska resurserna är begränsade, heter det.¹³

Lagreglerna om självförvaltningsorgan återfinns i KL 7 kap. 18 § - 22 § och är i motsats till bestämmelserna om villkorad delegation tämligen detaljerade. Fullmäktige får besluta om att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan att sköta driften av en viss anläggning eller institution. Efter ett beslut från fullmäktige, som innebär att nämnderna har rätt att inrätta självförvaltningsorgan, är det upp till varje nämnd att avgöra om ett sådant skall inrättas eller ej. Om man bestämmer sig för att utnyttja denna möjlighet ankommer det på nämnden att fastställa dels vilka ekonomiska ramar som självförvaltningsorganet har att hålla sig inom, dels vilka uppgifter som det ankommer på organet ifråga att besluta om. Vidare skall nämnden fastställa självförvaltningsorganets sammansättning, arbetsformer och mandattid. Brukarna skall enligt lagen vara i majoritet. De som utses till ledamöter har rätt till ledighet från sitt arbete på samma sätt som politiskt förtroendevalda har och de har också rätt till ekonomisk ersättning för sitt uppdrag.

Det uppdrag självförvaltningsorganet har kan dock återkallas av nämnden

eller styrelsen om det föreligger särskilda skäl. Om organet avviker från de mål och riktlinjer som finns angivna, och avvikelsen inte är att betrakta som tillfällig eller om den är avsiktlig, föreligger exempelvis sådana särskilda skäl som motiverar ett återkallande. Institutionellt sett är organet nämligen en del av nämnden. Dess uppgift är att å nämndens vägnar förvalta en av nämndens anläggningar samt att administrera den verksamhet som bedrivs i denna.¹⁴ Det handlar således om ett driftsansvar, men vad som avses med drift är inte närmare definierat i lagen. I propositionen återfinns dock ett antal exempel på vad som kan innefattas i driften av en viss verksamhet. Det handlar om att bestämma om praktiska uppgifter som mathållning, städning, lokalreparationer och underhåll, lokalanvändning, öppettider, löpande inköp, åtgärder för att förbättra den inre och yttre miljön etc. Ett självförvaltningsorgan kan aldrig ta över uppgifter som enligt lag skall skötas på ett visst sätt; speciallagstiftning skall naturligtvis gälla i första hand. Ej heller kan ett självförvaltningsorgan överta förvaltningsuppgifter som innehåller myndighetsutövning. I denna typ av uppgifter är det normalt sett fråga om individärenden och i sådana finns inte något gemensamt brukarintresse.

Vid en samlad bedömning framstår följaktligen lagen om självförvaltningsorgan som om inte ett slag i luften så i vart fall en tämligen modest framstöt när det gäller ett reellt brukarinflytande. Av allt att döma är detta den uppfattning som också finns bland brukarna; intresset för att inrätta självförvaltningsorgan tycks vara ytterst begränsat.

I kommunallagen finns alltså sammanfattningsvis två institutionella for-

mer för brukarinflytande angivna. Brukarinflytande kan dels möjliggöras genom villkorad delegation, dels genom inrättande av självförvaltningsorgan. Sammanfattningsvis kan följande fem skillnader mellan dessa båda inflytandeformer sägas föreligga:

1. För ett självförvaltningsorgan finns betydligt fler lagstadgade former än för villkorad delegation. Det gäller inte enbart ifråga om organets sammansättning, val av ledamöter och ansvarsområde (som i lagen är noggrant preciserat), utan också ifråga om de lagstadgade rättigheter som en ledamot har.

2. För tillsättande av ett självförvaltningsorgan krävs ett särskilt beslut från fullmäktige. För villkorad delegation räcker det med att nämnden eller styrelsen själv fattar beslut om att delegera vissa uppgifter till till exempelvis någon anställd och därtill villkorar denna delegering i något av de avseenden som anges i KL 6 kap. 38 §.

3. Brukarna kan med villkorad delegation visserligen ges inflytande över fler områden än vad fallet är med självförvaltningsorgan men de kan inte i motsats till självförvaltningsorganen överta själva beslutanderätten.

4. Av föregående punkt följer att brukarna inom ramen för ett självförvaltningsorgan i motsats till vad som blir fallet med villkorad delegation även övertar ansvaret i de frågor de har att besluta om.

5. Denna skillnad i ansvarshänseende återspeglas slutligen i att ledamöterna i ett självförvaltningsorgan har lagstadgad rätt till ledighet och ekonomisk ersättning för sitt uppdrag.

Den form som hittills använts mest är villkorad delegation. Det beror dock inte på att denna möjlighet existerat

längre än lagen om självförvaltningsorgan; i själva verket var det först i samband med att självförvaltningslagen infördes 1994 som det på allvar började skapas brukarorgan med hjälp av villkorad delegation. Allt tyder istället på att de flesta brukarna, som är intresserade av att utöva inflytande, upplever reglerna för villkorad delegation som mer verkningsfulla ur påverkanssynpunkt än reglerna för självförvaltning och därför själva förordar en sådan modell. Möjligheten att utöva vetorätt över delegerade frågor anses helt enkelt ge ett större inflytande än skötseln av driften av en verksamhet. Mycket tyder dessutom på att kunskaperna om de juridiska förutsättningarna för brukarinflytande i vissa avseenden är bristfälliga ute i kommunerna. Såväl bland förtroendevalda som bland tjänsteman saknas i påfallande många fall kännedom om gällande regler (Hansson 1995).

Teorier om påverkan

En individ som vill påverka sin situation har två grundläggande möjligheter. Den första består i att framföra en protest till den eller dem som är ansvariga för verksamheten i den sammanslutning som individen vill påverka. Protesten kan framföras mer eller mindre högljutt beroende på vad omständigheterna kräver, men det centrala är att individen väljer att framföra den inom ramen för de påverkanskanaler som sammanslutningen ifråga tillhandahåller. Den andra, mer radikala, möjligheten som står till buds är att helt enkelt lämna sammanslutningen. Genom att på detta sätt "rösta med fötterna" kan individen dels, vilket i sammanhanget är det centrala, förändra sin situation, dels skicka en signal till ledningen för den sammanslutning han eller hon är missnöjd med. I

det förra fallet talar Hirschman om "the voice option", i det senare fallet om "the exit option".

Hirschman menar att dessa båda strategier är lämpliga i olika sammanhang. Sortin anses passa bäst för den missnöjde kunden på marknaden. Förtjänsten med att utträda är att det är en enkel och okomplicerad strategi: genom att helt enkelt byta till en ny leverantör eller producent slipper den missnöjde att konfrontera den tidigare, mot vilket missnöjet riktar sig. Sortin är alltså en indirekt och opersonlig påverkansmetod i så måtto att den som påverkar inte behöver möta den eller dem som är ansvariga (om vederbörande inte vill det, förstås) men samtidigt en metod som är rak och otvetydig (Hirschman 1970:15). Protesten passar däremot bättre i politiska sammanhang, menar Hirschman:

"It [voice] is a far more "messy" concept because it can be graduated, all the way from faint grumbling to violent protest; it implies articulation of one's critical opinions rather than a privat, "secret" vote in the anonymity of a supermarket; and finally, it is direct and straightforward rather than roundabout. Voice is political action par excellence".

(Hirschman 1970:16)

Hirschman talar här om politiskt handlande i traditionell mening. Men hur skall tesen förstås när det gäller offentlig serviceproduktion? Två perspektiv är här tänkbara. Å ena sidan kan brukaren tillskrivas rollen som (service) konsument. Den naturliga påverkansvägen är då sortin om missnöje uppstår. I svensk politik är emellertid den vägen i stort sett stängd, då denna som främsta för-

utsättning har förekomsten av valmöjligheter. Å andra sidan kan också brukarna använda sig av de påverkanskanaler som står till buds inom systemets ramar. Det är denna möjlighet som i första hand framstår som naturlig i de sammanhang som här är aktuella (vård, omsorg och skola); att byta framstår som drastiskt om det inte är fråga om ett missnöje av mycket dramatisk karaktär. Protesten ("voice") är följaktligen huvudvägen som bör beträdas när ett ökat medborgarinflytande skall åstadkommas. Det innebär dock inte att sorti-alternativet bör ignoreras. De båda påverkansmetoderna kan nämligen kombineras.

Ett vanligt argument för privatisering av offentlig verksamhet – eller rent allmänt för ett ökat inslag av marknadsmekanismer inom den offentliga sektorn – är den lyhördhet för kundernas önskemål som anses finnas i konkurrensutsatt verksamhet. På den punkten skiljer ett universum mellan den offentliga verksamheten och det konkurrensutsatta företaget, menar tillskyndarna för mera marknadsmekanismer. Ty även om den offentliga verksamheten fungerar dåligt och brukarna är missnöjda kan verksamheten likväl fortgå. Särskilt då det – som ofta är fallet – råder efterfrågeöverskott på verksamheten; i sådana lägen är det bara att fylla på med nya brukare från kön om missnöjet i några enstaka fall tar sig så pass starka uttryck att någon väljer att utträda.

Genom att skilja på finansiering och produktion och erbjuda potentiella brukare vouchers av olika slag, samtidigt som privata alternativ tillåts konkurrera inom serviceproduktionen, skulle konkurrens uppkomma och producenterna – offentliga liksom privata – skulle därmed bli tvingade att skärpa sig till

det yttersta för att kunna behålla eller locka till sig kunderna/brukarna, antas det. Lyhördhet framtvings och möjligheten att utöva proteststrategin ("voice") skulle alltså förbättras (Saltman 1992; Rothstein 1994).

Argumentet tar fasta på interaktionen mellan de båda strategierna. Genom att möjlighet till sorti finns, fungerar de befintliga påverkanskanalerna bättre inom existerande system. Brukarna får, när de erhåller sina vouchers, en makt-resurs som gör att deras inflytande i mötet med ansvarig personal blir starkare. Men det måste naturligtvis inte bli på det sättet. Det är bara i ett läge med efterfrågeunderskott det framstår som (mer eller mindre) självklart. Om det finns konkurrens, men kunderna/brukarna däremot är fler än antalet befintliga platser, kan lyhördheten snarare bli mindre än vad som skulle varit fallet utan konkurrens. Då kan nämligen försumliga och inkompetenta serviceproducenter hänvisa till att det finns andra alternativ att vända sig till när kunderna/brukarna uttrycker missnöje. Vidare förutsätter interaktionsargumentet att det i alla produktionsenheter finns brukare som är alerta och påverkansbenägna och som är beredda att hota med utträde i kritiska lägen. Så behöver dock inte vara fallet. En vanligt förekommande farhåga, som i sammanhanget finns anledning att erinra om, är också att privatiseringar ger upphov till social segregation; att den välutbildade och ur påverkanssynpunkt alerta medelklassen flyttar sina barn till (privata) daghem och skolor där barn med likartad social bakgrund finns. Enligt farhågorna blir det barnen till lågutbildade arbetarklassföräldrar som blir kvar på de offentliga daghemmen och skolorna. Dessa förmodas vara mindre

påverkansbenägna och – framförallt – i mindre utsträckning än den resursstarka medelklassen i besittning av sådana egenskaper och sådan förmåga som erfordras för framgång vid påverkansförsök.

När Hirschman diskuterar under vilka förutsättningar som "exit"-optionen kan vara framgångsrik på det sätt som förutsätts i den ekonomiska teoribildningen pekar han på just detta dräneringsproblem. Utifrån ett exempel med de statliga järnvägsföretaget i Nigeria drar Hirschman en slutsats som han menar har generell relevans: förekomsten av "exit"-möjligheter kan undergräva möjligheterna att lyckas med "voice":

"In Nigeria, then, I had encountered a situation where the combination of exit and voice was particularly noxious for any recovery: exit did not have its usual attention-focusing effect because the loss of revenue was not a matter of the utmost gravity for management, while voice did not work as long as the most aroused and therefore the potentially most vocal customers were the first ones to abandon the railroads for the trucks."

(Hirschman 1970:43)

Vad som skedde var alltså att en dräneringseffekt uppkom; de mest protestbenägna kunderna, som skulle kunnat ha påverkat företaget i positiv riktning om de stannat kvar, valde att utträda och företaget kom därmed att fungera ännu sämre. En ond cirkel uppstod. Därmed följer dock inte slutsatsen att företag (eller andra sammanslutningar) fungerar bäst av att alla – eller ens de flesta – av kunderna (medlemmarna) är aktiva och protestbenägna, menar Hirschman. Ståndpunkten – att

konkurrensen på marknaden fungerar bättre ju mer medvetna och alerta konsumenterna är – är vedertagen bland ekonomer. Här har alltså Hirschman en avvikande mening. Det optimala är i stället en blandning av alerta kunder, som ger företagsledningen de rätta signalerna, och kunder av ett mer flegmatiskt slag, som ger företagsledningen tid att handla:

“For competition (exit) to work as a mechanism, of recuperation from performance lapses, it is generally best for a firm to have a mixture of alert and inert consumers.”

(Hirschman 1970:24)

Logiken i resonemanget kan överföras även till den offentliga serviceproduktionen. Om alla brukare ständigt var engagerade i alla frågor av stor eller liten karaktär skulle personalen utsättas för en orimlig press; systemet skulle utsättas för en ”overload” ifråga om krav och synpunkter, vilket snarare sannolikt skulle minska såväl lyhördheten som organisationens förmåga till återhämtning efter misslyckanden av olika slag. *Lagom* aktivitet är alltså att föredra.

Proteststrategin fungerar således enligt detta synsätt bäst om det finns möjlighet att utträda. Då utrustas brukarna med ett maktmedel som gör att de kan hota om utträde vilket gör att lyhördhet tvingas fram. Hotet behöver dock inte nödvändigtvis framföras explicit; blotta vetskapen av att det finns risk för sorti kan förväntas ge upphov till en tillmötesgående attityd från serviceproducenternas sida. Men samtidigt skall möjligheten att begagna sortistrategin inte framstå som alltför attraktiv. Det får med andra ord inte vara för enkelt att byta eftersom det då

kan uppstå en obalans mellan de båda påverkansstrategierna.

Det är i det sammanhanget Hirschmans tredje begrepp – lojalitet – spelar en viktig roll. Om tjänsten eller konsumtionen är av det slaget att det handlar om en mer långsiktig och permanent relation till företaget/organisationen förväntas kunden känna lojalitet med detta/denna. Denna lojalitet fungerar som ett kitt vid de tillfällen som mindre problem uppkommer. Konsekvensen av lojaliteten blir att kunden, i sådana lägen, i första hand använder sig av proteststrategin; sortin blir aktuell först senare, om och när det visat sig att proteststrategin inte fungerat. Exemplet med det nigerianska järnvägsföretaget visar vidare att det i första hand är de protestbenägna kunderna som tenderar att lämna företag om påverkansmöjligheterna är små (i Hirschmans exempel var de obefintliga). Det betyder att möjligheterna att påverka företaget blir ännu sämre för de kvarvarande kunderna. När sortin inte spelade sin vanliga roll när det gäller att rikta uppmärksamhet mot ett problem innebar det en signal till de kvarvarande kunderna att kundernas synpunkter inte välkomnades, vilket alltså ytterligare torde minskat dessa kunders redan tidigare alltför låga protestbenägenhet.

Denna teoretiska diskussion utgör utgångspunkten för den empiriska prövning om brukarnas påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorgen som nu följer. En första hypotes, som kan formuleras i anslutning till den i sammanhanget centrala kopplingen mellan de båda påverkansstrategierna, tar fasta på interaktionsargumentet:

● *Förekomsten av en sortimöjlighet underlättar utövandet av proteststrategin*

genom att de som är missnöjda med sin service då har möjlighet att hota med utträde; denna möjlighet innebär en maktresurs i mötet med serviceproduktionens företrädare på olika nivåer (hypotes 1).

Det bör noteras att just själva möjligheten att byta förutsätts spela en betydelsefull roll. En annan hypotes tar istället fasta på de transaktionskostnader som kan antas föreligga i anslutning till att en missnöjd person överväger att utträda:

● *Ett byte av omsorg är förknippat med så stora tröskeleffekter i form av praktiska och känslomässiga investeringar att det krävs problem av ytterst stora proportioner för att användarna skall vara beredda att utträda — även när det föreligger reella möjligheter att göra det* (hypotes 2).

Innan dessa hypoteser utsätts för prövning finns anledning att något dröja vid ett problem av alldeles speciellt slag: det beroende som brukarna inom barn- och äldreomsorgen kan förväntas uppleva till den personal de möter i den dagliga verksamheten. Denna problematik, som kan förmodas verka återhållande på intervjupersonernas påverkansbenägenhet, är naturligtvis framförallt central för den andra hypotesen och den får därför fungera som en bakgrund till den följande hypotesprövningen.

Beroendeproblemet: om proteststrategins begränsningar

Som väntat är alltså de båda brukarkategorierna som intervjuats överens om att det beroendeförhållande som finns till frontpersonalen utgör en komplikation ur inflytandesynpunkt. Beroendet innebär ett underläge som gör att man som brukare undviker att framföra

klagomål och kritiska synpunkter på verksamheten. I anmärkningsvärt många fall finns en tydlig rädsla över att klagomål kan leda till att man erhåller en sämre service.

Förhållandet mellan missnöje och handling är emellertid inte helt okomplicerat. Att en missnöjd person försöker påverka är sålunda logiskt men ingalunda självklart. Ett skäl till att en missnöjd person väljer att förhålla sig passiv är *fördragsamhet*: problemet upplevs trots allt inte som större än att det är möjligt för individen att leva med det. En cost-benefitbedömning ingår i regel i ett sådant beteende. Den kostnad ett påverkansförsök innebär ifråga om tid eller äventyrade relationer till den eller dem som skall påverkas bedöms helt enkelt inte stå i proportion till den vinst som ett *eventuellt* framgångsrikt påverkansförsök kan ge upphov till. Ett annat skäl till passiviteten kan vara *vanmakt*: hur gärna individen än åstundar en förändring finner vederbörande ingen reell möjlighet att åstadkomma en sådan. Det kan vara fråga om en personlig vanmakt: individen vet helt enkelt inte hur man går till väga, till vem man skall vända sig et cetera. Men det kan också handla om en institutionell vanmakt: individen anser inte att den institution som påverkansförsöket skall riktas mot är tillräckligt responsiv. Ett tredje skäl, slutligen, till att en missnöjd individ bestämmer sig för att vara passiv kan vara *friåkeri*: individen ifråga hoppas att någon annan skall agera och att problemet på så vis skall lösas utan att individen själv behöver göra något (Olson 1965 och Barry 1974). Tre tänkbara orsaker finns alltså till att missnöjda personer avstår från att påverka. Vad kan då sägas vara utmärkande för passiviteten?

Friåkeri förekommer nästan inte alls som empiriskt fenomen i det material som ligger till grund för denna uppsats. I de missnöjda fall som kännetecknas av passivitet är det istället en kombination av fördragsamhet och vanmakt som ligger bakom passiviteten. I de fall där missnöjet inte är så stort handlar det naturligtvis om fördragsamhet men det ligger samtidigt i sakens natur att man - i samband med att vanmakt föreligger - försöker intala sig att problemen trots allt inte är så stora.

Det är alltså vanmakten som utgör det centrala problemet i sammanhanget. Särskilt påfallande är den inom äldreomsorgen. Det handlar både om personlig och institutionell vanmakt, men kännetecknande är en utbredd rädsla för att konfrontera personalen. De gamla vågar inte framföra kritik eller klagomål eftersom de fruktar att detta får konsekvenser för omsorgen. Därför tiger de hellre; beroendet till personalen innebär alltså att "voice"-kanalen inte fungerar.

Även inom barnomsorgen finns exempel på sådan vanmakt, dock i avsevärt mindre omfattning än när det gäller äldreomsorgen. Några föräldrar som står i kö upplever det meningslöst att försöka påverka. Samma känsla av institutionellt betingad vanmakt finns hos ett antal föräldrar som har sina barn på kommunala daghem. Dessa föräldrar anser inte att personalen är lyhörd för synpunkter och förslag och dessutom menar flera av dem att det beroendeförhållande som finns till personalen lägger hämsko på påverkansbenägenheten. På samma sätt som det finns en rädsla bland de gamla över att få en sämre behandling om de "bråkar" finns det en rädsla hos dessa föräldrar för att deras barn skall drabbas om de framför kritik till de anställda.

Såväl de gamla som småbarnsföräldrarna upplever således ett starkt beroende till personalen. Detta beroende innebär, särskilt i de gamlas fall, en återhållsamhet när det gäller att ta påverkansinitiativ. Proteststrategin upplevs med andra ord som riskabel och i många fall obehaglig att tillgripa. Enligt den autonomidimension som återfinns i figur 1 innebär emellertid förekomsten av en sortimöjlighet att brukarna blir mer oberoende. Och enligt det interaktionsargument som utvecklades tidigare innebär ett oberoende som följer av förekomsten av en sådan sortimöjlighet att också proteststrategin fungerar bättre. Denna hypotes skall nu utsättas för empirisk prövning.

Gör tillgången till "exit" någon skillnad?

Ett sätt att testa den första hypotesen är att undersöka om det för de individer som instämmer i att det föreligger ett beroendeförhållande till personalen skulle upplevas som fördelaktigt ur påverkanssynpunkt att ha en reell "exit"-möjlighet. Av de småbarnsföräldrar som svarar ja på frågan om "det allmänt sett är så att folk avhåller sig från att klaga" visar det sig att åtskilliga saknar en klar uppfattning. Men av de som har en klar uppfattning (cirka hälften i urvalet) ansluter sig en överväldigande del till den grundtanke som återfinns i hypotesen. De menar alltså att deras påverkansmöjligheter inom barnomsorgen skulle bli bättre om det fanns alternativ att vända sig till. De förutsätter att lyhördheten från personalens sida skulle öka om det förelåg risk för utträde bland brukarna. Det skall tilläggas att det för några småbarnsföräldrar inte enbart var fråga om ett hypotetiskt förhållande utan om en si-

tuation som faktiskt hade förelegat. När dessa personer, som hade möjlighet att få plats för sina barn på andra daghem, hotade med att byta ökade alltså lyhördheten påtagligt och i flera fall ledde detta till att man fick gehör för sina önskemål.

Hypotesen får alltså ett förhållandevis starkt stöd bland småbarnsföräldrarna. Tillgången till en "exit"-möjlighet anses innebära en maktresurs som i sin tur förbättrar möjligheterna till "voice". Bland de äldre förhåller det sig annorlunda. En klar majoritet instämmer i att det föreligger ett beroende till personalen som gör att de undviker påverkansförsök. Intressant nog visar det sig att endast 4 (av 60) personer svarar ja på frågan att det skulle kännas annorlunda i det avseendet (att byta servicehus/hemtjänstpersonal) om det fanns alternativ att vända sig till om det uppkom problem. Ytterst få anser alltså att tillgången till en "exit"-möjlighet skulle göra någon skillnad när det gäller proteststrategins sätt att fungera. Tydligast ger sig denna tveksamhet till känna bland de som bor på servicehus. Många av dessa är så gamla och sjuka att blotta tanken på den kraftansträngning som ett tillgripande av "exit" skulle innebära framstår som avskräckande.

De äldres situation kännetecknas således av en påfallande vanmakt. De flesta vet inte hur de skall gå till väga om de vill påverka och även om de visste det skulle de inte påverka. Tilltron till systemets responsivitet är mycket låg. "Exit" är knappast någon naturlig påverkansstrategi bland de äldre. Att byta servicehus eller hemtjänstpersonal är ingenting de är beredda att göra i första taget. Den förhärskande inställningen är istället att det vore oartigt och ett uttryck för otacksamhet att klaga el-

ler - i än högre grad - att framställa önskemål om att få byta assistent. Även om det fanns saker att anmärka på. Den elementära konsumentmakt som förutskickas i hypotesen, det vill säga att blotta förekomsten av en utträdesmöjlighet underlättar påverkansmöjligheterna genom att de som tillhandahåller omsorgen blir mer lyhörda och tillmötesgående, ligger med andra ord utanför de gamlas föreställningsvärld.

Diskussionen hittills har i första hand gällt den principiella synen på "exit"-möjligheten. Det kan konstateras att det bland småbarnsföräldrarna finns ett tydligt stöd för interaktionshypotesen i så måtto att dessa på ett teoretiskt plan anser att tillgången till en utträdesmöjlighet innebär att påverkansmöjligheterna förbättras. I några fall har även argumentet tillämpats praktiskt. I den andra hypotesen är utgångspunkten de tröskeleffekter som antas föreligga inom den typen av omsorgsverksamhet som det här är fråga om. Dessa tröskeleffekter antas vara av sådan beskaffenhet att det krävs synnerligen stora problem för att brukarna verkligen skall vara beredda att tillgripa "exit". Den underliggande tanken är här att interaktionsargumentet inte till fullo är internaliserat hos de individer i urvalet som faktiskt uttrycker sympati för argumentets grundtanke. Det mest tillförlitliga sättet att pröva denna hypotes är att analysera de fall där antingen ett byte faktiskt ägt rum eller där det funnits möjligheter att byta men detta ändå inte skett. Hur höga tröskeleffekter handlade det om i dessa fall (som samtliga återfinns inom barnomsorgen)?

• I två fall skedde bytet på grund av att den förra barnomsorgssituationen fungerade utomordentligt dåligt. I båda fallen fanns en stark misstro mot perso-

nalen; i ett fall handlade det om en vanvårdande dagmamma som sedermera blev föremål för omplacering. Det tålmod dessa båda småbarnsföräldrar visade prov på innan bytet kom till stånd var således stort, snarast ännu större än vad som hypotesen om tröskeleffekter kan sägas förutsätta. Försök att komma till rätta med problemen gjordes i båda fallen först inom ramen för den rådande ordningen, men proteststrategin (voice) visade sig här inte fungera; sortin blev i det läget enda möjligheten att åstadkomma förändring.

- I ytterligare sex fall har byten av barnomsorg gjorts. I samtliga dessa fall har det handlat om att byta till ett – som det uppfattats – bättre alternativ. Men det handlar inte i något fall om att *byta bort* ett dåligt fungerande alternativ.¹⁵ Att föräldrar byter barnomsorg även fast den som de har fungerar tillfredsställande talar naturligtvis mot hypotesen. I dessa fall tycks det inte föreligga några tröskeleffekter av betydelse.

- Tre personer, som samtliga varit missnöjda med sin barnomsorg, har haft möjlighet att byta men avstått från att göra det. De har blivit erbjudna annan barnomsorg i samband med att nedläggningar varit aktuella av deras daghem (men aldrig genomförts). Då nedläggningshotet var reellt kan det förefalla egendomligt att något byte aldrig kom till stånd; det fanns en risk att personerna ifråga åtminstone under en tid skulle bli utan omsorg men om de tagit chansen att byta omsorg hade de varit garanterade omsorg. I två av fallen framstår det som direkt anmärkningsvärt att bytet ej kom till stånd eftersom det förelåg ett mycket påtagligt missnöje med den aktuella omsorgssituationen. Tröskeln var i dessa fall hög; det handlar i båda fall om att praktiska skäl (närhet

till bostaden) var utslagsgivande.

- Ytterligare tre personer säger uttryckligen att de skulle vilja byta barnomsorg – trots att den de har fungerar bra. Detta kan förefalla egendomligt och utan tvekan måste dessa fall anses strida mot hypotesen: tröskeln är här så låg att den inte ens är möjlig att se. I samtliga fall handlar det dock om föräldrar som har sina barn på ett föräldrakooperativ där det krävs en omfattande arbetsinsats från föräldrarnas sida. Föräldrarna är visserligen principiellt tilltalade av denna omsorgsmodell, men samtidigt är de trötta på allt arbete som krävs för att det hela skall fungera. De förklarar sig hellre vilja ha ett "vanligt kommunalt dagis" där de får lämna och hämta sina barn utan att behöva lägga ned en, som det uppfattas, stor arbetsinsats. Något grundproblem för hypotesens kausala mekanism innebär därför inte dessa fall.

- I fyra fall förklarar missnöjda föräldrar att de skulle kunna tänka sig att byta men att de saknar möjlighet till detta. En närmare granskning av dessa fall visar dock att tröskeln är mycket hög; genomgående handlar det om ett starkt missnöje och hypotesen bekräftas därför.

Det mesta tyder således på att det för de flesta finns en relativt hög tröskel. Som hypotesen förutskickar är det följaktligen så att byte av barnomsorg sker tämligen sällan och definitivt sker det inte med mindre än att det finns utomordentligt starka skäl till det. Intrycket förstärks ytterligare av en analys av hur småbarnsföräldrarna i urvalet resonerar i ett hypotetiskt läge. Av de 45 personer som fått frågan hur de skulle göra i ett läge då omsorgen fungerade riktigt dåligt och möjlighet fanns till att byta är 35 att betrakta som "voice"-benägna. Deras instinkt om problem uppstår är

alltså att stanna kvar och med hjälp av proteststrategin försöka påverka inom de kanaler som står till buds. Först om detta misslyckas är de beredda att byta omsorg. Hypotesens grundantagande bekräftas alltså.

I ännu högre grad bekräftas hypotesen inom äldreurvalet. Bland dessa finns inte ett enda exempel på att ett byte av omsorg ägt rum. Däremot finns det flera exempel på gamla som haft möjlighet att byta men avstått från att göra det. "Exit"-benägenheten är, föga förvånande, ännu lägre än bland småbarnsföräldrarna. Nästan samtliga av de gamla förklarar sig vara ytterst obenägna att flytta, även om omsorgen skulle börja fungera sämre. Endast två personer i hela urvalet antyder en annan inställning.

Konklusionen blir således att den första hypotesen, som tar fasta på interaktionen mellan "voice" och "exit", får ett visst stöd på det teoretiska planet, men endast bland småbarnsföräldrarna. Den andra hypotesen får ett starkt stöd i båda grupperna. Tröskel-effekterna för att tillgripa "exit" är mycket höga och det påverkansinstrument som innebär att man väljer att "rösta med fötterna" framstår följaktligen inte som särskilt relevant inom dessa policyområden.

Avslutande diskussion

I det empiriska material som denna uppsats baseras på är det i första hand brukarnas möjligheter att utöva inflytande på ett individuellt plan som uppmärksammas. Men det finns också exempel på hur småbarnsföräldrar tillsammans påverkat frågor av mer kollektiv karaktär. Det har huvudsakligen handlat om att ett antal föräldrar gått samman för att förhindra nedläggningar av

daghem eller att protestera mot besparingar. Påfallande ofta har dessa påverkansförsök varit framgångsrika. Formmässigt har det genomgående varit fråga om lösligt organiserade, temporära och aktionsinriktade brukarsammanslutningar.

De möjligheter som idag finns till brukarinflytande i kommunallagen medger ett omfattande inflytande om det föreligger ett verkligt intresse för detta hos de politiska makthavarna. Men samtidigt som dessa möjligheter utnyttjats sparsamt finns en kritik mot att möjligheterna är för små. Särskilt inom skolans område, där kraven från föräldrarna på inflytande är stora (Petersson, Westholm och Blomberg 1989), har påverkansmöjligheterna ansetts vara alltför begränsade. Stora och viktiga frågor som rör pedagogisk inriktning, tillsättning av personal och ekonomi ligger enligt olika speciallagar på skolstyrelse eller rektor att besluta om och är därför inte delegerbara enligt reglerna i kommunallagen (KL 6. kap. 38 §). Ej heller är de möjliga att överlåta till ett självförvaltningsorgan.

Enligt ett riksdagsbeslut från juni 1996 är det dock möjligt att inom ramen för en försöksverksamhet inrätta lokala styrelser i grundskolan under en femårsperiod. Försöksverksamheten är frivillig och bygger delvis på reglerna för självförvaltningsorgan. Reglerna för styrelsernas sammansättning är desamma, med den skillnaden att rektor är självskriven som ledamot. Styrelsens möjligheter till inflytande över verksamheten är dock väsentligt mer vittomfattande jämfört med vad självförvaltningslagen tillåter; styrelsen har enligt beslutet rätt att handha de flesta av de viktiga ansvarsområden som idag ligger på rektor eller skolstyrelsen. Styrel-

sen har sålunda möjlighet att fatta beslut om arbetsplanen där undervisningens såväl pedagogiska inriktning som ekonomi-, personal- och skolmiljöfrågor ingår som centrala delar.¹⁶ Vidare finns stora möjligheter att bestämma över timfördelning och därmed över den profil skolan ifråga skall ha. Sammanlagt 880 av grundskolans 6 665 timmar kan den lokala styrelsen fritt förfoga över.¹⁷

Skolan blir genom denna försöksverksamhet ett pionjärområde när det gäller brukarinflytande. Detta motive-ras med att möjligheterna att utöva inflytande hittills har varit ytterst begränsade och att det inom just skolans område funnits ett starkt tryck från föräldrarnas sida på att få mer inflytande. Den nya skolan är dessutom mindre regelstyrd och decentraliseringen öppnar möjligheter till denna typ av självbestämmande.

Det kan i sammanhanget finnas anledning att kort erinra om den oklarhet som finns i brukarbegreppet. Varken inom skolan eller barnomsorgen är föräldrarna de som direkt kan sägas vara nyttjare av verksamheten. Men i praktiken är det ändå dessa som betraktas som brukare. Inom barnomsorgen är detta helt okontroversiellt i och med att verksamheten ytterst finns till för att ge (båda) föräldrarna möjlighet till förvärsarbete; att placera barnet i barnomsorgen är dessutom frivilligt. I båda dessa avseenden skiljer sig skolan från barnomsorgen. Syftet med skolans verksamhet är att ge eleven utbildning och därtill föreligger som bekant skolplikt. Med stigande ålder kan vidare eleverna göra anspråk på att bli betraktade som brukare. Möjligheterna till elevinflytande på gymnasiet är givetvis annorlunda än på lågstadiet; detta är för övrigt skälet till att det vid sidan av den här diskute-

rade försöksverksamheten inom grundskolan, där föräldrarna skall ges ett ökat inflytande, även fattats beslut om försöksverksamhet med elevstyrda gymnasieskolor. I den förordning som reglerar försöksverksamheten för grundskolan definieras brukarna genom att det i 4 § anges att det är "företrädare för elevernas vårdnadshavare" som skall ingå i styrelserna. "Företrädare för eleverna skall ha rätt att närvara och yttra sig vid sammanträdena", heter det dock.

Förutsättningarna för ett fungerande brukarinflytande inom barnomsorgen kan på delvis samma grunder som inom skolan anses vara goda. Detta gäller allmänt men i särskilt hög grad i sådana omsorgsformer som bygger på föräldrarnas aktiva och direkta medverkan i verksamheten. Genom att själva pedagogiken liksom verksamheten i övrigt bygger på att föräldrarna är välinformerade — i vissa omsorgsformer således även direkt engagerade — uppkommer naturliga betingelser för ett kontinuerligt inflytande. Föräldrarnas motivation att få insyn och att utöva inflytande kan liksom i skolans fall också antas vara betydande. I än högre grad än vad skolan anbelangar innebär den dagliga kontakten med personalen i sig att påverkansmöjligheterna är goda. Att dagligen lämna bort ett litet barn är inte sällan förknippat med känslomässiga påfrestningar och det är mot den bakgrunden en naturlig önskan att få insyn och inflytande — utan att det nödvändigtvis föreligger missnöje. Barnomsorgen har följaktligen också i den politiska debatten pekats ut som ett av de områden där ett omfattande brukarinflytande anses vara särskilt lämpligt och angeläget. För dem som förordar ett sådant framstår emellertid dagens insti-

tutionella förutsättningar som otillräckliga.

Även inom hälso- och sjukvården finns ambitioner att öka brukarinflytandet. Här är det emellertid viktigt att å ena sidan skilja mellan sådan vård som äger rum under kortare tid och å andra sidan långtidssjukvård och öppenvård. Förutsättningarna för inflytande skiljer sig sannolikt också åt mellan olika vårdformer och vårdinrättningar samtidigt som brukarbegreppet, precis som när det gäller skolan, är en komplikation i sammanhanget. Med brukare avses i regel "personer som nära och personligt berörs av en kommunal verksamhet och som i regel utnyttjar den kontinuerligt under en relativt lång period", heter det i den proposition om brukarinflytande som Demokratiberedningens betänkande gav upphov till.¹⁸ Det inflytande som en patient söker utöva i samband med akutsjukvård och temporära sjukhusbesök faller således utanför vad som i officiella sammanhang brukar avses med brukarinflytande. Inom denna sektor förefaller det inte alldeles orimligt att "exit"-strategin är mer verkningsfull och fruktbar än den visat sig vara inom de båda områden som här varit föremål för uppmärksamhet. Det handlar nämligen i normalfallen om mötesituationer som i väsentligt mindre grad är dagligen återkommande. Det är därför sannolikt så att de tröskeleffekter som inom barn- och äldreomsorgen sätter bestämda gränser för "exit"-benägenheten är lägre inom sjuk- och hälsovården; att byta läkare, eller att hota med att göra detta, framstår med andra ord som mindre avlägset för en missnöjd patient än för en missnöjd brukare inom äldreomsorgen som på motsvarande sätt har att överväga ett byte av servicehus.

Mot dessa faktorer skall dock andra, för brukarinflytandet mindre gynnsamma omständigheter ställas. Läkarkåren är en extremt stark profession; det kunskapsövertag läkarna har gentemot patienterna ger dem ett starkt maktmässigt övertag alldeles oberoende av vilka institutionella förutsättningar för brukarinflytande som utformas. Till detta skall läggas, att patientrollen i sig i normalfallet ger upphov till en klientiserad relation; i patientrollen blir man ett objekt; en patient blir definitionsmässigt "föremål för behandling", för att tala med Berger och Berger (1978).

Men brukarinflytandet, såväl på kollektiv som individuell nivå, tycks definitivt vara på frammarsch. Samtliga politiska partier säger sig förorda ett brukarinflytande. Också inom äldreomsorgen, liksom inom handikappomsorgen och omsorgen av psykiskt utvecklingsstörda, finns för övrigt en strävan att öka brukarnas inflytande. Inom dessa områden finns dock på ett helt annat sätt än inom exempelvis skolan och barnomsorgen en uppenbar tendens till att brukarna blir klientiserade och dessutom kan i vissa fall tveksamhet uppstå om vem som skall anses vara brukare. Särskilt i den senare kategorin finns nämligen brukare som inte är i stånd att uttrycka sina önskemål på ett sådant sätt som ett meningsfullt brukarinflytande förutsätter.

Noter

- i Det empiriska material som ligger till grund för uppsatsen har tidigare presenterats i Möller (1996).
- ii I denna framställning används begreppet välfärdsstaten som en samlande beteckning på den välfärds politik som organiseras och finansieras i offentlig regi; sålunda inbegrips kommunal och landstingskommunal verksamhet.
- iii Förutom skolan och (kapitalvaru)marknaden undersöktes inflyttandet inom sjukvården, boendet, barnomsorgen och arbetslivet.
- iv Ds 1991:18, s. 20.
- v En vanligt förekommande definition av brukarinflyttande är att de medborgare, som nyttjar en viss offentlig verksamhet, genom till exempel ett formaliserat samrådsförfarande och genom vissa beslutsbefogenheter, får möjlighet att tillsammans påverka den aktuella verksamhetens utformning och kvalitet (ds 1991:18, s. 38).
- vi Se exempelvis den proposition som låg till grund för riksdagens beslut om att möjliggöra för inrättandet av självförvaltningsorgan (Prop. 1993/94:188, s. 72)
- vii SOU 1984:84 samt SOU 1985:28.
- viii KL 6 kap. 8 §.
- ix Prop. 1986/87:91, s. 22.
- x KL 6 kap. 38 §.
- xi KL 6 kap. 34 §.
- xii JO:s verksamhetsberättelse 1995/96:01.
- xiii Prop. 1992/94:188, s. 2.
- xiv Ds 1994:123, s. 39.
- xv Brian Barry (1974) har riktat kritik mot Hirschman för att denne genomgående tänker sig att det är ett sådant motiv (missnöje med den nuvarande situationen) som ligger till grund för sorti. Barry menar att detta är ett för snävt sätt att se på problemet. Det kan också vara en förhoppning om att få en ännu bättre situation som ligger bakom en sorti, menar han. De sex fall som ingår i denna kategori tyder på att Barrys invändning har fog för sig.
- xvi SFS 1996:605, 6 §.
- xvii Uppgifter från Skolverket.
- xviii Prop. 1986/87:91, s. 13.

Referenser

Barry, Brian, 1974

"Review Article: 'Exit, Voice, and Loyalty'". *British Journal of Political Science*, nr. 4.

Berger, Peter L. och Brigitte Berger, 1978

"Sociology: An Biographical Approach". Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books.

Bäck, Henry, 1995

"Partikrisen, den nya politiken och den nya högern". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1:51-54.

Carle, Jan, 1991

"Husockupanter, sociala rörelser och massmedia". *Sociologisk forskning*, vol. 28.

Ds 1991:18.

"Vidga brukarinflytandet! En väg till ökad delaktighet och bättre service".

Hansson, Susanne, 1995

"Brukarinflytande med inriktning mot grundskolan". Uppsala universitet: Juridiska Institutionen.

Hirdman, Yvonne, 1990

"Att lägga livet tillrätta. Studier i svensk folkhemspolitik". Stockholm: Carlssons Förlag.

Hirschman, Albert O., 1970

"Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and Nations". Cambridge: Harvard University Press.

Hoff, J., 1993

"Medborgerskab, brugerrolle og magt". I Andersen, Johannes et al, (red.) "Medborgerskab - Demokrati og politisk deltagelse". Viborg: Systeme.

JO:s ämbetsberättelse 1995/96:01

Möller, Tommy, 1996

"Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg". Stockholm: Publica.

Olson, Mancur, 1965

"The Logic of Collective Action". Cambridge: Harvard University Press.

Paulsson, Ingvar, Curt Riberdahl och Per Westerling, 1992

"Den nya kommunallagen. Praxis och kommentarer". Stockholm: Kommentus.

Petersson, Olof, Anders Westholm och Göran Blomberg, 1989

"Medborgarnas makt". Stockholm: Carlssons Förlag.

Proposition 1986/87:91

"Aktivt folkstyre i kommer och landsting".

Proposition 1990/91:117

"Ny kommunallag".

Rothstein, Bo, 1994

"Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik". Stockholm: SNS Förlag.

Saltman, Richard B., 1992

"Patientmakt över vården". Stockholm: SNS Förlag.

Sartori, Giovanni, 1987

"The Theory of Democracy Revisited". New Jersey: Chatham House.

SOU 1984:8.

"Folkstyret i kommunerna". Stockholm.

SOU 1984:84.

"Lokalt folkstyre genom brukarmedverkan". Stockholm.

SOU 1985:28.

"Aktivt folkstyre i kommuner och landsting". Stockholm.

SOU 1990:44.

"Demokrati och makt i Sverige". Stockholm.

Strömberg, Lars, Tommy Möller och Lennart Nilsson, 1993

"Välfärdens lokala produktion och fördelning". I Gustafsson, Gunnel, (red) "Demokrati i förändring. Svenska kommuner och landsting i det lokala välfärdssamhället". Stockholm: Publica.

Uddhammar, Emil, 1993

"Partierna och den stora staten. En analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet". Stockholm: Timbro University Press.

Zetterberg, Hans L. och Carl Johan Ljungberg, 1997

"Vårt land - den svenska socialstaten. Slutrapport från ett forskningsprogram". Stockholm: City University Press.

