

UTDRAG UR

Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling

Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet

Redaktörer: Ann-Sofie Hellberg, Martin Karlsson,
Hannu Larsson, Erik Lundberg och Monika Persson



Erik Lundberg,

”Forskning om relationen mellan det civila och offentliga samhället”, s 71 - 80.



Utgivare: Örebro universitet, 2011

www.publications.oru.se

trycksaker.oru.se

Tryck: Repro, Örebro 12/2010

ISBN 978-91-7668-781-9

Detta utdrag laddades ned från hemsidan för Forskarskolan offentlig verksamhet i utveckling (FOVU),
www.oru.se/fov

Forskning om relationen mellan det civila och offentliga samhället

ERIK LUNDBERG

Det här kapitlet presenterar en forskningsbakgrund över hur svensk samhällsvetenskaplig forskning har studerat det svenska organisationslivet från mitten av 1900-talet till idag. Tillbakablicker illustrerar att begreppet civilsamhället kan kasta nytt ljus över relationen mellan det civila och offentliga samhället och problematisera den samverkan som vi idag ser tar form inom offentlig förvaltning.

Inledning

I samhällsvetenskaplig forskning och i den politiska retoriken har civilsamhället på kort tid etablerat sig som ett centralt begrepp för de sammanslutningar i samhället som inte räknas till staten och inte heller till marknaden. I den offentliga verksamheten har ordet civilsamhället framförallt kommit att användas för att legitimera en politik där staten och kommuner knyter det svenska organisationslivet allt närmare till sig i olika typer av samverkansformer. Mest iögonfallande är förmodligen de överenskommelser som sluts mellan det civila och offentliga samhället och som syftar till att utveckla demokratin och den offentliga välfärden.

Även bland många forskare har begreppet civilsamhället vunnit gillande och gehör. Som Erik Amnå skriver ger begreppet ”namn åt något somliga av dem velat studera men inte kunnat sätta ord på eller saknat ett teoretiskt sammanhang för” (Amnå, 2005 s. 9). Alla har dock inte övertygats av begreppets förklaringskraft utan kritiserat civilsamhället för att vara ett normativt, ihåligt, och mångtydligt begrepp som saknar ett vetenskapligt värde (Dahlkvist, 1995; Lidskog, 1995). För att synliggöra begreppets potential att tillföra ny kunskap krävs emellertid en insikt om de historiska alternativen till begreppet civilsamhället. Avsikten med det här kapitlet är därför att utifrån tidigare samhällsvetenskaplig forskning om det svenska organisationslivet illustrera begreppets nytta för att förstå och studera relationen mellan det civila och offentliga samhället. Kapitlet riktar sig såväl till forskare som praktiker som intresserar sig för frågor om samverkan mellan det civila och offentliga samhället.

En historisk tillbakablick– om folkrörelser och korporationer

Folkrörelser

Få saker har varit så omhuldat för den svenska självbilden som de svenska folkrörelserna som har kopplats samman med visionen om det starka samhället och en folklig demokrati. Arbetarrörelsen, nykterhetsrörelsen och frikyrkorörelsen som växte fram i takt med samhällets omvandling från det gamla jordbrukssamhället till industrisamhället kom att spela en viktig roll för Sveriges demokratisering och framväxten av välfärdsstaten. Det är därför inte så förvånande att folkrörelserna har hamnat i centrum i en stor del av den samtida humanistiska och samhällsvetenskapliga forskningen om det svenska organisationslivet. Gemensamt för den här forskningen är emellertid en påtaglig uppmärksamhet åt folkrörelsernas historiska uppkomst, utbredning och organisatoriska utveckling samt dess roll som medborgarfostrare och uttryck för social gemenskap (Back, 1967; Trädgårdh, 2007a; Vetenskapsrådet, 2003). Dessa utgångspunkter har till stor del kommit att prägla såväl inriktningen på forskningen som det sätt som folkrörelsebegreppet kom att definieras och användas (Amnå, 1995).

Överlag är det svårt att finna någon gemensam teoretisk definition på begreppet ”folkrörelser” och olika forskare lägger in olika egenskaper i begreppet. Hilding Johansson, en framstående folkrörelseforskare, menade att folkrörelserna kännetecknas av en utvecklad organisation, betydande numerär, relativ varaktighet, självständighet i förhållande till stat och kommun, självstyrelse och demokratisk ordning samt anknytning till vissa värden, idéer eller intressen” (Johansson, 1954). Statsvetaren Nils Elvander tog fasta på rörelsernas demokratiska och ideella kännetecken och det faktum att det bör handla om sammanslutningar med en stor organisation (Engberg, 1986). En mer omfattande definition erbjöds av Gunnar Heckscher (1944) som förde till folkrörelserna ”sådana sammanslutningar, vilka ha verkligt stort medlemsantal och omfatta eller åtminstone i princip skulle kunna omfatta verkligt stora folkgrupper eller rent av folket i dess helhet”. Vad som traditionellt sett alltså framhölls som gemensamma kännetecken för folkrörelserna var en betoning på den stora sammanslutningen, det ideella inslaget, den demokratiska ordningen och i viss mån arbetet på sikt (Lundkvist, 1975). I praktiken innebar detta att mindre, tillfälliga sammanslutningar uteslöts från begreppet, exempelvis stiftelser och mindre associationer. Folkrörelsebegreppets dominans skymde i viss mån för andra alternativa och betydelsefulla frågeställningar (Amnå, 1995; Back, 1967; Wijkström and Lundström, 2002).

Historikern Sten Carlsson anknöt starkt till Johanssons uppfattning men betonade att folkrörelser bör tolkas som ”folk i motsats till stat då dessa utmärks av att den uppkommit på eget initiativ, utan statligt stöd och i motsats till den statliga auktoriteten” (Lundkvist, 1975). Folkrörelserna betraktades av Carlsson således som skilda från staten. Detta är emellertid en syn som har blivit mindre uppmärksammas inom folkrörelseperspektivet. Snarare tycks folkrörelserna ha betraktats som en del av staten. De mest typiska folkrörelserna såsom arbetarrörelsen, nykterhetsrörelsen och frikyrkorörelsen¹ anknöt i stor utsträckning till framväxten av folkhemmet och den svenska välfärdsstaten. Av naturliga skäl kom dessa att stå de politiska partierna (dvs. det socialdemokratiska partiet) nära. Många av folkrörelserna var i praktiken ideologiskt och/eller organisatoriskt knutna till socialdemokraterna och kopplades samman med, och utgjorde en betydelsefull kugge i den svenska modellen (Amnå, 2005; Engberg, 1986; Micheletti, 1994; Trädgårdh, 2007a; b; Wijkström and Lundström, 2002). Begrepp som ”Folkrörelser, folkstyre och folkhem” var starkt förbundna och präglade mycket av den tidiga statsvetenskapliga forskningens syn på organisationerna (se exempelvis Johansson, 1993). Folkrörelsernas relation till staten och kommunerna var således överlag inte föremål för någon egentlig problematisering eller kritisk granskning (Micheletti, 1994). Johansson kunde exempelvis betona folkrörelsernas självständighet gentemot stat och kommun och samtidigt konstatera att de var en naturlig del av dem (Johansson, 1954; 1980; 1993). Begrepp som ”folkrörelsedemokrati” och ”associationsdemokrati” förekom som en benämning på sammantvinningen mellan civilsamhälle och stat och där folkrörelserna uppfattades som en vital del i folkviljans förverkligande (Johansson, 1954).

Det fanns emellertid viss kritik mot hur relationen mellan civilsamhället och staten kom att förstås. Gunnar Heckscher var en av få forskare som ifrågasatte relationen. Heckscher menade att organisationer som växt fram av sig själv tenderade att centraliseras och inlemmas i staten för att till slut förlora sin autonomi och demokratiska betydelse. Folkrörelsernas direkta representation i statliga bolagsstyrelser, förvaltningsstyrelser och myndig-

¹ Förutom de traditionella folkrörelserna inräknades sedermera även idrottsrörelsen, folkbildningsrörelsen, kvinnorörelsen, jordbrukets föreningsrörelse, hyresgästföreningen handikapp- och pensionärsrörelsen, hyresgästföreningar, konsumentkooperativ och fackföreningsrörelsen och politiska partier (Johansson 1993:64).

heter innebar att de i praktiken fungerade som stadsorgan (Heckscher, 1951). Även i samhällsdebatten kritiserades folkrörelsernas nära relation till statsmakten. Ett tydligt exempel är den debatt som kom att pågå under våren och sommaren år 1975 och som fick ny näring då dåvarande regering² förslög att utöka samarbetet med folkrörelserna, eller som det också beskrevs, ”en bättre förankring av regeringens planer inom folkrörelserna”. Kritiker menade att folkrörelserna en gång för alla ”S-märktes” och att den förda politiken var ytterligare ett bevis på socialdemokraternas beroende av folkrörelserna för att ”hanka sig kvar vid makten” (Isling, 1975). En diskussion och debatt om relationen mellan civilsamhället och staten fanns således men lyckades inte etablera sig som en viktig utgångspunkt inom forskningen.

Korporatism

Med tanke på folkrörelsernas nära samarbete med staten är det inte särskilt förvånande att Sverige tidigt kom att förknippas med en demokratisk korporativ samhällsmodell där det svenska organisationslivet, och i synnerhet intresseorganisationer, kom att inta en central roll i förhållande till staten³ (Heckscher, 1951). Till skillnad från folkrörelseperspektivet riktade den korporativa forskningen fokus mot relationen mellan delar av det svenska organisationslivet och statsmakten. Relationen förstods som en maktutbytesprocess där organisationer och staten innehade maktresurser som åtrås och där politiska problem löstes gemensamt genom förhandling och kompromiss. Organisationerna erbjöds ett direkt inflytande i politiken mot att de disciplinerade sina medlemmar och ställde sin kunskap och information till förfogande. I gengäld erhöll staten legitimitet och politisk stabilitet.

Förståelsen av begreppet korporativism och det faktum att forskningen främst intresserade sig för relationen mellan organisationerna och staten har haft avgörande betydelse för vilka organisationer i det svenska

² Särskilt tydligt är detta gällande dåvarande kommundepartementets organ för folkrörelsekontakter. Bland annat önskade man från regeringens håll diskutera frågan om på vilket sätt folkrörelserna kan ges en utökad roll att bedriva kommunala uppgifter. Bland organisationerna som var föremål för regeringens samverkan återfinns ett 36 organisationer där alla utom två (centerpartistiska) var ideologiskt och/eller organisatoriskt sammankopplas med SAP.

³ Korporatism preciseras ofta som det betydande inslaget av formellt och informellt deltagande av organiserade intressen i den offentliga beslutsprocessen. Korporatismen var särskilt märkbar på statlig nivå men principerna återfanns också på lokal politisk nivå.

organisationslivet som har hamnat i förgrunden. För det första kan konstateras att forskningen har varit orienterad mot organisationer som av statsmakten accepterats att ha en särskild tillgång till den offentliga beslutsprocessen. Statens tycke och behov som således haft betydelse för vilka organisationer som i praktiken har studerats. För det andra förutsätter ett korporativt system att de organisationer som väljer att samverka är positiva till staten i fråga. Organisationer som är kritiska till samarbete, eller av andra skäl inte önskar ett nära samarbete, har tenderat att inte inkluderas i analysen. För det tredje har den korporativa forskningen inriktats mot organisationer som innehar särskilda maktresurser i förhållande till staten, vilket följaktligen hänger samman med hur korporatismen förstås. Framförallt har resurser som går att härledas till organisationens funktion i ekonomin, betraktats som en maktresurs, så kallade "key resources". Dessa organisationer har förfogat över en från staten oberoende makt på grund av deras strukturella position i samhällets arbetsordning och har alltså varit föremål för intresse. Till skillnad från folkrörelserna, som utmärker sig i att vara idébaserade, arbetar intresseorganisationerna främst för att försvara och företräda medlemmarnas ekonomiska intressen. I praktiken har denna syn medfört att framförallt intresseorganisationer såsom arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer har varit föremål för intresse i forskningen (Feltenius, 2004). Det korporativa perspektivet har således inriktat sig på en betydelsefull men relativt snäv krets av organisationer.

Det korporativa perspektivet har alltså, till skillnad från folkrörelseperspektivet, problematiserat civilsamhällets relation till staten. Trots att intresset till stor del har riktats mot organisationer som på olika sätt har varit positiva till samverkan med staten, och att relationen i viss mån har kännetecknats av ömsesidighet och jämspelhet, åskådliggör den korporativa forskningen att relationen varken har varit oproblematisk eller oomstridd. Bo Rothstein (1992) har bland annat visat att den korporativa relationen över tid framför allt har stärkt producentintressens roll gentemot staten genom de resurser som de fått i förvaltningsledet. I vissa fall har organisationerna också försvårat eller förhindrat för staten att genomföra vissa förändringar. Däremot när det gäller medborgar- eller välfärdsintressen såsom nykterhetsorganisationer, miljöorganisationer och elev- och föräldraorganisationer är utvecklingen snarare den motsatta. Dessa organisationer har, från att ha haft en stark position gentemot staten, försvagats allt mer i takt med att samarbetet fortlöpt. Förutom detta har forskning visat att även om den korporativa modellen hade sina tydliga

förtjänster var den inte helt och hållet demokratisk. Organisationerna har inte alltid främjat allmänintresset utan de korporativa beslutssituationerna har resulterat i att särintressen gynnats på allmänintressets bekostnad (Öberg, 1994).

Den kanske tydligaste signalen på spänningar mellan organisationerna och staten är särskilt framträdande då Svenska arbetsgivarföreningen 1991 och sedermera i stort sett samtliga intressen, folkrörelser och intresseorganisationer drog sig ur som representanter i flera statliga styrelser och myndigheter. Omställningen innebar att de mest typiska kännetecknen för den korporativa strukturen försvann (Rothstein and Bergström, 1999). En förklaring till den förändrade relationen som har anförts är statens förändrade syn på relationen till organisationerna. En statlig utredning (SOU, 1985:40) hade dessförinnan ifrågasatt de organiserade intressenas direkta representation i statliga ämbetsverkens styrelser. För att öka styrbarheten i förvaltningen föreslogs att organisationerna istället borde ha rådgivande funktioner. Andra orsaker till förändringen som har anförts som förklaring är ekonomisk-strukturella, ideologiska, förändringar i civilsamhällets interna struktur samt internationaliseringen (Rothstein and Bergström, 1999). Vad som emellertid är viktigt att uppmärksamma är att forskningen visar att relationen mellan organisationerna och staten inte var helt oproblematiske. I grunden indikerar detta att organisationernas ideologier, handlingsmönster och karaktär inte sammanföll med statens och att det bland organisationerna fanns en inneboende men i grunden sund skepsis mot ett alltför nära samarbete med statsmakten.

Civilsamhället

En stor del av den samhällsvetenskapliga forskningen om det svenska organisationslivet under 1900-talets andra hälft har alltså tagit sin utgångspunkt från begreppen folkrörelser och korporatism. Den här forskningen har bidragit med betydelsefull kunskap, framförallt om det svenska organisationslivets uppkomst, utveckling och korporativa tradition men lider brist på en djupare analys om relationen mellan det civila och offentliga samhället. Mot bakgrund av den historiska tillbakablicken visar det här avsnittet på vilka sätt begreppet civilsamhället kan bidra med ny kunskap om relationen mellan det civila och offentliga samhället.

För det första, erbjuder begreppet civilsamhället en teoretisk grund för att studera hela den flora av formella och informella nätverk, sammanslutningar och organisationer som faktiskt utgör det svenska organisationslivet. Som den historiska tillbakablicken visar kom folkrörelseperspektivet i allmänhet att omfatta en relativt snäv krets av organisationer och i synnerhet de som organisatoriskt och/eller ideologiskt stod den politiska makten nära. Även det korporativa perspektivet inbegrep en relativt begränsad krets av organisationer för analys. Intresset riktades generellt mot organisationer som har haft; för staten betydelsefulla maktresurser, en vilja till samarbete, en positiv inställning till den politiska frågan och som de facto bjöds in samtal. I stora drag handlade det om fack- och arbetstagarorganisationer. Organisationer utan dylika maktresurser, med inga eller sporadiska kontakter med staten eller som har varit i grunden kritiska till ett samarbete inrymdes således inte i en korporativ analys. I kontrast till dessa försöker begreppet civilsamhället att komma åt alla mer eller mindre organiserade sammanslutningar som befinner sig mellan offentliga institutioner och näringslivs- och marknadsaktörer. Som så många andra begrepp inrymmer även termen civilsamhället olika definitioner och innebörder. Spännvidden är stor och i den samlade litteraturen återfinns en rad olika definitioner. Gemensamt för samtliga bestämningar, och för flertalet av de sätt som begreppet tillämpas i svensk och internationell forskning, är emellertid att civilsamhället betraktas som en sfär eller arena som är relativt autonom från staten och marknaden och som inbegriper olika typer av sammanslutningar, rörelser och frivilligorganisationer (Svedberg and Trädgårdh, 2006; Volkhart, 2005).

För det andra, inbegriper begreppet civilsamhället en teoretisk utgångspunkt för att problematisera relationen mellan det civila och offentliga samhället med utgångspunkt från civilsamhällets autonomi och separering från stat och marknad (Cohen and Arato, 1995). Såväl folkrörelseperspektivet som det korporativa perspektivet har studerat relationen utifrån ett ideologiskt perspektiv och en begreppsapparat där staten har tenderat att utgöra en del av (folkrörelseperspektivet) eller en "samarbetspart" till (det korporativa perspektivet) civilsamhället. Mindre utrymme har ägnats åt analyser av grundläggande ideal och konfliktlinjer som finns mellan det civila och offentliga samhället. Trots samarbetsanda och "ömsesidighet" i relationen pekar tidigare forskning också på inneboende dimensioner av konflikt som kan klarläggas med en dikotom analytisk utgångspunkt.

I anslutning till de överenskommelser som tar form inom offentlig förvaltning blir en problematisering av relationen en angelägen fråga för såväl forskare som praktiker. Att två aktörer med i grunden olika logiker och organisationsprinciper ska samsas under en gemensam paroll är inte helt oproblematiskt. Civilsamhällets organisationer, som främjar sina särintressen, möter en stat och en kommun som har allmänintresset och opartiskhet för ögonen. Frivilliga och ideella verksamheter med egna mål och ambitioner möter en professionell offentlig aktör där jämlikhet och universalitet är centrala ledstjärnor. Demokratins kanske viktigaste kritiker gör gemensam sak med en av sin främsta motpart. Samverkansformer som vi ser tar form inom offentlig verksamhet utmanar och prövar dessa principer som är grunden för en demokrati. I vilka avseenden dessa värden försvaras eller utmanas är i grund och botten en empirisk fråga. Begreppet civilsamhället kan i detta sammanhang bidra till att identifiera, problematisera och ompröva dessa konfliktlinjer utifrån en alternativt teoretiskt utgångspunkt och därmed kasta nytt ljus över såväl det svenska organisationslivets autonomi som dess relation till stat och marknad.

För det tredje har begreppet civilsamhället globala anspråk (Anheier, et al., 2001; Kaldor, 2004). Som illustrerats ovan har folkrörelseperspektivet och det korporativa perspektivet varit starkt knutna till den nationella respektive den skandinaviska kontexten med en tydlig koppling till folkrörelsernas historiska roll och den specifika korporativa relationen. Civilsamhället är från den utgångspunkten ett internationellt etablerat begrepp som tar fasta på de horisontella och gränsöverskridande band som finns mellan nationellt orienterade organisationer i olika länder (Wapner, 1997). I en omvärld där den lokala, regionala, nationella och internationella politiken tenderar att bli mer ömsesidigt sammankopplade kan ett mer gränsöverskridande begrepp ge viktiga jämförande perspektiv på såväl det svenska organisationslivet i allmänhet och relationen mellan det civila och offentliga samhället i synnerhet.

Referenser

- Amnå, E. (1995) *Ideell verksamhet, förutsättningar, organisering och betydelse: Handlingsprogram för forskning*. Civildepartementet, Ds 1995:30, (Stockholm: Fritzes offentliga publikationer).
- Amnå, E. (2005) "Scenöppning, scenvridning, scenförändring". I Amnå, E. (ed.) *Civilsamhället, Några forskningsfrågor* (Stockholm: Riksbankens jubileumsfond, Gidlunds förlag).
- Anheier, H., Glasius, M. and Kaldor, M. (2001) "Concepts of Global Civil Society". I Anheier, H., Glasius, M. and Kaldor, M. (eds.) *Global Civil Society 2001* (Oxford: Oxford University Press).
- Back, P.-E. (1967) *Sammanslutningarnas roll i politiken 1870-1920* (Lund: Studentlitteratur).
- Cohen, Jean och Arato, Andrew (1995), *Det civila samhället och den politiska teorin*, Göteborg: Daidalos.
- Dahlkvist, Mats. (1995), 'Det civila samhället i samhällsteori och samhällsdebatt. En kritisk analys'. I Trädgårdh, Lars (red.) *Civilt samhälle kontra offentlig sektor* (Stockholm: SNS Förlag).
- Engberg, Jan (1986) *Folkrörelserna i välfärdssamhället*, Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Feltenius, David (2004), *En pluralistisk maktordning? Om pensionärsorganisationernas politiska inflytande*, Umeå: Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
- Heckscher, Gunnar (1951), *Staten och organisationerna*, Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag.
- Isling, Åke (1975) *Folkrörelserna i ny roll,?* Stockholm: Sober Förlag AB.
- Johansson, Hilding (1954), *Folkrörelserna*, Stockholm: Ehlin, Folkbildningsförlaget.
- Johansson, Hilding (1980), *Folkrörelserna i Sverige*, Stockholm: Sober Förlag.
- Johansson, Hilding (1993), *Folkrörelser, folkstyre, folkhem*, Malmö: Sober Förlag.
- Kaldor, Mary (2004), *Det globala civilsamhället*, Göteborg: Daidalos.
- Lidskog, Rolf (1995), "Sociologins objekt eller politikens begrepp? Reflektioner kring begreppet 'civilt samhälle'", *Sociologisk forskning*, Volym. 32, Nr 1, 24-31.

- Lundkvist, Sven (1975), "Begreppet folkrörelse - historisk bakgrund och nuläge". I Isling, Åke (red.) *Folkrörelserna i ny roll?*, Stockholm: Sober Förlags AB.
- Micheletti, Michele (1994), *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*, Stockholm: Fritzes.
- Rothstein, Bo (1992), *Den korporativa staten*, Stockholm: Nordstedts.
- Rothstein, Bo and Bergström, Jonas (1999), *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*, Stockholm: SNS Förlag.
- SOU (1985:40), *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning: betänkande av Verksledningskommittén*, Stockholm: Liber, Allmänna förlaget.
- Svedberg, Lars och Trädgårdh, Lars (2006), *Det civila samhället som forskningsfält, Nya avhandlingar i ett nytt sekel*, Stockholm: Gidlunds förlag.
- Trädgårdh, Lars (2007a), "The "Civil society" Debate in Sweden: The Welfare State Challenged", I Trädgårdh, Lars (red.) *State and Civil society in Northern Europe, The Swedish Model Reconsidered*, New York, Oxford: Berghahn Books.
- Trädgårdh, Lars (2007b), *State and Civil Society in Northern Europe, The Swedish model Reconsidered*, New York, Oxford: Berghahn Books.
- Wapner, Paul (1997), "Governance in Global Civil Society". I Young, Oran (red.) *Global Governance*, London: MIT Press, Cambridge.
- Vetenskapsrådet (2003), *Svensk forskning om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser*, rapport 15, Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Wijkström, Filip och Lundström, Tommy (2002), *Den ideella sektorn, organisationerna i det civila samhället*, Stockholm: Sober förlag.
- Volkhart, F. Heinrich (2005), "Studying civil society across the world: Exploring the Thorny issues of conceptualization and measurement", *Journal of Civil Society*, Volym. 1, Nr 3, 211 - 28.
- Öberg, PerOla (1994), *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.