



UPPSALA  
UNIVERSITET

## YTTRANDE

2016-09-05 Dnr UFV 2016/664

Kulturdepartementet

Box 256  
751 05 Uppsala

Besöksadress:  
S:t Olofsgatan 10 B

Handläggare:  
Fredrik Andersson  
Utbildningsledare

Telefon:  
018-471 18 91

fredrik.andersson@uadm.uu.se

www.samfak.uu.se

### **Betänkandet Palett för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13)**

#### **1. Bakgrund**

Uppsala universitet har beretts möjlighet att svara på utredningen för ett stärkt civilsamhälles betänkande Palett för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13).

Yttrandet koncentrerar sig på att kommentera några principiella frågor som lyfts i betänkandet, särskilt avgränsningar och definitioner samt en problematisering av relationen mellan stat och civilsamhälle.

#### **2. Synpunkter på betänkandet**

Utredningen syftar till förslag som kan underlätta för civilsamhället att bedriva sin verksamhet och "därigenom bidra till demokrati, välfärd, folkhälsa, gemenskap och social sammanhållning" (sid 19). Direktiven och förslagen som kommittén arbetat fram omfattar såväl generella åtgärder för att underlätta för det civila samhället att spela en positiv roll i samhället och demokratin, som mer specifika åtgärder som direkt handlar om olika organisationers verksamhetsvillkor (upphandlingsregler, bidragsformer, serveringsfrågor, resegarantiregler, administrativa stöd etc). Vårt remissvar behandlar det förstnämnda och de utgångspunkter och antaganden kommitténs förslag och resonemang vilar på.

#### *Deliberation som del av demokratin*

Vi stödjer utredningens ambition att lyfta fram betydelsen av att stärka dialog och kunskapsutbyte mellan medborgare och de folkvalda för att stärka demokratin. Genom att organisera en dialog med medborgarna, utöver de demokratiska valen i den representativa demokratin, tillförs viktig ny viktig kunskap till

beslutsprocessen och beslutfattare ges möjlighet att argumentera för förslag och beslut i samtal med de grupper och sammanslutningar av medborgare som berörs.

För att nå detta önskar utredningen värna det civila samhällets viktiga roll som röstbärare och opinionsbildare. Man menar att det nya inslag som under senare år utvecklats i form av medborgardialoger inte kan eller bör ersätta dialogen med organisationerna. Utredningen hävdar också att det civila samhällets roll för tilliten i samhället är stor och att detta kräver att man undanröjer hinder mot det civila samhällets organiserade verksamheter. Att de mer formella organisationerna i ett mer digitalt och individualiserat samhälle tappat i medlemsengagemang och präglas av sned social rekrytering bör snarare leda till att staten försöker stärka organisationernas möjlighet att verka då dessa har förmåga att väga samman enskildas synpunkter: "Civilsamhällets organisationer representerar, på samma sätt som enskilda individer gör, olika sär- och egenintressen. Skillnaden är att civilsamhällets organisationer genom sina interna processer väger samman olika åsikter till en, samtidigt som man talar för flera individer" (sid 152). Att de olika organisationerna värnar sina specifika intressen och behov och argumenterar utifrån dessa är inget argument mot dialogen. Det är enligt utredningen den offentliga partens ansvar att väga olika intressen mot varandra.

Utredningens förslag är relativt mångskiftande, men inte särskilt tvingande eller långtgående. Regeringen föreslås årligen rapportera de kontakter och samråd som statliga myndigheter och regeringskansliet haft med det civila samhället. Man pekar vidare ut betydelsen av dialogen i det partsgemensamma forum som tidigare upprättats och förespråkar överenskommelseprocesser på nationell och regional nivå. Utredningen uppmanar också kommuner och landsting att söka dialog med nätverk och mindre formaliserade grupper. Man konstaterar vidare att det inom myndigheterna finns en kunskapsbrist om det civila samhällets villkor och organisationer. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) ges därför ansvaret för informationsspridning, att utreda frågan om orsakerna

bakom den bristande representationen och att med riktade bidrag stödja satsningar på underrepresenterade områden. Skolan ges en kompensatorisk roll genom att i sitt demokratiuppdrag öka de ungas kunskap om civilsamhället och att införliva civilsamhällets roll i demokratin i ett nationellt skolutvecklingsprogram. Man föreslår en särskild delegation för att tillsammans etablera lokala plattformar för det civila samhället i socioekonomiskt utsatta bostadsområden. Myndigheter uppmanas att utveckla metoder och vägledande dokument för sitt arbete mot det civila samhället.

*Hur ska det civila samhället definieras?*

Ett grundläggande problem som utredningen brottas med är vad som ska avses med det civila samhället eller civilsamhällets organisationer. Vi anser inte man löser den frågan tillfredställande och detta skapar också genomgående oklarheter i varje förslag där man uppdrar till myndigheter att på olika sätt förhålla sig till det civila samhället.

Utredningen önskar uttryckligen ha en bred definition i enlighet med regeringens önskan att "bekräfta områdets hela bredd och variation" (sid 63). Kommittén säger sig utgå från riksdagens definition där det civila samhället anges vara "en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen" (sid 63). Utredningen är också öppen för att det civila samhället inte nödvändigtvis består av formella organisationer utan också kan bestå av mer lösligt sammansatta nätverk. Samtidigt görs en avgränsning som både är motsägelsefull och exkluderande: "Det civila samhället avgränsas till aktörer med allmännyttigt syfte eller med syfte att möta behov bland medlemmarna själva. Syftet är därmed inte att skapa ekonomisk vinst för medlemmar, ägare eller andra personer" (sid 64). Här stödjer man sig också på vad regeringen hävdar om vad man anser utmärker ekonomiska föreningar: Dessa "ska främja sina medlemmars ekonomiska intressen och [kan]därmed inte ... anses ha ett allmännyttigt eller ideellt syfte" (sid 69) och ska därför inte heller räknas till det civila samhället. Men utredningen tycks därmed också utesluta delar av vad

riksdagens definition torde innefatta, nämligen traditionella intresseorganisationer, fackföreningar och liknande organisationer där människor frivilligt slutit sig samman för att agera "för gemensamma intressen". Ett gemensamt intresse för exempelvis fackföreningars medlemmar kan givetvis handla om inkomst (d.v.s. ekonomiskt intresse). Men också företeelser som arbetsmiljö eller andra förhållanden som knyter an till medlemmarnas gemensamma behov. Och sådana organisationer baserar sin verksamhet också på idéer om vad som ligger i samhällets bästa. Utifrån en oklar tolkning av begreppen intresse respektive behov avgränsar sig utredningen härmed också från vad som i forskningen vanligen brukar innefattas i "civila samhället".

Å ena sidan finns således en insikt om att alla organisationer värnar sina specifika intressen och att ansvaret för att väga olika intressen mot varandra ligger på de folkvalda. Å andra sidan avgränsas det civila samhället – vilket bör stärkas och med vilket man uppmanar till dialog med – till de idéburna organisationer som uppfattas ha ett ideellt syfte och det gemensamma bästa för ögonen.

Utredningen håller sig efter den inledande begreppsdiskussionen genomgående med uppräknningar av olika typer av organisationer och exempel på idéburna organisationer på företrädesvis det sociala området som uppfattas som demokratiska och som inte är fackliga eller företräder olika yrkesgrupper. Fokus ligger nästan uteslutande på de organisationer som på senare tid kommit att bli behövda parter i statens försök att lösa problem i välfärdsproduktionen och att dessa kan erbjuda lösningar inom ramen för den växande privata marknaden som utvecklats inom sektorn.

*Främjar alltid organisationer i det civila samhället det allmänna bästa?*

Avgränsningen av det civila samhället till att utgöras av s.k. allmännyttiga ideella föreningar är olycklig. Detta skapar en oklarhet i med vilka myndigheterna ska relatera till. Vänder man på det hela så uppstår frågan vilka relationer det offentliga ska ha till de grupper som vanligen räknas in i "det civila samhället"

men som här inte finns med eller till de föreningar och grupper som inte uppfyller idealbilden av den ideella sektorn.

Uppmaningen till myndigheter och kommuner att också öppna sig för lösligare organiserade grupper och nätverk ökar på denna osäkerhet i bedömningen av vilka som ska bjudas in till dialog och vilka man inte ska samverka med.

I sin beskrivning av det civila samhällets organisationer anses exempelvis att ett generellt karaktärsdrag är att dessa är demokratiskt uppbyggda och bidrar till tillit och sammanhållning i samhället. Utredningen diskuterar visserligen, och då mycket kort, att det finns organisationer som räknas till det civila samhället som saknar demokratisk uppbyggnad eller åsidosätter den. Man noterar också att det finns organisationer som snarare bygger intern sammanhållning och att det finns forskning som kan peka på att sådana snarare motverkar tilliten. Men i grunden ses de ideella föreningarna och organisationerna demokratiska sammanslutningar som ser till allmännyttan och ett kitt som bygger förtroende i samhället. Ett vägledande kriterium för att myndigheterna att gå i dialog med organisationerna synes vara att de utvalda uppfyller vissa värden: "I det sammanhanget blir organisationernas vilja till öppenhet, transparens och demokrati central för civilsamhällets roll i demokratin" (sid 112).

Grundproblemet här är att man inte skiljer på dialog och samverkan. Det är helt rimligt att ställa krav på demokrati och öppenhet på de organisationer som önskar delta i den offentliga välfärdsproduktionen för vilket det offentliga har det politiska ansvaret. Det är långtifrån lika rimligt att inte föra dialog i policyfrågor med alla typer av organisationer. Insikten att varje organisation ser till sitt egenintresse och att ansvaret för att väga olika intressen mot varande åligger det offentliga, vilket lyfts fram i några andra passager, borde leda utredningen till att öppna dialogen med hela kartan av organiserade intressen. Sett utifrån ett systemperspektiv på demokratisk deliberation är det inte alls självklart att de grupper som deltar i samtalet behöver vara demokratiska för att de ska tillföra viktig information och kunskap i beslutsprocessen.

*Det korporativa samhällets återkomst?*

Utredningen saknar ett historiskt perspektiv vilket gör att man inte på djupet tar sig an hela den diskussion som sedermera ledde till avkorporatiseringen under början på 1990-talet. I korthet gick 'den svenska korporativismen' ut på att staten samverkade med vissa utvalda organisationer (företrädesvis näringslivets parter som arbetsgivare och fackföreningar, men också lantbrukets organisationer och exempelvis nykterhetsrörelsen). Det var i grunden en utbytesmodell. Organisationerna gavs av staten inflytande och resurser mot att dessa i sin tur kunde bibringa staten expertkunskap men också lugn och stabilitet (genom disciplinering av medlemmarnas krav). Kritiken kom så småningom att handla om två saker: bristande demokrati och "infångning" av organisationerna. Det demokratiska problemet bestod i ojämlikt demokratiskt inflytande. De korporativa arrangemangen utgjordes av alltifrån deltagande i övergripande överenskommelser, styrelser, nämnder och utredningar till att implementera offentlig politik och ledde enligt kritikerna till att de medborgare som ingick i dessa utvalda sammanslutningar fick en extra röst genom att få extra politiskt inflytande vid sidan av de traditionella politiska kanalerna. De som stod utanför den privilegierade organisationen missgynnades i det politiska samtalet. Infångningsproblemet innebar snarare att organisationen tvingades ge avkall på mål och medlemskrav behövde motverkas för att erhålla de resurser som fanns inom räckhåll. Organisationerna fångades in av den offentliga samtalspartnern vilket dämpade kraven men också i grunden förändrade organisationens karaktär från medlemsorganisation till en centraliserad företrädare för ett gruppintresse. Debatten ledde sedermera till en avkorporatisering av de svenska myndigheterna och en förändrad styrning.

I utredningen diskuteras kortfattat om riskerna med att det offentliga kan tänkas koppla myndighetsuppgifter till organisationerna och att krav på rutiner och regelverk knyts till de överenskommelser och verksamheter som samverkande organisationer deltar i. Efter hänvisning till forskning som

faktiskt ger stöd för att kritik mildras, framför allt om det rör sig om organisationer inriktade på service, drar man ändå slutsatsen att det inte finns någon "motsättning mellan rollen som röstbärare och rollen som utförare så länge som valet utgår från vad medlemmarna i eller grundarna av en organisation önskar och beslutar" (sid 162). Det är upp till organisationerna själva att besluta om man önskar delta eller inte menar man. Här anser vi att utredningen gör det för enkelt för sig. Att kritik mildras eller undanhålls för att man befinner sig i en beroendeställning till det offentliga är i sig allvarligt. Och man reflekterar inte alls över att det civila samhälle man önskar förstärka i sin roll som röstbärare riskerar att förändras till sin karaktär – verksamhetens inriktning; synen på medlemskap och medlemmarnas engagemang – när man ingår i en mer intim relation med det offentliga regelverket. Den kortsiktiga effekten av en "överenskommelse", vilket organisationen självständigt beslutar över, kan ge status och resurser och ses som något positivt av såväl ledning som medlemmar. Men på lång sikt riskerar organisationens bas och målsättningar att förändras.

Problemet med det ojämlika inflyandet diskuteras summariskt i ett avsnitt om det "kumulativa medborgarskapet" (sid 149f). Förslagen som direkt handlar om att få in "andra röster i kören" är emellertid vaga och mycket allmänna. Här hade önskats en mer utvecklad diskussion. Måhända ligger detta utanför utredningens direktiv. Lösningen i utredningen handlar mer om hur man ska underlätta för och stärka civilsamhällets kontakter med dessa grupper. Indirekt finns en beröringspunkt i utredningens fokus på att stärka den sociala sammanhållningen i samhället. Hit hör förslagen underlätta för organisationer att etablera verksamhet i socialt utsatta områden, de utredningsdirektiv som man önskar ge MUCF att utreda orsakerna till det ojämlika deltagandet i det civila samhällets organisationer och i förslaget att bilda en delegation för att skapa lokala plattformar i utsatta områden. Men det principiella grundproblemet att organisationsmedlemmar ges en "extra röst" i förhållande till icke organiserade berörs egentligen inte.

### **3. Beredning**

Yttrandet har utarbetats av den sakkunnige experten professor Torsten Svensson, statsvetenskapliga institutionen.