

Brukardemokrati i grundskolan

En studie av fyra brukarstyrelser påverkan på skolläring
och politiker

Abstract

According to the theory of elitist democracy civic political participation should be reduced to participation in the democratic elections. This essay examines whether a high rate of institutionalized political participation beyond the elections leads to: (a) that those who are included gets a more favourable treatment at the expense of the common interest, in other words that their self interest threatens the political equality, (b) reduced freedom of action for the politicians and the headmasters, (c) the emergence of vague conditions of responsibility.

These hypotheses are examined in an empirical study of user-boards at four schools on three locations in southern Sweden. In these user-boards the parents are in majority and have the right of decision, which has been delegated to them from the local government and the headmaster. The main conclusion is that, based on this empirical investigation, there is no support in any of the hypotheses. In these cases the parental participation has not been a threat to the representative democracy.

Nyckelord: Demokrati, brukardeltagande, lokala styrelser med föräldramajoritet, skolpolitik.

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Problem och frågeställningar	1
1.2	Studiens syfte	2
1.3	Metod och material.....	3
1.3.1	Val av fall	3
1.3.2	Källor och källkritik	4
1.4	Disposition	7
2	Teoretiska utgångspunkter	8
2.1	Integrativa demokratiideal.....	8
2.2	Ett aggregativt demokratiideal	9
2.2.1	Brukardeltagande och problematiken kring särintressen	10
2.2.2	Brukarnas påverkan på politiker och skollednings handlingskraft	12
2.2.3	Brukardeltagande och ansvarsutkrävande	13
3	Bakgrund till fallet och tidigare forskning	15
3.1	Brukardeltagande genom lokala styrelser i grundskolan	15
3.2	Tidigare forskning	16
4	Empiriska forskningsresultat	19
4.1	Landskrona	19
4.1.1	En aktiv skolstyrelse i Glumslöv	19
4.1.2	Positivt överraskade politiker	20
4.2	Malmö	22
4.2.1	Södra Innerstadens styrelser har inte tagit makten fullt ut	22
4.2.2	Politikerna i Södra Innerstaden påverkas inte av brukarstyrelserna	24
4.2.3	En ifrågasatt verksamhet på Gullvikskolan i Fosie	25
4.2.4	Politikerna i Fosie påverkas inte av brukarstyrelserna	27
4.3	Andra problem än de förväntade	28
5	Slutsatser	30

1 Inledning

1.1 Problem och frågeställningar

Det i Sverige hittills mest radikala försöket med brukardeltagande inleddes 1996, i kommunala grundskolor infördes då möjligheten att inrätta *lokala styrelser med föräldramajoritet*. Det anmärkningsvärda med reformen är att i dessa styrelser befinner sig således de professionella, det vill säga lärare och rektor, i minoritetsställning. Till de lokala styrelserna delegeras beslutanderätten i frågor som i vanliga fall ligger hos den ansvariga politiska nämnden och skolledningen.

Förhoppningen bland förespråkarna för reformen är i första hand att verksamheten ska öka föräldrarnas inflytande över skolan. Dessutom antas verksamheten ha en karaktärsdanande funktion. Deltagarna ska fostras till demokratiska medborgare, vilket i förlängningen antas ge upphov till demokrativitaliserande effekter.¹

En rad forskare har dock belyst de potentiella problemen med denna typ av brukardeltagande. Deras farhågor aktualiseras främst ur ett valdemokratiskt synsätt på demokratin. Den huvudsakliga kritiken består i att verksamheten skulle kunna utgöra ett hot mot den representativa demokratins grundläggande värden. Man befarar framväxten av ett så kallat "partsborgarskap", vilket präglas av brist på helhetssyn och drivs av individernas särintresse.² Institutionaliseringsen av dessa särintressen antas hota principen om den politiska jämlikheten. Tommy Möller uttrycker farhågorna på följande vis: "vem svarar för helheten om partsborgarna blir för många och för starka?"³ Och vidare: "partsborgarskapet riskerar att erodera medborgarskapet, att söndertrycka och förminska det. [...] Om vi bejakar intensitetsproblemet på det sätt en brukardemokratisk modell förutsätter institutionaliseras och legitimeras särintressets primat i samhällslivet".⁴

Vilken bärkraft har hypoteserna om brukardeltagandets potentiella risker då vi applicerar dem på fallet lokala styrelser med föräldramajoritet? Det är frågan som står i fokus i föreliggande uppsats. Problemställningen lyder således:

¹ DS 2003:46:9, SOU:1995:103: kap 4

² Andersen, m. fl. 2000: 274f, Bogason 2000:78, Jarl 1999:158ff, Jarl 2003a, Jarl 2003b, Lundquist 1998: 150, Montin 1998: 49, Möller 1996: kap 13, Romhed 1999: 105

³ Möller 1996: 393

⁴ Ibid

- utgör de lokala styrelserna ett hot mot den representativa demokratin och de enskilda skolornas möjligheter att bedriva sina respektive uppdrag på ett tillfredsställande vis?

Den övergripande problemställningen är dock i behov av konkretion och specificeras därför i tre frågeställningar, som tar upp tre specifika aspekter av teorin. Avsikten är därmed att i uppsatsen besvara följande frågeställningar:

- Har de lokala styrelserna lett till att brukarnas särintressen gynnats på bekostnad av allmänintresset?
- Har de lokala styrelserna lett till minskad handlingskraft för skolledning och politiker?
- Har de lokala styrelserna lett till att det uppkommit oklara ansvarsförhållanden?

1.2 Studiens syfte

Uppsatsens syfte är att ge ett bidrag till både den inomvetenskapliga kunskapsproduktionen och den samhälleliga diskussionen. Det inomvetenskapliga syftet är i första hand att undersöka teorins bärkraft, uppsatsen kan därmed kategoriseras som en *teoriprövande studie*. Den teori som undersöks, den valdemokratiska demokratiteorin, är dock i första hand en normativ teori. Utifrån teorin görs dock också antaganden om orsaksförhållanden som är möjliga att utsätta för empirisk prövning. I det här fallet undersöks antagandet att ett utökat medborgerligt deltagande i politiken leder till problem för demokrati och förvaltning.

Det inomvetenskapliga syftet är dock inte endast att bidra till den kumulativa kunskapen om teorins bärkraft, det är också att bidra till forskningen om det konkreta fallet, det vill säga de lokala styrelserna. I forskningen kring dessa har nämligen studiet av de potentiella problemen ofta förbisetts, övervägande delen av den empiriska forskningen har istället utgått ifrån att undersöka huruvida verksamheten levt upp till deltagardemokraternas förhoppningar. Senare tids forskningsresultat pekar dock på förekomsten av vissa av de problem som beskrivits.⁵ Men forskningsfältet är i behov av utveckling och därmed finns all anledning att undersöka problemens generalitet: gör problemen sig gällande även på andra platser, vid andra tillfällen och under andra förutsättningar? Samtidigt knyter studien an till en allmän samhällelig diskussion kring vilka påverkansmöjligheter medborgarna bör ha inom demokratins ramar.

⁵ Se avsnitt 3.2

1.3 Metod och material

Hur är det då lämpligt att metodmässigt gå till väga för att besvara dessa frågeställningar? Av flera skäl ter det sig mest lämpligt att kvalitativt studera ett mindre antal skolor. Det har redan utförts kvantitativa studier kring effekterna av skolstyrelserna.⁶ Dessa studier har dock inte förmått att karaktärisera de problem som i vissa fall föreligger, utan har istället endast konstaterat i vilken mån de existerar. Det finns alltså ett behov av att försöka beskriva och förklara den eventuella problembilden i verksamheten. Genom att i detalj studera ett mindre antal fall ökar också möjligheterna att därmed kunna förklara varför teorin styrks eller försvagas. Eftersom studiet rör ett relativt outforskat område är det rimligt att tänka sig att det finns förklaringsdimensioner som ett kvantitativt förhållningssätt inte förmått att fånga upp.⁷

1.3.1 Val av fall

Valet av fall är gjort utifrån avsikten att pröva teorin på ett fall *under gynnsamma omständigheter*. Teorin som ska prövas går alltså ut på att ett ökat medborgerligt deltagande i politiken leder till vissa problem. Vi behöver därför finna *ett fall av ökat medborgerligt deltagande*. Vanligen skiljer man mellan indirekt deltagande, så som exempelvis deltagande i de allmänna valen, och direkt deltagande, exempelvis som representanter i ett brukarorgan. Enligt de teoretiska utgångspunkterna är det rimligt att anta att problemen tenderar att bli större då det rör sig om direkt deltagande. Eftersom vi söker ett fall under gynnsamma omständigheter koncentrerar vi oss därför på direkt deltagande.

Det finns dock en rad olika fall av direkt deltagande, till exempel olika former av brukarmedverkan. I vissa har brukarna en inflytandefunktion och i andra fall reellt beslutsamt. I linje med det tidigare resonemanget är de således mer troligt att de förväntade effekterna uppstår ju större befogenheter brukarna getts. Eftersom skolstyrelserna utgör det mest långtgående exemplet på direktdeltagande genom brukarorgan kan fallet följaktligen karaktäriseras som ett kritiskt fall under gynnsamma omständigheter.⁸ Valet av fall uppfyller också kriteriet att det medborgerliga deltagande ska ha ökat. Skolstyrelserna innebär en förändring ifrån tämligen små formella möjligheter till inflytande för föräldrarna till reell beslutsamt.

Fallet lokala styrelser i grundskolan är alltså valt med utgångspunkten att det är ett lämpligt fall att pröva teorin på. Om brukardeltagande leder till de effekter som i teorin antas borde det rimligen visa sig i detta fall. Man kan också se det på

⁶ Se exempelvis Jarl 2001 och Statskontoret 2002

⁷ Jfr Esaiasson m. fl. 2002: 281

⁸ Att lokala styrelser i det här sammanhanget utgör ett kritiskt fall under gynnsamma omständigheter har tidigare poängterats i Jarl 2003b: 32

följande vis, om det visar sig att teorin inte ges något stöd i det aktuella fallet är det inte heller troligt att den får stöd i de mindre långtgående formerna av brukardeltagande. Därmed är avsikten att studien ska ha relevans även vad det gäller övriga typer av brukardeltagande.

I uppsatsen studeras fyra skolstyrelser som är belägna på tre olika orter. Genom att studera tre olika orter kan vi jämföra resultaten av verksamhetens effekter i relation till varandra, uppsatsen kan därmed kategoriseras som en jämförande fallstudie. Undersökningen omfattar de lokala styrelserna för:

- Glumslövs skola i *Landskrona kommun*
- Möllevångsskolan och Nya Stenkulaskolan i *Södra Innerstaden, Malmö*
- Gullvikskolan i *Fosie, Malmö*

Urvalet av de tre orterna har skett i enlighet med ”mest olika designen”.⁹ De tre orterna skiljer sig åt bland annat vad det gäller socioekonomiska förhållanden och beslutsfattandets organisering. Avsikten är att jämföra forskningsresultaten från de tre orterna och se huruvida de varierar med dessa förutsättningar. Därmed undersöks också huruvida teorin tenderar att ges stöd i olika grad under skilda förutsättningar. De skilda förutsättningarna i de olika områdena presenteras i kapitel fyra. Betydande för valet av dessa lokala styrelser har också varit att samtliga har lång erfarenhet av verksamheten.¹⁰

I och med valet av fallet lokala styrelser i grundskolan rör sig frågeställningarna på två nivåer. De antagna följderna av verksamheten undersöks både på skolledningsnivå och på den politiska nivån. Det är alltså de lokala styrelsernas påverkan på politiker respektive skolledning som undersöks, inte relationen mellan den lokala styrelsen och övriga brukare.

1.3.2 Källor och källkritik

Tillgången på redan befintligt textmaterial att basera analysen på är begränsad, det ter sig därför naturligt att gå direkt till primärkällorna. Det huvudsakliga källmaterialet utgörs därför av samtalsintervjuer med nyckelpersoner inom verksamheterna. Det ter sig som ett lämpligt val eftersom ”samtalsintervjuer lämpar sig särskilt väl i situationer där vi (forskarkollektivet) inte har så stora kunskaper överhuvudtaget”.¹¹ Intervjuerna har således en utforskande karaktär där syftet är att få en uppfattning om hur verksamheten fungerar. Eftersom studien är avgränsad till att beröra brukardeltagandets effekter på den representativa demokratin och de enskilda skolorna ter det sig lämpligt att söka sig till de ansvariga politikerna och skolornas rektorer. Det lämpar sig väl att bedriva

⁹ Jmf Esaiasson m. fl. 2002:114, Hopkin 2002: 254-255

¹⁰ Det bör tilläggas att lokala styrelser endast finns på cirka fem procent av landets grundskolor, vilket begränsar valet av analysobjekt.

¹¹ Esaiasson m.fl. 2002: 280

samtalsintervjuer med dessa personer eftersom problematiken berör just hur deras uppdrag har förändrats till följd av inrättandet av de lokala styrelserna.

Men valet av metod är inte oproblemiskt. Låt mig därför säga några ord om studiens vetenskapsteoretiska utgångspunkter. Den ontologiska utgångspunkten är att det existerar en objektiv verklighet som är oberoende av forskarens subjektiva medvetande, det vill säga realistisk ontologi.¹² Detta betyder dock inte att vi därmed nödvändigtvis på ett objektivt vis kan urskilja och fullständigt redogöra för denna verklighet. Det finns alltså vissa epistemologiska problem vid den här typen av undersökning. Först och främst bör man vara medveten om att intervjuerna inte utgör en direkt observation av verkligheten, istället rör det sig snarare om vad intervjupersonerna väljer att delge av sina erfarenheter av verkligheten. Forskningsresultaten kring verksamhetens effekter har således "filtrerats" genom intervjupersonerna. Därför bör läsaren vara medveten om att det kan finnas skäl att anta att intervjupersonernas utsagor inte alltid nödvändigtvis motsvarar verkligheten. Det är ju faktiskt möjligt att den förändring vi söker klarlägga existensen av faktiskt föreligger, men att intervjupersonerna inte uppmärksammat den. Det kan naturligtvis också vara så att intervjupersonerna av olika anledningar inte vill berätta att den verksamhet som de lagt ned arbete på inte fungerar som de önskar. Till detta bör man lägga vad som brukar kallas intervjuareffekten, det vill säga vilken påverkan intervjuaren har på intervjupersonens svar. Det finns här en rad problem, som att sättet att ställa frågor på riskerar att snedvrیدا svaren eller att intervjupersonen på grund av brist på tillit inte vill dela med sig av erfarenheterna.

Läsaren bör alltså vara medveten om dessa problem, dessvärre är det svårt att se hur man inom ramarna för denna studie ska kunna kringgå dem. Men problematiken innebär därmed inte att intervjumaterialet saknar ett vetenskapligt värde. Ty trots invändningarna är intervjuerna den huvudsakliga möjligheten att komma så nära verkligheten som möjligt. Dessutom kan det tilläggas att syftet är just att undersöka vilken påverkan brukardeltagandet haft på den representativa demokratin och de enskilda skolorna, hur rektorer och politiker anser att deras uppdrag påverkats är därför intressanta uppgifter i sig.

Intervjuerna utgör alltså det huvudsakliga källmaterialet, men dessa kompletteras även med en studie av styrelsernas protokoll från 2005. Därmed ges möjligheten att studera styrelsens aktivitet, vilka frågor som tas upp och vilka beslut som tas. Protokollen kan på så vis användas för att jämföras gentemot intervjupersonernas utsagor och förhoppningsvis bekräfta deras beskrivningar av verkligheten.

Under forskningsprocessen har jag också erbjudits möjlighet att närvara på ett av styrelsernas sammanträden, dessvärre har det inte varit praktiskt möjligt att delta som observatör på samtliga styrelsers möten. Det finns naturligtvis en risk i att jämförelsen snedvrیدs i och med att jag observerat hur arbetet fungerat i praktiken i ett av fallen och inte i de övriga. Men sett till källmaterialets omfattning och att den direkta observationen är komplementär till sin karaktär kan

¹² Lundquist 1991: 68

denna risk betraktas som låg. Min princip har dock varit att det är bättre att observera ett sammanträde än inget alls. Sammanfattningsvis är förhoppningen att denna kombination av olika källmaterial ska utgöra ett relativt tillförlitligt material att pröva teorin på.

Sammanlagt har 14 personer intervjuats. Dessa har valts ut enligt principen att söka upp vad man brukar kalla ”centralt placerade källor”.¹³ De fyra rektorerna är med sin centrala inblick i verksamheten därmed närmast självskrivna val. Vad det gäller valet av politiker har jag i första hand vänt mig till politiker på centrala positioner, det vill säga till ordförande och vice ordförande i nämnden/statsdelsfullmäktige. I två av fallen har jag också tagit kontakt med de före detta ordförandena för att komplettera med deras utsagor. Det bör i sammanhanget poängteras att det politiska beslutsfattandet är organiserat på olika vis på de tre platserna, vilket har inneburit att det inte varit möjligt att intervju personer på motsvarande poster. Sammanlagt har åtta politiker intervjuats, tre vardera ifrån Landskrona och Södra Innerstaden samt två från Fosie. Ambitionen har även varit att få en viss partipolitisk spridning, det har dock visat sig lättare sagt än gjort. En handfull representanter har inte velat ställa upp på intervju, i de flesta fall med motivet att de inte har några erfarenheter att dela med sig av. På samtliga platser har socialdemokrater ordförandeskapet, detta har medfört en viss övervikt av socialdemokrater bland intervjupersonerna. I varje område har dock även en representant från den borgerliga oppositionen intervjuats. I Södra Innerstaden har även förvaltningschefen och en samordnare intervjuats.

Intervjuerna har haft en öppen samtalskaraktär. De har inletts med övergripande frågor kring intervjupersonernas erfarenheter av verksamheten, i och med att intervjupersonerna sinsemellan betonat skilda aspekter har följdfrågorna fått anpassas därefter. Intervjuerna har sedan avslutas med specifika frågor knutna till frågeställningarna. Den intervjuguide som jag använt mig av bifogas i bilaga 2. Att begränsa antalet intervjuer till 14 finner jag lämpligt av två skäl. Dels för att det är ett hanterbart antal inom ramarna för denna uppsats, samt dels för att min uppfattning är att jag närmat mig en punkt av teoretisk mättnad - intervjuerna gav allt mindre väsentlig ny information. Visserligen kan man invända att jag endast talat med förhållandevis litet antal personer, och rimligen bör man därför inte dra allt för generaliserande slutsatser. Det är förvisso riktigt, men samtidigt bör vi hålla i minnet att de intervjuade personerna är nyckelpersoner med god insikt i verksamheten.

Intervjuerna har varat cirka en timma. De flesta intervjuerna har utförts på intervjupersonernas arbetsplatser, två har dock skett i intervjupersonernas hem och två per telefon. Av uppenbara skäl kan inte intervjuerna här redovisas i sin helhet. Forskningsresultaten ifrån intervjuerna presenteras därför i en koncentrerad form där de intervjusvar som är väsentliga för frågeställningarna lyfts fram. Det innebär med nödvändighet således att redovisningen av forskningsresultaten i viss mån utgörs av min tolkning och sammanfattning av intervjuerna. För att öka läsarens möjligheter att få ett grepp om vad som är karaktäristiskt i intervjuvaren

¹³ Jfr Esaiasson m. fl. 2002: 286

kommer intervjupersonerna i hög utsträckning till tals genom citat. De citat som lyfts fram har ofta karaktären av att utgöra sammanfattningar av kärnpunkten i intervjupersonernas resonemang. I citaten har jag i några fall redigerat bort utfyllnadsord, felsägningar och upprepningar.

Den kritiska läsarens ställer sig kanske frågan varför de olika intervjupersonerna inte ges proportionerligt mycket utrymme vid redovisningen av forskningsresultaten. Detta kan dock förklaras av den enkla anledningen att vissa av intervjupersonerna har haft fler erfarenheter att delge och i högre grad utvecklat sina resonemang än andra. Ingen av intervjupersonerna har varit negativ till att citeras med namn eller önskat anonymitet, vilket ökar undersökningens intersubjektivitet.

1.4 Disposition

Resterande delen av uppsatsen är upplagd på följande vis. I kapitel två presenteras begreppet brukardeltagande, fallet lokala styrelser med föräldramajoritet och tidigare forskning. Därefter introduceras, i kapitel tre, de teoretiska utgångspunkterna och där ges också en kort sammanfattning av kontrasterande perspektiv. De empiriska forskningsresultaten presenteras sedan i kapitel fyra, där de också löpande ställs emot de teoretiska antagandena. Till sist, i kapitel fem, knyts de tidigare delarna samman varefter slutsatserna diskuteras och problematiseras.

2 Teoretiska utgångspunkter

En grundläggande demokratiteoretisk distinktion kan göras mellan integrativa respektive aggregativa demokratiideal.¹⁴ Något förenklat kan man säga att en aggregativ demokratiteori utgår ifrån att medborgarna har klara preferenser som politikerrepresentanterna bör förhålla sig till. Demokratien bör således tjäna som en beslutsprocedur för preferensaggregering. Integrativa demokratiteorier å andra sidan utgår från en syn på demokrati som livsform. Ett brett medborgerligt deltagande ses som ett egenvärde, individernas preferenser skapas och formas genom deras deltagande i politiska beslutsprocesser.¹⁵ Verksamheten med brukardeltagande i grundskolan är sprungen ur en integrativ syn på demokrati, vilket därför presenteras översiktligt i avdelning 2.1. Studiens fokus ligger dock på att utifrån en aggregativ syn på demokrati undersöka förekomsten av de potentiella problem som brukardeltagande antas leda till, därför presenteras denna teori mer ingående i avdelning 2.2.

2.1 Integrativa demokratiideal

Den integrativa synen på demokrati har under de senaste åren varit den mest framträdande i så väl den offentliga debatten som i den statsvetenskapliga forskningen. Gemensamt för de demokratiteorier som tar avstamp i det integrativa perspektivet är synen på demokrati som livsform, det vill säga att medborgarnas preferenser skapas i och med ett aktivt deltagande i de politiska processerna.

Inom det integrativa perspektivet är den deltagardemokratiska teorin central. Den centrala tanken i denna teori är att den representativa demokratin bör kompletteras med att medborgarna ges kanaler för direkt deltagande i politiken, även utöver de allmänna valen.¹⁶ Verksamheten med brukarinflytande i skolan är i hög grad sprungen ur just en sådan syn på demokrati och deltagande.¹⁷ Medborgarnas aktiva deltagande i demokratin ses som fundamental för att demokratin ska kunna fungera. I den statliga demokratiutredningen menar man exempelvis: "[a]tt delta i de gemensamma besluten är snarare en plikt än en rättighet. Helst ska alla delta direkt."¹⁸ Deltagardemokraterna menar sålunda att en

¹⁴ March & Olsen 1989: kap 7

¹⁵ Ibid: 118

¹⁶ Holmberg 1998: 13

¹⁷ Argumentation för brukardeltagande i grundskolan utifrån ett deltagardemokratiskt perspektiv återfinns t.ex. i DS 1991: 18, DS 1991: 21, DS 1995:5, Ds 2001:34

¹⁸ SOU 2000:1:22

demokrati där medborgarna är aktiva är kvalitativt bättre än en ren representativ demokrati.¹⁹ Vidare ser man det som en rättighet att ha inflytande över de delar av samhället som berör en i vardagen.²⁰ En sådan del av samhället är just skolan, brukardeltagande är därför ett sätt att ge medborgarna möjlighet att utöva denna rättighet.²¹

Därutöver är en central komponent i den deltagardemokratiska teorin att ett utökat medborgerligt deltagande antas leda till en vitalisering av demokratin. De deltagande individerna antas utveckla sin ansvarskänsla, kompetens, och respekt för demokratiska fri- och rättigheter. Det politiska deltagandet skolar på så vis individerna till att bli demokratiska medborgare. Denna individuella utveckling hos individerna antas därefter vitalisera demokratin på systemnivå.²² Man tänker sig att det specifika engagemanget, exempelvis i skolstyrelser, kommer att leda till ett bredare politiskt engagemang och ett ökat deltagande i andra typer av politiska sammanhang.²³

I argumentationen för brukarinflytande återfinns också argument inspirerade av en annan schattering inom det integrativa perspektivet, nämligen den deliberativa demokratiteorin. Där framhålls samtalet och det goda argumentet som de främsta demokratiska verktygen. Även inom den deliberativa teorin menar man att besluten får en högre legitimitet om de berörda medborgarna har fått möjlighet att påverka. Förslag och åsikter bör ventileras i en öppen diskussion, en sådan praxis antas sälla bort särintressen och underordna dessa gentemot det allmänna bästa.²⁴ På så vis fostrar den deliberativa processen deltagaren att agera opartiskt.²⁵ I litteraturen kring brukarinflytande ses ibland inslaget av diskussion inom brukarorganen som ett uttryck för en deliberativ process.²⁶

2.2 Ett aggregativt demokratiideal

Av de demokratiteorier som ryms inom den aggregativa synen på demokrati ska vi koncentrera oss på vad som brukar kallas ett valdemokratiskt²⁷ demokratiideal. Valdemokratins utgångspunkt är att ”[d]emokrati innebär politisk jämlikhet i kollektiv maktutövning.”²⁸ Det grundläggande demokrativärdet som valdemokratien lyfter fram är sålunda den politiska jämlikheten, principen om

¹⁹ Gilljam – Hermansson 2003: 19ff, Holmberg 1999:11

²⁰ Barber 1984; Pateman 1970: 35

²¹ Jarl 1999: 156

²² Barber 1984:150 f, Jarl 2004, Pateman 1970:43,

²³ Dahlberg – Vedung 2001:48, Jarl 1999: 157, Skolverket 2000a:7, Teodorsson 1999, Dahlberg – Vedung 2001: kap 4

²⁴ Young 2000: 21 ff, Elster 1994: 152

²⁵ Gargarella 1998: 261

²⁶ Gilljam – Hermansson 2003: 22, Jarl 1999: 157, Möller 1996: 232, Teorell 2003: 330f

²⁷ Det förekommer teorier under andra namn som till stora delar är överlappande med valdemokratien, t.ex. elitdemokrati, konkurrensdemokrati, ansvarsdemokrati etc.

²⁸ Lundström 1999: 71, Se även Dahl 1994a: 37

varje medborgares jämlika inflytande över de politiska besluten bör följaktligen vara överordnad. Med andra ord: "[t]he needs and preferences of no individual should rank higher than those of any other."²⁹ I första hand bör demokratins funktion vara att väga samman medborgarnas preferenser, och detta bör göras utan hänsyn till preferensernas intensitet - "medborgarnas preferenser skall 'räknas', inte 'vägas'".³⁰ Därmed bör majoritetens vilja råda även om den är mindre "intensiv".

Empiriska studier har visat att resursstarka medborgare i högre grad än andra utnyttjar de möjligheter som står till buds vad det gäller att delta i de politiska beslutsprocesserna.³¹ Det slag av politisk deltagande där skillnader i resurser spelar minst roll för medborgarnas möjligheter att delta, och som bäst förmår att aggregera medborgarnas preferenser, är de allmänna valen. På basis av jämlikhetskriteriet bör därmed möjligheterna till deltagande reduceras till valproceduren. Medborgarnas roll bör begränsas till att utse politikerrepresentanterna som mellan valen bör stå utom påverkan från medborgarna.³² Schumpeter uttryckte det enligt följande "[t]he voters outside of parliament must respect the division of labour between themselves and the politicians they elect. [...] This means that they must refrain from instructing him about what he has to do".³³ Ett lågt politiskt deltagande bör därför ur valdemokratiskt perspektiv inte ses som negativt, eftersom "det kan betyda att väljarna litar på de som styr".³⁴ Icke-deltagandet kan tolkas som ett passivt samtycke.³⁵ Det är alltså genom den representativa demokratin som folkets vilja ska kanaliseras. Valen mellan konkurrerande politikerrepresentanter bör ses som demokratins kärna, det är också denna förankring hos folket som ger de politiska besluten sin legitimitet.³⁶ Huvudargumentet för valdemokratien är alltså att det på bästa sätt förmår att infria demokrativärdet politisk jämlikhet.

2.2.1 Brukardeltagande och problematiken kring särintressen

Som tidigare nämnt ser man ifrån ett valdemokratiskt perspektiv med skepsis på medborgerligt deltagande utöver valen. Institutionaliserade former av brukardeltagande så som de lokala styrelserna i grundskolan är således ett problematiskt inslag i det demokratiska systemet. Maria Jarl har vid upprepade tillfällen uppmärksammat vad hon kallar "brukardeltagandets demokratiska tvetydighet".³⁷ Hon menar att "[m]an kan på samma gång tala om en utökning av

²⁹ Verba m.fl. 1995: 11

³⁰ Lewin 1992:1

³¹ Verba 2003:667, 671f, SOU 2000:1:210, Strömblad 2003:195

³² Bogason 2000: 78, Gilljam – Hermansson 2003: 16f, Schumpeter 1943: 268, 273, Held 1997: 223

³³ Schumpeter 1943: 295

³⁴ Held 1997: 254, Gilljam – Jodal 2002a

³⁵ Lewin 1970: 99f

³⁶ Holmberg 1999: 10

³⁷ Jarl 1999: 155, se även Jarl 2001, Jarl 2003a och 2003b

brukarnas rätt till deltagande och en försvagning av medborgarnas rätt till deltagande.”³⁸ Tendensen att resursstarka medborgare i högre grad utnyttjar påverkansmöjligheterna förstärker detta problem.³⁹ Därmed finns ur ett valdemokratiskt perspektiv en potentiell risk i att brukarrepresentanternas ökade påverkansmöjlighet skulle kunna innebära en möjlighet för dem att på bekostnad av allmänintresset få genomslag för sina särintressen. Detta påverkar den politiska jämlikheten negativt, helhetsperspektiv förskjuts och en sådan situation skulle innebära att de politiska besluten inte är i samklang med folkviljan så som den framställts i de allmänna valen.⁴⁰

I värsta fall antas ett ökat medborgerligt deltagande innebära att ”those who are excluded from participation will be unable to protect their own interests and, thus, will receive less favourable treatment from the government”.⁴¹ För att knyta an till det aktuella fallet beskriver Stig Montin farhågorna på följande vis: ”En stark lokal skolstyrelse i allians med lärare och skolledning kan utgöra en politisk kraft som ger skolan mer resurser än den annars skulle få.”⁴² Syftet med brukardeltagande i grundskolan är att de lokala styrelserna ska utgöra ett komplement till den representativa demokratin.⁴³ Men utifrån ett valdemokratiskt perspektiv kan man alltså hävda att brukardeltagande snarare konkurrerar med den representativa demokratin och hotar den politiska jämlikheten. För att ställa det hela på sin spets riktar valdemokraten följande invändning mot deltagardemokratin: ”[s]kall medborgerligt engagemang vid sidan av valdeltagandet betala sig i form av ett större inflytande över våra gemensamma angelägenheter? Och skall därmed de medborgare som endast röstar fram sina representanter vid de politiska valen låta sig nöja med ett mer begränsat inflytande?”⁴⁴

För tydlighetens skull är det här på sin plats att definiera begreppet allmänintresse.⁴⁵ I linje med tidigare resonemang definieras allmänintresset som medborgarnas aggregerade preferenser.⁴⁶ När individernas preferenser aggregerats i den demokratiska processen är det dock i praktiken majoritetens vilja som kommer till uttryck.⁴⁷ Esaiasson menar att:

I en valdemokrati har folkets vilja förverkligats när representanterna har beslutat i överrensstämmelse med önskemålen hos den upplysta majoriteten av medlemmarna i den

³⁸ Jarl 1999: 159, se även Lundström 1999: 71 och Klasson 2000: 47

³⁹ Jarl 2001: 163, Gilljam 2003:203, Lundquist 1991: 131, Petersson m.fl. 1989, Romhed: 1999: 104, Rothstein 1997: 85

⁴⁰ Amnå 2003: 116, Andersen, m.fl. 2000: 274f, Bogason 2000: 78, Elster 1992: 154, Gilljam 2003:203, Jarl 1999:158ff, Jarl 2003a, Jarl 2003b: 29-31, Lundquist 1998: 150, Montin 1998: 49, Möller 1996: kap 13, Romhed 1999: 105, Verba m.fl. 1995: kap 17, Verba 2003

⁴¹ Verba m.fl. 1995: 10

⁴² Montin 1998: 49

⁴³ SOU 1995:103

⁴⁴ Gilljam – Jodal 2002

⁴⁵ Det bör påpekas att allmänintresset är ett problematiskt begrepp som det finns flera definitioner av. Även inom den teoribildning som valdemokratin bygger på råder det oenighet om hur folkviljan bör definieras. Holmberg diskuterar t.ex. Schumpeters syn på folkviljan i 1998:10

⁴⁶ Bergström 1988: 49

⁴⁷ Esaiasson 2003:44

aktuella sammanslutningen och när majoriteten uppfattar att beslutet också genomförs i praktiken.⁴⁸

Detta betyder dock inte att majoriteten kan regera oinskränkt, i demokratin inbegrips också skydd för individernas rättigheter. Rättigheter kan beskrivas som ett slags trumfkort gentemot majoritetsstyret.⁴⁹ På så vis kan man betrakta likställighetsprincipen som i kommunallagen uttrycker att medborgare skall behandlas lika ”om det inte finns sakliga skäl för något annat”.⁵⁰

I litteraturen kring brukarinflytande stipuleras vanligtvis att brukarna per definition utgör ett särintresse.⁵¹ Före detta skolministern Bengt Göransson har också beskrivit det hela på så vis:

Elev- och föräldrantresset utgör i förhållande till samhällsintresset ett specifikt särintresse. Sådana särintressen bör enligt min mening inte vara företrädda i organ, vilka representerar allmänna medborgerliga intressen.⁵²

Sammanfattningsvis, utifrån ett valdemokratiskt perspektiv innebär brukardeltagande ett avsteg ifrån den politiska jämlikheten och principen om allas lika påverkansmöjligheter, vilket i sig är ett problem. Vidare antar man att brukarnas särintresse kan komma att gynnas på bekostnad av allmänintresset. Problematiken skulle rent konkret kunna ta sig uttryck på vis att brukarna bedriver påtryckningar gentemot politiker och tjänstemän, vilket resulterar i att den verksamhet som brukarna företräder erhåller resurser på andra verksamheters bekostnad. Därmed lyder den första hypotesen: *brukardeltagande leder till att särintressen gynnas på bekostnad av allmänintresset.*

2.2.2 Brukarnas påverkan på politiker och skollednings handlingskraft

Utifrån den valdemokratiska teorin medför dock brukardeltagande fler negativa implikationer för demokratin. En sådan konsekvens antas vara att ett utbrett medborgerligt deltagande undergräver politikernas ledarskap, det demokratiska systemets förväntas bli mer instabilt och svårstyrt.⁵³ Ju fler som är inblandade i beslutsprocesserna desto sämre antas politikernas handlingskraft bli. Sartori menar att:

[T]he proliferation of committees quickly reaches a ceiling beyond which what is gained in terms of power sharing is disproportionately lost in terms of efficacy and efficiency.⁵⁴

⁴⁸ Esaiasson 2003:39

⁴⁹ Lundström 1999:68

⁵⁰ Petersson 1992: 75

⁵¹ Klasson 2000, Möller 1996: 392, Lindbom 1995:137ff, Jarl 1999: 165f

⁵² Prop 1988/89:4, 41. Citeras också i Rothstein 1992:302 och i Jarl 2004: 19

⁵³ Amnå 2003: 116, Held 1997: 254, Holmberg 1998: 10, Jarl 2003a: 135, Jarl 2004: 18, Klasson 2000: 51, Lundström 1999: 60, Petersson 1998: 1, Rizvi 1993

⁵⁴ Sartori 1987: 246

En högre grad av participation av antas alltså leda till en ökad tröghet i beslutsprocesserna. Därmed minskar också politikernas möjligheter att förverkliga folkets vilja så som den uttrycks i de allmänna valen. Dahrendorff uttrycker det på följande vis:

[P]ermanent participation of all in everything is in fact a definition of total immobility [...] it would mean a mixture of permanent theoretical debate and permanent practical inaction.⁵⁵

Det bör dock påpekas att detta resonemang har ifrågasatts av deltagardemokrater som tvärtemot menar att minskad effektivitet och handlingskraft är priset som man får betala för att demokratiskt förankra ett beslut hos medborgarna. Här går en skarp skiljelinje mellan teorierna eftersom inte valdemokraten anser att deltagande har något värde i sig. Utifrån valdemokratin är det dock inte i första hand effektivitetsförlusten i sig som är problematisk, utan dess konsekvenser. Valdemokraternas resonemang utgår ifrån att effektivitet och handlingskraft är nödvändiga processvärden för att det politiska systemet ska kunna leva upp till demokratins substansvärden.

I det aktuella fallet kan problemen med minskad handlingsförmåga uppkomma på den politiska nivån, men även på skolledningsnivå. Exempelvis skulle man kunna tänka sig att brukardeltagarna minskar det politiska systemets handlingskraft genom att blockera beslut. För att sammanfatta det hela lyder den andra hypotesen enligt följande: *brukardeltagande leder till minskad handlingskraft inom den politiska ledningen och inom ledningen av de enskilda skolorna.*

2.2.3 Brukardeltagande och ansvarsutkrävande

Det tredje och avslutande teoretiska antagandet går ut på att ett utbrett medborgerligt deltagande, exempelvis genom brukardeltagande, leder till oklara ansvarsförhållanden. Ansvarsproblematiken tenderar att förstärkas ju fler nivåer som beslutsfattandet utvidgas till. Tanken är att när makten flyttas ifrån de förtroendevalda politikerna och fler aktörer är delaktiga i beslutsprocessen blir det helt enkelt svårare för medborgarna att se var ansvaret för besluten ligger. Dessutom är det oklart hur frivilligt engagerade brukare ska kunna ställas till ansvar om övriga medborgare är missnöjda med det hur verksamheten drivs. Ty en brukare kan ju inte likt politikerrepresentanterna avsättas i de allmänna valen.⁵⁶

Rothstein menar att ”[e]ftersom brukargrupperna i regel är små sker ofta besluten i stormötesform. [...] För det första innebär stormötesformen att möjligheterna att utkräva ansvar för fattade beslut minskas radikalt eller försvinner.”⁵⁷ Problemet är alltså vem som är ansvarig om alla är delaktiga i

⁵⁵ Dahrendorff citerad i Sartori 1987: 246

⁵⁶ Jmf Hedlund 2002: 55

⁵⁷ Rothstein 1991: 84

besluten.⁵⁸ Här aktualiseras ett etiskt problem som uppmärksammas i organisationsetiken och betecknas som problemet med många händer.⁵⁹ Det ligger nära till hands att lägga ansvaret hos kollektivet, men det löser inte problemet. Mats Sjölin menar att ”[o]m ansvaret för vad organisationen gör placeras hos kollektivet som sådant, eller hos alla individer i kollektivet, har medborgaren i praktiken ingen att utkräva ansvar av för politiska beslut.”⁶⁰

I det aktuella fallet kan man tänka sig att problemet först gör sig gällande om och när övriga medborgare och/eller brukare vill använda sin demokratiska möjlighet att utkräva ansvar för hur skolan styrs. Men det kan också vara ett problem inom organisationen, på så vis att de föreligger oklarheter kring var beslutsmakten och ansvar i olika frågor ligger. När problem väl uppkommer finns här också en risk för ”blame avoidance”, det vill säga att man på olika nivåer skyller på varandra.⁶¹ Det här problemet är särskilt allvarligt utifrån ett valdemokratiskt perspektiv eftersom demokratiskt ansvarsutkrävande i de allmänna valen är medborgarnas huvudsakliga påverkansmöjlighet på politiken. Sammanfattningsvis lyder alltså uppsatsens tredje och avslutande hypotes: *brukardeltagande leder till oklara ansvarsförhållanden.*

⁵⁸ Jmf Bergström 1997: 34

⁵⁹ Sjölin 2004: 58

⁶⁰ Sjölin 2004: 59

⁶¹ Kumlin 2003:96

3 Bakgrund till fallet och tidigare forskning

I detta kapitel presenteras inledningsvis begreppet brukardeltagande, därefter följer en redogörelse för hur verksamheten med lokala styrelser med föräldramajoritet är utformad. Slutligen redovisas tidigare forskning på området och hur föreliggande uppsats är relaterad till den.

3.1 Brukardeltagande genom lokala styrelser i grundskolan

En brukare är en individ som ”nära och personligen berörs av en kommunal verksamhet och som utnyttjar den kontinuerligt under en relativt lång tidsperiod”.⁶² I grundskolan är eleverna brukare, men de företräds av sina vårdnadshavare i brukarorganen. I litteraturen kring brukarmedverkan görs vanligen en distinktion mellan å ena sidan brukarstyrelser där brukarna har beslutanderätt, exempelvis lokala styrelser, och å andra sidan brukarråd där brukarna endast har en rådgivande funktion.⁶³ I föreliggande fall är det uteslutande den förstnämnda formen som studeras. Eftersom brukarna här har reell beslutsmyndighet är begreppet *brukardeltagande* mer lämpligt än det gängse använda begreppet *brukarinflytande*, eftersom det hänvisar till brukarnas rådgivande funktion.⁶⁴

Riksdagen beslutade 1996 att ge möjligheten att inrätta lokala styrelser med föräldramajoritet i grundskolan. Den uttryckliga avsikten var i första hand att öka föräldrarnas inflytande i skolan. De lokala styrelserna omgärdas av ett komplicerat regelverk. Eftersom det enligt kommunallagen inte får förekomma självförvaltningsorgan inom grundskolan utgör de ett slags undantag.⁶⁵ Förutom föräldrarepresentanter ingår även rektor och företrädare för personalen i de lokala styrelserna.⁶⁶ Vem som helst av ledamöterna i den lokala styrelsen kan fungera som ordförande, det avgör varje enskild styrelse. För att en lokal styrelse ska kunna inrättas måste kommunfullmäktige (eller motsvarande) ge sitt

⁶² DS 2001:15

⁶³ Jarl 2004: 28

⁶⁴ I tidigare forskning förordas denna begreppsanvändning, se Jarl 2004.

⁶⁵ DS 2003:46:24, lokala styrelser i grundskolan regleras i förordningen SFS 1996:605

⁶⁶ DS 2003:46:24

godkännande, politikerna kan också dra tillbaka delegationen om de anser att det är lämpligt. Politikerna måste även fortlöpande godkänna utnämningarna av ledamöterna i styrelserna. Den lokala styrelsens existens vilar alltså ytterst på politikerna.

Omfattningen av delegationen från politiker och skolledning till den lokala styrelsen varierar från fall till fall och regleras i en särskild arbetsordning som bestämmer styrelsens uppgifter, arbetsformer, mandattid etc. Den lokala styrelsen får dock inte besluta i personärenden eller ärenden som innebär myndighetsutövning.⁶⁷ Hur stor formell beslutsmakt den lokala styrelsen har kan alltså variera kraftigt från fall till fall.

Avsikten är att brukarnas position i den politiska beslutsprocessen ska vara i politikens verkställande. Om vi tar vår utgångspunkt i den sedvanliga distinktionen mellan å ena sidan politikens input, det vill säga beslutsfattande, och å andra sidan politikens output, det vill säga dess genomförande, så är de lokala styrelserna tänkta att verka i det senare ledet. De lokala styrelserna är på så vis tänkta att utgöra ett komplement till de förtroendevalda politikerna som även fortsättningsvis bör ha ansvaret för politikens input.⁶⁸ Tidigare forskning har uppmärksammat att de potentiella problemen vad det gäller verksamhetens påverkan på den politiska jämlikheten framförallt gör sig gällande om brukarna utövar inflytande även i input-ledet.⁶⁹

3.2 Tidigare forskning

Vilka forskningsresultat har tidigare forskning vad det gäller brukardeltagande givit? Låt oss börja med de inhemska studierna kring lokala styrelser. Utgångspunkten i övervägande delen av den tidigare forskningen har varit att studera brukarrepresentanternas erfarenheter, och då i första hand i vilken mån de är tillfreds med de möjligheter till inflytande som de lokala styrelserna har gett dem. Överlag visar de flesta studierna att det upplevda föräldrainflytandet har ökat och att föräldrar i brukarstyrda skolor är mer nöjda med sina barns skolor än andra föräldrar.⁷⁰

Endast en handfull studier har undersökt huruvida de potentiella problemen med brukardeltagande har aktualiserats. Låt mig kort redogöra för dessa, vi börjar med de kvantitativa undersökningarna. Statskontoret har i en studie pekat på svårigheter med att skapa god representativitet i de lokala styrelserna, de menar också att representativiteten tenderar att snedvridas ju mer makt brukarorganen ges.⁷¹ Mot bakgrund av intervjusvar från kommunala tjänstemän drar statskontoret

⁶⁷ Ibid

⁶⁸ Jarl 2001:59

⁶⁹ Ibid

⁷⁰ Skolverket 2000a; Almgren 2000; Ritchey 1998; Kristoffersson 1999; se även Jarl 2001: 111

⁷¹ Statskontoret 2002: 70

i sin rapport också slutsatsen att brukarrepresentanterna ofta saknar helhetsperspektiv och att deras engagemang uppfattas som grundat i särintresse.⁷² Utifrån resultaten av en enkätundersökning till kommunerna konstaterar dock Jarl att brukarråden inte skapat förstärkt ojämlikhet mellan medborgarna.⁷³ Likaledes visade resultaten från samma undersökning att de flesta kommuner ”inte instämmer i påståendena att brukarråden har medfört problem i relation till förvaltningsledningen eller i relation till den politiska ledningen”⁷⁴. Hon menar också att det finns indikationer på att problem med ansvarsutkrävande inte aktualiserats.⁷⁵

Maria Jarl har även tagit sig an problematiken utifrån ett kvalitativ förhållningssätt. I sin avhandling *En skola i demokrati?* undersöker Maria Jarl huruvida verksamheten leder till de demokrativitaliserande effekter som deltagardemokraterna antar. Jarl studerar huruvida deltagarna utvecklar ”demokratisk kompetens” och i vilken mån de leder vidare till vitaliserande effekter på systemnivå.⁷⁶ Jarls slutsats är att en sådan utveckling existerar, men att den är avhängig de institutionella förutsättningarna i kommunen. Vad som dock är av större relevans i det här fallet är att hon även spårar en negativ utvecklingsspiral. Hon menar att resultaten visar ”på risken att de deltagande fortsätter att sätta omsorgen om det egna i första hand om satsningarna på deltagande inte följs av en samverkansinriktad relation med det politiska systemet. [...] Tillsammans kan föräldrarna i en brukarstyrelse försöka påverka den kommunala politiken på ett sätt som allt annat än underlättar det politiska beslutsfattandet”.⁷⁷ Vidare menar hon att ”[d]en här typen av nätverk och allianser mellan vissa medborgargrupper och politiker riskerar att förflytta politiken till slutna rum utan insyn för allmänheten.”⁷⁸

Jarl har även i en annan publikation undersökt problemen utifrån ett teoretiskt angreppssätt där hon explicit utgår ifrån de potentiella problemen.⁷⁹ Utifrån intervjuer med de inblandade aktörerna driver hon tesen att ”brukarinflytande utmanar den politiska jämlikhet som är central för demokratin.”⁸⁰ Hon visar på att brukarstyrelserna inte sällan agerar utanför sitt mandat och bedriver påverkan på politikens input. Slutligen menar hon också att de kommunala företrädarna saknar beredskap att hantera situationen.⁸¹

Vad det gäller tidigare forskning utanför Sveriges gränser återfinns den först och främst i Danmark. Detta är på grund av att det i synnerhet är där som verksamheter med brukardeltagande har bedrivits. I flera danska studier beläggs existensen av de potentiella problemen. I en studie från Indenrigsministeriet

⁷² Statskontoret 2002: 71-72

⁷³ DS 2001:34 s. 31

⁷⁴ Jarl 2001:159

⁷⁵ Ibid

⁷⁶ Jarl 2004, Jarl 2005

⁷⁷ Jarl 2004: 230

⁷⁸ Jarl 2004: 231

⁷⁹ Jarl 2003:b

⁸⁰ Jarl 2003b: 24

⁸¹ Jarl 2003: 37

konstaterar man att brukarstyrelserna i hög grad bedriver påtryckningar på politikerna för att få fler resurser. Det har resulterat i att hälften av ”borgmestrene tilslutter sig, at brugerbestyrelsernes pres i et vist omfang har udløst bevillinger.” Man påpekar därför att det finns en problematik i resurstilldelningen mellan verksamheter som är brukarstyrda och de som är traditionellt styrda.⁸² I en annan dansk studie menar Andersen att själva organiseringen i brukarstyrelser har gjort att föräldrarna haft lättare att organisera protester gentemot kommunen.⁸³ En liknande ståndpunkt återfinns hos Bogasson som konstaterar att: ”stadshuset betraktar uppenbarligen brukarstyrelserna som politiska halvildar som gör sitt bästa för att få mer resurser bara för sina egna syften.”⁸⁴ Men det finns också de danska studier som tonar ned den problematiska bilden, dessa har istället konstaterat att ”[b]rukarstyrelserna och de politiska organen lever sina egna liv ganska oberoende av varandra.”⁸⁵ Sammanfattningsvis kan det konstateras att resultaten från tidigare forskning är splittrade. Det finns resultat som pekar på att de teoretiska antagandena har hållbarhet i fallet brukarstyrelser i skolan, men forskningsfältet är fortfarande relativt outforskat.

⁸² Indenrigsministeriet 1998:45

⁸³ Andersen m. fl. 2000: 70

⁸⁴ Bogason 2000:84

⁸⁵ Montin 1998: 51

4 Empiriska forskningsresultat

Det har nu blivit dags att presentera de empiriska forskningsresultaten. Vart och ett av avsnitten inleds med en kort redogörelse för hur verksamheten är organiserad i respektive fall, därpå presenteras intervjupersonernas erfarenheter av verksamheten samt resultaten av granskningen av styrelsernas protokoll. Slutligen analyseras källmaterialet i relation till de teoretiska utgångspunkterna.

4.1 Landskrona

4.1.1 En aktiv skolstyrelse i Glumslöv

Glumslöv är en attraktiv villaförort i norra Landskrona kommun.⁸⁶ Intervjupersonerna beskriver Glumslöv som en av de orterna i kommunen med högst socioekonomisk status. Någon statistik över de socioekonomiska förhållandena i Glumslöv finns ej tillgänglig. Som en jämförelsepunkt gentemot de andra orterna i studien kan det framhållas att i Landskrona är medelinkomsten 189 000 kronor.⁸⁷

Skolan är en F-7 grundskola och var den första i Sverige att införa en lokal styrelse med föräldramajoritet. Styrelsen i Glumslöv skiljer sig från de övriga i undersökningen i två avseenden, dels finns representanter för barnomsorgen i styrelsen och dels är två politiker från barn-, ungdoms- och utbildningsnämnden (BUN) närvarande vid styrelsemötena. Politikerna saknar dock yttrande-, förslags- och rösträtt, deras funktion är istället att vara en kanal mellan skolstyrelsen och övriga politiker.⁸⁸

Den lokala styrelsen i Glumslöv har getts en vidsträckt delegering som omfattar ett åliggande om 15 punkter. Styrelsen har exempelvis ansvar för arbetsplanen, den lokala skolplanen och personalens kompetensutveckling.⁸⁹ För att öka styrelsearbetets förankring hos övriga föräldrar utses särskilda ombud för att sköta kommunikationen mellan styrelsen och de olika avdelningarna på skolan.

Rektor Monica Sandell var vid starten för verksamheten medveten om de potentiella problemen med brukardeltagande. Hon arbetade därför aktivt för att

⁸⁶ Glumslövs föräldrastyrelse 2005

⁸⁷ Landskrona kommun 2006

⁸⁸ Arbetsordning Glumslöv

⁸⁹ Arbetsordning Glumslöv

dessa problem skulle minimeras. Ett första steg i detta var att utbilda föräldrarna i studiecirkel för att på så vis öka deras kompetens i hur skolverksamheten fungerar och kring vad som förväntades av dem som representanter i styrelsen. Inledningsvis ansåg nämligen inte heller föräldrarna själva att de hade tillräcklig kunskap om hur en skola styrs för att ta steget att bilda en lokal styrelse. Monica Sandell ser den kompetenshöjande effekten av studiecirkelarna som en förutsättning för att få arbetet i skolstyrelsen att fungera. Lärarna var initialt skeptiska, de hade farhågor kring att föräldrarna skulle vilja påverka undervisningen och lägga sig i pedagogiska frågor. Lärarna blev dock mer positiva efterhand och enligt rektor ser de idag den lokala styrelsen som en tillgång.

Rektor Monica Sandell menar att hon *inte har upplevt några som helst problem* till följd av den lokala styrelsen. Visserligen upplever hon att arbetet ibland är tidskrävande, men därmed har inte ledningen av skolan blivit mindre handlingskraftig. Sandell upplever inte att brukarrepresentanterna använder styrelsen för att driva särintressen och styrelsen har inte heller blivit en påtryckningsgrupp gentemot politikerna. Dessutom menar hon att ansvarsförhållandena upplevs som tydliga. En avgörande anledning till varför försöksverksamheten har fungerat så pass friktionsfritt är enligt Sandell att hon tydligt markerat vilka ansvarsområden som ligger hos styrelsen. Brukarna respekterar denna ansvarsfördelning och har inte ”tagit över för mycket”.

Skolstyrelsen i Glumslöv är mycket aktiv, av protokollen att döma väcks frågor av vitt skilda slag och från många olika håll i styrelsen. Det rör sig om så väl praktiska detaljfrågor som mer övergripande spörsmål. Vid min närvaro på ett av deras styrelsemöten bekräftades denna bild. Det var föräldrarna som höll i och drev mötet, det var därmed allt annat än en endast ett informationsmöte från skolledningen. Därtill präglades mötet av aktiv och engagerad diskussion ifrån framförallt föräldrarna.

4.1.2 Positivt överraskade politiker

Vad är de intervjuade politikernas erfarenheter av verksamheten i Glumslöv? Ordföranden i BUN, Eva Bergensträhle, är positiv till styrelsens arbete och hon menar att den väl lever upp till hennes krav. Hon framhåller att den lokala styrelsen i Glumslöv inte varit ett problem för henne vad det gäller möjligheterna att uträtta det politiska uppdraget på ett tillfredsställande vis. Vad det gäller problematiken kring särintressen resonerar Bergensträhle på följande vis:

Jag har även haft farhågor med den här typen av verksamhet. Det är ju trots allt så att vi ska ha en likvärdig skola. Det finns en risk när ansvaret ligger utanför professionen, så att säga. Att man ruckar skolan åt ett håll så att den inte lever upp till våra kriterier på en likvärdig skola. Men de farhågorna har faktiskt kommit på skam. I början vet jag att det fanns en tendens att föräldrarna ville vända verksamheten åt ett håll som inte var lämpligt. Och att man också kunde se tendenser till att föräldrar gick med i styrelsen för att värna sitt eget barns intresse. Men det här har på sikt rättats till på ett bra sätt. [...] Glumslövs skola fungerar väldigt bra när det gäller måluppfyllelse. Om det beror på föräldrastyrningen eller om det beror på att Glumslöv är en väl fungerande del av kommunen med tryggt socialt

sammanhang och där invånarna har goda ekonomiska och sociala resurser, och så vidare, vet jag inte. Men det är absolut inget hinder för den politiska styrningen. Men om det sedan är den enda förklaringen till varför det går bra, det kan man i ärlighetens namn sätta ett frågetecken framför.

Den positiva synen på verksamheten bekräftas av BUN:s vice ordförande Paavo Frick, som dessutom är politikernas representant i skolstyrelsen. Inte heller han har erfarit några problem till följd av skolstyrelsens verksamhet. Tvärtom menar han att verksamheten skapat en mer dynamisk ledning av skolan.

BUN:s före detta ordförande Niklas Karlsson, numera kommunstyrelsens ordförande, har följande erfarenheter av verksamheten:

Min principiella hållning mot det här har varit väldigt tveksam, just ur perspektivet att man släpper in ett särintresse och man får inget helhetsperspektiv. Jag har en väldigt stark tro på att den representativa demokratin ska byggas genom de politiska partierna, det är där vi ska kanalisera engagemanget. Om vi låter engagemanget kanaliseras någon annanstans risker vi att ta död på oss själva. Och tar vi död på oss själva är det i slutändan bara särintressen som styr allt. Å andra sidan, när jag fick erfarenhet av detta så bekräftades inte mina farhågor. Deltagandet i ett samhälle är inte ett nollsummespel. Min erfarenhet blev istället att det var nog ganska bra. Man får ständigt omvärdera sin syn. [...]

Partipolitiken har en uppgift som ingen annan kan uppfylla, och det är att se till helheten. Att väga olika behov utifrån de resurser vi har. Det finns grupper i samhället som har svårare att hävda sig än andra, deras röst blir lättare hörd genom partipolitiken än genom särintressen. Min principiella hållning är att det finns en risk med det. [...] Men under de åren jag var med så var det aldrig någon konflikt mellan nämnden och styrelsen.

Karlssons principiella resonemang ligger i betydande delar i linje med den valdemokratiska teorin, exempelvis i betoningen av partipolitiken och dess preferensaggregerande funktion. Han menar därför att han var särskilt uppmärksam på att inte verksamheten skulle leda till problem för den representativa demokratin. Men liksom Bergensträhle menar Karlsson att hans farhågor har kommit på skam.

Enligt den valdemokratiska teorin leder högre grad av participation till att de potentiella problemen ökar i omfattning, men så verkar dock inte vara fallet i Landskrona. Den empiriska undersökningen visar, tvärt emot de teoretiska antagandena, på existensen av ett aktivt medborgerligt deltagande som inte fört med sig de förebådade problemen. Sammanfattningsvis finns det alltså *inget stöd för någon av hypoteserna i den empiriska undersökningen av erfarenheterna ifrån Landskrona.*

4.2 Malmö

4.2.1 Södra Innerstadens styrelser har inte tagit makten fullt ut

Låt oss då se närmare på de lokala styrelserna i Malmö. Vi börjar med de två skolorna i Södra Innerstaden.⁹⁰ Stadsdelen har en mångkulturell prägel och en mycket ung befolkning. Det finns också vissa problem som till exempel en låg förvärvsfrekvens (52%) och en låg medelinkomst, 142 000 kronor.⁹¹

Möllevångsskolan är en nybyggd skola som togs i bruk januari 2005. Skolan är en F-9 skola med närmare 500 elever.⁹² Styrelsen har en relativt stor delegation, den enda tyngre fråga som rektor Karin Rosén inte velat delegera är lärarnas kompetensutveckling. Rosén har varit entusiastiskt inställd till verksamheten. Skolstyrelsen var med i processen när skolan byggdes, den deltog då aktivt i den praktiska utformningen av skolan. Inledningsvis hade dock även här personalen vissa farhågor med verksamheten:

Det fanns farhågor om att föräldrarna skulle styra och ställa. Att de skulle ta över och bli ett "vi och dom" tänkande. Jag ville inte se det så. Har inte sett det så under hela tiden. [...] Vi måste samarbeta och informera. Då blir det inte "vi och dom". Det har inte varit de problemen.

Det har alltså inte skapats några konflikter mellan personalen och styrelsen. Istället har man haft god nytta av styrelsen i uppbyggnadsprocessen av skolan. Men aktiviteten i styrelsen har dock successivt avtagit och den är nu relativt passiv. Rosén ser ett bekymmer i detta, hon menar att det ibland kan vara svårt för föräldrarna att hitta vad de kan påverka och konkret göra: "Det är få beslut som tas. Och de är få beslut som kan tas. De är inte så engagerade att de blir beslut. Det är mest att jag informerar."

Men några av de problem som står i fokus i denna studie har alltså Rosén inte upplevt. Rosén resonerar på följande vis:

Jag tycker inte att farhågorna besannats. Men ska man vara riktigt krass kan man väl säga: hur mycket bestämmer de egentligen? Nej, alltså det är inte mycket. Det gör de inte. Och det tror jag dels kanske beror på att de inte har möjligheterna att tränga in i allt vad det innebär och handlar om. [...] Sen hur mycket demokrat, det vet jag inte. Det är få föräldrar, sju föräldrar i styrelsen. De ska sen nå ut och det är jättesvårt. De har öppna möten och det är få föräldrar som kommer. Det innebär att det blir en liten sluten grupp liksom, det är klart att de pratar med elever och så men, ändå är det en begränsad grupp.

⁹⁰ I Södra Innerstaden finns även en lokal styrelse på Sofielundsskolan, av praktiska skäl har den inte kunnat inkluderas i undersökning.

⁹¹ Malmö stad 2006a, Malmö stad 2006d

⁹² Malmö stad 2006e

Det bör dock påpekas att Rosén trots allt har förhoppningar om att aktiviteten åter ska öka och hon skulle inte vilja vara utan styrelsen. Hon hade dock önskat att det funnits större föräldraengagemang och delaktighet än vad som är fallet.

Vid studiet av styrelsens protokoll från 2005 bekräftas dock bilden av en tämligen passiv styrelse. Av protokollen att döma är styrelsen i första hand ett informationsorgan, protokollen består i stort sett uteslutande av information från skolledningen. Utifrån protokollen finns inga tecken på att föräldrarna drivit några frågor i opposition mot skolledning eller politiker. Därtill menar Rosén att styrelsen inte minskat skolledningens handlingskraft.

I Södra Innerstaden ligger även Nya Stenkulaskolan, där har det sedan 1999 funnits en lokal styrelse med föräldramajoritet. Arbetsordningen omfattar 16 punkter och delegerar styrelsen ansvaret för bland annat arbetsmiljön, den lokala arbetsplanen och personalens kompetensutveckling. Skolan är en fullständig F-9 skola med cirka 400 elever.⁹³

Rektor Tommy Sjölin ser föräldrinflytande som en absolut förutsättning för att driva en fungerande skolverksamhet. Men han ser också vissa svårigheter med att kanalisera det i form av en lokal styrelse:

Det är svårigheter för föräldrarna att sätta sig in i frågor och få det rätta underlaget för att kunna fatta ett riktigt beslut. Ska man kunna ta ansvaret måste man vara väldigt påläst. Beslut om arbetsplaner är till exempel ett gigantiskt arbete. [...] Jag har lite betänkligheter när det gäller uppdraget, hur man som förälder ska kunna fixa det. Man kan ju ha en trevlig stämning på mötena och det är bra att de får information. Men det är inte rimligt att på den korta tid man har till sitt förfogande att dels informera om allting, och uppdatera ledarmötena om allting, och sen kunna fatta ett beslut. Jag kan känna att man håller inte fast vid det här uppdraget då, utan man tar det lite grann som det blir. Det är ett stort uppdrag och jag kan tycka att det kan vara lite för mastigt som lekman att gå in och hålla i det här.

Sjölin betvivlar alltså hur realistiskt det är att föräldrar ska kunna axla det stora ansvaret. Han poängterar att det krävs kunskaper på skolledarnivå och att vissa av representanterna har uttryckt att uppdraget är som ett heltidsarbete. Vid läsning av styrelsens protokoll framgår att även här domineras agendan av information och rapportering ifrån skolledningen till föräldrarna. För att dra det till sin spets: brukarna tycks inte besluta om och tar ansvar för alla de områden som delegerats till dem. Men Sjölin lägger givetvis ingen skuld för detta på föräldrarna, de är engagerade och gör så gott de kan. Däremot menar han att det borde finnas en förberedande utbildning för att höja föräldrarepresentanternas kunskaper i skolledningsfrågor.

Emellertid har inte heller här verksamheten lett till några av de förmodade problemen. Problematiken kring särintressen har inte aktualiserats, brukarna tänker enligt Sjölin stort och övergripande. Inte heller några problem med minskad handlingskraft eller oklara ansvarsförhållanden har uppstått. Sjölin förklarar välfunnet varför:

⁹³ Malmö stad 2006f

Eftersom skolstyrelsen inte är inne i alla de ärendena de egentligen skulle kunna vara inne i, och inte tar för sig i de frågorna, så kan jag inte känna att det på något sätt "stoppas upp". Vi har diskussioner och så vidare, men det är inte så att de säger stopp och belägg om olika saker.

Rosén och Sjölin's erfarenheter bekräftas i stora drag av barn och ungdomschef Ingegärd Ekström. Inte heller hon upplever att några av de problem som hypoteserna lyfter fram har aktualiserats. Även ur Ekströms synvinkel är den största svårigheten att skapa ett brett och aktivt föräldraengagemang i styrelserna.

4.2.2 Politikerna i Södra Innerstaden påverkas inte av brukarstyrelserna

Hur ser då politikerna i södra innerstaden på verksamheten med lokala styrelser? Det allmänna intrycket är att kommunikationen mellan politiker och brukare är tämligen begränsad, det finns ingen institutionaliserad dialog dem emellan på samma vis som i Landskrona. Bertil Östlund har varit ledamot av statsdelsfullmäktige sedan 1996 och följt skolstyrelserna under de år som de varit verksamma. Principiellt är han positiv till brukardeltagande, men han vill inte påstå att det "lyckats". Han konstaterar att:

Det har inte underlättat för oss på något vis, men jag tror ju inte att det har försämrats för oss heller. [...]

Det är en verksamhet som finns men som man inte tänker så mycket på. Vi får protokollen, vi läser dem. Men det verkar som om det är mycket information det rör sig om. Nått direkt inflytande vet jag inte om de har direkt.

Statsdelsfullmäktiges vice ordförande Anja Sonesson har inte heller upplevt att de lokala styrelserna lett till några problem vad det gäller hennes möjligheter att fullgöra sitt uppdrag som politiker. Hon menar att hon inte märkt några konsekvenser av verksamheten alls, varken positivt eller negativt.

De båda politikerna i stadsdelfullmäktige upplever alltså inte att verksamheten i de lokala styrelserna för deras vidkommande utgjort någon skillnad. Denna bild styrks av det faktum att en handfull politiker i fullmäktige avböjt att ställa upp på intervju med motiveringen att de har för dålig kunskap om de lokala styrelsernas verksamhet.

Under intervjuerna visar det sig att stadsfullmäktiges förra ordförande Bodil Arnsberger varit starkt drivande i inrättandet av styrelserna. Initiativet till verksamheten kom alltså ifrån politikerna. Arnsberger var starkt kritisk till hur skolan i allmänhet fungerar och de lokala styrelserna var för henne ett sätt att vitalisera demokratin i stadsdelen. Arnsberger beskriver det enligt följande: "Även om föräldrarna från början inte ville ha så stor makt så tyckte jag att de skulle ha det." Men när föräldrarna väl blev brukarrepresentanter tog de inte den makt som de givits: "Föräldrarna var underdåniga och trodde att de inte kunde så mycket, rektor och skola behöll makten."

Till stora delar instämmer Arnsberger i de tidigare intervjupersonernas framställning, men hon har också gjort några intressanta iakttagelser som inte

bekräftas av de övriga. För det första menar hon att det var de föräldrar som var mest lågmälda och som hon trodde hade minst på fötter som startade styrelserna. De föräldrar hon upplevde som starkast, och mest högljutt uttryckte sina protester mot hur skolorna fungerade, valde att inte starta någon styrelse.

För det andra menar hon, stick i stäv med uppsatsens teoretiska utgångspunkter, att problematiken kring att särintressen får ökad påverkan på politiken har *minskat i och med inrättandet av de lokala styrelserna*. Arnsberger menar att föräldrarna tidigare utnyttjades av rektorerna som påtryckningsgrupper gentemot politikerna, vilket enligt henne skedde på osakliga grunder. Detta ledde till att föräldrarna organiserade möten och protester gentemot politikerna när det i själva verket var rektorerna som de skulle ta konflikten med, anser hon. Skolstyrelserna innebar en förändring på så vis att föräldrarna kom närmre verksamheten och fick svar på sina frågor i de rätta forumen. Arnsberger upplevde därför att skolstyrelserna dämpade föräldrarnas protester och ledde till att politikerna fick en bättre relation till föräldrar och skolledning. Att brukardeltagande skulle leda till att särintressen ges större genomslag avfärdar hon därför med eftertryck: ”Medborgarna kommer ju med påtryckningar ändå. Och vi klarar ju det. Detta [skolstyrelserna] hjälper till att få bort det problemet.”

Avslutningsvis kan det konstateras att ingen av *hypoteserna ges något stöd i den empiriska undersökningen av verksamheterna i Södra Innerstaden*. Tvärtom menar en av politikerna att problemen snarare har minskat vad det gäller särintressenas hot mot allmänintresset.

4.2.3 En ifrågasatt verksamhet på Gullvikskolan i Fosie

Stadsdelen Fosie är ett av Malmös ytterområde. I jämförelse med Södra Innerstaden är förvärvsfrekvensen något högre (56%), likaså medelinkomsten 178 000 kronor.⁹⁴ Gullvik karaktäriseras dock av stadsdelsfullmäktiges ordförande Christer Brandt som ett av de mest välmående områdena i stadsdelen. Gullviksskolan är en F-6 grundskola med cirka 300 elever.⁹⁵ 1998 inrättades den lokala styrelsen på initiativ av föräldrarna.⁹⁶ Delegationen omfattar 16 punkter, bland annat elevens val, arbetsplaner, och arbetsmiljö.

Låt oss börja med att se huruvida det finns något stöd för hypotesen om att brukarna driver särintressen i opposition mot allmänintresset. Rektor Jytte Lindborg menar att det kan finnas vissa tendenser hos brukarna att falla in i resonemang där särintresset är utgångspunkten. Lindborg menar dock att hon då är snabb att påpeka att de bör eftersträva en helhetssyn och sätta allmänintresset främst, vilket föräldrarna då rättar sig efter och försöker att göra. I praktiken aktualiseras därmed inte dessa problem.

⁹⁴ Ibid

⁹⁵ Malmö stad, 2006b

⁹⁶ I Fosie finns även en lokal styrelse på Augustenborgskolan, av praktiska har den inte kunnat inkluderas i undersökningen.

Emellertid hade Lindborg på förhand vissa farhågor om att den lokala styrelsen skulle kunna försämra skolledningens handlingskraft. Hon framhåller att:

Skolan är en oerhört komplex värld. Minsta lilla beslut ska tas i många forum redan. Nu blev det ett led till, ett led som inte fanns med i vardagen. Någonstans kände jag: hur ska vi få ihop detta rent praktiskt så att inte beslutsgången fördröjs ytterligare.

Inledningsvis uppstod också vissa problem av den typen:

När vi hade föräldrar som verkligen drev, då var det ett extra arbete, självklart. Då skulle ärendena förberedas i detalj på ett helt annat sätt, och jag skulle hinna prata med all personal. Det kan ju gälla en stor sak som regler. Det kände jag att det blir jättetrögt. Ibland undrar jag om det är så speciellt kvalitativt, jag tror inte det.

Lindborg menar alltså att verksamheten till en början påverkade ledningens handlingskraftig negativt. Emellertid har engagemanget i styrelsen successivt minskat och befinner sig idag på en låg nivå, vilket innebär att några problem av det här slaget inte heller uppstår. Lindborg uttrycker det själv på följande vis: ”Jag kan inte peka på ett enda tillfälle de senare åren då de utgjort någon skillnad.” [sic!] Och vidare: ”Jag kan inte se att de är drivande, och inte drivande emot mig, det ska mycket till.”

Dessutom ser hon vissa praktiska problem med verksamheten:

De flesta är lekmän och kan för lite om styrdokument, kursplaner, skollag och betygskriterier. Det känns svårt att sätta sig in. Det blir för svårt och tungt. [...] Rent demokratiskt tycker jag att det är ett problem. Även om jag satsar mycket tid, jag utbildar dem, de är helt nollställda. Rent demokratiskt tycker jag att det är sorgligt att man inte tar större plats. Det blir lite skendemokrati. Man tror att man har de här kraftfulla styrelserna men så är det inte i praktiken, det är egentligen vi som driver det i alla fall. Om du har en förälder som är ordförande och inte är van, jag får i ibland hålla mig i soffan för att inte ta hem ordförandeskapet. Det flyter ut och man kommer inte vidare. De har ju ingen erfarenhet. Det vet ibland inte hur man har ett möte [...] Det liksom blir fel etiketterat. Skolråd är en bättre form för den typen av möten när det handlar om information, man utnyttjar ändå inte mer än så.

Som berörs i citatet fungerar den lokala styrelsen framförallt numera som en informationskanal. Vid läsning av styrelsens protokoll bekräftas bilden av passiva brukare. Det är tydligt att man faktiskt inte beslutar i de frågor som delegerats. Det finns en rad frågor som delegerats till styrelsen där inga beslut tagits under året: friluftsdagar, arbetsplaner, elevens val, utformning av arbetsmiljö etc. I praktiken innebär alltså delegationen ingen skillnad. Lindborg sammanfattar:

Det är inga konflikter, inte ett dugg. Men inget konstruktivt heller. Det tillför ingenting. Någonstans är det ändå ett extra arbete för jag måste ju förbereda allting.

4.2.4 Politikerna i Fosie påverkas inte av brukarstyrelserna

Vilken påverkan har då verksamheten haft på de intervjuade politikerna i Fosie? Statsdelsfullmäktiges ordförande Christer Brandt hade högt ställda förhoppningar, men är något besviken på att föräldrarna inte tagit för sig mera:

Jag skulle vilja att de ansvarade för fler frågor. Som det är nu känner jag att rektorn fortfarande har större delen av makten. Det stora problemet är att vi kräver att med makt följer ansvar. Även om vi har det yttersta ansvaret i nämnden, måste man ändå känna att man har ansvar för frågorna. När jag läser deras protokoll, och det är betecknande för både Gullvik och Augustenborg, upplever jag att rektor har den större delen av makten. Jag tror inte att de tar makten fullt ut.

På grund av att brukarna inte tagit makten fullt ut så har inte heller några problem uppstått i relation till politikerrepresentanterna i Fosie. Det tycks som om brukarstyrelsen varken kompletterar eller konkurrerar med den representativa demokratin:

Skolstyrelserna lever sitt liv oberoende av vilka beslut vi tar. Möjligtvis är de lite mer aktiva inför budgetförhandlingarna. Vi politiker sätter endast en ram för hela verksamheten. Jag är helt övertygad om att skolorna med skolstyrelser inte har fått några fördelar på bekostnad av övriga skolor. De behandlas precis som de andra. Vi politiker får aldrig glömma bort de svaga skolorna. Ibland får vi säga stopp och belägg. Där har jag och förvaltningschefen en roll att se till helheten. [...] Vi träffar dem två gånger om året och då är jag nogna med att poängtera att vi har det övergripande ansvaret att se till helheten. Men vi vet också att deras uppdrag bygger på att de har ett barn i skolan, men de måste försöka se skolan som helhet. Jag har sett en del sådant att man bara är intresserad av vissa frågor, det får man påpeka för det är definitivt inte bra om man jobbar på det sättet. Men vi går inte ut och pekar finger. Vi läser deras protokoll. Det enda vi kritiserat är att vi tycker att de haft för dålig medverkan i vissa tillfällen. Ännu har vi inte gått in och intervenerat för de har inte överskridit sitt mandat. De vet precis vad som gäller. Varken nämndens ordförande eller jag känner att det är något problem.

Några problem med ansvarsutkrävande har inte heller aktualiserats, istället menar Brandt att:

Mitt önskemål skulle vara att de hade mer makt och tog större ansvar. Många vill vara med och påverka, men få vill ta ansvar. Det är ett problem. Att delegera makt ska vara likställt med ansvar. Skulle något misslyckas kan vi dra tillbaka delegationen. Det finns inga problem med vem som är ansvarig.

Statsdelsfullmäktiges vice ordförande John Roslund är principiellt starkt kritisk till verksamheten. Han menar att under de senaste åtta åren inte funnits ett enda tillfälle där skolstyrelserna tagit något beslut som utgjort någon skillnad, varken positivt eller negativt. Han menar att verksamheten utgör ett slöseri med skolans knappa resurser. Enligt Roslund är styrelserna en överflödigt och omtiverad utbyggnad av den politiska byråkratin. Han beskriver det som en sorts skendemokratisk deltagandeform som brukarna finner ringa intresse att delta i. Trots att Brandt och Roslund principiellt står långt ifrån varandra menar de båda att skolstyrelserna inte har haft någon påverkan på den förda politiken eller deras politiska handlingsutrymme.

Låt oss nu sammanfatta forskningsresultaten från studien i Fosie. På skolnivå finns visst stöd för att handlingskraften minskat. Problemet har dock upphört i och med att passiviteten i styrelsen har ökat. I övrigt ges inget stöd för någon av hypoteserna, varken på skolledningsnivå eller på den politiska nivån.

4.3 Andra problem än de förväntade

Vi har nu sett hur uppsatsens hypoteser gång efter annan tillbakavisats av forskningsresultaten. Rädslan för att aktiva medborgare via brukarråden ska hota den representativa demokratin har i det aktuella fallen inte visat sig befogad. I flera fall har istället passiviteten var det mest utmärkande draget i skolstyrelserna, vilket i sig lett till andra problem än de förväntade. Eftersom syftet inte endast är att undersöka teorins bärkraft utan också att uppmärksamma de potentiella problemen med brukardeltagande vill jag nu belysa ett par andra aspekter ytterligare.⁹⁷

I vissa styrelser har engagemanget sjunkit så lågt att styrelsernas fortlevnad varit hotad, det har exempelvis inträffat att vissa platser i styrelserna stått tomma, vilket också ställt frågan kring dess legitimitet på sin spets. En av intervjupersonerna framhåller att:

De senaste tre fyra åren har styrelsen varit orolig för att få tillräckligt många kandidater för att de ska kännas som ett val. Det har funnits fler att välja på än det finns platser, men inte så många. Alltså, det har inte känts som ett val. Jag som rektor vet ju ibland att det är direkt olämpligt.

Ur ett valdemokratiskt perspektiv är denna fråga fundamental för huruvida själva valproceduren ska kunna klassas som demokratisk, ty kärnan i valdemokratin är att i ”en demokrati ska det förekomma politisk konkurrens; är inte detta fallet, är systemet inte demokratiskt.”⁹⁸

En annan rektor ser också detta som ett problem:

Jag vet inte hur man kommer åt själva demokratiprocessen, för jag tycker att det är tunt. Det är svagt engagemang. [...] Det är ytterst få föräldrar som känner sig manade att delta om det inte gäller deras egna barn. Om vi tittar på demokratiprocessen, det är en ganska snäv grupp som håller i den information man får. Om man nu har sagt att man ska ha föräldrastyrelse för att man ska öka demokratin i verksamheten, då är det ett jättebekymmer.

Administrationen kring valen upplevs också i fler fall som betungande. Vid samtliga skolor sker valen av brukarrepresentanter vid en sluten omröstning dit samtliga behöriga föräldrar kallas. På en av skolorna har man också fått göra om

⁹⁷ I det här avsnittet ges intervjupersonerna en viss grad av anonymitet, citaten refereras därför inte i det här sammanhanget direkt till intervjupersonerna.

⁹⁸ Lewin 1970:20

själva valet på grund av att det var felaktigt utfört, vid rösträkningen fanns det fler valsedlar än röstberättigade.

Men än värre är kanske det faktum att föräldrarna ofta inte tycks veta vilka de som kandiderar till styrelserna är eller vilka frågor de har för avsikt att driva. En av rektorerna menar att ”det har hänt både här och på andra ställen att de som blir nominerade bara är ett namn på ett papper”. Detta har gett upphov till att, vad intervjupersonen ansar vara, olämpliga personer tagit plats i styrelsen:

Det har funnits namn på kandidater som vi vet är anmälda till socialtjänsten, och barnen är på väg att tas ifrån dem och så vidare. Då tänker man ”åh gud ska vi ha in dom i styrelsen”. Men man kan ju inte göra någonting, det är en demokratisk process. Men det tenderar att bli väldigt konstigt när vi vet att detta är föräldrar som står på andra sidan lagen när det gäller barnens rättigheter.

I en annan skolstyrelse har detta dilemma lett till konkreta problem:

Vi hade en förälder nu på slutet [...] den mamman var inte bra att ha i skolstyrelsen för det blev bara destruktivt. Det gjorde att det inte blev bra i skolstyrelsen. Det är förklaringen till att det inte varit så aktivt nu. Ordföranden hade svårt att hantera den här situationen. Detta var inte bra, jag hade inte kunnat ha skolstyrelsen så här. Jag hade fått göra någonting. Antingen hade vi fått upplösa den eller så hade politikerna fått ta tillbaka delegationen.

Exemplen visar på vikten av att det finns en kommunikation mellan representanter och övriga brukare för att verksamheten ska kunna fungera. Till skillnad från i de allmänna valen representerar kandidaten i en brukardemokrati bara sig själv och det finns inget partiprogram eller liknande för väljaren att grunda sitt val på. Om det inte finns någon kommunikation mellan kandidater och väljare före valen riskerar de att få en godtycklig prägel.

En annan rektor pekar på en annan oförutsedd och oönskad bieffekt av skolstyrelsernas existens. Rektorn menar nämligen att rektorer har stora möjligheter att använda styrelserna som kanaler gentemot politiker och förvaltningsledning för att öka sitt eget inflytande. En av rektorerna berättar att:

Ur mitt särintresse har jag möjlighet att när det är något dra det i styrelsen och få extra gehör [...] jag är säker på att jag skulle få föräldrarna med mig. Jag har världens möjlighet där egentligen om jag vill.

Jag skulle vilja se den politiker som ställer sig emot ett styrelsebeslut där föräldrarna är i majoritet. Det ska mycket till. Styrelsen är ju politikernas förlängda arm och om de fattat ett beslut så ska det ju mycket till för att nämnden ska sätta sig över det beslutet. Där kan jag vinna vissa sakfrågor om jag velat.

Istället för att ge brukarna större makt menar istället intervjupersonen alltså att det framförallt är rektorerna som ges möjligheter att öka sitt inflytande genom att använda styrelsen för sina egna syften.

5 Slutsatser

Det har blivit dags att summera uppsatsens resultat och diskutera dess implikationer. Men först några ord om källornas tillförlitlighet, finns det anledning att tro att verkligheten ser ut på ett annat vis än vad som beskrivits på föregående sidor? Det är naturligtvis möjligt att källmaterialet inte täckt alla väsentliga aspekter och att vissa av intervjupersonerna kan ha ett intresse i att gesken av att verksamheten fungerar på ett annat vis än vad som är fallet. Min bedömning är dock att materialet sett till sin helhet sannolikt utgör en tämligen vederhäftig verklighetsbeskrivning. Bedömningen styrks av det faktum att olika oberoende källor bekräftar samma tendenser i de olika fallen, samtidigt har motstridiga uppgifter lyst med sin frånvaro.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att utifrån den empiriska undersökningen av skolstyrelserna i Landskrona och Malmö finns det inte något stöd för de framlagda hypoteserna. Den huvudsakliga slutsatsen är att brukardeltagande genom de lokala styrelserna i de aktuella fallen inte utgjort något hot mot den representativa demokratin. Brukarnas särintresse har inte getts ökat genomslag på bekostnad av allmänintresset. Politikernas handlingskraft har inte heller försämrats, ty deras möjligheter att förverkliga folkviljan i enlighet med allmänintresset är således oförändrade. På skolledarnivå har man inte heller upplevt att verksamheten lett till de angivna problemen i någon nämnvärd grad. Utifrån källmaterialet finns det dessutom inte något som tyder på att oklara ansvarsförhållanden uppstått.

Vidare kan vi konstatera att avsaknaden av de problem som enligt teorin antas uppstå inte tycks variera med vare sig de socioekonomiska förutsättningarna, beslutsfattandets organisering eller styrelsens aktivitet. Mest anmärkningsvärt är kanske att det utifrån den aspekten inte är någon skillnad mellan den mer aktiva styrelsen i Landskrona och de något mindre aktiva styrelserna i Malmö.

Vilka konsekvenser har detta i ett bredare demokratiteoretiskt perspektiv? Trots att teorin visat sig utan bärkraft kan den hängivne valdemokraten möjligen dra en lättnadens suck, ty farhågorna har ju inte besannats. Förvisso är skolstyrelserna utifrån ett valdemokratiskt perspektiv i sig inte önskvärda. Oavsett hur brukarna använder styrelserna utgör de en ekonomisk kostnad för kommunen och ett merarbete för vissa tjänstemän, vilket kan ses som att styrelsen tär på de gemensamma resurserna. Om vi bortser ifrån detta tycks de negativa konsekvenserna ur valdemokratisk synvinkel vara begränsade och farhågorna överdrivna, åtminstone i de undersökta fallen. Skolstyrelsernas existens utgör i det hänseendet inte så stor skillnad som man antagit. Till följd därav bekräftar inte denna studie den tidigare forskning som pekat på att brukardeltagande i skolan utgör ett hot mot den representativa demokratin.

Den deltagardemokratiska teorins antaganden om brukardeltagandets konsekvenser har inte undersökts i uppsatsen, för att undersöka dessa krävs andra teoretiska verktyg och metodmässiga grepp. Men beskrivningen av problemen med passivitet i styrelserna i Malmö styrker dock knappast deltagardemokratiens antagande om att medborgerligt deltagande leder till systemvitaliserande effekter. Den begränsade aktivitet som visat sig i vissa av styrelserna aktualiserar snarare frågan till vilken nytta de egentligen är och i vilken mån de tar det ansvar som delegerats till dem. I värsta fall tenderar verksamheten att bli ett spel för galleriet där representanterna deltar men i praktiken inte är delaktiga. I viss tidigare forskning har man också uppmärksammat att brukarstyrelser i själva i verket inte fungerar som ledningsorgan i egentligen mening, utan istället har lekmännen rådgivande och informationsförmedlande funktioner.⁹⁹

Samtidigt bör deltagardemokraten fundera över varför verksamheten av allt att döma fungerar bättre i Landskrona än i Malmö. Är det den högre graden av interaktion mellan politiker och brukare i Landskrona kommun som får styrelsearbetet att fungera bättre? Men det kan också finnas andra förklaringar som skiljelinjen mellan stad och land, medborgarnas ekonomiska och sociala resurser etc. För att kunna kartlägga ett sådant samband krävs dock kvantitativ forskning. I dagsläget finns det anmärkningsvärt nog ingen kvantitativ forskning som undersökt sambandet mellan hur väl styrelsernas arbete fallit ut och kommunens förutsättningar. Det är en angelägen fråga för framtida forskning att undersöka om det samband vi sett vissa tendenser till här också gör sig gällande mer generellt.

Men åter till kärnfrågan, hur påverkar slutsatserna den valdemokratiska teorin? Det bör naturligtvis påpekas att studien rör ett mindre antal fall och att dess generaliserbarhet därmed är begränsad. Vi bör också hålla i minnet att valdemokratien i första hand är en normativ demokratiteori med utgångspunkt i demokrativärdet politisk jämlikhet, som sådan påverkas den inte av empiriska observationer. Vad denna studie dock pekar på är att vi bör ifrågasätta vissa antaganden om individens beteenden: brukarna visar sig helt enkelt inte vara krävande medborgare som driver sina särintressen i opposition mot allmänintresset, vilket man ibland antagit. Och vad som därmed kan ifrågasättas, om framtida forskning pekar i samma riktning, är valdemokratiens argumentation kring att deltagande mellan valen bör begränsas. I förlängningen kan man fråga sig: varför begränsa deltagandet om det inte utgör ett problem i relation till den representativa demokratin? Till den valdemokratiska teorins försvar kan man dock anföra att situationen inte ställs på sin spets förrän brukarna fullt ut verkligen tar den makt som delegerats till dem. Även fortsättningsvis bör vi således ta de potentiella problemen med brukardeltagande på allvar.

Att de förmodade problemen inte uppstått i de styrelser där aktiviteten är låg är naturligtvis inte särskilt märkligt. Vad som däremot utifrån valdemokratiens perspektiv är svårare att förklara är att avsaknaden av problem även gör sig gällande i den mest aktiva styrelsen, den i Glumslöv. Här tycks förklaringen ligga

⁹⁹ Lundquist 1991:104, Jfr Bergströms 1988: 157

i att de olika parterna hyser tillit till varandra och respekterar varandras ansvarsområden, men den förklaringen finner vi knappast inom valdemokratien.

Uppsatsen aktualiserar också frågan hur vi ska tolka det faktum att styrelserna i vissa fall är påtagligt passiva. Vad beror denna passivitet på? Frågan ligger utanför vad vi utifrån det givna källmaterialet kan besvara, för att få ett svar bör man rimligen känna till föräldrarnas attityder. Är det så att man är nöjd med hur skolan drivs och faktiskt anser att det inte finns något man vill förändra? Det skulle i så fall ligga i linje med teorin om passivt samtycke, som går ut på att medborgarna ”är så nöjda med systemet att de inte ser någon anledning att delta i den politiska processen för att påverka samhällsordningen”.¹⁰⁰ En sådan slutsats skulle möjligen kunna ge valdemokratien viss upprättelse. Passiviteten kan ju faktiskt också bero på att medborgarna anser att det politiska engagemanget bör kanaliseras inom den representativa demokratin. Följaktligen skulle anledningen till att de inte organiserar sig i brukarstyrelser vara det faktum att de inte anser att det är en önskvärd deltagandeform.

Flera av intervjupersonerna pekar dock på en annan förklaring, nämligen att det är orealistiskt att begära att föräldrarna ska ha tid och kraft att sätta sig in i och ta beslut i alla frågor de delegerats. Om så är fallet är det utan tvivel problematiskt. Bland annat har Giovanni Sartori pekat på att demokratin direkt missgynnas om man ställer upp allt för orealistiska ideal.¹⁰¹ Kanske är det trots allt så att ”[m]assans förmåga att sätta sig in i den moderna politikens tekniska problem är begränsad. Vi måste sätta vårt hopp till elitens kompetens.”¹⁰²

Forskningsresultaten påminner oss också om det faktum att inrättandet av en ny beslutsfattande institution, som exempelvis skolstyrelserna, inte per automatik innebär att en förändring kommer att ske. Inrättandet av skolstyrelserna innebär en strukturell förändring, det har öppnats upp ett nytt utrymme för brukarna att agera i. Men vad den strukturella omställningen leder till är i slutändan beroende av hur de enskilda aktörerna väljer att agera, ty förändring skapas i samspelet mellan aktör och struktur. Visserligen har brukarna här getts ett betydligt större handlingsutrymme än vad de haft tidigare, men de har inte använt detta på så vis att det lett till problem inom den representativa demokratin eller förvaltningen.

¹⁰⁰ Lewin 1970: 99

¹⁰¹ Sartori 1987: 58f

¹⁰² Lewin 1970: 149

Referenser

Litteratur

- Almgren, Ellen, 2000. *Föräldrar för inflytande och inflytande för föräldrar - En utvärdering av försöksverksamheten med lokala styrelser med föräldramajoritet*. Stockholm: Skolverket
- Amnå, Erik, 2003. "Deltagardemokratin – Önskvärd, nödvändig, men möjlig?" i Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen (red.) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Andersen, Johannes – Christensen, Ann-Dorte – Langberg, Kamma – Slim, Birte – Torpe, Lars, 1993. *Medborgerskab – demokrati og politisk Deltagelse*. Herning: Systime.
- Andersen, Jørgen Goul – Lars Torpe – Johannes Andersen. 2000. *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Barber, Benjamin, 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Los Angeles: University of California Press.
- Barn- ungdoms- och utbildningsnämnden Landskrona. 1996. *Att vara med och styra en skola*. Stencil.
- Bergström, Lars, 1997. "En tvivelaktig utopi" i *Tidskrift för politisk filosofi*. 1997:2
- Bergström, Tomas, 1988. *Konkurrerande eller kompletterande demokrati?* Lund: statsvetenskapliga institutionen.
- Bogason, Peter, 2000. "Medborgarnas roll i nya maktsystem" i Nergaard, Anders – Stubbergaard, Ylva. *Politiskt inflytande*. Lund: Studentlitteratur.
- Dahl, Robert A, 1994a. "Demokrati som procedur" i Barry, Brian m.fl. *Idéer om democrat* Stockholm: Tidens förlag.
- Dahl, Robert A, 1994b. "A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation" i *Political Science Quarterly*. Spring 1994
- Dahlberg, Magnus – Vedung, Evert. 2001. *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund: Studentlitteratur
- Davies, Lynn, 2002. "Possibilities and Limits for Democratisation in Education" i *Comparative Education Volume 38 No. 3 2002 pp. 251–266*
- 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 1995:103 *Föräldrar i självförvaltande skolor*. Stockholm: Fritzes.
- Ds 1995:5 *Där man inte har något inflytande finns inget personligt ansvar. En översyn av elev- och föräldrainflytandet i skolan*. Stockholm: Fritzes.
- Ds 2001:34, Justitiedepartementet. *Erfarenheter av ett utbrett brukarinflytande*. Stockholm: Fritzes
- DS 2003:46. Utbildningsdepartementet. *Var - dags - inflytande i förskola, skola och vuxenutbildning*. Stockholm: Fritzes.
- Eckstein, Harry, 1961. *A theory of stable democracy* Princeton: Centre of international studies.
- Elster, Jon, 1994. ”Marknaden och torget: tre slags politisk teori” i Barry, Brian. m.fl. *Idéer om demokrati*. Stockholm: Tidens förlag.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena. 2004. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael, 2000. ”Mästrande om demokratin”, debattartikel i *Dagens Nyheter* 2000-02-27.
- Esaiasson, Peter, 2003. ”Vad menas med folkviljans förverkligande?” i Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen (red.) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Fishkin, James S. – Laslett, Peter (red.), 2002. *Debating deliberative democracy* Malden, MA: Blackwell.
- Gargarella, Roberto. 1998. “Full Representation, Deliberation, and Impartiality.” i Elster, Jon (red), *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press.
- Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen, 2003. ”Demokratins ideal möter verkligheten” i Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen (red.), *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Gilljam, Mikael – Jodal, Ola, 2002a. ”Passivitet bäst för demokratin”, debattartikel i *Dagens Nyheter* 2002-05-06.
- Gilljam, Mikael – Jodal, Ola, 2002b. ”Britta Lejon duckar för politisk ojämlikhet”, debattartikel i *Dagens Nyheter* 2002-05-19.
- Gilljam, Mikael, 2002. ”Falska löften om större inflytande”, debattartikel i *Dagens Nyheter* 2002-01-24.
- Gilljam, Mikael. 2003. ”Deltagardemokrati med förhinder”, i Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen (red.), *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Glumslövs skola, (tryckår ej angivet). *Självförvaltning med lokal föräldrarstyrelse i Glumslöv*. Stencil.
- Halldestam, Marie, 2002. ”Få föräldrar tar täten”, *Skolvärden* 2002-12-05.

- Hauge, Rod – Harrop, Martin – Breslin, Shaun, 2000. *Styrelseskick och politik*. Stockholm: Nya Doxa
- Hedlund, Maria. 2002. *Demokrati för politiker? Om medborgerligt deltagande och kommunpolitikerroller i Skåne och Kalmar län*. Skrifter utgivna vid Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet.
- Held, David, 1997. *Demokratimodeller*. Göteborg: Daidalos.
- Hoff, Jens. 1993. ”Medborgerskab, brugerrolle og magt” i Andersen, Johannes – Christensen, Ann-Dorte – Langberg, Kamma – Slim, Birte – Torpe, Lars, *Medborgerskab – demokrati og politisk Deltagelse*. Herning: Systime.
- Holmberg, Sören, 1999. *Representativ demokrati*. Stockholm: Fakta info direkt.
- Hopkin, Jonathan, 2002. ”Comparative Methods” i Marsh, David – Stoker, Gerry (red.), *Theory and Methods in Political Science*. Palgrave Macmillan.
- Indenrigsministeriet, Danmark. 1998. *Brugerbestyrelser. En undersøgelse af erfaringer*. København: Indenrigsministeriet.
- Jarl, Maria, 1999. ”Brukardeltagande på gott och ont” s. 153-173 i Amnå, Erik (red.), *Det unga folkstyret. SOU 1999:93*. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Jarl, Maria, 2001. ”Erfarenheter av ett utbrett brukarinflytande - En utredning om brukarinflytandet i Sverige 2001” bilaga till DS 2001:34, Justitiedepartementet. *Erfarenheter av ett utbrett brukarinflytande*. Stockholm: Fritzes
- Jarl, Maria, 2003a. ”Deltagardemokraterna och den representativa demokratin” i Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen, (red.), *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Jarl, Maria, 2003b. ””och då skruvar man sig i andra änden och vet inte riktigt vart man ska ta vägen...”. Om brukarinflytande och representativ demokrati” s. 23-41 i Pierre, Jon – Rothstein, Bo (red.), *Välfärdsstat i otakt – Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter*. Malmö: Liber
- Jarl, Maria, 2004. *En skola i demokrati? – Föräldrarna, kommunen och dialogen*. Göteborg: Göteborg Studies in Politics.
- Jarl, Maria, 2005. “Making user boards a school in democracy?” *Scandinavian political studies* Vol 28. No 3. 2005.
- Johnson, James, 1998. “Arguing for Deliberation: Some Skeptical Considerations” i Elster, Jon (red.), *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press.
- Klasson, Torgny. 2000. ”Medborgardeltagande, brukarinflytande och konsumentanpassning” i Agevall, Lena – Klasson, Torgny (red.), *Demokrati i praktiken*. Lund: Studentlitteratur.
- Kristoffersson, Margaretha. 1999. *Lokala styrelser med föräldramajoritet - en ny möjlighet för skolutveckling? En undersökning av nio lokala styrelser i grundskolan*. Stockholm: Skolverket.

- Kumlin, Staffan, 2003. "Finns det någon ansvarig?" i Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen (red.), *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Körösényi, András, 2005. "Political Representation in Leader Democracy" s. 358-378 i *Government and Opposition* 2005 nr. 3 vol. 40.
- Lewin, Leif, 1970. *Folket och eliterna*. Stockholm: Almqvist och Wiksell.
- Lewin, Leif, 1992. *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts.
- Lindbom, Anders, 1995. *Medborgarskapet i välfärdsstaten. Föräldrainflytande i skandinavisk grundskola*. Uppsala: Uppsala universitet, Acta Universitatis Upsaliensis.
- Lundquist, Lennart, 1987. *Implementation steering. An actor-structure approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1991. *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundström, Mats. 1999. "Demokrati i skolan?" i Amnå, Erik (red.), *Det unga folkstyret. SOU 1999:93*. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Manin, Bernard. 1997. *Den representativa demokratins principer*. Stockholm: SNS Förlag.
- March, James G. – Olsen, Johan P., 1989. *Rediscovering institutions, the organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Montin, Stig, 1998. *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser*. Stockholm: Fritzes
- Möller, Tommy, 1996. *Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm: Publica.
- Möller, Tommy, 2000. *Politikens meningslöshet*. Malmö: Liber.
- Nilsson, Tom, 2005. *Till vilken nytta*. Lund: Lund political studies.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press
- Petersson, Harry, 1998. *Styrsystem och demokrati, demokratiaspekter på ett marknadsanalogt system i Landstinget Gävleborg*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Petersson, Olof. 1992. *Kommunalpolitik*. Stockholm: Publica.
- Pitkin, Hanna F., 1967. *The concept of representation*. Berkeley: The University of California.
- Przeworski, Adam, 1998. "Deliberation and Ideological Domination" i Elster, Jon (red.), *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Regeringens proposition 2001/02:80. *Demokrati för det nya seklet*. Stockholm: Regeringskansliet.
- 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.
- Rizvi, Fazal, 1993. "Efficiency, utopia and making democracy hopes practical" i *Social Alternatives*, July 1993.
- Romhed, Rune, 1999. "Myndighet, marknadsplats eller mötesplats?" i Alexandersson, Mikael (red.), 1999. *Styrning på villovägar*. Lund: Studentlitteratur.
- Rothstein, Bo. 1997. "Demokrati, förvaltning och legitimitet" i Rothstein, Bo (red.), *Politik som organisation*. Stockholm: SNS Förlag.
- Sandell, Monika, (tryckår ej angivet). *Vad har Glumslövs Självförvaltning som föräldrastyrd verksamhet betytt för mig som rektor?* Stencil.
- Sartori, Giovanni, 1962. *Democratic Theory*. Westport: Greenwood Press.
- Sartori, Giovanni, 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. New Jersey: Chatam House Publishers
- Saward, Michael, 1998. *The Terms of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumpeter, Joseph A., 1943. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London and New York: Routledge.
- SFS 1996:605 *Om försöksverksamhet med lokala styrelser inom grundskolan och den obligatoriska särskolan*.
- Sjölin, Mats, 2005. *Politisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Skolverket. 2000a. *Fyra år med lokala styrelser med elevmajoritet*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket. 2000b. *Fem år av försöksverksamhet med lokala styrelser med föräldramajoritet*. Stockholm: Skolverket.
- SOU 1995:103. *Föräldrar i självförvaltande skolor*. Stockholm: Fritzes
- SOU 2000:1 *En uthållig demokrati – Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret, 2002. *Lokala styrelser och andra brukarorgan*. Stockholm: Statskontoret.
- Strömblad, Per, 2003. *Politik på stadens skuggsida*. Uppsala : Acta Universitatis.
- Sztompka, Piotr, 1993. *The Sociology of Social Change*. Oxford: Blackwell.
- Sørensen, Eva. 1998. "New forms of democratic empowerment: intruding user influence in the primary school system in Denmark." *Statsvetenskaplig tidskrift* Nr 2 1998.

- Teorell, Jan, 2003. "Demokrati och deltagande" i Gilljam, Mikael – Hermansson, Jörgen. *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Verba, Sidney – Nie, Norman H. – Kim Jae-on, 1978. *Participation and political equality*. New York: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney – Schlozman, Kay Lehman – Brady, Henry E., 1995. *Voice and equality – Civic Voluntarism in American Politics*. Harvard: University Press.
- Verba, Sidney, 2003. "Would the Dream of Political Equality Turn out to be a Nightmare?" s. 663-679 i *Perspectives on Politics* 2003 vol 1. Nr 4.
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and democracy*. Oxford: University Press.

Arbetsordningar och protokoll

Arbetsordning för den lokala styrelsen vid Glumslövs kommunala barnomsorg och grundskola.

Arbetsordning för styrelsen för Stenkulaskolan.

Arbetsordning för styrelsen för Möllevångsskolan.

Delegation och arbetsordning för lokal styrelse för Gullviksskolan.

Södra Innerstadens stadsdelsförvaltningen. 1997. Anmälan till skolverket. Dnr 426-106/97

Sammanträdesprotokoll, *Södra Innerstadens statsdelsfullmäktige*:

1997-08-06, 1999-06-16, 1999-08-18.

Sammanträdesprotokoll, *styrelsen för Möllevångsskolan*:

2005-01-17, 2005-02-08, 2005-03-08, 2005-04-05, 2005-05-03, 2005-05-31, 2005-09-01, 2005-09-29, 2005-10-27, 2005-11-24, 2005-12-15.

Sammanträdesprotokoll, *Glumslövs självförvaltning*:

2005-01-24, 2005-02-28, 2005-03-16, 2005-04-12, 2005-05-09, 2005-06-08, 2005-09-13, 2005-10-10, 2005-11-08, 2005-12-08.

Sammanträdesprotokoll, *Styrelsen för Nya Stenkulaskolan*:

2005-03-15, 2005-04-14, 2005-05-25, 2005-10-19, 2005-11-16, 2005-12-07.

Sammanträdesprotokoll, *Styrelsen vid Gullviksskolan*:

2005-01-17, 2005-02-02, 2005-03-07, 2005-04-04, 2005-05-30, 2005-09-05,
2005-10-03, 2005-11-07, 2005-12-05.

Internetkällor

Glumslövs föräldrastyreelse, 2005.

<http://mila.landskrona.se/glumslöv/foraldrastyreelse/index.asp>, 2005-12-09.

Landskrona kommun, 2006. *Kommunfakta Landskrona 2004*.

<http://www.landskrona.se/scblandskrona/kommun.pdf>, 2006-01-16

Malmö stad, 2006a. *Fakta om Södra Innerstaden*.

<http://www.malmo.se/stadsdelar/sodrainnerstaden/faktaomsodrainnerstaden.4.33aee30d103b8f15916800048009.html>, 2006-01-13.

Malmö stad, 2006b. Gullviksskolan.

<http://www.malmo.se/stadsdelar/fosie/forskolorgrundskolor/gullviksskolan.4.33aee30d103b8f15916800037025.html>, 2006-01-17.

Malmö stad, 2006c. *Områdesfakta Fosie 2005*.

<http://www.malmo.se/download/18.d2883b106e53ae64c80001577/16.Fosie.pdf+2005>, 2006-01-16.

Malmö stad, 2006d. *Områdesfakta Södra Innerstaden 2005*.

<http://www.malmo.se/download/18.d2883b106e53ae64c80001202/08.S%C3%B6dra+Innerstaden.pdf+2005>, 2006-01-16.

Malmö stad, 2006e. *Möllevångsskolan - ny skola i mångfaldens tecken*.

<http://www.malmo.se/stadsdelar/sodrainnerstaden/forskolorgrundskolor/grundskolor/mollevangsskolan.4.33aee30d103b8f15916800048423.html>, 2006-01-13.

Malmö stad, 2006f. *Nya Stenkulaskolan – kultur och media i fokus*.

<http://www.malmo.se/stadsdelar/sodrainnerstaden/forskolorgrundskolor/grundskolor/nyastenkulaskolan.4.33aee30d103b8f15916800048438.html>, 2006-01-13.

Bilaga 1 Förteckning över muntliga källor

- Arnsberger, Bodil. Politiker (s). Före detta ordförande i Södra innerstadens stadsdelsfullmäktige (1996-2002). Intervju 2005-11-28.
- Bergensträhle, Eva. Politiker (s). Ordförande i Barn-, ungdoms- och utbildningsnämnden Landskrona kommun. Intervju 2005-11-22.
- Brandt, Christer. Politiker (s). Ordförande i Fosie statsdelsnämnd. Intervju 2005-11-18.
- Ekström, Ingegärd. Förvaltningschef - Barn och ungdom. Södra Innerstaden Malmö stad. Intervju 2006-01-11.
- Frick, Paavo. Politiker (fp). Vice ordförande i Barn- och ungdomsnämnden. Politikernas representant i den lokala styrelsen för Glumslövs skola. Landskrona kommun. Intervju 2005-11-21.
- Karlsson, Niklas. (s) Kommunstyrelsens ordförande Landskrona kommun. Före detta ordförande i barn-, ungdoms- och utbildningsnämnden (1998-2002). Intervju 2005-12-15
- Lindborg, Jytte. Rektor Gullvik/Hindby. Intervju 2005-12-08.
- Rosén, Karin. Rektor Möllevångsskolan. Intervju 2005-11-30.
- Roslund, John. Politiker (m), vice ordförande i Fosie statsdelsnämnd, Malmö. Telefonintervju 2006-01-12.
- Sandell, Monika. Rektor Glumslöv skola. Intervju 2005-11-16
- Sjölin, Tommy. Rektor Nya Stenkulaskolan. Intervju. 2006-01-04
- Sonesson, Anja. Politiker (m) Vice ordförande. Södra innerstadens stadsdelsfullmäktige. Telefonintervju. 2005-11-28.
- Södergren, Anna. Samordnare/sekreterare, Södra innerstadens stadsdelsförvaltning, Malmö stad. 2006-01-11.
- Östlund, Bertil. Politiker (s) Ledamot Södra innerstadens stadsdelsfullmäktige. Intervju 2005-11-23.
- Glumslövs självförvaltning styrelsesammanträde. Närvarande observatör. 2005-12-08

Bilaga 2 Intervjuguide

Hur ser du allmänt på brukardeltagande?

Vilka farhågor/förhoppningar hade du med verksamheten?

Hur har ni organiserat verksamheten?

Hur upplever du att verksamheten med de lokala styrelserna har fungerat?

Hur ser relationen ut mellan den lokala styrelsen och politikerna?

Har brukarna utövat påtryckningar mot politiker?

Hur har de lokala styrelserna påverkat ditt uppdrag som politiker/rektor?

Vilka problem ser du med verksamheten med de lokala styrelserna?

Hur yttrar sig dessa?/Vilken omfattning?

Har ni erfarit problem med att:

- särintressen gynnats på bekostnad av allmänintresset?
- minskad handlingskraft?
- oklara ansvarsförhållanden?

Har du några övriga reflektioner kring hur verksamheten har fungerat som du tror kan vara av vikt för min forskning?