



Civilsamhället

Li Bennich-Björkman *Ylva Stubbergaard*
Axel Hadenius *Gunnar Sundgren*
Ulla Herlitz *Lars Svedberg*
Eva Jeppsson Grassman *Håkan Thörn*
Staffan Larsson *Lars Trägårdh*
Lena Lindgren *Emil Uddhammar*
Klas Sandell
Redaktör Erik Amnå



Demokratiutredningens forskarvolym VIII



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 1999:84

Förord

Ett av Demokratiutredningens uppdrag är att summera och värdera de senaste årens demokratiutredningar och demokratiforskning, ett annat att stimulera det offentliga samtalet om demokratin. Av de skälen har redan åtskilliga demokratiforskare medverkat på våra temaseminarier runtom i landet liksom i flera av våra debattorienterade småskrifter. Av de skälen har också den här boken kommit till.

Den här boken är en i en serie av tretton böcker där drygt ett hundra forskare inom samhällsvetenskap och humaniora kommer att belysa olika aspekter av den svenska folkstyrelsens utveckling. Författarna är verksamma inom drygt tio vetenskapliga ämnesområden. Artiklarnas vetenskapliga kvalitet har vanligtvis säkerställts genom att författarnas kollegor granskat dem inom ramen för institutionernas forskarseminarier.

Forskarvolymerna har tillkommit efter en genomgång av den demokratirelevanta forskning som pågår på universitet och högskolor. En del forskare har ombetts att redovisa forskningsläget jämte sina egna, pågående eller nyligen avslutade studier. Andra har fått uppdraget att genomföra studier inom områden som forskningen eftersatt men som Demokratiutredningen behöver kunskap om. Tack vare att nästan alla som blivit ombedda också lämnat ett bidrag har denna breda, om än långt ifrån fullständiga exponering av vår nationella kunskap om demokratin blivit möjlig. Att forskarna ser det som en del av sin yrkesroll att leverera underlag för det offentliga samtalet är värt att notera med tillfredsställelse. Inte för att forskarna skulle sitta inne med alla svaren. Men för att deras olika teoretiska infallsvinklar och verklighetsbilder kanske kan göra det politiska samtalet mer insiktsfullt.

Förhoppningen är nu att dessa texter ska kunna läsas med behållning även utanför forskarsamhället. Det betyder inte att författarna förenklat svåra orsakssammanhang. Men jag bad dem ”skriva så att texten blir läsbar för inte bara forskare inom andra ämnesområden utan även för en allmänbildad medborgare. Detta kan kräva viss återhållsamhet med inomvetenskapliga jargonger. Särskilt svåra och komplicerade tankegångar kan behöva en något större pedagogisk

omsorg än vanligt”. Av samma skäl har Eva Dahlström biträtt med en språklig granskning av nära nog alla texter i den här volymen.

Civilsamhället

Civilsamhället och det sociala kapitalet blev två av nittioalets mest använda begrepp inom samhällsforskningen. Båda refererar till hur och var någonstans demokratis grundläggande värden, förhållningssätt och färdigheter utvecklas medborgare emellan. Det bygger på en insikt om att utan demokrater stannar demokratin. Mot medborgare som varken kan eller vill ta det ansvar folkstyrelsen kräver förslår inga institutionsbyggen. Begreppen rör vid demokratis allra grannaste rottrådar. När i synnerhet begreppet ”civilsamhället” importerades till Sverige blev det emellertid ideologiskt så exploaterat och med tiden så oklart, att det nära nog föreföll otjänligt för vetenskapligt bruk, vilket *Lars Trägårdh* också påpekar i sitt inledande kapitel. Han börjar med att lokalisera debatten om civil-samhället i den internationella samtiden. Det för honom bland annat till östeuropeiska och latinamerikanska dissidentmiljöer men också till den svenska vänster/höger-debatten. Därifrån försöker han historiskt förklara hur det svenska arvet av både en stark stat och ett brett deltagande i sockenstugans angelägenheter smält samman i ett statsbärande parti. Det svenska civilsamhället har därigenom, anser han, en mycket stark koppling till ett nationellt och nationalstatligt projekt. I jämförelse med t.ex. det tyska civilsamhället har därför det svenska betydligt svårare att utvecklas mot en transnationell, civil arena. Somliga menar att ekonomins globalisering kan matchas av ett globaliserat civilsamhälle. Men, menar Trägårdh, den svenska nationalstatscentrerade traditionen hämmar en sådan utvidgning av folkstyrelsens territorium. Den något motsägelsefulla slutsatsen skulle alltså vara, att ett starkt svenskt civilsamhälle motverkar folkstyrelsens utbredning.

Utifrån sina jämförande studier av demokratiska statsskick betonar *Axel Hadenius* hur beroende demokratierna är av demokrater med särskilda färdigheter och kvaliteter. Demokratin behöver humankapital, dvs. individer med särskilda attityder, kunskaper och kontakter men också tid och ekonomi. Men det räcker inte. Det är också beroende av ett socialt kapital, ett tillitsfullt samarbete mellan medborgare. Det betyder ingalunda att institutionerna är oviktiga. Vi vet t.ex. numera ganska väl att demokratin gynnas av uthålliga former av pluralism och medverkan, en regelstyrd statsapparat och

decentralisering. Hadenius ser dock att de gamla betingelserna för medborgarlig medverkan i Sverige inte längre gäller i samma utsträckning. Hans slutsatser handlar om att dels öka de politiska och administrativa kontrollinstitutionerna, dels skapa former för ökat deltagande genom bl.a. rätt till folkinitiativ för folkomröstningar, direkt medborgarmedverkan och mindre kommuner.

Deltagandet är ett centralt demokrativärde även för *Emil Uddhammar*. Han ifrågasätter hur ansvaret, finansieringen och produktionen i det svenska välfärdssamhället fördelats mellan staten, företagen, den ideella sektorn och familjen. Hans utgångspunkt är att civilsamhället är en värdefull injektionskälla för den politiska demokratin och att den enskildes möjligheter att påverka sin vardag har ett egenvärde. Uddhammar hävdar att det mycket väl skulle gå att ge alla medborgare lika välfärdsservice genom arrangemang utanför den statliga och kommunala produktionen. Han river därmed loss civilsamhället från dess tämligen fasta förankring i och relation till den offentliga sektorn. Genom skattefinansierade checker eller socialförsäkringar menar han att man kan lämna öppet för olika producenter att verka i olika samarbetsmönster för olika tjänsteområden. På det sättet skulle bl.a. ett lokalt deltagande och en självförvaltning kunna förstärkas. Genom att låta brukarna medverka och ge dem en större valfrihet, skulle en legitimitetshöjande pluralism kunna skapas i den svenska folkstyrelsen, anser han.

Vad medborgarna redan nu gör för varandra i och utanför föreningslivet har *Eva Jeppsson Grassman* och *Lars Svedberg* undersökt i två stora befolkningsstudier, 1992 och 1998. Tidpunkterna innebär att jämförelser kan göras inte minst mot bakgrund av de betydande förändringar som skedde inom den offentliga sektorn mellan de åren. Glädjande nog ser forskarna inga tecken på att det svenska sociala kapitalet håller på att förfalla. Deras resultat visar nämligen att det frivilliga arbetet fortfarande är omfattande och t.o.m. svagt ökande, särskilt inom de socialt inriktade organisationerna. Det är framför allt kvinnorna som ökar sina insatser. Det är mycket märkbart inom Svenska kyrkan men även inom t.ex. idrotten. Mönstret är också att de som har tillgång till olika slags informella nätverk är mer engagerade i frivilligt arbete än andra. Den som redan gör mycket tenderar nu göra mer.

Det frivilliga föreningsengagemanget är dock inte ett sätt för medborgarna att kompensera för bristande resurser i andra sammanhang. Det finns ett slags kumulativitet i medborgarskapet. De högutbildade arbetar mer än andra med frivilligarbete. Varannan medborgare har tillgång till minst ett varaktigt nätverk där de träffas och

gör saker tillsammans. För första gången har också de äldres (75 till 84-åringarnas) aktiviteter mätts. Mer än några andra medborgare gäller deras frivilligarbete socialt inriktade verksamheter inom pensionärsorganisationer, humanistiska organisationer och kristna trosamfund.

Föreningslivets klassmönster innebär dock att var fjärde svensk inte alls är engagerad i den här typen av sociala aktiviteter och inte heller tillhör något nätverk. Dessa medborgare återfinns mestadels bland storstadens lågutbildade låginkomsttagare utan någon familjetradition av föreningsliv. Däremot finner författarna inga belägg för att föreningslivet skulle utmärkas av stora skillnader mellan olika etniska grupper.

Civilsamhället har på senare tid fått konkurrens som kanal för medborgerligt inflytande. *Ylva Stubbergaard* analyserar vad brukarråden och liknande nya politiska arenor innebär för medborgarskap och föreningsliv. Med hjälp av tre olika medborgarideal granskar hon vad brukarråden har för betydelse inom några skolor¹. För egen del betraktar hon dem som tämligen självklara inslag i en förvaltning som numera har hand om allt fler av de frågor som medborgarna anser vara viktiga men som tidigare avgjordes av representativt-demokratiska styrelser och nämnder. Hennes resultat föranleder viss tilltro till de nya arenorna. Även om inte förvaltningschefernas makt nödvändigtvis minskar, kan deltagandet ändå utveckla viktiga medborgarskapsvärden. Hon är dock bekymrad över att civilsamhällets egna organisationer löper risk att urholkas när myndigheterna ombesörjer även deltagandet. För att inte representativiteten skall bli svag behövs ett vitalt föreningsliv. Att vara kund är inte detsamma som att vara medborgare.

I samma skärningspunkt mellan statens organisationer och civilsamhällets iakttar *Lena Lindgren* på nationell nivå samma risker som *Stubbergaard* gör på den lokala. Den "fria och frivilliga" folkbildningens pluralistiska idéer kontrasteras mot den korporativism, kooptering och (brittiska form för) kolonisation som utmärker statens styrning av de 2,4 miljarder kronor som årligen anslås till Folkbildningsrådet, folkbildningens eget självförvaltningsorgan. Hon varnar för följderna vad avser folkbildningens demokratiska legitimitet.

Det paradoxala är dock att samtidigt som folkbildningens organisationer inlemmas alltmer i staten, verkar studiecirkelnas

¹ I forskarvolym VI *Det unga folkstyret* analyseras fler erfarenheter av föräldra- och elevinflytande inom skolan.

verksamheter bli alltmer fjärrade från sina folkrörelser. De lämnar därmed inte samma direkta bidrag till samhällsutvecklingen som förr och det kan vara frestande att skruva ned de demokratiska förväntningarna på dem. Men *Staffan Larsson* menar att en av deras funktioner alltså är att vara ett "mänskligt humanistiskt vattenhål" för ett civilt samhälle - om än inte för de politiskt marginaliserade medborgarna. Det skulle alltså inte vara tack vare utan trots ihärdiga försök från såväl staten som folkrörelserna att förmå dem att vara nyttiga instrument i ett samordnat nationellt projekt som de spelar en civilisatorisk roll. Folkbildningen skulle alltså ha en seglivad resistensförmåga att värna och vårda ett fritt och frivilligt bildningsideal.

Med vad är det mer bestämt för värden som folkbildningen befordrar? Kanske den svenska folkbildningens främsta demokratibidrag mer kan liknas vid en fri lek, ehuru allvarsam, än en disciplinerad medborgarträning? Även *Gunnar Sundgrens* studier av cirkelverksamheter visar, att folkbildningens breda, humanistiska bildningsideal övervintrat. Uppenbarligen har cirklarna annat för sig än att implementera kollektivistiska samhällsprogram. De utvecklar ett demokrativärde som tydligt präglas av att deltagarna är vetgiriga, nyfikna gemenskapssubjekt i en frihetligt orienterad verksamhet. Inte minst i jämförelse med andra utbildningsformer framstår denna särart som särskilt demokratiskt värdefull.

Så kanske inte steget mellan folkbildningens och populärkulturens demokratibidrag är så stort som termerna antyder? De bearbetar ju på olika sätt makten över känslan. De utgör platser för en kollektiv normbildning. De skapar kitt av identifikation och utlevelse. Men onekligen finns det också klara kontraster. När *Li Bennich-Björkman* avtäcker populärkulturens medborgardygder träffar hon visserligen på centrala demokrativärden av mångfald, öppenhet och tolerans. Men arenan i pratshowernas och dokumentärsåpornas värld är privat. Och om de gestaltar ett demokratiideal är det ett ideal som varken gynnar den kollektiva problemlösningen eller den kollektiva självförståelsen. Snarare breder de ut en postmodern medborgardygd där det är integritets-kränkande att propagera för lösningar på andras problem. När "känslomakarna" ställer intimsfären i centrum, blir partipolitik närmast ett övergrepp.

Klas Sandell och *Ulla Herlitz* analyserar vad platserna där vi bor och vistas har spelat och alltså spelar för roll för vårt medborgarskap. Samtidigt som de har en stor betydelse för vår identitet urskiljer Sandell historiskt något han kallar "fritidens maktlösa plats-identitet". Han ser att den del av civilsamhället som utmärks av

friluftaktiviteter blir alltmer individualistiskt, aktivistiskt och platsberoende. Han uppmärksammar vad de platser där vi tillbringar vår fritid spelar för roll för oss som individer, kulturbärare och medborgare. Han menar att den nya, etniska sammansättningen påkallar ett nytt, mer medvetet förhållningssätt till platsens betydelse för medborgarskapets utveckling. Miljöproblemens globalisering påkallar också en analys landskapsidentitetens skalförskjutningar. Går det t.ex. att skapa en ”global-kosmisk hemkänsla” i en tid av växthuseffekter och ozonuttunnig?

Att identifieringen med en plats, en bygd får alldeles tydliga politiska effekter, visar Ulla Herlitz. Hennes studier av hur tiotusentals medborgare nu organiserar sig i lokala utvecklingsgrupper innehåller tydliga motsättningar mellan ett civilsamhälle och en representativt-demokratiskt styrd offentlig sektor. Partipolitiken står i regel inte högt i kurs hos den nygamla bygderörelsen. Ibland är det inte ens rumsrent att vara förtroendevald. Här skyltar ingen med sina partisympatier. En nyorganiserad kärlek till byn, häradet och andra territoriella enheter vi knappt kan stava till längre tvingar också partipolitiska idologier att retirera. I deras ställe ser Herlitz hur ”platsideologier” utvecklas i deras ställe för att vägleda det politiska handlandet. Häri ser hon ett embryo till en självstyrelsemodell där (stor)kommunens politiker och tjänstemän omskolas till specialister åt samhällsföreningarna.

Herlitz empiriska studier illustrerar väl hur ”nya” sociala rörelser – ofta med en global, civil karaktär – yrkar på en omprövning av demokratis former och traditionella begrepp. *Håkan Thörn* hävdar att de inte sällan, kanske något paradoxalt, samtidigt tvingar fram en utvidgning av demokratis gränser: De vill ha upp fler och andra typer av frågor på den politiska dagordningen. Det rör sig alltså inte bara om nya rörelser inom befintliga politiska fält utan om försök att etablera ny politik. Vänster/höger-skalan bryts. Nationalstaten som den politiska bottenplattan ersätts av en global universalism. Thörn är, liksom för övrigt Trägårdh, övertygad om att civilsamhället just genom att försöka överskrida nationalstatens inte bara territoriella begränsningar kan innebära både problem och lösningar i den svenska folkstyrelsens utveckling. Med sin betoning av nya kollektiva och individuella politiska dimensioner kan de nya sociala rörelserna innebära en nytändning av folkstyrelsen. De utnyttjar medvetet det nya mediarummet i symboliska civila olydnadsaktioner. De för fram nya demokratiska anspråk som ifrågasätter såväl formerna som innehållet i demokratiskt fattade beslut. De gör det privata politiskt när de politiserar identiteter i olika slag av livs-

politik. Men till skillnad från populärkulturen sker detta utan att individualisera. Snarare vill dessa rörelser omförhandla relationen mellan individen och kollektivet. Men deras relation till folkstyrelsen är inte enbart progressiv. Somliga av de nya sociala rörelserna, ofta organiserade i nätverk, innehåller också anstötliga drag. Beroende bl.a. på hur de bemöts av det rättsliga och politiska etablissemanget kan de utveckla en antidemokratisk, sekteristisk fundamentalism.

Thörn slår därmed en brygga inte bara mellan många av bidragen i den här volymen utan också till flera andra av våra forskarvolymmer. Det gäller exempelvis nummer II *Demokrati och medborgarskap*, där de demokratiteoretiska alternativen, ekologins demokratiteoretiska utmaningar och den feministiska demokratiforskningen behandlas närmare. Det gäller även flera av de kommande volymerna, t.ex. *Globalisering* (IX), *Demokratins estetik* (IV) och *Politikens medialisering* (III).

Demokratiutredningens ledamöter har inte tagit ställning till de olika uppsatsernas innehåll. Varje författare ansvarar själv för innehållet i sitt bidrag.

Erik Amnå
Huvudsekreterare

Innehåll

DET CIVILA SAMHÄLLET SOM ANALYTISKT BEGREPP OCH POLITISK SLOGAN	13
<i>Lars Trägårdh</i>	
MEDBORGARSKAP, SOCIAL KONTEXT OCH INSTITUTIONER. PERSPEKTIV PÅ SVENSK DEMOKRATI	61
<i>Axel Hadenius</i>	
OM CIVILSAMHÄLLET ROLL FÖR DEMOKRATI OCH VÄLFÄRD	81
<i>Emil Uddhammar</i>	
MEDBORGARSKAPETS GESTALTNINGAR. INSATSER I OCH UTANFÖR FÖRENINGSLIVET	121
<i>Eva Jeppsson Grassman och Lars Svedberg</i>	
DEN GODA MEDBORGAREN SOM FÖRENINGSMEDLEM OCH BRUKARE. OM POLITIK PÅ NYA ARENOR	181
<i>Ylva Stubbergaard</i>	
DET IDEALISERADE FÖRENINGSLIVET	213
<i>Lena Lindgren</i>	
STUDIECIRKELDEMOKRATIN	243
<i>Staffan Larsson</i>	
FOLKBILDNING – FRÅN JÄMLIKHET TILL FRIHET?	281
<i>Gunnar Sundgren</i>	
KÄNSLOMAKAREN. POPULÄRKULTURENS MAKT OCH MEDBORGARROLLENS FÖRÄNDRING	305
<i>Li Bennich-Björkman</i>	
VEM TILLHÖR LANDET? OM FRILUFTSLIV OCH FOLKSTYRETS JORDBUNDENHET	347
<i>Klas Sandell</i>	

BYGDENS ORGANISERING	381
<i>Ulla Herlitz</i>	
NYA SOCIALA RÖRELSER OCH POLITIKENS GLOBALISERING. DEMOKRATI UTANFÖR PARLAMENTET?	425
<i>Håkan Thörn</i>	
FÖRFATTARPRESENTATIONER.....	469

Det civila samhället som analytiskt begrepp och politisk slogan

Lars Trägårdh

Civilt samhälle kontra offentlig sektor

Så sent som sommaren 1992 framstod begreppet ”det civila samhället” som tämligen främmande för de flesta svenskar, inklusive politiskt initierade debattörer.¹ När det sedan lanserades med viss polemisk frejd av forskare som stod Timbrohögern nära, reagerade inte oväntat många skribenter hemmahörande på den politiska vänsterkanten med stor misstänksamhet. Man uppfattade begreppet som ett diskursivt led i en strategi, vars syfte var ingenting mindre än att ”nedmontera” den offentliga sektorn; ”ett systemskifte som bara kan jämföras med 30-talets,” som en debattör uttryckte det.²

I dag framstår denna teckning av det civila samhället som del av ett nytt språk av ”kusligt omladdade politiska begrepp” som överdriven.³ Snarare än att entydigt förknippas med en nyliberal eller socialkonservativ kritik av välfärdsstaten, har begreppet kommit att användas på mycket mera odramatiskt men samtidigt diffust sätt. Sålunda kunde en forskare, Karin Busch Zetterberg, bara ett par år efter debatterna 92/93 skriva att ”det vi kallar civilsamhället betecknar något självklart för vanliga människor.”⁴ Nu kan man kanske bestrida i vilken utsträckning detta ord verkligen har kommit att omfattas av ”vanliga människor,” men att det används betydligt oftare i massmedia och inom den akademiska forskningen är obestridligt.

Denna integrering av begreppet i ett mera alldagligt språkbruk har dock medfört att man inte alltid är på det klara med exakt vad det syftar på. Framför allt inte i vilket teoretiskt sammanhang det ingår. Sålunda menar till exempel Busch Zetterberg att man i praktiken lättast definierar civilsamhället ”genom en uppräknings.”⁵ Det

vill säga, det civila samhället består av livsvärlden ”mellan” stat och marknad: ”familjeliv, grannskapets gemenskapsliv, sällskapsliv, föreningsliv, religionsliv och kulturliv.”⁶

Detta är också en uppfattning som i stor utsträckning faktiskt kommit att etablera sig i det svenska offentliga samtalet. Men samtidigt står det klart att denna deskriptiva definition dels implicerar en rad antaganden av stor teoretisk och politisk betydelse, dels att den på intet sätt är ”själklar” inom ramen för en internationell idé-historisk analys. Emfas på organiska gemenskapsformer och medmänsklighet står, till exempel, i skarp kontrast till andra visioner av det civila samhället där marknaden, politiken och rättsväsendet står i centrum och med detta konflikter och maktkamper, om än (ibland) under ”civiliserade” och ”civiliserande” former.

Till detta ska vi återkomma nedan; för ögonblicket ombeds läsaren endast att mjuka upp sina ”själklara” föreställningar om vad det civila samhället omfattar och betyder. I den föreliggande essän kommer jag först att kort gå igenom civilsamhällebegreppets historia utanför Sverige – ty det handlar om en importprodukt i stor utsträckning – för att sedan analysera den specifikt svenska debatten och hur begreppet kom att användas här. Därefter följer ett avsnitt där jag försöker förstå civilsamhällediskursen inom ramen för svensk politisk kultur. Slutligen vänder jag mig till frågan om hur begreppet och företeelsen kan begripas utifrån ett alleuropeiskt makt- och demokratiperspektiv.

Det internationella sammanhanget: Från Solidaritet till Robert Putnam

Det civila samhället: En lång eller kort historia?

Begreppet ”det civila samhället” har samtidigt en mycket lång och en tämligen kort historia. Det är fullt möjligt att skriva en begreppshistoria som för oss tillbaka till Aristoteles och Cicero, via Thomas Hobbes och John Locke, till Adam Ferguson och den skotska upplysningen, med viktiga andra milstolpar som Alexis de Tocquevilles analys av föreningslivets betydelse för den amerikanska demokratin, Hegels diskussion av relationen mellan staten och det ”borgerliga samfundet,” och Antonio Gramscis analys av civilsamhällets betydelse som det rum där en revolutionär praxis kunde utvecklas.⁷ Och vi kommer också att återkomma till vissa av dessa tänkare, om än bara för att handskas med mer avgränsade frågor än ”det civila

samhällets” allmänna historia. Problemet med denna typ av idé-historisk ansats är att man lätt riskerar att koppla ihop tankegods som inte har mycket mer gemensamt än ordet ”civilt samhälle.”⁸ Ty vad till exempel Ferguson eller Locke menar med detta begrepp har inte så mycket med Hegels begreppsapparat att göra. Dessa filosofers relevans för de idéer som lanserats i Sverige under civilsamhällets flagg de senaste decennierna är allt annat än självklar.

Mera meningsfullt är då att spåra begreppet i sitt samtids-historiska sammanhang, ty faktum är att ”det civila samhället” som politisk och vetenskaplig term användes så sällan under det gångna seklet att man med fog kan tala om ett nymyntande av ett nästan dött begrepp. Utgångspunkten måste i detta fall bli medborgarrätts-rörelserna i Östeuropa, där tankefiguren utvecklades inom ramen för en kritik av den totalitära kommunistiska staten, samt Latinamerika där kampen mot militärdiktaturerna på ett liknande sätt kom att förknippas med det civila samhället som den källa varifrån det demokratiska motståndet springer.

Det östeuropeiska medborgarsamhället

Det ur engelskan härledda ”civilt samhälle” fördunklar här vad som är tydligare på de slaviska språken där begreppet bäst översätts som ”medborgarsamhället.” Med tanke på att det civila samhället i västvärlden efterhand kommit att bli associerat med en romantisk vision av en närmast opolitisk idyll är det viktigt att understryka att för de östeuropeiska och latinamerikanska dissidenterna handlade det civila samhället – i betydelsen medborgarrättsrörelse – om det rakt motsatta: att demokratisera maktutövningen, att störta diktaturen och skapa en folklig politisk kultur.

Denna impuls blir tydligt när man läser en artikel skriven 1978 av den ungerske dissidenten Mihály Vajda: ”I live in the world of ‘real existing socialism,’” inleder han sin inflytelserika essä, ”The State and Socialism,” ”a world where the state, which calls itself socialist, is the only real power.”⁹ Vajda fortsätter sedan med att göra upp med vad han ser som Marx falska teorier om staten and politiken. Endast när stat och samhälle – och han använder termen ”civil society” – är separata kan pluralism och maktindelning existera. För Vajda handlar alltså inte det civila samhället om ”community” (gemenskap) utan om ”pluralism of power.” Tvärtom påpekar han att det just är de politiska rörelser som agerat i gemenskapens namn – socialisterna och nationalisterna – som med nödvändighet skapat

totalitära politiska regimer. Å andra sidan pläderade han inte för ett helt fritt spelrum för det civila samhällets krafter; statens roll – dess enda roll – var att fungera som motvikt till maktkoncentration inom det civila samhället, framför allt de stora företagens strävan efter monopol.

Vad Vajda fruktade var alltså att all makt skulle hamna i händerna på en statsbyråkrati. Här anar vi ett inflytande inte bara från Max Weber, som Vajda citerar direkt,¹⁰ utan även från en annan ledande dissident intellektuell från Östeuropa: Milovan Djilas. I sin berömda bok, *Den nya klassen* (1957), analyserade Djilas framväxten av en ny härskarklass i de ”klasslösa” kommunistiska samhällena, ”nomenklaturan,” en privilegierad, arrogant och maktfullkomlig elit av partimän som i den allmänna viljans namn styrde över folket. Djilas tankefigur har, som vi ska se, tagits upp även av kritiker av de västerländska demokratierna.

Om slogan om ”det civila samhället” i Östeuropa (och Latinamerika) gav uttryck för en vilja till att demokratisera det politiska systemet, skymtade dock snart drömmen om en ny politisk ordning som skulle kunna undfly det ordinära politiska livets ”smutsiga” spel mellan partier och intressegrupper. Likt de franska och amerikanska 1700-tals revolutionärerna uppfattade de idealistiska dissidenterna ofta ”faktionerna” (de politiska partierna och andra intresseorganisationer) som suspekta och inte tillräckligt dygdefulla och osjälviska. Fallet för polska Solidaritet och liknande grupper i andra länder blev också långt och hårt. Ett tiotal år efter det magiska året 1989 finner man att förutom Havel, är det få dissidenter som ännu spelar ledande roller i det politiska livet. Då hade även Havel i mitten av åttiotalet skrivit lidelsefullt om behovet av ”anti-politisk politik,” en politik underifrån som byggde på ”folkets” humanitet i motsats till partipolitikernas professionalism och propaganda: ”Politics ’from below’. Politics of people, not of the apparatus. Politics growing from the heart, not from a thesis.”¹¹ Denna syn på det civila samhället som en ”varm” sfär bortom konflikter och maktkamper är en illusion som ständigt återkommer, en utopisk föreställning som dessutom minskar begreppets hårda analytiska värde för en mera handfast politisk teori.

Välfärdsstaten och ”koloniseringen” av det civila samhället

Det var associationen stat/diktatur kontra civilsamhälle/frihet som kom att starkt påverka det politiska mottagandet av civilsamhälle-

begreppet i Sverige. Eftersom det civila samhället definierades just gentemot (den totalitära) staten, gav sig här en naturlig logik, en anti-statlig ton som liberala och konservativa kritiker mobiliserade mot den (socialdemokratiska) välfärdsstaten som man förband med byråkratiska tendenser, förmynderi och intrång i den privata sfären.¹²

I ett internationellt perspektiv är det däremot långt ifrån självklart att det blev högern som först anammade civilsamhällediskursen. Ty även i andra länder – Tyskland, Frankrike, Storbritannien, USA – utvecklades tidigt en kritik från av välfärdsstaten som snart kom att utnyttja teorin om det civila samhällets potential för en förnyelse av demokratin. Men i motsats till i Sverige var de allra flesta av de forskare som betytt mest för lanseringen av begreppet vänsterintellektuella; Jürgen Habermas, John Keane, Michael Walzer, Claus Offe, Jean Cohen och Andrew Arato, för att nämna några av de mest betydande.¹³

För dessa tänkare var ideén om det civila samhället nära förknippad med en entusiasm för de så kallade *new social movements* – de nya folkrörelserna – som kontrasterades med vad Habermas beskrev som statens kolonisering av samhällets levnadsvärld. Tanken var att framväxten av autonoma organisationer inom det civila samhället skulle skapa bättre möjligheter att ”dekolonisera” de sektorer där staten trängt in för långt. Denna kritik från vänster handlade inte om att avpolitisera i betydelsen att stat=politisering och civilt samhälle=avpolitisering, utan snarare om att förstärka demokratin genom att decentralisera den och engagera fler medborgare i ett aktivt politiskt liv.

En mera radikal kritik av staten kombinerad med ett närmast populistiskt svärmeri för den lokala politiska och sociala gemenskapen var utmärkande för den amerikanska numera gamla ”New Left” kretsen kring Christopher Lasch, Paul Piccone och tidskriften *Telos*. Även Habermas och Arato skrev under åttiotalet för *Telos*, men under det senaste decenniet har *Telos* radikaliserats ytterligare och rört sig bort från sina rötter i Frankfurt skolans neo-marxism. Nu pläderar man i stället för vad som uppfattas som den ursprungliga amerikanska demokratin, den direkta, lokala demokratin, vilken jämförs med den ”franska” demokratin och dess centralistiska etatism som hela tiden strävar mot det totalitära hållet. Piccone tar, inspirerad av Lasch, avstånd från vad han ser som en fördärvlig individualism som undergräver lokala gemenskaper och befrämjar framväxten av vad han, direkt inspirerad av Djilas, kallar ”Nya Klassen” bestående av en elit av byråkrater, experter, akademiker och

politiker. Piccone och Telos använder dock inte termen "civil society," utan talar hellre i termer av "community" och "populism," och driver tesen att det finns en bas för en slags historisk kompromiss mellan den nya högern och den nya vänstern grundad på denna gemensamma anti-etatism. Alla, menar Piccone, borde nu kunna enas om att varje allvarligt menat försök att bygga upp en ny politisk vision måste grundas på tanken om den lokala gemenskapens primat.¹⁴

Stat kontra lokal gemenskap

Den politiska begreppsapparat på vilket Piccone och Lasch bygger sina visioner är rotad i vad den inflytelserika idehistorikern John Pocock kallar den "atlantiska republikanska traditionen."¹⁵ I denna tradition – som har sina rötter i den florentinska politiska kulturen, och som på engelska kallas *civic humanism* – är idealet den autonoma medborgaren, ivrigt och ständigt sysselsatt med att försvara sig själv och sin dygdens republik från att överväldigas av den ständigt närvarande och frestande korruptionen. Lika utmärkande är misstänksamheten mot staten och mot all form av centraliserad makt. Men även egoismen och kommersen framstod som hot; det egentliga idealet var den oberoende, självägande, jordbrukande, gentlemannen vars politiska och moraliska integritet var garanterad av hans ekonomiska oberoende, personliga heder, och solida förankring i jorden och den lokala gemenskapen.

I dessa idéer har vi inte svårt att känna igen den jeffersonska tradition som har spelat och ännu spelar så stor roll i USA:s politiska liv. Från revolutionen och Jefferson själv, via sekelskiftets populister, till dagens modernitetskritiker som Lasch och kommunitärer som Charles Murray återkommer ständigt denna oro för och kritik av *både* marknadens *och* statsmaktens korrupperande effekter. Under senare år har en strid ström av böcker skrivits ur skiftande perspektiv på detta tema, bland dem Alan Wolfe's *Whose Keeper?* (1989), Robert Bellah's *Habits of the Heart* (1985) och *The Good Society* (1991), samt Amitai Etzioni's *The Spirit of Community* (1993).

Putnam och det försvinnande "sociala kapitalet"

Det är också just till Pocock's analys av den atlantiska republikanska traditionen, med dess rötter i de italienska stadsrepublikerna, som Robert Putnams knyter an i sin i Sverige så uppmärksammade bok

*Den fungerande demokratin: Medborgarandans rötter i Italien.*¹⁶ Vad Putnam har tillfört debatten är begreppet "socialt kapital", vilket på senare tid kommit att alltmer dominera litteraturen om civilsamhället.¹⁷ Enligt Putnam bygger och beror en vital demokrati på en livaktig "civic culture," med vilket han framför allt menar ett rikt föreningsliv. Genom ett dagligt deltagande i dessa skapas vanor och känslor av ömsesidig tillit som generaliseras till att gälla samfundet i stort. Genom att betona just föreningslivet har Putnam och hans efterföljare ofta beskrivits som "neo-Tocquevilleans," då just Tocquevilles var den som först förknippade den amerikanska demokratis styrka med föreningslivets omfång och bredd.

Fördelen med Putnam's teori är att man kan utföra rent kvantitativa undersökningar som kan mäta olika samhällens civilsamhälleliga hälsa. Genom att räkna medlemskap i olika föreningar samt mäta graden av engagemang (vilket visserligen är svårare) kan det diffusa "kultur"-begreppet reduceras till en mätbar variabel, detta till de kvantitativt inriktade statsvetarnas stora tillfredsställelse. Å andra sidan tenderar denna emfas på socialt kapital som sällskapande och sällskaplighet i sig att urvattna teorin om hur, exakt, socialt kapital leder till "mer demokrati," vilket är kärnan i Putnams tes. I Putnam's tappning tycks medlemskap i köror och bowlingklubbar stundtals vara lika relevanta som deltagande i direkt politiska sammanslutningar och rörelser.¹⁸

Vi ska återkomma till frågan om civilsamhällets relation till det politiska livet, men låt oss först vända till den svenska debatten och forskningen om civilsamhället, gemenskaperna, och det sociala kapitalet.

Den svenska debatten om det civila samhället

Mardröm för de svaga eller befrielse från förmynderi?

Begreppet "det civila samhället" introducerades på allvar i den svenska debatten sommaren 1992 då *Dagens Nyheter* och *Aftonbladet* gav stort utrymme för fyra debatter som löpte fram till våren 1993. De rubriker under vilka debatterna samlades i bokform anger väl vad som stod på spel: "Civila samhället – vems utopi?", "Folkrörelser – ett bra svar från vänster?", "Folkhemmet – förmynderi eller befrielse?" samt "Jämlikhet – eller överklassens revolt?"¹⁹

I dessa debatter drabbade debattörer från skilda delar av det politiska spektrumet samman för att reda ut betydelsen av det nya begreppet och, framför allt, för att diskutera dess politiska innebörd i förhållande till den starka staten, den offentliga sektorn och folkhemsmodellen. Sett ur ett etatistiskt vänsterperspektiv handlade det om vad Göran Greider beskrev som ”en mardröm för de svaga,” emedan andra, likt Agneta Pleijel, betonade att staten inte var en ”garanti för godhet”. Andra åter, som Philip Johnsson, tyckte att ”byråkrattistaten gjort sitt” och att det nu var den starka statens försvarare som blivit ”sin tids reaktionärer,” som Hans Zetterberg uttryckte det.²⁰

Bland deltagarna som företrädde vänsterperspektiv fanns det dessutom tydliga spänningar mellan de som var benägna att se i termen ”det civila samhället” ett annat ord för ”nya folkrörelser” och de som uppfattade i detta begrepp endast en täckmantel för nyliberala angrepp på folkhemmet. Peter Antman och Göran Greider varnade för ”det livsfarliga föreningslivet” och anade en nedmontering av välfärden som skulle betyda ”tack och hej till jämlikhet.”²¹ Rolf Alsing, Leif Linde och Tomas Eneroth, å andra sidan, menade att ”folkrörelserna lever” eller att ”nu föds de nya folkrörelserna.”²² Som Alsing noterade i en ledare i Aftonbladet, är detta en spänning ”som alltid funnits inom socialdemokratin mellan statsocialister (’kommunalister’) och folkrörelsedemokrater.”²³ Och, förstår Alsing insiktsfullt, ”vänsterns debatt om folkrörelserna, den offentliga sektorn och ’det civila samhället’ (...) blir begriplig bara om man känner till den.”²⁴

Timbros civila samhälle: Staten, marknaden och ”den lilla världen”

Vi ska återvända till denna debatt inom vänstern, men låt oss först notera att det är utan tvivel riktigt att den svenska versionen av begreppet introducerades av Timbro närstående skribenter, forskare och politiker. Det användes av Håkan Arvidsson, Lennart Berntson och Maciej Zaremba redan under det tidiga åttiotalet, till exempel i Arvidsson och Berntsons bok *Makten, Socialismen och Demokratin* från 1980.²⁵ Genombrottet för begreppet kom dock ett decennium senare med ett par skrifter utgivna av Timbros förlag.

P.J. Anders Linders gav ut sin essä *Demokratins små plattformar* 1988, i vilken han använde en rad av för Timbro senare alltmer centrala begrepp som ”nätverk,” ”gemenskap,” ”det frivilliga samhället,”

samt även – fast utan emfas – ”det civila samhället.”²⁶ Ännu viktigare var antologin *Det civila samhället* (1990), i vilken de gamla marxisterna Arvidsson och Berntson fick tillfälle att på nytt introducera begreppet, denna gång inom ramen för ett ”Timbro Idé-seminarium.”

Denna kombination visade sig potent, inte minst efter det att civilsamhället blev ett nyckelbegrepp för Hans Zetterberg, först i hans arbete med Moderaternas program från 1990, ”Idéer för vår framtid,” och sedan genom det av Zetterberg ledda ”Socialstatsprojekt” vid det Timbro närstående City Universitetet.²⁷ Även Arvidsson och Berntson kom att delta i Socialstatsprojektet, vilket resulterade i en bok, utgiven 1994 tillsammans med Lars Dencik. I denna utvecklade de ytterligare sina idéer om det civila samhället.²⁸ Socialstatsprojektet resulterade till slut i sammanlagt 15 rapporter, bland dem den tidigare citerade boken *Det civila samhället i socialstaten* av Karin Busch Zetterberg.

Tittar man närmare på Timbros utveckling ser man snart att Timbro och City Universitetets ledande förespråkare av det civila samhällets många dygder knappast kan beskrivas på ett speciellt uttömmande sätt i termer av ”nyliberaler.” Det är visserligen sant att civilsamhället definieras mot ”förmyndarstaten.” Genom att betona statens uppslukande av det civila samhället, genom att peka på byråkrati och planekonomi inom den offentliga sektorn, har man associativt velat förknippa svensk socialdemokrati med den totalitära kommunismen i Östeuropa.

Den avgörande skillnaden, att Sverige är och länge har varit en demokrati, är i det här hänseendet mera sällan diskuterad. Detta skulle blotta en mindre användbar tolkningsmöjlighet: att sammanmältningen av stat och samhälle i Sverige lika väl kan ses som ett bevis för statens demokratisering som på samhällets förstatligande. Om det nu är så att de klassiska svenska folkrörelserna, som just var oppositionella och uttalat politiska, inte längre finns, hur bör man tolka detta? Som ett tecken på att staten har koloniserat samhället? Eller som ett bevis på att medborgarna nu har så många fredliga, alldagliga och lite tråkiga kanaler för att delta i den demokratiska processen att man inte längre har behov av ”desperata åtgärder”?

Det civila samhället i betydelsen gentemot staten oppositionella och/eller oberoende associationer, en föreställning vilken vi har stött på i analysen av de östeuropeiska dissidenternas kamp mot kommunismen, glider emellertid i Timbrotolkningen över i en väsentligt annorlunda tanke, nämligen den om ”den lilla världen,” det organiska närsamhället där gemenskap råder. Idéen om civil-

samhället som källan för uppstudsiga folkrörelser tjänar för högern egentligen bara ett politiskt syfte: att underminera den socialdemokratiska välfärdsstatens legitimitet. Men bortom detta är högerens definition av civilsamhället närmst anti-politisk. Det är snarare anti-etatismen som har varit den centrala punkten. Och här kan man urskilja två motsatta tendenser som på ett fruktbart om än instabilt sätt samexisterat.

Å ena sidan finner man bland de klassiskt liberala (eller libertarianska) ett principiellt och långtgående avståndstagande från staten kombinerad med en lika kompromisslös tilltro till marknadens förmåga att bäst tillfredsställa alla behov. I sin mest attraktiva skepnad finns här en hälsosam skepsis – delad av många inom den frihetliga vänstern – gentemot maktkoncentration och förmynderi, samt en innerlig passion för pluralism och individuell frihet. I sin mindre glamourösa form instrumentaliserar detta tankegods av de som är rika och framgångsrika nog att kallt kunna räkna med att tjäna på en radikal privatisering av den socialiserade omsorgen, skolan och vården.

Å den andra sidan har vi en socialkonservativt färgad längtan efter ett inte bara mindre dyrt men framför allt mer humant samhälle. Man vill återskapa ett förlorat paradiset där det råder mänskliga relationer, och där vi kärleksfullt, villkorslöst och utan betalning tar hand om varandra. Här kritiserar inte främst de ekonomiska konsekvenserna av "socialstatens" ekonomiska regim, utan det handlar i första rummet om en oro över de sociala följderna av den operosliga, institutionaliserade omsorgen. Utopin om det civilsamhällets primat vetter alltså åt två olika håll, mot en hypermodernistisk liberal värld befolkad av starka, oberoende individualister där privata – till syvende og sist marknadsstyrda – krafter råder, samt mot en helt annan, närmast anti-modernistisk värld präglad av social gemenskap och kristen etik.

Gemenskapideologin

Denna spänning inom högerintellektuella kretsar tycks under senare år ha löst sig genom att Timbro och City Universitete rört sig bort från den marknadsorienterade nyliberalism som gavs så stort utrymme under åttiotalet. Ett tecken på denna utveckling var temat för "Timbrodagen" 1994, den så kallade "nya reformationen." Med detta menades, enligt programbladstexten, en positiv agenda för att begränsa den offentliga sektorn och ersätta den med en syntes av

marknad, egenmakt och gemenskap.²⁹ Mot välfärdsstatens kollektivism ställdes det civila samhället och de så kallade ”gemenskaparna.”³⁰

Det är betoningen på ”gemenskap” som är symptomatisk här. Man behöver inte ha någon speciell insikt i Timbros interna debatt för att inse att detta begrepp inte är helt oproblemiskt för de klassiska (ny)liberalerna inom högern. Visserligen är det utan tvekan så att liberaler och ”gemenskapare”³¹ står enade i sin fientlighet gentemot den stora staten. Å andra sidan kännetecknas de senare samtidigt av en nästan lika stor skepsis gentemot marknaden och dess nedbrytande effekter på det civila samhället. Som Zetterberg har uttryckt det: ”man (...) bör gardera sig mot att marknaden inte blir en gökunge som tränger ut allt annat i det civila samhället.”³² Om, som ofta påpekas, ekonomistiska marknadsliberaler finner sina naturligaste bundsförvanter bland betongsossarna, så vetter ”gemenskaparna” snarast åt det klassiskt socialkonservativa, kristdemokratiska hållet med sin betoning på etik och den lilla världens primat.

Denna nya framtoning är desto mer anmärkningsvärd, eftersom Timbro till en början för de flesta framstod som ett språkrör för SAF i dess kamp med vänstern om ”problemformuleringsprivilegiet,” en kamp som handlade mer om att frigöra marknaden (läs: SAF) från Staten och LO, än om att utveckla vad som nu framstår lite hårdtaget som ett närmast anti-liberalt perspektiv. Icke desto mindre har Timbro och City Universitetet genom Zetterbergs ambitiöst upplagda Socialstatsprojekt kommit att framstå som de i USA på senare år så omtalade kommunitära idéernas viktigaste hemort i Sverige. Denna glidning i riktning mot socialkonservatism har noterats av andra, speciellt efter den ovan nämnda Timbrodagen 1994 som gick i ”gemenskapsideologins” tecken och bland annat gav stort utrymme åt Oxfordprofessorn John Grays våldsamma attack på nyliberalismens misslyckade framfart, särskilt i Östeuropa. Sålunda rapporterade *Svenska Dagbladet* att Timbros dåvarande chef, Mats Johansson, bekräftat att Timbro var på väg mot en mer konservativ framtoning, vilket ”bland annat var en följd av det konservativa samhällsprojekt som drivs av professor Hans Zetterberg.”³³

Zetterbergs tre sfärer

Hur ser Zetterbergs argument ut? Låt oss börja med den centrala frågan om varför man bör begränsa den offentliga sektorn. Det uppenbara svaret är att den kostar för mycket, att den är roten till

vår dåliga tillväxt, växande budgetunderskott, försämrade företagsklimat och den gigantiska statsskulden. Men detta ekonomiska argument är ändå inte kärnan i den vision som Timbro nu kommit att stå för. Snarare är det så att denna i grunden är moraliskt inspirerad och endast sekundärt är underbyggd med strikt ekonomiska argument.

Hellre än att ensidigt plädera för marknadens fördel gentemot staten förutsätter Zetterberg att samhällets pelare är tre: marknad, stat och civilsamhälle.³⁴ Det civila samhället syftar i detta sammanhang på de institutioner där, som Zetterberg skriver, kärleksbudet råder. Inom familjen och de frivilliga föreningarna lever vi enligt andra regler, där söker vi skydd från den dagliga konkurrensen på marknaden, där finner vi den autentiska kärlek och gemenskap som aldrig kan ersättas med välfärdsstatens hjärtlösa vård. Problemet, menar Zetterberg, är att staten och marknaden har invaderat det civila samhällets sfär.

Som statsvetaren Mats Dahlkvist har observerat, representerar tesen om de tre sfärerna en innovation i teorin om det civila samhället. Det var, enligt Dahlkvist, först med ett bidrag av Nils Karlsson, en statsvetare knuten till City Univesitetet, i antologin *Det civila samhället* från 1990, som den tidigare tanken om två sfärer – stat och civilt samhälle – utvecklades till att i stället omfatta tre: stat, marknad och civilsamhälle.³⁵ Och även hos Karlsson var denna tanke enbart preliminär, ty hans schema omfattade ännu en grundläggande uppdelning mellan stat och civilt samhälle där det civila samhället sedan i sin tur delades upp i ”marknader” och ”gemenskaper.” Det är först när dels Arvidsson, Berntson och Dencik, dels Zetterberg skriver sina respektive verk ett par år senare – 1994 – som Karlssons ”gemenskaper” kom att tituleras ”det civila samhället” i den nya tre-sfärs teorin.³⁶

Zetterbergs betoning av gemenskapstanken påminner en om en annan konservativ tänkare, Charles Murray, för vilken högerekonomismen framstår som ett nytt hot mot det Goda Samhällets grundvalar i det postsocialistiska tidevarvet. Murray tar i sin bok, *In Pursuit: of Happiness and Good Government*, avsats i Maslows behovspyramid och Edmund Burkes metafor ”de små plutonerna”. Hans radikala frihetlighet och hans konsekventa antietatism är hela tiden förankrad i ett intresse för den lille mannen och kvinnans utomekonomiska liv. Hans fokus på begrepp som lycka, värdighet, och delaktighet är så starkt att det ibland ter sig en aning don quijotskt i en värld, där jakten på ekonomisk tillväxt till varje pris dominerar det politiska landskapet.³⁷

Här ansluter sig Murray till andra modernitetskritiker som till exempel Christopher Lasch, vars böcker om den liberala ideologins konsekvenser för det civila samhället – och inte minst familjen – väckt stor debatt i USA. Vad som ställs emot ett hypermodernistisk samhälle kännetecknat av storföretag, egendomslösa arbetare och en alienerande individualism är utopin om en decentraliserad egendomsägar demokrati i vilken människorna förhåller sig skeptiska till ”förbättringar” och ”tillväxt.”³⁸

I det perspektivet är det inte så konstigt att Zetterberg ser med viss skepsis på den tämligen etatistiska och ekonomistiska höger vars ledare är Carl Bildt. Under Bildt tenderar Zetterbergs vision av det civila samhällets centrala roll i ”dygdens republik” att märkbart krympa. Bildt tycks i denna tankefigur se mer ett argument för att skära i budgeten än en uppmaning att aggressivt leda en förnyelse och utveckling av det civila samhället. Sänkta skatter dominerar ännu moderaternas vision av framtiden.

Detta är ett problem då det inte finns någon anledning att tro att det civila samhället automatiskt tar över om den offentliga sektorn bantas ner. I USA talar all erfarenhet för att det är fullt möjligt att samtidigt misslyckas med både statliga och privata initiativ. Därför vore det naivt att tro att det civila samhället är ett naturligt tillstånd som automatiskt lever upp om och när statsmakten lättar. Tanken om ”spontana ordningar” till trots är det civila samhället, likaväl som staten och marknaden, ett historiskt och kulturellt betingat fenomen, vilket också är Putnams poäng i hans analys av varför de demokratiska institutionerna är svaga i Syd-Italien men starka i Nord-Italien. Paradoxalt nog är det kanske så att staten och politikerna måste agera barnmorskor vid det civila samhällets (pånytt)födelse; att endast lägga ner statliga initiativ och strypa tillförseln av statliga pengar lär inte räcka. Som Zetterberg dystert noterade ett år efter Bildts tillträde som statsminister, var denne mer intresserad av ekonomisk politik och utrikespolitik än av civilsamhällets väl och ve. I stället kom de steg som togs ”mot en ökad roll för det civila samhället (att tas) under trycket av den ekonomiska krisen.”³⁹

Frågan om relationen mellan civilt samhälle, civila dygder och socialt kapital har efter det att Zetterberg avslutade Socialstatsprojektet förts vidare vid City Universitet inom ramen för det tvärvetenskapliga forskningsprogrammet Etik, dygder och socialt kapital, lett av statsvetaren Emil Uddhammar. I en nyligen utkommen antologi presenteras de första resultaten av detta projekt, där betoningen ligger på frågan om de individuella och sociala dygdernas uppkomst, innehåll och framtid. Putnams tes om det sociala

kapitalets nedgång och vad detta kan komma att ha för politiska och sociala konsekvenser har inspirerat ett flertal bidrag, bland dem Li Bennich-Björkmans analys av ”medborgardygder” dystra öde i en tid då en narcissistisk ”lustetik” kommit att dominera allt mer.⁴⁰

Civilsamhället: Högerens eller vänsterns utopi?

Timbro var framgångsrikt i sitt försök att ta hand om begreppet och definiera det enligt sitt eget politiska program delvis på grund av att inflytelserika vänsterdebattörer som Greider, Antman, och Tomas Lappalainen accepterade Timbros definition av begreppet genom att främst uppfatta det som en lömsk kritik av den starka staten. Deras i och för sig hätska reaktion utgick därför ifrån en konsensus om begreppets innebörd.

Denna närmast reflexmässiga motvilja mot marknadskrafter och borgerliga associationer har sin historiska och kulturella förklaring. I motsats till den amerikanska och tyska vänstertradition ur vilken till exempel Piccone och *Telos*-gruppen – eller Habermas och Offe – har växt fram är den svenska vänstern – likt tills alldeles nyligen den svenska höger – i grunden etatistisk. Det vill säga i Sverige saknas i stora stycken den frihetliga vänster som var så utmärkande för den amerikanska och tyska sextio- och sjuttiotalsvänstern, som i McCarthyernas och Vietnamkrigets skugga slogs för ”civil rights” och ”free speech,” och för vilken just staten ofta var den stora busen. I Sverige har i stället vänstern sett den (socialdemokratiska) staten som sin bundsförvant; partier, fackföreningar, till och med feminister har sökt förverkliga sina mål genom staten, inte mot den. Demoniseringen av marknad och civilsamhälle, å ena sidan, och förhärligandet av stat och offentlig sektor, å den andra, gör det svårt för många inom den svenska vänstern att uppfatta det civila samhället som en sfär i vilken makt kan samlas, sociala experiment organiseras, och demokratin utövas.⁴¹

I detta perspektiv var det ironiskt nog Hans Zetterberg, av alla, som i debatten påpekade att utopin om det civila samhället är både högerens och vänsterns.⁴² Zetterberg själv har också insiktsfullt, och kanske profetiskt, noterat att det mycket väl kan bli så att precis som högeren förlorade ”folkhemmet” som utopi till vänstern under den tid som förflöt mellan Kjellén och Per Albin, kan samma sak hända med civilsamhället.⁴³ Ur denna synvinkel är det inte förvånande att till exempel socialdemokraten Eva Marcusdotter, sekreterare i den analysgrupp som utsågs efter SAP:s nederlag i valet

1991, vintern -94 varnade för faran att Timbro är på väg att "stjäla fler vänsterprojekt." Hon menade att det civila samhället "i grunden (är) ett vänsterprojekt," och att socialdemokraterna nu måste slå vakt om likaså "socialdemokratiska" begrepp som "egenmakt" och "gemenskap."⁴⁴

Folkrörelsevänstern och det civila samhället som "de nya folkrörelserna"

Marcusdotter var inte ensam om detta synsätt. Som vi noterade tidigare har det länge funnits en tendens inom socialdemokratin och vänstern i stort som föredragit folkrörelseidealet framför den starka staten som garant för den livaktiga demokratins fortlevnad. Det senaste uttrycket för denna tendens var att begreppet "egenmakt" under ett par år blossade upp som ett favorituttryck bland de så kallade förnyarna inom SAP och SSU. Introducerat i en skrift från 1993, knöt egenmaktsbegreppet an till en kooperativ, syndikalistisk tradition⁴⁵ vars företrädare menade att "det starka samhället drevs för långt," att "medborgaren blev klient i stället för myndig," samt att "närheten till makten försvann i kommunhusens Kafkakorridorer," för att citera Karl-Petter Thorwaldsson, dåvarande ledare för SSU.⁴⁶

Denna "övertro på att samhället/staten ska garantera människors frigörelse," (Thorwaldsson) ledde enligt SSU:aren Tomas Eneroth till att "de gamla lojalitetsbanden mellan människor i social samverkan ersattes av generella trygghetssystem där avläggandet av skatten blev kvittot på delaktigheten i samhällsbygget." Lösningen på "vanmaktsproblemet" är, enligt Eneroth att revitalisera vad han kallar "den gemensamma sektorn."⁴⁷ Precis vad denna sektor står i termer av stat kontra civilsamhälle är oklart, men Jan Olsson från Kooperativa institutet som bidrog med ett avsnitt i samma skrift, är tydligare på denna punkt. Enligt honom utgör demokratin inte enbart "politiskt valda institutioner såsom parlament och kommunfullmäktige," utan även organisationer som "tar egna initiativ för att hävda medborgarnas intressen."⁴⁸

Olsson menar att detta är "kärnan i det civila samhället," det rum där "enskilda medborgare tar initiativ och sluter sig samman i demokratiska former för att lösa samhällsproblem."⁴⁹ Likt Putnam oroar sig Olsson för att denna tradition, med rötter i de klassiska folkrörelserna, "sakta tynat bort under 1970- och 80-talen i Sverige."⁵⁰ Svenskarna är visserligen "världens mest föreningsengagerade

medborgare,” men skenet bedrar då ”heltidsanställda administratörer tagit över allt mer av arbetsuppgifterna.”⁵¹ För Olsson är detta ett skäl att fördubbla ansträngningarna till att utveckla vad han kallar en ”social ekonomi,” inte minst då ”krympande ekonomiska resurser” innebär att välfärdsstaten inte i framtiden kommer att kunna ”möta alla de krav som nya generationer medborgare ställer.”⁵²

För dessa socialdemokrater är huvudsyftet med ökad egenmakt, social ekonomi, och en livaktigare gemensam sektor/civilsamhälle att råda bot på ”vanmakten.” Här lutar man sig på Maktutredningens rapporter om medborgarnas upplevelser av vanmakt och maktlöshet i umgänget med den offentliga sektorns institutioner – skola, dagis, sjukvård – samt undersökningar som visar att engagemanget i folkrörelserna är lågt, trots att organisationsgraden är fortsatt hög. Resultaten från den ursprungliga utredningen bekräftas nu i en uppföljande SNS-studie (1998), i vilken Olof Petersson och hans medhjälpare målar upp en ännu dystrare bild med ett ytterligare krympande av det sociala kapitalet i termer av ett livaktigt föreningsliv.⁵³ Problemet, visade dessa undersökningar, är att den överväldigande delen av medlemskapet var koncentrerat till facket, Konsum och idrottsrörelsen. ”Därutöver,” noterade man, ”fanns det ett stort antal som endast kom i sporadisk kontakt med föreningslivet,” vilket till stor del var beroende på ett fåtal ”eldsjälars” stora engagemang.⁵⁴

Föreningslivet: Demokratiskt socialt kapital eller elitismens högborg

Hur man ska förstå denna utveckling är dock kontroversiellt. Som Michele Micheletti och andra har argumenterat, spelade den första vågen av folkrörelser, inte minst arbetarrörelsen, en stor roll för skapandet av ”det starka samhället,” dels genom att som oppositionella organisationer påskynda demokratiseringen av det politiska systemet, dels genom att en ”samverkan mellan medborgarsammanslutningarna och staten uppstod snabbt.” Resultatet blev, menar Micheletti, att ”det civila samhället och staten smälte samman och skapade det starka samhället.”⁵⁵

Det är alltså denna föreställning som har tagits som utgångspunkt för såväl Timbrohögerns som egenmaktsvänsterns kritik. Men enligt Peter Antman kan man läsa Maktutredningens resultat på ett annat vis. Enligt honom är föreningslivet framför allt en

borgarklassens lekstuga, där redan resursstarka ytterligare kan stärka sin position genom att skapa nytt socialt kapital. ”Föreningslivet,” skriver han, ”är starkt elitistiskt till sin karaktär,” och arbetarna är underrepresenterade. Dessutom handlar det inte längre om politiska rörelser i någon större utsträckning, utan om ”föreningar där man kan få utlopp för ett individuellt livsprojekt, alltså idrott, friluftsliv och hobbyorganisaioner.”⁵⁶ De så kallade nya folkrörelserna – miljörörelsen, kvinno- och fredsrörelserna – är försvinnande små, noterar Antman med stöd i Maktutredningens undersökningar. Endast ett par procent anger sig ha arbetat aktivt, siffror menar Antman, som är ”förintande små.”

Detta leder Antman till att uppfatta vad han ser som en idealisering av folkrörelserna som direkt farlig ur ett vänsterperspektiv. I stället borde man inse att det var skapandet av den ”korporativa staten,” som statsvetaren Bo Rothstein beskriver den svenska modellen i en av sina böcker, som bildat förutsättningarna för jämlikhet och maktspridning i Sverige. ”Myten om det folkrörelsedrivna civila samhället är,” anser Antman, ”en återvändsgränd” därför att detta i praktiken kommer att handla om en underminering av arbetarrörelsens tunga roll som kontraktspartner med staten och arbetsgivarna.⁵⁷

Detta beror på att det just är de svaga som har mest att vinna på centralisering; enligt Antman och Greider handlar civilsamhällsdiskursen om en naiv romantisering av det lokala självstyret, vilket i själva verket kommer att leda till ökad ojämlikhet och mer godtycklighet. Här riktar de in sig på två olika tendenser: hyllandet av civilsamhället, samt förskjutningen av makten ner till kommunnivå. Vad det gäller myten om civilsamhället-som-folkrörelse, menar Antman att fakta visar att ”offentliga satsningar minskar klyftorna i samhället, privata eller föreningsdrivna ökar eller bekräftar de klyftor som redan finns.”⁵⁸

Och Antman är inte mindre oroad över vad han beskriver som ”den förmodligen största förändringen som skett i Sverige” på senare tid, nämligen ”en reel förskjutning av makten, från staten till kommunerna.”⁵⁹ Det må låta demokratiskt och bra med lokalt självstyre, men så är i själva verket inte alls fallet enligt Antman. Ty genom att kommunerna nu arbetar inom ramlagar har de fått en betydande frihet att mer eller mindre godtyckligt fördela resurserna, beslut som dessutom ofta fattas av tjänstemän som inte är demokratiskt valda. Detta innebär, skriver Antman, att ”den lokala närheten till trots ökade alltså avståndet till väljare,” och citerar sedan Rothsteins slutsats att ”modellen är således raka motsatsen till

demokratisering av förvaltningen.”⁶⁰ Läggs till detta införandet av avgiftsfinansiering och en ny betoning på effektivitets- och marknadstänkande – och slutsatserna blir än mer deprimerande ur Antmans perspektiv. Man har skapat en ”trestegsraket:” först inför man ett köp-sälj-tänkande inom den offentliga sektorn, sedan öppnar man dörren för konkurrens från privata producenter som jobbar på entreprenad, och till slut ”inför man så kallade service-checkar” som ger varje medborgare möjlighet att köpa tjänster var hon vill. Detta leder enligt Antman till ”en mer eller mindre fullständigt genomförd avkommunalisering och privatisering” och vad han kallar ett ”adjö folkhem.”⁶¹

Inte oväntat fick Antman en hel del mothugg efter detta angrepp på den socialdemokratiska folkrörelseidealismen. Leif Linde, till exempel, insisterade på dessa rörelsers viktiga roll: ”Vi inom ABF utvecklar nu vår roll och nya verksamheter.”⁶² Enligt honom tog tyvärr ”samhället” (dvs. staten) över många av folkrörelsernas uppgifter under 1960- och 70-talen, men nu tyckte Linde sig kunna se en ny ”väg till förnyelse för folkrörelser” genom att ”bygga en lösligt aktionsinriktad struktur bestående av studiecirklar, kulturgrupper, klubbar och liknande.”⁶³ Han beklagade vad han upplevde som Antmans ”uppgivenhetslinje” och manade i stället till fortsatt offensiv kamp för en aktiv, folkrörelsebaserad demokrati. Att bara kräva att socialdemokratin ska bygga ut och värna om det starka samhället bortser från den ”uppfordrande och positiva” kritik som har riktats mot bristerna i ett system där ”det alltid är någon annan som ’tar om hand.’”⁶⁴

Krymper det sociala kapitalet i Sverige?

Tesen att förenings-Sverige skulle befinna sig i kris har ifrågasatts av statsvetaren Bo Rothstein. Inom ramen för en jämförande undersökning under Robert Putnams ledarskap, har Rothstein dels frågat sig om det sociala kapitalet i Sverige har minskat, dels om en sådan utveckling i så fall kan relateras till en kris i det politiska systemet.⁶⁵

Vad gäller det sociala kapitalet är Rothsteins slutsats den, att det inte råder någon kris i Sverige liksom den Putnam säger sig ha identifierat i USA. Icke desto mindre står det klart att förtroendet för politiker och myndigheter har minskat. Anledningen till detta är enligt Rothstein dock inte att det civila samhället har underminerats, utan att den svenska modellen övergavs av LO och SAP. Han anser att socialdemokraterna greps av storhetsvansinne under de glada

dagarna på 70-talet och övergav principen om att de stora frågorna måste lösas genom samförstånd mellan de organiserade intressena i samhället. I stället trodde man sig kunna använda statsmakten direkt, en väg som ledde till löntagarfonderna, en alltför stor expansion av den offentliga sektorn, nya regelverk för arbetsmarknadens parter i den ekonomiska demokratins namn, den aktiva arbetsmarknadspolitiken, med mera.

Resultatet av denna politik var att vad han kallar ”det organiserade sociala kapitalet” – LO, SAF och andra stora, nationella och tunga organisationer som bar upp den korporativa staten – blev lidande. Saltsjöbadsandan kollapsade och LO och SAF hamnade i krigsställning, vilket i sin tur påverkade statens legitimitet i medborgarnas ögon. Allt började se ut som ett spel där politikernas och organisationernas egenintresse styrde allt mer – förtroendet till staten och politikerna som representanter för det allmännas goda bröts ned.

Det slående i denna analys är ur vårt perspektiv Rothsteins slutsats att det svenska civila samhället i stort sett mår bra, att det sociala kapitalet – i motsats till det *organiserade* sociala kapitalet – är intakt. Detta är uppseendeväckande inte minst med tanke på Maktutredningens resultat, inklusive den uppföljande studien från 1998, som vi diskuterade ovan och vilka uppmuntrade till en långt mer pessimistisk syn på saken. Hur kan vi förklara denna diskrepans?

Till att börja med kan vi notera att Rothstein sedan länge varit skeptiskt inställd till idén om att staten i Habermas termer skulle ha koloniserat det civila samhället. I ett tidigare verk har han hävdat att de som konstruerar en motsättning mellan den offentliga sektorn och det civila samhället är offer för ideologiska skyggglappar. Någon sådan motsättning finns ej, menar han, snarare är det så att det civila samhället i Västeuropa började blomstra ”just genom uppkomsten av en *stat*.”⁶⁶ Det gäller speciellt i den svenska välfärdsstatens fall, ty där har socialpolitiken syftat till att minimera det slags beroende och tvång som kännetecknar relationen mellan individ och stat i de länder där behovsprövade socialpolitiska program dominerar. Universella åtgärdsprogram, skriver Rothstein, ”stärker medborgarnas autonomi och utgör således inget hot mot civiliteten i det civila samhället.”⁶⁷

Rothstein är, med andra ord, likt Antman en anhängare av den starka staten som garanterar medborgarna lika omtanke, respekt och grundläggande resurser. Skillnaden är att han, i motsats till Antman, ändå ser något positivt i det civila samhällets ”civilitet” och därför ogärna accepterar tanken på att den goda staten underminerar det

goda civila samhället. Detta leder honom till att kanske alltför lättvindigt acceptera Putnams mycket yviga definition på vad det civila samhället egentligen består av. Likt Putnam inkluderar han en stor mängd föreningar och organisationer, oavsett om de har en politisk anknytning eller endast pysslar med körsång, sport och annan hobbyverksamhet. Säkert har även deltagande i dylika aktiviteter ett värde när det gäller utformandet av en socialt kompetent individ med förmåga att lita på sin nästa. Men frågan är om man ändå inte bör skilja mellan direkt politiska och opolitiska organisationer, speciellt med tanke på att den centrala frågan, för såväl Rothstein som Putnam, trots allt handlar om den demokratiska politiska kulturens förutsättningar.

Som Rothstein själv noterar var sekelskiftets folkrörelser uttalat oppositionella proteströrelser, emedan dagens stora "rörelser," som Antman argumenterar, knappast går att fånga i dessa termer. Rothstein själv tycks hålla med om detta, när han noterar att dagens fackföreningsrörelse bygger sin position inte på medlemsaktivism utan på att de kontrollerar arbetslöshetsförsäkringarna, en grundbult i det korporativa kontrakt som han själv så väl beskrivit.

Detta förebehåll ligger i linje med det problem som Eneroth, Antman och många andra har satt fingret på. Det är visserligen sant att "svenska folket aldrig tidigare varit så aktiva i föreningar som nu."⁶⁸ Men tittar man närmare på vilka föreningar som svenskar är aktiva inom visar det sig inte bara att, som vi redan har noterat, sport- och fackföreningar dominerar utan att motiven för medlemskap är dubiösa ur ett demokratiperspektiv. Enligt Eneroth handlar det om "föreningar som man i dag nästan tvingas vara medlem i för att få träningstider, alternativt fackliga rättigheter."⁶⁹ Den traditionella folkrörelsetraditionen är, däremot, menar han "på väg att helt försvinna." Vad han kallar de "idéburna organisationerna" lider dessa av ett ständigt krympande medlemstal, emedan de precis som idrottsföreningarna växer är kännetecknade av att, som han skriver, interndemokratin oftast är usel. Detta är en viktig observation då de flesta svenska historiker och samhällsvetare, inklusive Rothstein, brukar uppfatta de klassiska svenska folkrörelserna som "demokratiskolor", dels för att de hade uttalat politiska och oppositionella 'målsättningar, dels för att de internt fungerade enligt föreningsdemokratiska modeller.

Civilsamhället, politiken och makten

Den Putnamska tendensen att uppfatta socialt kapital i kvantitativa snarare än kvalitativa termer har uppmärksammats av andra forskare som har kritiserat den alltför vaga hypotesen att sällskaplighet i sig skulle leda till en ”demokratisk kultur.” Den centrala frågan om hur, exakt och konkret, individernas självorganisering inom det civila samhället får effekter bortom den rent sociala sfären och även får politiska konsekvenser förblir oftast obesvarad. Tvärtom ligger ofta emfasen hos Putnam och hans gelikar snarare på gemenskap och gemytlighet än på politisk kamp, vilket har fått andra forskare liksom Bob Edwards och Michael Foley att undra om tesen om det sociala kapitalets förträfflighet inte även handlar om en ”flykt från politiken?”⁷⁰

Kritiker av Putnam menar i stället att civilsamhället måste analyseras i det institutionella, maktpolitiska sammanhanget. I vilken mån förbättras individernas möjligheter att samla och utöva makt? I vilken utsträckning utmynnar sällskapligheten inte bara i en allmän trevlighet och tillit till den andre, utan i institutioner som tillåter möjligheter att på ett civiliserat sätt uttrycka och handskas med konflikter mellan individer, mellan grupper, mellan individer och offentliga myndigheter och privata företag?

Intressant nog betonade Tocqueville – vars analys av det vitala amerikanska associationslivet och dess betydelse för demokratin i Amerika inspirerat Putnam och andra som skriver om det sociala kapitalets vikt – just kopplingen mellan politiska institutioner och medborgardygdena. I detta perspektiv är det ironiskt att Tocqueville har utnyttjats till stöd för analyser av demokratins förutsättningar och villkor som ger företräde åt diffusa kulturella faktorer som ”socialt kapital”. I själva verket var han i sin egen analys av Amerika speciellt lyhörd för det faktum att det var specifika politiska institutioner – speciellt domstolsväsendet till vilket vi strax ska återkomma – som fungerade som skolor i vilka medborgarna lärde sig att tänka, känna och handla på ”ett demokratiskt vis.” Som statsvetaren Keith Whittington sammanfattar:

Well-designed political institutions were crucial to sustaining democratic values. Tocqueville himself singled out the American legal system as exemplary of the type of governing structure that were necessary to making democracy work.⁷¹

Det är talande att Tocqueville sätter konflikten centrum. I motsats till de som i det civila samhället vill se en sfär bortom marknadens

och politikens tuffa klimat med konkurrens och maktkamper, framstår det civila samhället i Tocquevilles analys av Amerika som en scen där konflikter kan tas under civiliserade former. Här går också en skarp skiljelinje mellan vänsterns och högerens syn på socialt kapital och det civila samhället. De senare tenderar att betona det civila samhällets opolitiska karaktär, de förra ser i det civila samhället ”nya folkrörelser” som utmanar staten och de stora företagen och individer som kräver sina rättigheter och utnyttjar rättsväsendet som ett sätt att samla och utöva makt, både juridisk och politisk, och som dessutom ofta har ekonomiska effekter för såväl staten som privata företag.

Enligt Edwards och Foley yttrar sig denna skillnad i hur olika författare och debattörer definierar det civila samhället, i deras syn på vilka grupper, föreningar och organisationer som ingår i denna sfär:

Although the conservative embrace of civil society tends to exclude those sorts of organizations and activities associated with advocacy and political action, both the oppositionist conception of civil society developed in Eastern Europe and Latin America and the European-inspired conceptions we have labeled the new pluralism put particular stress on the representative or political function of civil society.⁷²

Detta medför även att högerens och vänsterns versioner av civilsamhället skiljer sig fundamentalt i hur man anser att relationen mellan stat och civilsamhälle bör se ut. Hos de kommunitärt orienterade förespråkarna av civilsamhället som ett alternativ till det statsdominerade samhället skymtar en ganska optimistisk syn fram på hur civilsamhällets spontana ordning egentligen ser ut. Putnam, till exempel, uppfattar inte det sociala kapitalet enbart som en resurs som individer och grupper kan investera, utnyttja och spendera för att befrämja sina egna intressen. Han ser det sociala kapitalet som något som i sig skapar gemenskap och harmoni i samfundet i stort. Det sociala kapitalet är, menar han, ”features of social organization ... that facilitates coordination and cooperation for mutual benefit.”⁷³

Det är denna syn på det civila samhället som etatisterna från vänster har riktat in sig på. De menar att det är naivt att tro att allt förtryck kommer från staten, att fenomen som rasism, homofobi eller manligt våld mot kvinnor bara skulle vara avarter inom det civila samhället och som på något mirakulöst sätt skulle försvinna

om människorna befriades från förmyndarstaten. Tvärtom, menar en kritiker likt statsvetaren Ellen Meiksins Wood, är det så att:

the relations of exploitation and domination irreducibly constitute civil society, not just as some alien and correctable disorder but as its very essence, the particular structure of domination and coercion that is specific to capitalism as a systematic totality.⁷⁴

Ur detta perspektiv är givetvis staten i själva verket ett instrument för befrielse från inte bara ekonomiska ojämlikheter, utan även från just de fenomen som Wood beskriver: sexism, rasism, homofobi, etc. I förlängningen leder en sådan analys till en starkt negativ syn på det civila samhället som tankefigur och politisk slogan, en syn som i Sverige är den dominerande inom vänstern.

Alternativet från vänster – betydligt mycket mera vanligt i USA och Tyskland än i Sverige även om den svenska folkrörelsevänstern är besläktad med det – är att i stället definiera civilsamhället så, att det knyts analytiskt till politisk aktivism, social och kulturell pluralism samt till frågan om konfliktresolution. Detta innebär att man dels accepterar statens roll som en medlande instans, som ett knippe institutioner till vilka stridande grupper i ett pluralistiskt samhälle kan vända sig för att lösa problem och konflikter, utan att för den skull underkasta sig Staten med stort S. För det andra betyder det att man accepterar att det moderna samhället är kännetecknat av just konflikter, av en konkurrerande uppfattning om hur det Goda Samhället bör se ut, och att handfasta, neutrala institutioner krävs för att medla och, ytterst, döma även om alla inser att den dömande makten inte är perfekt eller besitter den eviga sanningen.⁷⁵

Rättssväsendet: mellan stat och civilsamhälle?

Inte minst gäller detta rättssväsendet som enligt Tocqueville var centralt för varje förståelse av hur de demokratiska värderingarna i USA dagligen omsattes i handling. Han uppfattade domstolarnas rätt att underkänna lagar som ett viktigt skydd mot det ständigt hotande majoritetstyranniet. *Juryförfarandet* lovordade han som centralt för det aktiva medborgarskapet, och advokaterna, numera offer för så mycket kritik och förakt i både USA och Europa, beskrev han som den ”viktigaste samhällsklassen,” den som utgjorde länken mellan de folkliga och aristokratiska klasserna och i samband därmed ingöt republiken med en ”juridisk anda.” Än mer än till exempel de återkommande valen, utgjorde enligt Tocqueville dom-

stolarna den arena där medborgarna genom sitt handlande blev del av och förkroppsligade demokratin. Här kom de i kontakt med och deltog i utformandet och verkställandet av lagen, den demokratiska rättsstaten ryggrad.⁷⁶

I detta sammanhang är det symptomatiskt att rättsväsendets relation till staten och det civila samhället på intet sätt är självklar. Är rättsväsendet en del av statsapparaten eller bör det hellre uppfattas som en del av det civila samhället? Eller möjligtvis som en länk mellan statsmakten och det civila samhället? Vi påminns här om att Hegel i sin analys såg marknaden och rättsväsendet som delar av det civila samhället.⁷⁷ I Hegels analys framstår både marknaden och rättsväsendet som regelsystem vilka medborgarna utnyttjar för att tillfredsställa sina behov och förhandla med andra medborgare i konfliktsituationer. I båda fallen krävs ett autonomt handlande på individuell eller kollektiv nivå som i en mening kan sägas taga plats inom det civila samhället. Samtidigt sker detta handlande inom ramen för ett system som kan ses som en del av statsapparaten. Dessutom kan man uppfatta medborgarnas handlande som ett uttryck för ett förtroende för systemet vilket på detta vis i sin tur legitimeras genom medborgarnas användande av det.

Sålunda kan individer och grupper i USA utnyttja domstolarna och rättsväsendet dels för att utmana tillämpningen, tolkningen och till och med konstitutionaliteten av existerande lagar och förordningar, dels för att föra upp nya konflikter och krav på dagordningen.⁷⁸ Domstolsväsendet i USA är öppet politiserat och utrustat med så genomgripande maktbefogenheter att det stundtals tycks vara mäktigare än både kongressen och presidenten. Det juridiska rummet har kommit att utgöra en central arena för maktkamper mellan individer, organisationer, företag och myndigheter.

Att de amerikanska domstolarna har fått denna centrala position beror på att det politiska systemet är genomsyrat av en historiskt såväl som filosofiskt grundad misstänksamhet gentemot maktkoncentration. Den konstitutionella ordningen är uttryckligen utformad i syfte att dela och distribuera makten mellan individer, civilsamhällets institutioner, delstaterna och de tre statsmakterna. Enligt James Madison, en av huvudmännen bakom den amerikanska konstitutionen, skapar ett dylikt system av "checks and balances" bättre förutsättningar för ett fritt och gott samhälle, "a public voice (...) more consonant to the public good than if pronounced by the people themselves, convened for that purpose."

Denna praxis skiljer sig radikalt från vad som är brukligt i Europa. Där slog aldrig maktodelningsprincipen igenom på allvar,

utan man gick direkt från kungligt till parlamentariskt envælde. Parlamenten fick monopol på den lagstiftande makten och domstolarna kom att fungera som administrativa organ vars uppgift det blev att applicera den skrivna, ”positiva” lagtexten. I europeiska ögon framstår därför de amerikanska domstolarnas makt inte sällan som godtycklig och stridande mot principen om folksuveränitet, som en ”maktberusad, politiserad amerikansk juridikokrati,” som en skribent uttrycker det.⁷⁹

Detta är inte en obegriplig reaktion, tvärtom, ty ett av den amerikanska konstitutionens klart uttalade syften var just att begränsa demokratin om vi med denna menar majoritetens rätt att styra över minoriteterna, eller att statens rätt går före individens frihet. Det är denna begränsning av demokratin som gjort att USA i så mycket högre grad har kännetecknats av en emfas på negativa fri- och rättigheter i motsats till Europa, där den ”allmänna viljan” och de positiva, sociala rättigheterna kommit att dominera. Med andra ord, USA kom att bli liberalismens hemland, Europa den nationalstatliga demokratin.

Ingenstans är tanken om att bevara demokratin genom att begränsa dess excesser tydligare än i de amerikanska domstolarnas befogenhet att överpröva och ogiltigförklara lagar som man anser strida mot konstitutionen. Ytterst vilar denna makt på konstitutionens status som ”the supreme law of the land,” ett dokument vars juridiska auktoritet övertrumfar kongressens. Här ställs naturrätt mot folkstyre, med den högsta domstolen som yttersta garant för att de ”självkära” mänskliga fri- och rättigheterna inte trampas under fötterna i demokratin.

Vad som kanske är mindre bekant är att juridifieringen av det amerikanska politiska systemet även kommit att tjäna de som har kämpat för positiva rättigheter, det vill säga rättigheter till resurser som rösträtt, utbildning, sjukvård och arbete. Med en början i den svarta medborgarrättsrörelserna under femtio- och sextiotalen, utvecklade amerikanska gräsrotsrörelser, speciellt efter andra världskriget, en sinnrik strategi inriktad på att mobilisera stöd hos såväl domstolarna, kongressen och presidenten, som hos den allmänna opinionen via massmedia.

Resultatet är att dessa rörelser har kunnat omforma och använda det juridiskt-politiska systemet på ett sätt som tvingat fram många kollektiva fördelar via argument som knutit an till den individuella rättighetstraditionen. Den springande punkten här är inte att domstolarna alltid ”dömer rätt” eller att konstitutionen och rättighetskatalogen i alla fall garanterar att rättvisa skipas. Det är sant att

sympatiskt inställda domare och konstitutionellt förankrade principer har varit och är viktiga. Men den avgörande faktorn har varit framväxten av stödstrukturer inom civilsamhället, det vill säga gräsrotsorganisationer – folkrörelser om man så vill – inklusive dess advokater och andra juridiska experter och rådgivare. Konsekvensen av denna utveckling är vad som har betecknats som en demokratisering av den juridiska professionen och intressegruppssystemet, och därmed av tillgången till den Högsta Domstolen. Det är detta som i USA benämns ”the rights revolution” och som på avgörande sätt bemäktigat individer, ofta organiserade på klassiskt folkrörelsemanér: svarta, kvinnor, homosexuella, funktionshindrade, patienter.

Denna historiska erfarenhet kan tyckas irrelevant för Sverige. Det påpekas ofta att jämfört med USA åtnjuter vi i Sverige både ett högt valdeltagande och hög organisationsgrad.⁸⁰ Speciellt fackföreningarnas starka ställning brukar framhållas. Men med högt valdeltagande och formell anslutning till facket följer inte automatiskt en vital medborgaranda, visar det sig.⁸¹ Tvärtom, som den svenska maktutredningen och ett otal opinionsundersökningar har visat, existerar det i dag i Sverige ett växande politikerförakt, å ena sidan, och en utbredd känsla av brist på personligt upplevd makt och inflytande, å den andra.

Detta är vad som har kallats den tysta, svenska vanmakten.⁸² En central förklaring till detta tomrum i den svenska politiska kulturens hjärta är just rättsväsendets svaga ställning inom det politiska systemet. Svenska individer saknar ofta formellt och nästan alltid i praktiken tillgång till juridiskt utkrävbara rättigheter för att inte tala om den juridiska praxis och civilsamhälleliga stödstruktur som krävs för att omsätta abstrakta rättigheter i konkret verklighet. Annorlunda uttryckt är svenskar inte bemäktigade som individer utan tvingas att söka vägen till makt indirekt via politiska partier och föreningarnas remissyttranden, vilket inte sällan leder rakt in i vad en statsvetare har kallat ”demokratins svarta hål.”⁸³

Det är därför inte förvånande att aktivister inom den svenska handikapprörelsen ser ADA, Americans with Disabilities Act, som en stor inspirationskälla. Historien om ADA är i vårt perspektiv mycket instruktiv.⁸⁴ Inte bara var ADA ett resultat av många års kamp ledd av grupper som Center for Independent Living och ADAPT (America Disabled for Accessable Public Transit), förd via massmedia, civil olydnad, lobbying i kongressen och vita huset. ADA utformades dessutom så, att den gav funktionshindrade rätten till att själva använda lagen för att tvinga myndigheter och privata företag att bland annat förbättra tillgänglighet till byggnader och transport-

medel. Snarare än, vilket vore det naturliga i Sverige, att skapa en myndighet med ett "ansvar" gentemot målgruppen, skapades rättigheter vars realisering både medger och kräver ständig medverkan och övervakning från de funktionshindrades egen sida. Sålunda fungerar grupper som DREDF (Disability Rights Education & Defense Fund) explicit som vakthundsorganisationer, ständigt på jakt efter förbrytare mot ADA:s lagar, vilka de kan hota med stämning och kännbara straff.

Detta är en strategi som en av svenska Independent Livingrörelsens ledare, Adolf Ratzka, gärna skulle vilja överföra till Sverige. Han menar att Sverige behöver en ADA-lik lag som omfattar sanktioner och sanktionsmekanismer så att de "som bryter mot lagen döms till mycket kännbara böter."⁸⁵ En lag, med andra ord, som ger makten direkt till de funktionshindrade snarare än till myndigheter som Socialstyrelsen.

Den mobiliserande effekt som dylika rättsliga instrument kan få bör inte underskattas. Det är betecknande att Lars Lindberg, en ledande gestalt inom svensk handikapprörelse, trots att han betraktar sig själv som hemmahörande i socialdemokratins vänsterflygel, och trots att han tar avstånd ifrån tanken på att "införa ett amerikanskt skadeståndstänkande," efter ett studiebesök i USA kom till slutsatsen att: "Ser man till agerande och engagemang så överstiger (...) den amerikanska handikapprörelsen vida den svenska. Gräsrotterna är involverade på ett helt annat sätt i det politiska påtryckningsarbetet. Jag kan garantera att man som funktionshindrad känner bra mycket större jävlar-anamma efter att ha deltagit i ett möte i USA än i Sverige." Men, tillägger han, så är också "det politiska klimatet generellt mer livaktigt i USA."⁸⁶

Kritiken av en ökad politisering av domstolsväsendet är inte orimlig.⁸⁷ Ett sådant system kommer aldrig att lyckas med att finna den "rätta" balansen mellan de många konkurrerande intressen som slåss om makten och resurserna i ett komplext och pluralistiska samhälle. Systemet är stökigt och kaotiskt, det erbjuder inget hopp för de som söker totala eller slutgiltiga lösningar. Inte minst kan det tyckas uppmana till konflikt, där det skulle kunna tänkas att kompromisser och samförstånd vore att föredra. Men det politiska spelet i den moderna demokratin är till sitt väsen stökigt och kaotiskt, och frågan är om ett system som klarar av att handskas med konflikter mellan en lång rad olika grupper och individer inte är mer realistiskt, än ett som bygger på en flyende utopi om konsensus.

Vi ska återkomma till hur civilsamhället kan uppfattas i termer av makt och demokrati, men låt oss först vända oss till frågan om var-

för det ibland tycks som om civilsamhællediskursen, och inte minst tanken om en juridifierad politik, ej hör hemma inom ramen för svensk politisk kultur. Som jag tidigare noterade slås man av att idén om det civila samhället i stor utsträckning är en importprodukt, speciellt från den angloamerikanska och tyska världen. Är detta en tillfällighet, eller finns det, som analysen av det amerikanska juridico-politiska systemet antyder, drag i de svenska, angloamerikanska och tyska politiska traditionerna som gör dem mer eller mindre öppna för de idéer som torgförs i det civila samhällets namn?

Det civila samhället och svensk politisk kultur⁸⁸

De amerikanska friheterna och dygdens republik

I USA kan den utpräglade emfasen på maktindelning och "frihet" härledas ur politiska argument som först användes i samband med maktkamperna mellan kung och aristokrati samt mellan stat och kyrka.⁸⁹ Dessa argument fick avgörande konsekvenser för hur konstitutionen kom att utformas och därmed för hur de framtida relationerna mellan stat, samhälle och individ kom att gestalta sig.

Sålunda hade den engelska koloniseringen av Amerika sina rötter i en revolt mot den engelska kronans försök att undertrycka religiösa minoriteter och fritänkare. Från Pennsylvanias kväkare till Utahs mormoner har den amerikanska historien kännetecknats av en kamp för religiös frihet som först riktades mot den engelska staten och statskyrkan och sedan stadfästes i en politisk ordning, vilken begränsade statens makt över de religiösa institutionerna. Lika viktig var den parallella striden inom den ekonomisk-politiska sfären, en konflikt symboliskt fångad i den mytologiserade skatte-revolten, *The Boston Tea Party*.

Denna fejd mellan kung och aristokrati hade en längre historia i England som delvis sammanföll med liberalismens tidiga utveckling; i Lockes och Montesquieus anda kom också den amerikanska statsordningen att genomsyras av maktdelningsprincipen och en vilja att noggrant beskära statens makt i allmänhet. Denna klassiskt liberala idéströmning, vilken utgick från teorier om individens och ägandets primat, sammanflätades med den andra politiska huvudtraditionen, dvs. *civic humanism*. Den senare utgick visserligen likt den förra ifrån egendomsägandet, men betonade det medborgerliga och det

sociala; egendomsägandet uppfattades som karaktärsdanande snarare än som ett ekonomiskt mål och den överordnande tankefiguren var den socialt konstituerade individen som verkade för andra i den så kallade ”dygdens republik.”

Newt Gingrichs ”revolution” var i detta perspektiv endast det senaste kapitlet i en lång och högst respektabel strävan efter att decentralisera makten, skydda familjen och den lokala gemenskapen från statligt intrång, försvara de lokalt förankrade religiösa dygderna mot de världsliga statsmakternas korrumpierade ”reformer” – teman som lätt känns igen från tidigare epoker i amerikansk historia. Denna tradition handlar framför allt om delstaternas och de lokala gemenskapernas rätt till frihet i förhållande till ”Washington”. Den amerikanska myten om ”rugged individualism” till trots har individualismen i USA inte i första rummet handlat om oberoende i förhållande till andra människor utan i stället om förhållandet till regeringsmakten. Betoningen på den privata sfärens okränkbarhet har sålunda mynnat ut i en omfattande frihet för individen i förhållande till staten i termer av individuella negativa fri- och rättigheter. Samtidigt har den även lett till individernas beroende av andra kollektiva former: familj, lokala mer eller mindre institutionaliserade ”gemenskaper” i privat eller offentlig regi, delstatliga organ, etc.

Tyskland och subsidiaritetsprincipen

I Tyskland kan man leda dagens federala och pluralistiska system dominerat av subsidiaritetsprincipen tillbaka till Trettioåriga kriget. I den efterföljande fredsöverenskommelsen fastställdes det att ”Det Heliga Romerska Riket” framöver skulle präglas av svag centralmakt, federalism, utbrett lokalt självbestämmande och religiös splittring. På grund av att nationalstaten – efter fransk och engelsk modell – kommit att bli den idealtyp som styrts historieskrivningen har det Tysk-Romerska Rikets negativa sidor ofta framhävts. Hellre än att studera ”Tyskland” på dess egna villkor har historiker envisats med att låta sig styras av den klassiska frågan: Varför var inte Tyskland som Frankrike eller England?⁹⁰ Det står dock klart att man inte kan förstå dagens betoning av subsidiaritets- och federationsprinciperna i Tyskland utan ett längre historiskt perspektiv.

Efter Tysklands enande 1871 försökte Bismarck och hans nationalliberala bundsförvanter att nationalisera Tyskland i religiöst såväl som i ekonomiskt hänseende. Men trots Bismarcks hårda politik överlevde de tyska katolikerna ”kulturkampen” med sina rättigheter

i behåll. Tysk inrikespolitik har även i fortsättningen bestämts av denna spänning mellan centralmakten och de lokala, delstatliga, kyrkliga och privata intressena. Myten om den tyska underdånigheten – och det feodala system som faktiskt härskade på landsbygden – har dolt den pluralism och lokala frihetstradition som kännetecknar den politiska kulturen i Tyskland, framför allt i städerna. Det kan vara på sin plats att påminna om att Hitlers tolv år är den enda historiska period under vilka Tyskland organiserades som en enhetlig, centralistisk stat *à la France* (eller Sverige).

Denna tradition har i ännu mindre utsträckning än den amerikanska att göra med individens rätt till frihet. I stället står familjen och kyrkan i förgrunden. I motsats till den svenska välfärdsstaten har det sociala kontraktet i Tyskland dominerats av civilsamhällets korporativa medlemmar: familjen som legal och ekonomisk enhet; frivilliga organisationer (inklusive kyrkor); privata försäkringsbolag; företagen som utbildningsorgan (det berömda tyska lärlingsystemet). Individerna uppfattas alltså hela tiden som medlemmar i existerande kollektiva enheter av olika slag. Statens relation till dem är indirekt, förmedlad via mellanliggande, ofta privata institutioner. Välfärden antas ombesörjas av dessa det civila samhällets organ; endast i sista hand – om allt annat misslyckats – kan individerna närma sig staten, ofta med en tiggarskål i handen.

Svenska bönder, svenska kungar

Om dessa maktkamper mellan stat, kyrka och gentlemän sålunda har varit centrala för de frihetliga tendenserna i tysk och amerikansk politisk kultur, kom adeln och borgerligheten aldrig att dominera på samma sätt i Sverige. I stället kom alliansen mellan bondeklassen och kungamakten att spela en helt central roll i den svenska politiska kulturens historia. Det så kallade enväldet i Sverige var ytterst grundat på böndernas misstro till och fruktan för den gemensamma fienden: adeln.⁹¹ Resultatet av denna historiska kompromiss var att svensk politisk kultur tidigt kom att utmärkas av en utomordentligt stark centralmakt understödd av en effektiv men i sig maktlös ämbetsmännaadel, samt av en bondeklass som undslapp livegenskap och därmed kunde bibehålla sin rätt till politiskt deltagandet på såväl lokal- som riksnivå. Det kungliga ”enväldet” var med andra ord paradoxalt nog rotat i vad vi, med viss överdrift, kan kalla en ”proto-demokratisk” politisk ordning.⁹²

En avgörande konsekvens av enväldet var att den svenska rättighetstraditionen förblev svagt utvecklad. I den anglosaxiska världen, där gentlemannen fungerat som idealtyp, har målet varit att upphöja folket till gentlemannens nivå genom att ge alla de rättigheter som tidigare varit reserverade för fåtalet; sålunda har vad som nu kallas de mänskliga rättigheterna sina rötter i gentlemannens privilegier.⁹³ I Sverige gick i stället demokratiseringen ut på att jämställa adeln med folket i stort genom att avskaffa alla privilegier och speciella rättigheter; Jantes lag, snarare än civilitet och värdighet, kom att gälla som värde måttstock.⁹⁴ Följdriktigt är det också så att just rättighetstänkandet är dåligt underbyggt i svensk tradition; vi skriver visserligen under FN:s olika deklARATIONER, men på något sätt rör de ändå inte oss. Det är ett förhållande som de senaste åren provocerat fram en ny, ”grävande” journalism djupt misstänksam mot den statliga byråkratin och som satt fingret just på denna svaga punkt i den svenska rättsstaten.⁹⁵

Om den svenska adeln – civilitets- och maktdelningsprincipens klassiska bärare – sålunda ter sig tämligen påver, var den andra potentiella maktmotpolens öde om möjligt än mer dystert. Kronans snabba och ytterst framgångsrika erövring av kyrkan (med Luthers reformation som nödtorftigt skyddstäck) innebar att den svenska kyrkan efter Gustav Vasa i stort förvandlades till ett statens instrument. Om kyrkan i de katolska länderna (och till viss del även i England) fortsatt fungera som en makt som i alla fall delvis och stundtals kunde spelas ut mot staten, var en dylik maktkamp inte aktuell i Sverige. Ej heller existerade den religiösa och världsliga splittring som i Tyskland gav stort utrymme för kyrkliga ledare att spela en betydande politisk roll och värna om lokala rättigheter och kyrkans relativa autonomi inom det civila samhället.⁹⁶

Den svenska politiska kulturen kom sålunda att kännetecknas av maktkoncentration och likriktning, likaväl som av ”urgammal” demokratisk tradition; den erbjöd sockenstugans breda deltagande likväl som den gav ett trångt utrymme för individuella avvikelser från den högst konkreta ”allmänna viljan.” De senaste tvåhundra årens moderniseringsprocess har sedan skapat en mångfald nya möjligheter för byråkratisk maktfullkomlighet att kunna blomstra och sprida sig i rättvisans, solidaritetens och jämlikhetens namn. Med andra ord, ”friheten” kom i Sverige att bli extremt ”positiv.”

Detta dubbla arv – stark stat, å ena sidan, och sockenstugans demokratiuppfattning, å den andra – axlades i moderniserad form av den svenska socialdemokratin; dess historiska styrka har legat just i dess politiskt pregnanta kluvenhet. Det var socialdemokraternas

lycka att kunna göra anspråk på en tradition som byggde på en allians mellan "folkrörelser underifrån" och ett "statsbärande" parti ovanifrån: SAP som *både* Kung och Allmoge. Det traditionella "aristokratifördömandet" kunde under socialdemokraterna transformeras och förvandlas till den klassiska folkhemspolitiken med jämlikhet och solidaritet som de ledande tankefigurerna.

Den svenska statsindividualismen

Ironiskt nog förde dock denna "socialistiska" politik till en radikal individualisering av det svenska samhället; då alla mellanliggande institutioner – familjer, privata välgörenhetsorgan, kyrkor – associerades med privilegier, ojämlikhet, till och med förnedring, kom den socialpolitiska utvecklingen att drivas av en logik som i slutändan ledde till att svensken stod där, perfekt oberoende av sina medmänniskor, i en direkt, oförmedlad relation till den goda och opartiska staten. Detta är en process vars filosofiska anfader kan sägas vara Rousseau. I *Samhällsfördraget* sammanfattar han sålunda kärnfullt vad vi kan kalla den svenska modellens *modus operandi*:

(V)arje medborgare ska på en och samma gång vara perfekt oberoende av alla sina medmedborgare och till ytterlighet beroende av staten – detta resultat blir alltid uppnått på samma sätt då endast statens makt kan skänka medborgarna frihet.⁹⁷

Detta är en av de formuleringar som blivit ökända bland Rousseau's mer liberalt orienterade läsare; Rousseau ger här uttryck för sin emfas på den positiva friheten och allmänviljans primat, synpunkter som lett till att han kommit att uppfattas som en förgrundsgestalt för både totalitarism och demokrati. Denna kritik utgår ifrån den starka makt som Rousseau ger staten och allmänviljan; sett ur ett liberalt perspektiv, enligt vilken maktindelning och individuella och minoritetsrättigheter står i centrum, är detta en djupt illavarslande ideologi. Uppfattad inifrån den svenska traditionen, vilken är att betrakta som demokratisk snarare än liberal, ser det inte alls lika illa ut. Snarare är det så att inte bara jämlikheten, utan även oberoendet ter sig som i grunden positiva konsekvenser, väl värda priset av ett mer eller mindre abstrakt beroendeförhållande till Moder Svea.

Man kan inte underskatta attraktionsvärdet av just oberoendet i det svenska kulturella sammanhanget, även om det inte är just denna aspekt av det sociala kontraktet som vanligen betonas i det offent-

liga samtalet. Men att solidariteten och jämlikheten dominerar i debatten beror nog främst på att dessa är värderingar som man kan stoltsera med utan risk för kritik. Med lusten till oberoende förhåller det sig annorlunda, då detta är ett värde som ligger oroväckande nära moraliskt tveksamma drifter som själviskhet, egoism, och individualism. Därmed inte sagt att kampen och känslan för solidaritet och jämlikhet inte kan vara innerlig och genuin; lyckligtvis står paret individuellt oberoende-solidaritet i välfärdsstatens regi i ett synnerligen symbiotiskt och ömsesidigt förstärkande förhållande. Dock lär det finnas gränser för hur långt viljan till solidaritet förklarar den väl belagda entusiasmen för professionell omsorg.

I den moderna välfärdsstaten är detta radikala individuella oberoende institutionaliserat i ett kontrakt mellan landets individer, å ena sidan, och staten, å den andra, vad jag på annan plats har kallat den svenska *statsindividualismen*.⁹⁸ Som Peter Antman, en av systemets mest värtaliga försvarare uttrycker det:

Få välfärdsstater är (...) lika konsekvent uppbyggda på idén om individuell autonomi som Sverige. Nästan alla våra välfärdssystem är kopplade till den enskilda personen, inte till familjen eller till arbetet som är så vanligt i andra västländer. Både kampen för full sysselsättning och för hög sysselsättningsfrekvens bygger på huvudtanken att varje person ska ha makten över sitt eget liv. (...) [V]älfärdstjänster utför[da] i den offentliga sektorn i stället för inom familjen har ju inneburit en frigörelseprocess (...) familjelivet [har] avlastats (...) Beroendet av varandra har minskat när de många gånger instrumentella tjänsterna lagts utanför familjelivet.⁹⁹

Konservativa kritiker av den svenska välfärdsstaten finner detta system upprörande av flera skäl. Antingen för att det av staten ges för mycket makt, eller för att det individuella oberoendet leder till en välfärdsstatsnarcissism som undergräver det sociala ansvaret för familjen, eller för att kontraktet är skrivet på bekostnad av de mellanliggande institutionerna inom det civila samhället. Välfärdsstatens försvarare har, å andra sidan, betonat den emancipatoriska dimensionen; hur den traditionella, patriarkala familjen och många andra institutioner inom det civila samhället ingalunda enbart konstituerade en sfär kännetecknad av kärlek och värme, utan snarare en plats där kvinnor, barn, och fattiga utsattes för en odemokratisk, ibland våldsam, och oftast manlig maktutövning.¹⁰⁰

Vad som är avgörande för debatten och forskningen om det "civila samhället," det "sociala kapitalet" och demokratins villkor är att det svenska sociala kontraktet – institutionaliserat i välfärds-

staten – framstår som speciellt knutet till en national-etatistisk tradition. Den svenska statsindividualismen bygger konsekvent på en allians mellan stat och individ. Å ena sidan är den ideologiskt och värdemässigt formulerad i termer av solidaritet, jämlikhet och individuellt oberoende. Å den andra är den institutionellt förankrad i den svenska modellens socialpolitiska struktur. I detta perspektiv är utopin om civilsamhällets primat mycket problematisk; det skulle inte bara fordra omvälvande förändringar på det institutionella planet, det förutsätter även radikala förändringar på den kulturella, begreppsliga och moraliska nivån.

Bortom nationalstaten – mot ett internationellt civilsamhälle

1989 avslutade Eric Hobsbawm sin banbrytande bok om nationalismens historia med att spekulera om hur framtida historiker skulle komma att skriva om det sena nittonhundratalet.¹⁰¹ Det var inte speciellt troligt, menade han, att de på samma självklara sätt som de historiker som behandlat Europa mellan den franska revolutionen och det andra världskrigets slut skulle ta nationalstaten som den grundläggande analysenheten. Och läser man Berkeley-sociologen Manuel Castells nyligen utgivna, magnifika trebandsverk om det framväxande globala "nätverkssamhället," med dess samtidigt spännande och ångestframkallande analys av de politiska, sociala och ekonomiska formernas fundamentala omvandling, ser man att Hobsbawms förutsägelse redan hunnit att bli infriad.¹⁰²

Castells och Hobsbawm är inte heller ensamma om att spekulera i nationalstatens underminering eller i hur de nya politiska strukturerna kommer att se ut. "Globalisering" är ett ord som ligger på många forskares läppar. Det gäller inte minst de som studerar Europa, där integrationen av de gamla nationalstaterna inom ramen för EU-projektet har lett den danske freds- och konfliktforskaren Ole Wæver till slutsatsen att Västeuropa troligen är den del av världen som utgör "the most advanced case of border fluidity and transgression of sovereignty."¹⁰³ Detta är en utveckling som den ledande statsvetaren John Ruggie kallar "the unbundling of territoriality," det vill säga nationalstatens förlust av sitt monopol på suveränitet, vilken han uppfattar som "nothing less than the emergence of the first truly postmodern international form."¹⁰⁴

Vad dessa forskare frammanar är visionen av en ny politisk ordning kännetecknad av överlappande anspråk på suveränitet med nya

och komplexa relationer mellan individer, stater och andra politiska former på subnationell och regional nivå. Den *nationellt* definierade medborgaren får tävla med det *kosmopolitiska* juridiska subjektet om titeln som den paradigmatiske formen för individuellt och kollektivt politiskt handlande. Detta subjekt existerar redan i dagens EU, ett projekt som till stor del handlat om att skapa ett gemensamt juridiskt system som reglerar den gemensamma marknaden, men även allt mer bestämmer ramarna för hur nationalstaterna bör, kan och måste förhålla sig till sina medborgare. Eller uttryckt från individens perspektiv, vilka rättigheter som individerna har i förhållande till de nationalstatliga regimerna.

Detta innebär att man redan nu kan tala om framväxten av ett all-europeiskt civilsamhälle, där individer kan utnyttja det gemensamma lag- och regelsystemet för att samla och utöva makt, för att förhandla med varandra och hävda sig i förhållande till företag och myndigheter (på alla olika nivåer). Ur denna synvinkel blir det avgörande om de som i dag i Sverige och andra gamla stater oroar sig över "det demokratiska underskottet" kan lösgöra sig från traditionella föreställningar om hur en demokrati fungerar. Det är inte former, till exempel riksdag, röstning, politiska partier, som är det primära, utan huruvida alla, och inte minst de svaga och utsatta, kan koppla upp sig på ett effektivt sätt mot det långt mer decentraliserade nätverk inom vilket makten i dag flyter.

Historien om hur folkhemsideologin institutionaliserades i välfärdsstaten är bekant, men den intrikata sammansmältning av nation, stat och ekonomi som utmärkt folkhemsnationalismen förtjänar extra betoning. Om det var dess styrka under krisernas trettioal, så är det dess svaghet i dag. Den svenska debatten om EU och demokratin behöver en rak diskussion om i vilken utsträckning vi vill och kan försvara ett system som ytterst beror på den svenska nationalstatens integritet och suveränitet. Denna diskussion måste konfrontera det faktum att det svenska sociala kontraktet byggd på en väldigt tät och nu ohållbar föreställning om nationell gemenskap, vars hårda institutionella stomme var välfärdsstaten. Det svenska folkhemmet var ett om än till största delen sympatiskt dock än fundamentalt *nationellt* projekt, beroende av gränser utåt och homogenitet inåt. I länder som Tyskland där relationen stat/ samhälle såg annorlunda ut, är det betydligt lättare att röra sig mot en all-europeisk federal ordning, i vilken det transnationella civila samhället blir den arena där behov tillfredsställs och makt utövas och förhandlas. I Sverige, å andra sidan, med dess etatistiska tradition

framstår denna utveckling inte oväntat som betydligt mycket mera oroväckande och skriven i ängslans och förlustens tecken.

Givet nationalstatens fortsatta starka ställning i gamla nationella demokratier som Sverige, England eller Frankrike är det kanske inte så förvånande att det är en ledare i ett östeuropeiskt land som talar mest lidelsefullt för vad han kallar nationalstatens slut. Jag talar om Václav Havel. Låt oss avsluta denna essä med ett citat från honom i en reflektion kring Kosovo, de mänskliga rättigheterna och det globala civilsamhället.

Human rights are superior to the rights of states. Human freedoms represent a higher value than state sovereignty. International law protecting the unique human being must be ranked higher than international law protecting the state.

If modern democratic states are usually defined by qualities such as their respect for human rights and liberties, the equality their citizens enjoy, and the existence of a civil society, then the condition toward which humanity will, and in the interest of its own survival must, move will probably be characterized by a universal or global respect for human rights, by universal civic equality and the rule of law, and by a global civil society.¹⁰⁵

Noter

¹ Så kunde till exempel undertecknad inleda en artikel från denna tid med orden: "Ett nytt begrepp har introducerats i den svenska politiska debatten: det civila samhället" (Trägårdh 1992: 35).

² Denna debatt finns nu lätt tillgänglig i bokform under titeln *Systemskifte* (Peter Antman 1993). Citaten är från sidorna 9 (Antman) och 23 (Greider och Lappalainen).

³ Greider och Lappalainen 1992. (Omtryckt i Antman 1993.)

⁴ Busch Zetterberg 1996: 9.

⁵ Ibid: 9.

⁶ Ibid: 9.

⁷ För ett par exempel på detta, se Seligman 1992, Cohen & Arato 1992 samt Keane 1988a and 1988b.

⁸ För en lidelsefull kritisk analys av denna tendens till begreppsförvirring, se Dahlkvist 1995.

⁹ Vajda 1978: 844.

¹⁰ »The state bureaucracy would rule alone were private capitalism eliminated. The private and public bureaucracies which now, at least according to possibility, work against each other and thus hold each other in relative check, would be merged into a single hierarchy.» Weber citerad av Vajda 1978: 864-65.

¹¹ Havel 1988: 398.

¹² För ett längre resonemang kring denna utveckling, se Lars Trägårdh "I strid med de tio budorden" i Antman (1993).

¹³ Cohen och Arato 1992, Keane 1988a, Keane 1988b, Walzer 1991. För en kritisk analys som delvis påminner om den som svenska vänsterskribenter utvecklade, se Wood 1990.

¹⁴ Se det senaste decenniets nummer av *Telos*. Ett annat exempel är den konferens som Piccone anordnade den 2-4 december 1994 i New York på temat "Why populism now?" Syftet uttrycks klart i ett par av paneltitlarna: "New Political Configurations: Beyond Left and Right," "Populist Prospects: The Revitalization of Direct Democracy, Localism and Communitarianism." För kritisk, filosofisk analys av de etiska och politiska konsekvenserna av "communitarianism" se Rasmusson (1990), en antologi med bidrag av en rad framstående filosofer och statsvetare, inklusive Habermas och Cohen.

¹⁵ Pocock 1975. Se även Pocock 1971, samt Almond & Verba 1963, Bellah et al 1985, Bellah et al 1991, samt Alexis de Tocquevilles klassiska verk, *Om demokratin i Amerika* (Tocqueville 1997).

¹⁶ Se Putnam 1993: 86-7 där han refererar till Pocock och i en fotnot sammanfattar litteraturen om "liberalism vs. civic humanism" (not 10, s. 87).

¹⁷ Begreppet hämtade Putnam från James Coleman, se Coleman 1988 samt Coleman (1990). Se även Putnam's inflytelserika artikel "Bowling alone: America's Declining Social Capital" (Putnam 1995).

¹⁸ För en kritisk analys av Putnam, Tocqueville och begreppen "civil society" och "social capital" se två specialnummer av *American Behavioral Scientist* redigerade av Bob Edwards och Michael Foley: vol 49, no 5 (mars/april 1997) samt vol 42, no 1 (september 1998).

¹⁹ Antman 1993.

²⁰ Se titlar i Antman 1993.

²¹ Antman och Greider i Antman 1993.

²² Alsing, Linde, Eneroth i Antman 1993.

²³ Alsing 1993: 95.

²⁴ Ibid: 96

²⁵ Arvidsson & Berntson 1980.

²⁶ Linder 1998.

²⁷ För en överblick och presentation av detta projekt, se Zetterberg 1992 samt Zetterberg 1997.

²⁸ Arvidsson et al. 1994

²⁹”Den nya reformationen,” Inbjudan och Program till Timbrodagen, den 15 november 1994. Texten som jag refererar till var skriven av Mats Johansson, dåvarande VD för Timbro.

³⁰ Detta uttryck – ”gemenskaparna” – är Timbros översättning av det engelska *communities*. Det klingar konstigt i svenska öron; samhällen vore mer naturligt. Men poängen – som jag förstår den – är just att betona Tönnies klassiska särskiljande mellan *Gemeinschaft* (gemenskap) och *Gesellschaft* (samhälle).

³¹ Det finns heller ingen god svensk översättning för det engelska ”communitarians.” Jag har därför valt att i konsekvensens namn använda ”gemenskapare” som beteckning för de som förespråkar gemenskapsideologin.

³² Zetterberg 1993: 66.

³³ Selander 1994.

³⁴ Zetterberg 1994.

³⁵ Dahlkvist 1995.

³⁶ Zetterberg framför dock en liknande uppdelning redan i moderaternas programskrift *Idéer för vår framtid* från 1990, i vilken han beskriver det civila samhället som ”den lilla världen” (familj, grannskap, hembygd, nätverk, föreningar) samt vissa delar av den ”stora världen” (kyrkor, universitet, företag, fria yrken, etc.). Han skriver sedan: ”vi säger inte som nyliberalerna att företagen och marknaden skall ta över allt, vi säger att det civila samhället skall ta över där det går.”

³⁷ För en analys av Murray och hans båda böcker *Losing Ground* och *In Pursuit of Happiness and Good Government*, se Trägårdh 1992.

³⁸ Se Lasch 1991. Lasch betonar liksom Piccone ”populismen” som en specifikt amerikansk tradition. Med andra ord: *populism*, ”civic humanism,” ”gemenskap” och den lokalt förankrade demokratin ställs emot den ”liberala” traditionen med dess kult av tillväxt, urbanism och storskalighet i både de privata och statliga sektorerna.

³⁹ Zetterberg 1993: 69.

⁴⁰ Asper & Uddhammar 1999 samt Bennich-Björkman 1999.

⁴¹ Ett tema som jag kommer att utveckla nedan i avsnittet om det civila samhället och den svenska politiska traditionen.

⁴² Zetterberg 1993: 65.

⁴³ Ibid: 69. (Zetterberg skriver: ”I striden om välfärdsstatens utopi förlorade högern mot vänstern trots att högerens statsman Bismarck lanserat välfärdsstaten. Detsamma kan naturligtvis hända också med utopin om civilsamhället.”)

⁴⁴ Marcusdotter 1994.

⁴⁵ *Egenmakt och social ekonomi* publicerades av SSU i samarbete med Kooperativa institutet (KOOPI).

⁴⁶ Thorwaldsson i Antman 1994.

⁴⁷ Eneroth & Olsson 1993.

⁴⁸ Ibid: 31.

⁴⁹ Olsson anknyter dessutom här till EU: s ”närhetsprincip” enligt vilken ”beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt”, dvs. för Olsson av föreningar, folkrörelser och kommuner. Eneroth & Olsson 1993: 30-31.

⁵⁰ Ibid: 31.

⁵¹ Ibid: 31.

⁵² Ibid: 31

⁵³ Petersson et al. 1998: 62.

⁵⁴ Citat från Petersson et al. 1998: 63. Se även Petersson & Westerholm & Blomberg 1989.

⁵⁵ Micheletti 1994: 85.

⁵⁶ Antman 1993b: 86-87.

⁵⁷ Ibid: 90.

⁵⁸ Ibid: 90.

⁵⁹ Antman 1993c: 126.

⁶⁰ Ibid: 128. Här bör man notera en annan aspekt på kommunaliseringen, nämligen att individerna står sig tämligen maktlösa inte bara på grund av att staten har delegerat bort sin makt till kommunerna men dessutom på grund av att individerna ofta saknar egentliga, utkrävbara rättigheter gentemot kommunerna (eller staten). I ett läge då kommunerna av finansiella skäl måste dra åt svångremmarna, hamnar av denna anledning speciellt utsatta minoriteter i ett mycket prekärt läge. För ett vidare resonemang om de individuella rättigheterna, staten och kommunerna i Sverige, se Trägårdh 1999.

⁶¹ Ibid: 129-130. Citat från Petterson 1992 av Antman.

⁶² Linde 1993: 115.

⁶³ Ibid: 115.

⁶⁴ Ibid: 111.

⁶⁵ Rothstein 1998.

⁶⁶ Rohstein 1994: 224-225

⁶⁷ Ibid: 218.

⁶⁸ Eneroth 1993b: 107.

⁶⁹ Ibid: 107.

⁷⁰ Edwards & Foley 1998. Se även Edwards & Foley 1997.

⁷¹ Whittington 1998: 28.

⁷² Edwards & Foley 1998: 13-14.

⁷³ Putnam 1993b: 35.

⁷⁴ Wood 1990: 74.

⁷⁵ Jämför Edwards & Foley 1997: 557

⁷⁶ För analys av domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna ur detta perspektiv, se Trägårdh 1999.

⁷⁷ Hegel 1972 (1821).

⁷⁸ Diskussionen om rättsväsendet är hämtat från Trägårdh 1999.

⁷⁹ Nycander 1998.

⁸⁰ Nycander 1999.

⁸¹ Petersson, Westholm & Blomberg 1989, Petersson et al. 1998, Trägårdh och Delli Carpini 1999.

⁸² Till exempel Petersson et al. 1989: 57 samt Thorwaldsson 1994: 36.

⁸³ Rothstein 1994:239.

⁸⁴ För ADA:s historia, se Shapiro 1993 samt även Berkowitz 1987 och Mayerson 1994.

⁸⁵ Ratzka 1998.

⁸⁶ Lindberg 1996: 54.

⁸⁷ Se till exempel Barry Holmström 1998.

⁸⁸ Detta avsnitt är en omarbetad version av ett par sidor ur en tidigare artikel (Trägårdh 1996: 98 ff.)

⁸⁹ Jag använder här termen "aristokrati" vilken delvis är missvisande. Vi har här att göra med ett språkligt, begreppsmässigt problem. Det engelska "gentry" – och det därmed förknippade gentleman – har en annorlunda konnotation än "adel." Det antyder en sammansmältning av adel och högre borgerlighet som var typisk för England (och därmed USA) under den tid då den moderna agrar- och industrikapitalismen började växa fram.

⁹⁰ Jag är inte helt rättvis här. För en lysande bok som ger en rik bild av hur det Heliga Romerska Riket fungerade på dess egna villkor, se Walker 1971.

⁹¹ Den svenska politiska kulturens historia – och speciellt böndernas roll i denna – är relativt dåligt utforskad. De viktigaste bidragen har kommit från Eva Österberg och Peter Aronsson, till exempel den senares *Bönder gör politik* (1992). Se även Trägårdh 1993.

⁹² Jag överdriver här och på de följande sidorna den svenska adelns svaghet (om än i en gammal fin svensk tradition av "aristokratifördömande"). Som Michael Roberts, Nils Runeby och andra har visat var den svenska adeln stundtals mycket stark. Under tiden innan Karl XI:s reduktion var tendensen mot en stark adel om inte ett rent feodalt system ganska klar. Och under Frihetstiden kan man inte enkelt avfärda ämbetsmannaadeln som maktlös även om bönderna samtidigt klarade sig tämligen bra, speciellt vad det gällde ägorätt till jordbruksland. Min poäng är dock att i stora drag och i ett jämförande perspektiv är de svenska böndernas starka maktposition både unik och i sig remarkabel.

⁹³ För en klagörande analys av denna utveckling, se Taylor 1995.

⁹⁴ Jämför, Maciej Zaremba 1987.

⁹⁵ Till exempel, Maciej Zaremba, *Minken i folkhemmet* (1992), samt den debatt om det svenska rättsväsendet som pågått under de senaste åren i bland annat *Dagens Nyheter*, *Svenska Dagbladet* och *Moderna Tider*, delvis i respons till uppmärksamheten kring tvångssteriliseringarna.

⁹⁶ Jag förenklar även här den svenska historien på ett kanske väl lättvindigt sätt. Det fanns visserligen ingen kamp mellan katoliker och protestanter, ej heller ingen självständig stadskyrka, men att frikyrkorörelsen under det sena artonhundratalet spelade en stor roll för de svenska folkrörelserna (med andra ord: den svenska civila samhället i viss mening) står bortom allt tvivel. Dock vittnar den både snabba och genomgripande integrationen av de svenska folkrörelserna i "Folkhemmet" om just styrkan i den etatistiska traditionen i Sverige.

⁹⁷ Rousseau 1919: 99.

⁹⁸ Se Trägårdh 1997a, samt Trägårdh & Berggren 1997c, 1997d.

⁹⁹ Peter Antman 1994: 16.

¹⁰⁰ Till exempel Trägårdh 1994.

¹⁰¹ Hobsbawm 1989.

¹⁰² Castells 1998.

¹⁰³ Wæver 1995: 1.

¹⁰⁴ Ruggie 1993: 171.

¹⁰⁵ Havel 1999: 4 and 6.

Referenser

- Almond, Gabriel & Sidney Verba (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press
- Alsing, Rolf (1993) "Folkrörelserna lever" i Antman, Peter (Red.) (1993). *Systemskifte*. Stockholm: Carlssons
- Antman, Peter (red.) (1993) *Systemskifte*. Stockholm: Carlssons
- Antman, Peter (1993b) "Det livsfarliga föreninglivet" i Antman, Peter (red.) *Systemskifte*. Stockholm: Carlssons
- Antman, Peter (1993c) "När folkhemmet drömdes bort" i Antman, Peter (red.) *Systemskifte*. Stockholm: Carlssons
- Antman, Peter (1994) "Inte utan jämlikhet" i Peter Antman och Karl-Petter Thorwaldsson, *Hur förena jämlikhet med individens frihet*. Stockholm: Utbildningsförlaget Brevskolan
- Aronsson, Peter (1992) *Bönder gör politik*. Lund: Lund University Press
- Arvidsson, Håkan & Lennart Berntson (1980) *Makten, Socialismen och Demokratin. Om det förstatligade samhället*. Lund: Zenit
- Arvidsson, Håkan & Lennart Berntson m.fl. (1990) *Det civila samhället*. Stockholm: Timbro
- Arvidsson, Håkan & Lennart Berntson & Lars Dencik (1994) *Modernisering och välfärd*. Stockholm: City University Press
- Aspers, Patrik & Emil Uddhammar (red.) (1999) *Framtidens Dygder*. Stockholm: City University Press
- Bellah Robert, et al (1985) *Habits of the Heart*. Berkeley: University of California Press
- Bellah Robert, et al (1991) *The Good Society*. New York: Knopf
- Bennich-Björkman, Li (1999) "Dr Spock och medborgardygden" i Patrik Aspers & Emil Uddhammar (red.) (1998) *Framtidens Dygder*. Stockholm: City University Press
- Busch Zetterberg, Karin (1996) *Det civila samhället i socialstaten*. Stockholm: City University Press
- Carroll, Eero, Torkel Kjellman & Svante Skoglund (red.) (1995) *In Search of a New Social Democracy*. Stockholm: SSU
- Castells, Manuel (1998) *The Information Age*. New York: Blackwell

- Cohen, Jean & Andrew Arato (1992) *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Mass: Harvard University Press
- Coleman, James (1988) "Social Capital in the Creation of Human Capital" in *American Journal of Sociology*, vol 94
- Coleman, James (1990) *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Belknap
- Dahlkvist, Mats (1995) ""Det civila samhället' i samhällsteori och samhällsdebatt. En kritisk analys" i Lars Trägårdh (1995) *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. Stockholm: SNS
- Djilas, Milovan (1957) *Den nya klassen*
- Edwards, Bob & Michael Foley (1997) "Escape from Politics? Social Theory and the Social Capital Debate" in *American Behavioral Scientist*, vol 40, no 5
- Edwards, Bob & Michael Foley (1998) "Beyond Tocqueville: Civil Society and Social Capital in Comparative Perspective" in *American Behavioral Scientist*, vol 40, no 5
- Eneroth, Tomas & Jan Olsson (1993) *Egenmakt och social ekonomi*. Stockholm: SSU och KOOP
- Eneroth, Tomas (1993b) "Nu föds de nya folkrörelserna" i Antman, Peter (red.) (1993). *Systemskifte*. Stockholm: Carlssons
- Greider, Göran & Tor Wennerberg (1995) "'Förnyarna' inom s i otakt med opinionen," *Svenska Dagbladet* ("Brännpunkt"), 25/11
- Havel, Václav (1988) "Anti-Political Politics" i John Keane (ed.) *Civil Society and the State*. London: Verso
- Havel, Václav (1999) "Kosovo and the End of the Nation-State." *New York Review of Books*, vol XLVI, no 10 (10 juni, 1999)
- Hegel, G.W.F. (1821) *Grundlinien der Philosophie des Rechts*. Frankfurt am Main: Ullstein (1972)
- Hobsbawm, Eric (1989) *Nations and Nationalism*. Cambridge: Cambridge University Press
- Holmström, Barry (1998) *Domstolar och demokrati: Den tredje statsmaktens politiska roll i England, Frankrike och Tyskland*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Keane, John (1988) *Democracy and Civil Society*. London: Verso
- Keane, John (Red.) (1988) *Civil Society and the State*. London: Verso

- Klemme Nielsen, Morten (1995) "Lagskyddad rätt till patientstatus" i *Läkartidningen* 94, no 34: 2799-2801
- Lasch, Christopher (1991) *The True and Only Heaven: Progress and Its Critics*. New York: Norton
- Linde, Leif (1993) "Folkrörelserna lever" i Antman, Peter (red.) (1993). *Systemskifte*. Stockholm: Carlssons
- Linder, P J Anders (1988) *Demokratins små plattformar*. Stockholm: Timbro
- Marcusdotter, Eva (1994) "Låt inte Timbro stjäla fler vänsterprojekt" i *Broderskap* nr 94-41
- Michelletti, Michele (1994) *Det civila samhället och staten*. Stockholm: Fritzes
- Murray, Charles (1984) *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*. New York: Basic Books
- Murray, Charles (1988) *In Pursuit: of Happiness and Good Government*. New York: Simon and Schuster
- Nordström, Niklas (1995) "Egenmakt är ett vänsterprojekt," *Dagens Nyheter* (DN Debatt), 13/7
- Petersson, Olof & Anders Westholm & Göran Blomberg (1989) *Medborgarnas Makt*. Stockholm: Carlssons
- Petersson, Olof & Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell & Anders Westholm (1998) *Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: SNS
- Pocock, J.G.A. (1971) *Politics, Language and Time*. New York: Atheneum
- Pocock, J.G.A. (1975) *The Machiavellian Moment*. Princeton: Princeton University Press
- Putnam, Robert (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press
- Putnam, Robert (1993b) "The Prosperous Community; Social Capital and Public Life." *The American Prospect* 13
- Putnam, Robert (1995) "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy*, vol 6, no 1
- Rasmusson, David (red) (1990) *Universalism vs. Communitarianism*. Cambridge: MIT Press

- Rothstein, Bo (1992) *Den korporative staten*. Stockholm: Nordstedts
- Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS
- Rothstein, Bo (1998) "Social Capital in the Social Democratic State: the Swedish Model and Civil Society" forthcoming in Robert Putnam (ed) *A decline of Social Capital? Political Culture as a Precondition for Democracy*. Under publicering
- Rousseau, Jean-Jacques (1919) *Om samhällsfördraget eller Statsrättens grundsatser*. Stockholm: Bonniers
- Ruggie, John (1993) "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations" i *International Organization*, vol 47, no 1
- Selander, Johan (1994) *Svenska Dagbladet*, 16/11/1994
- Seligman, Adam (1992) *The Idea of Civil Society*. New York: Free Press
- SSU (1995) *När viljan finns: Egenmakt, en examplesamling*. Stockholm: SSU
- Taylor, Charles (1995) *Det mångkulturella samhället och erkännandets politik*. Stockholm: Daidalos
- Thorwaldsson, Karl-Petter (1994) "Att bryta vanmakten" i Peter Antman och Karl-Petter Thorwaldsson, *Hur förena jämlikhet med individens frihet*. Stockholm: Utbildningsförlaget Brevskolan
- Tocqueville, Alexis de (1997) *Om demokratin i Amerika*. Lund: Atlantis
- Trägårdh, Lars (1992) "Amerikansk konservatism söker sin själ" i *Dagens Nyheter* ("Tredje sidan") 12/5 1992
- Trägårdh, Lars (1993) "Bönder, bönder, svenska bönder" i *Dagens Nyheter* ("Tredje sidan"), 20/8 1993
- Trägårdh, Lars (1994) "Vem skyddar oss från familjen?" i Antman, Peter (1994) *Systemskifte*. Stockholm: Carlssons
- Trägårdh, Lars (red.) (1995) *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. Stockholm: SNS
- Trägårdh, Lars (1996) "Egenmaktens betingelser i Sverige" i *Valfrihet och jämlikhet i vården*, redigerad av Anders Anell & Per Rosén. Stockholm: SNS

- Trägårdh, Lars (1997a) "Statist Individualism: On the Culturality of the Nordic Welfare State" i Øystein Sørensen och Bo Stråth, *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press
- Trägårdh, Lars (1997b) "European Integration and the Question of National Sovereignty: Germany and Sweden, 1945-1995. European Political Relations and Institutions, *Working Paper Series*, no. 2.50, Berkeley: Center for German and European Studies
- Trägårdh, Lars & Henrik Berggren (1997c) "Stolta och blyga på samma gång" i *Dagens Nyheter*, 30/12
- Trägårdh, Lars & Henrik Berggren (1997d) "Statens makt ökar individens frihet" i *Dagens Nyheter*, 31/12
- Trägårdh, Lars (1999) *Bemäktiga individerna: Om domstolarna, lagen och de individuella rättigheterna i Sverige*. Stockholm: SOU 1998: 103
- Vajda, Mihály (1978) "The State and Socialism," i *Social Research* 45, no 4
- Wæver, Ole (1995) "Identity, Integration and Security: Solving the Sovereignty Puzzle in EU Studies" i *Journal of International Affairs*, vol 48, no 2
- Walker, Mack (1971) *German Home Towns*. Ithaca: Cornell University Press
- Walzer, Michael (1991) "The idea of Civil Society" i *Dissent* (Spring 1991)
- Whittington, Keith E. (1998) "Revisiting Tocqueville's America: Society, Politics, and Association in the Nineteenth Century" in *American Behavioral Scientist*, vol 40, no 5
- Wood, Ellen Meiksins (1990) "The Uses and Abuses of 'Civil Society'" i Ralph Miliband och Leo Panitch (red.), *The Socialist Register 1990*. London: The Merlin Press
- Zaremba, Maciej (1987) "Byalagets diskreta charm eller folkhemmets demokratiuppfattning" i Sekretariatet för framtidsstudier, *Du sköna gamla värld*. Stockholm: Liber Förlag
- Zaremba, Maciej (1992) *Minken i folkhemmet*. Stockholm: Timbro.
- Zetterberg, Hans (1992). *Den svenska socialstaten – ett forskningsprojekt*. Stockholm: City University Press

- Zetterberg, Hans (1993) "Var tid har sina reaktionärer" i Peter Antman (red), *Systemskifte*. Stockholm: Carlssons
- Zetterberg, Hans (1995) "Civila samhället, demokratin och välfärdsstaten" i Lars Trägårdh, Lars (red), *Civilt samhälle kontra offentlig sektor*. Stockholm: SNS
- Zetterberg, Hans & Carl Johan Ljungberg (1997) *Vårt land – den svenska socialstaten*. Stockholm: City University Press

Medborgarskap, social kontext och institutioner

Perspektiv på svensk demokrati

Axel Hadenius

Demokratiskt medborgarskap¹

Vad är det som gör demokratin levande, vital och hållbar? På den frågan kan det förvisso ges många svar. Men det jag tror är själva grundförutsättningen för demokratins del (och som inbegriper många av de vanliga svaren) är att medborgarna – de som utgör styrelsens primära subjekt – har den anda och de resurser som krävs för att få systemet att fungera. Demokratins vara är en fråga om medborgarskapets styrka – eller icke. Demokratin förutsätter existensen av demokrater, av människor som både vill och kan axla det ansvar som den folkliga styrelseformen fordrar. Demokratin kräver medborgare av en särskild färdighet och kvalitet; om dessa egenskaper saknas blir dess utövande därefter.

Vad är det då närmare bestämt för egenskaper som åsyftas? Allmänt sett förutsätter demokratin två kvaliteter för att fungera väl. För det första förutsätter den en *mobiliserande kapacitet* i samhället: en förmåga bland vanligt folk att göra sin röst hörd och att underifrån driva sina krav gentemot olika makthavare (i staten såväl som i samhället i övrigt). Det är således en fråga om gensvaret och den faktiska öppenheten i systemet, om i vad mån vanliga medborgare kan blanda sig i och kan utöva påverkan i den politiska processen. Men demokratin handlar inte bara om att ställa krav, om att mobilisera intressen. Den handlar också om att kunna hantera och väga samman de ibland mycket divergerande opinioner som exponeras i det politiska livet. Demokratin förutsätter att meningsskiljaktigheter och konflikter löses under fredliga och ordnade former. Den kräver en förmåga att leva samman med människor och dito uppfattningar som du själv är mer eller mindre främmande för – ja, som du

rent av kraftigt ogillar. Demokratien innebär åskitsspridning och politisk konkurrens, men den förutsätter också en förmåga att interagera med ens motståndare och antagonister. Vid sidan av den expressiva, mobiliserande kapaciteten måste det också finnas en betydande *kompromissinriktad kapacitet*² – en förmåga att leva samman med andra och finna medelvägar och samlande lösningar i skiljande frågor. Samtidigt som vi driver våra åsikter och intressen måste vi också ha en benägenhet till moderation och samverkan. Annorlunda uttryckt är det frågan om att kunna utveckla både en vertikal och en horisontell kapacitet i det politiska livet. Den vertikala handlar om att effektivt kunna kanalisera medborgarnas krav uppåt i det politiska systemet. Den horisontella härrör ur det faktum att medborgarnas krav och önskemål kan vara mycket olika; här handlar det om att kunna bemästra det politiska livets plurala sida – att kunna samverka och finna lösningar ihop med ”andra”.

Detta är utgångspunkten, men åtskilligt mer finns att säga. Då vi närmare söker klarlägga de egenskaper som den demokratiska medborgaren bör vara i besittning av är det skäl att göra en distinktion mellan två dimensioner: mellan egenskaper som vi har var och en, som individer, och sådana som vi har ihop med något slag av kollektiv där vi ingår. I forskningen om politiska attityder och resurser brukar man för att rubricera denna skillnad tala om egenskaper som är ”individual-based” och sådana som är ”group-based”. Ett annat, numera populärt, uttryckssätt är att tala om det humankapital respektive det socialkapital som demokratin kräver. Tanken är helt kort att demokratin har att göra med hur vi enskilt var och en är utrustade som politiska varelser, men den har också att göra med de gruppvisa kapaciteterna i samhället.

På den individuella nivån – då vi talar om demokratins humankapital – är det för det första vissa attityder som utmärker det aktiva medborgarskapet. Hit hör ett utvecklat intresse för politik, en önskan att medverka och en vilja att öva inflytande. Människor bör vidare känna tilltro till sin egen förmåga att få sin röst hörd och att kunna påverka. I sin politiska grundattityd är öppenhet och tolerans viktiga egenskaper och vidare ett rationellt och prövande förhållningssätt. Men attityder är förstås inte allt. Det måste också finnas faktiska möjligheter. På det individuella planet har det att göra med kompetens (i vid mening) i politiska frågor: om att vara väl informerad och att kunna ta de initiativ och de kontakter som behövs för att utöva påverkan. Vidare handlar det om att ha tid och ekonomiska resurser.

Från den opinions- och beteendeforskning, som pågått under lång tid och i många länder, vet vi att de medborgerliga kvaliteter, som har med det demokratiska humankapitalet att göra, i hög grad är knutna till utbildning och socio-ekonomisk position. Personer med längre skolbildning och högre ställning på samhällsstegen är vanligen bättre utrustade demokratiskt än andra. Samma mönster framkommer då vi jämför hela nationer med varandra: i länder med hög ekonomisk utvecklingsnivå och med en hög folkbildning är medborgarnas attityder och resurser vanligen bättre anpassade till demokratins krav.

När det handlar om det sociala kapitalet, medborgarskapets kollektiva dimension, är det inte mot enskilda individer vi riktar intresset utan mot relationerna *mellan* individer. Också här är det anledning att skilja mellan attityder och faktiska resurser. I det förra fallet handlar det om vår känsla av förtroende och samhörighet med en viss cirkel av människor. Det är en fråga om känslomässiga band, om identifikation med en större enhet och en känsla av solidaritet och ansvar gentemot densamma. Då det gäller faktiska resurser är det frågan om de medel som utvecklats för att utöva koordinerat kollektivt handlande. Det handlar om existensen av rutiniserade mönster av samverkan mellan människor. Dessa kan vara av olika slag. Det kan handla om lösa, informella nätverk, men det kan också vara fråga om fasta, väl uppbyggda organisationer. Vidare kan den interna strukturen liksom de yttre kontakterna vara av olika natur. Hur dessa mönster skiftar – inom ett samhälle, mellan samhällen och över tid – har stor betydelse för demokratins sätt att fungera. Det är därför skäl att göra en närmare inventering i ämnet.

Att sammanhållning och organisering spelar roll är uppenbart. Kollektivt agerande ger en styrka, som den enskilde individen många gånger har svårt att uppnå. Organisering har traditionellt varit det främsta politiska vapnet för underprivilegierade och marginaliserade samhällsgrupper. Organisering är emellertid inte bara ett medel för kollektivt handlande inom en grupp (med en viss given identitet). Genom organisering, och därmed en reguljär samverkan med andra människor, förstärks ofta identiteten och sammanhållningen inom kretsen ifråga. Organiserad samverkan ger oss inte bara möjlighet till en starkare påverkan utåt för enskilda ändamål; den bidrar också till att långsiktigt ”konstruera” de band av solidaritet och förtroende som hör till det sociala kapitalets känslomässiga sida. Ju mer vi rör oss inom en och samma grupp desto mer identifierade och lojala blir vi som regel med densamma. Mer fasta och mer välordnade nätverk kan då byggas upp.

Förmågan att bygga varaktiga och effektiva organisationer påverkas också av andra förhållanden. Bland annat vet vi (för att nämna några viktiga faktorer) att samverkan lättast uppstår inom små, stabila grupperingar, där interaktionen blir tät och långvarig. Tillgången till mötesplatser (arenor för reguljär kontakt) spelar vidare en stor roll. Sålunda har det inom arbetslivet i regel varit betydligt lättare att organisera arbetare i gruvor och fabriker än arbetare inom jordbruket (vilka ofta bor och arbetar mera utspritt och därmed kommer samman mera sällan). Vissa viktiga politiska parametrar kommer också in i bilden. Till att börja med underlättas organiseringen om den är politiskt accepterad och effektivt skyddad i lag. Om så inte är fallet blir den organisatoriska utvecklingen normalt påtagligt handikappad (Frankrike är här ett exempel: där rådde under hundra år, fram till början av 1900-talet, organisationsförbud inom en stor del av samhällslivet. Spåren därav ser vi ännu i dag – landet utmärks av en påfallande låg organisering). Givet en fungerande organisationsrätt är det vidare av betydelse om det i den politiska sfären erbjuds arenor, som uppmuntrar till organisatorisk uppbyggnad. Existensen av parlament, och genomförandet av val till dessa, har i många länder givit stark stimulans till partiorganisering. På samma sätt har (som Alexis de Tocqueville framhåller i sin studie av det unga USA) ett starkt lokalt självstyre brukat bidra till en utvecklade lokal organisering.

En stark organisering förutsätter en omfattande medlemsanslutning (av någorlunda stabilt slag) och vidare, för att ge goda möjligheter till inflytande, att det finns organisatoriska strukturer som sammanbinder enskilda, lokala grupper till nationella (och kanske även övernationella) nätverk. Men dessa – tämligen uppenbara – kvaliteter är inte allt. För att tjäna som medel för folklig påverkan krävs det vidare att sammanslutningarna ifråga besitter autonomi gentemot den makt som skall påverkas, dvs. (i det politiska livet): staten. De skall styras och "ägas" av sina medlemmar. Organisationer som kontrolleras eller för sin existens är starkt beroende av statsmakten kan knappast tjäna som kanaler för ett genuint inflytande för de samhällsgrupper de är satta att representera. Organisationer bör stå fria i sitt val av inriktning och i sitt val av företrädare, och de bör även på egen hand kunna uppbringa de resurser som är nödvändiga för att hålla verksamheten gående.

Autonomi bör alltså gälla. Men det betyder förstås inte att sammanslutningarna ska undgå att ha beröring och kontakt med statsmakten. Det skall de givetvis ha – i vart fall åtskilliga av dem. Med en mångfald av välutvecklade, självständiga organisationer som

företräder sina medlemmar gentemot staten kan demokratin onekligen bli mer vital (i synnerhet om olika samhällsgrupper är någorlunda likartat utrustade därvidlag). Den dag då betydande grupperingar i samhället vänder sig bort från det politiska livet, och inte vill ha med det att göra, har ett förtroende- och legitimitetsproblem av allvarligt slag uppstått.

Vi konstaterade ovan att långvariga och täta förbindelser inom en grupp bidrar till stark identitet och sammanhållning – i synnerhet om kontakterna utåt samtidigt är mycket sparsamma. Sådana förhållanden underlättar organisering och stärker allmänt den mobiliserande förmågan. Men som lätt inses kan en sådan social inkapsling ha konsekvenser för demokratin andra sida: förmågan att samverka med andra. Typen av konfliktlinjer, som organiseringen bygger på, har här en stor betydelse. Allmänt synes gälla att vissa identiteter är svårare att hantera, från samarbetsynpunkt, än andra. Det vi brukar kalla askriptiva identiteter (sådana som vi mer eller mindre föds in i), som har med etnicitet, religion och liknande att göra, är vanligen svårare att handha politiskt än sådana konflikter som har med klass och dithörande ekonomiska intressen att göra. Den klassmässiga formen för segmentering är som regel mer rörlig och det är här ofta lättare att finna kompromisser mellan olika intresseriktningar. Givet, hur som helst, att svåra spänningar finns inom en befolkning är det en fördel från demokratisk synpunkt om människor *inte* är inkapslade i vissa slutna organisatoriska mönster. I stället är det då att föredra att människor ingår i många och skiftande organisatoriska sammanhang, och på så vis influeras av en mångfald av identiteter. Organiseringen blir därmed förstås svagare, sett från mobiliseringssynpunkt, men det gör konfliktlösningen lättare, då människor därmed blir mer öppna och toleranta i sina attityder.

En annan fråga har med det inre organisatoriska livets gestaltning att göra. Spelar det någon roll hur det är ordnat? Som ett medel blott för yttre påverkan skulle det internt kunna se ut hur som helst, kunde man tycka. Det viktiga är att ledningen gör ett bra jobb – och gör den inte det får man byta organisation eller starta en ny. Att följa det senare alternativet (*exit*) är emellertid oftast lättare sagt än gjort. Existerande organisationer har vanligen betydande trumf på hand (i form av resurser, etablerade rättigheter med mera). Nyetablering har många gånger effektivt kunnat stoppas. På åtskilliga samhällsområden, i vårt land liksom i många andra länder, råder i praktiken organisationsmonopol. För att medlemmar skall kunna försäkra sig om att deras organisationer inte missköts bör det finnas reguljära kanaler för insyn och ansvarutkrävande. Det argu-

mentet kunde vara skäl nog – men det är inte det enda. Organisationer, har vi konstaterat, är inte bara ett medel för att kanalisera vissa preferenser hos en grupp människor. Verksamheten inom organisationen bidrar även till att påverka och forma de preferenser som medlemmarna inom organisationen omfattar. Det var från denna utgångspunkt som Tocqueville satte så högt värde på den demokratiska vitalitet som rådde inom associationsväsendet i det unga Amerika. Häri fanns, menade han, en viktig skola i demokrati – de attityder och den erfarenhet som på så vis odlades kunde folk ta med sig in i det politiska livet.

Institutionernas roll

Som vi sett kan den sociala kontexten ha betydande inverkan på det demokratiska medborgarskapets kollektiva sida – för uppammandet av organisatorisk förmåga inom en grupp, men också för konsekvenserna i termer av konflikter mellan olika grupper. Härjämte kan den institutionella kontext, som staten tillhandahåller, ha en stor inverkan. Det är framförallt tre institutionella förhållanden, som på ett avgörande sätt visat sig kunna stärka den demokratiska potentialen i ett samhälle, nämligen dessa:

- 1 Långvarigt upprätthållna former för politisk pluralism och medverkan
- 2 En statsapparat präglad av regelstyre
- 3 Ett väsentligt inslag av decentralisering

1. Demokratien är ett kollektivt spel av komplicerad art. Den involverar många aktörer och ställer dessutom stora krav på förmåga till koordinering bland dem som deltar. Det handlar dels om att bygga upp nätverk för kollektivt agerande inom olika samhällssegment, dels om att utveckla strategier för fredlig samverkan mellan de olika politiska grupperingarna. Som lätt inses finns en latent spänning mellan utvecklingen av dessa kollektiva kapaciteter (då sammanslutning inom en grupp ofta tenderar att skapa starkare motsättningar utåt). Det kan därför bli en mödosam process – i synnerhet gäller det i samhällen där förtroendet mellan olika samhällsgrupper av tradition varit lågt; här kan en begynnande organisering bidra till en stark skärpning av rådande konflikter. Uppbyggnadsperioden kan därför bli långvarig och innebära många motgångar och misslyckanden. Det är en fråga om ”trial and error”. Demokratien är en lär-

process, som det kan ta generationer att få nödigt igång. Det är därför bra om processen startas så tidigt som möjligt. Även om motgångar och konflikter hopar sig är det som regel en fördel att spelet (i form av genomförande av val och upprätthållande av rättigheter) kan hållas gående. Vid långa auktoritära avbrott stoppas den nödvändiga organiseringen och den interaktiva processen upp. För demokratis utveckling är en bristfälligt fungerande demokrati bättre, trots allt, än ingen demokrati alls³.

Det är också viktigt att inse att de demokratiska attityder och den förmåga till kollektivt handlande, som utgör systemets grundförutsättningar, är kvaliteter som ständigt måste uppövas för att hållas levande. Lärprocessen blir aldrig, en gång för alltid, färdig eller avslutad. För demokratis bestånd och vitalitet behöver den ständigt upprätthållas. För den skull måste det finnas institutioner, i form av rättigheter och arenor, som stimulerar till folkligt intresse och medverkan i den politiska beslutsprocessen. Formerna härför måste kontinuerligt kunna anpassas till de skiftningar som sker i samhällslivet.

2. En statsapparat fungerande enligt rättsstatens regler är ett stöd för demokratisk utveckling. Det är de regelsystem som upprätthålls av staten som till stor del utgör parametrarna för den interaktion som sker i samhällslivet. Existensen av opartiskt tillämpade, förutsebara regelsystem minskar kostnaderna för social transaktion och underlättar på så sätt interaktion och samarbete mellan olika samhällsgrupper. En rättslig och administrativ ordning präglad av rättsstatens principer lägger grunden för den fredliga konfliktlösning som demokratin förutsätter.

Där brist på regelmässighet föreligger (vilket betecknar den s.k. ”mjuka staten”) påverkas också formerna för folklig organisering. Då utvecklas vanligen politiska samverkansmönster byggda på kontakter av partikulär, personlig art: du får din ”rätt” och tillgång till fördelar endast om du har de nödvändiga förbindelserna. Har du inte det är du utlämnad och maktlös. Under sådana omständigheter frodas politisk slutenhet och dominans av de ”insiders” som kontrollerar den politiska processen. De nätverk som byggs upp är som regel av klientilistisk art, präglade av ett påfallande bossvälde (i USA, där sådana nätverk länge var förhärskande, särskilt i de stora städerna, går företeelsen under benämningen maskinpolitik). Det är en från demokratisk synpunkt svag form av organisering, då den ger ringa utrymme för kontroll och inflytande underifrån.

En annan konsekvens är en försämrad politisk legitimitet. Bristen på regelstyre, på en fungerande legal och administrativ kontroll, ger betydande utrymme för svågerpolitik, korrupcion och allmän offentlig misskötsel. Det bidrar till en svag offentlig prestationsförmåga. Likaså till, är det väl känt, en låg tilltro till den politiskt-administrativa beslutsprocessen. Resultatet blir ett sviktande förtroende för det offentliga livets institutioner och minskande intresse bland medborgarna i gemen att involveras i den reguljära politiska verksamheten. Utanförskap, icke-medverkan och protest blir i ökad utsträckning den politiska uttrycksformen. Särskilt starkt brukar denna tendens yttra sig bland politiskt engagerade och välutbildade grupper.

3. Demokrati befordras av ett betydande inslag av politisk decentralisering. Tillgången till lokala beslutsarenor gör det lättare att medverka i den politiska processen. Lokala beslut rör frågor av ”hemmakaraktär”, vilka erbjuder naturliga incitament – och ofta också bättre möjligheter – att öva inflytande. Det engagemang i offentliga angelägenheter som därigenom kan befordras ökar intresset, liksom förmågan, att utöva ett aktivt, demokratiskt medborgarskap. En kapacitet framföds som kan få betydande kringeffekter: det ger (som Tocqueville uppmärksammade) gynnsamma återverkningar på det lokala organisationslivet, och det skapar även en bättre utrustning för att utöva påverkan uppåt i den politiska processen.

Decentralisering bidrar också till större maktspredning inom det offentliga livet. Politisk monopolisering kan därmed motverkas. Det blir lättare för minoritetsgrupper och för nya politiska rörelser att få tillträde till offentliga ämbeten. Ett politiskt system med betydande decentralistiska inslag blir som helhet mera öppet och mindre polariserat.

Den svenska demokratin; en bakgrund

Givet de omständigheter – både sociala, ekonomiska och institutionella – som ovan har nämnts som gynnsamma för demokratin, är det ingen tvekan om att det i vårt land har funnits utomordentliga förutsättningar. Sverige har en parlamentarisk tradition som går tillbaka till medeltiden – och som, närmast obruten, har bibehållits fram till i dag. Jämte Sverige är det bara England och Nederländerna som kan uppvisa liknande meriter. Och i ett viktigt avseende har vi svenskar varit helt unika. Vårt land är det enda som från begynnelsen inrymt

representation för bondebefolkningen. Under många hundra år, därför, var Sverige det i representationshänseende utan tvekan mest demokratiska landet i Europa⁴.

Sverige har även en mycket lång rättsstatlig tradition. Civilrättsliga regler innebärande likhet inför lagen fastlades (om än i embryonal form) redan i slutet av medeltiden. Samtidigt började en konstitutionell sedvana etableras. Den innebar maktindelning mellan kung och riksdag och inbegrep också respekt för vissa medborgerliga rättigheter. I sin relation till sina undersåtar stod, som basal princip, även kronan under lagen. Ett administrativt regelsystem introducerades senare (men i internationell jämförelse skedde det ändå tidigt). Genom reformer av statsapparaten, med början på 1600-talet, introducerades en fast – och för sin tid påfallande effektiv – administrativ ordning.

Den svenska staten har vidare haft en stark prägel av decentralisering, innebärande ett stort utrymme för folklig medverkan på det lokala planet. Sverige har sedan urminnes tid varit primärt ett bondesamhälle. Här liksom på många andra håll i Europa etablerade de bönder som bröt jord och bosatte sig ett utvecklat självstyre. Byn och sedermera socknen (efter kristendomens införande) var den normala indelningsgrunden. Den lokala samhörigheten förstärktes av det faktum att jorden normalt ägdes kollektivt och förvaltades gemensamt av bönderna. Denna ordning kom emellertid att i många länder brytas ner med feodalismens införande. Ett skikt av adelsmän – vilka kom att bli den militärt och sedermera även ekonomiskt dominerande samhällsgruppen – lade i många länder under sig det administrativa och juridiska beslutsfattandet på lokalplanet (Danmark är ett nära exempel). Men så skedde inte i Sverige. Geografi och terräng – och ett ofta mycket armt ekonomiskt underlag dessutom – gjorde landet inte lämpat för feodal ordning. Ett adelskikt fanns förvisso. Men det var litet och ekonomiskt tämligen obetydligt, mätt efter europeisk standard. Dess företrädare saknade en administrativ och juridisk överhöghet mot bondebefolkningen. De självägande bönderna bevarade sin autonomi och sitt självstyre. Även när den svenska statsapparaten senare, under stormaktstiden, byggdes ut behölls till stor del denna ordning. Den svenska stormaktsstaten var en stat där centralmakt och lokalmakt hade olika roller och samtidigt nära samarbetade. Ett typiskt drag för Sverige (som också illustrerar detta samarbete) var den militärordning, Indelningsverket, som etablerades. Detta var ett folkförsvaret – unikt för sin tid – som var uppbyggt av bönderna.

Socialt och kulturellt har Sverige varit mycket homogent. Etniskt och språkligt har samhörigheten varit stor och inga religionskonflikter av betydelse har inträffat. De ekonomiska klyftorna har dessutom varit måttliga; de fria böndernas dominans, adelns relativt svaga ställning, och även städernas långvariga insignifikans har bidragit till detta.

Genom bibehållande in i modern tid av ett vitalt lokalt självstyre, genom den tidiga etableringen av rättsstatliga institutioner, och genom ett långvarigt upprätthållande av en nationell – ovanligt inbegripen – parlamentarisk praxis har en politisk kultur av fredlig samverkan (innebärande en strid med ord och argument snarare än vapen) kunnat grundläggas⁵. I denna kultur har efterhand nya samhällsskikt kunnat involveras. Processen har förstas underlättats av den homogenitet som rått i befolkningen. Ett övervägt och reformistiskt förhållningssätt blev på så vis tidigt grundlagt i Sverige. Politiska rörelser med en omstörtande appell har aldrig fått något betydande gensvar.

I Sverige har en samarbetskultur, byggd på fredlig och ordnad interaktion *mellan* olika befolkningsskikt, kunnat förenas med en påfallande stark mobilisering *inom* olika samhällsgrupper. Givet de politiska friheter som tidigt etablerades – och på basis därtill av ett sedan länge utvecklat socialt kapital på det lokala planet och av representation på nationell nivå – kunde ett folkligt organisationsarbete effektivt komma i gång. Redan vid 1900-talets ingång hade ett organisationsväsende med (jämförelsevis) stor medlemsanslutning och organisatorisk fasthet börjat formas. Ett välutvecklat partiväsende – ofta med starka band till organisationerna – växte därefter fram. Till sin interna karaktär var sammanslutningarna liksom partierna som regel demokratiskt uppbyggda. Förvisso framväxte vissa tydliga mönster av politisk och social inkapsling – till följd av de relativt slutna parti- och organisationskluster som etablerades. Men på grund av den homogenitet, som präglade befolkningen, och den politiska tradition av samverkan och kompromiss, som funnits i landet, har det inte alstrat några mer svårartade konflikter.

Samtidigt skedde en snabb ekonomisk utveckling. Från att ha varit ett fattigt jordbruksland förvandlades Sverige inom loppet av hundra år till (vid 1970-talet) ett av världens allra rikaste länder. En kraftigt höjd materiell standard för breda folklager, och samtidigt stora satsningar inom utbildningsområdet, kunde därmed möjliggöras. Detta inverkar gynnsamt på den individuella demokratiska kapaciteten inom befolkningen.

Både med hänsyn till det demokratiska humankapitalet och det demokratiska socialkapitalet var förutsättningarna med andra ord goda i Sverige. Ekonomiska framsteg, landets sociala komposition liksom det rådande institutionella systemet hade samfällt bidragit till en sådan utveckling.

Förändrade förutsättningar

Den idylliska bild som här skildrats har dock, måhända, inte längre fog för sig? Som vi vet har betydande förändringar skett i svenskt samhällsliv under 1900-talets senare del. Har det allvarligt ändrat förutsättningarna för demokratins del? Låt oss se (med en kortfattad överblick) vad den tillgängliga forskningen om det demokratiska medborgarskapet har att rapportera⁶.

På det individuella planet, till att börja med, visar dagens medborgare fortfarande relativt goda prestanda i flera viktiga avseenden. På de områden där en förändring på senare tid har kunnat skönjas, har den i flera fall varit i en positiv riktning (om än i måttlig grad). Sådana indikatorer som tilltron till den egna förmågan att öva inflytande och systemets mottaglighet för påverkan visar en uppåtgående trend. Detsamma gäller för medborgarnas politiska kunskaper. Tendenser till en ökande politisk alienation, eller till en minskad politisk kompetens, kan med andra ord inte spåras. Snarare är det för medborgarna överlag det motsatta som gäller: kompetensen, självtilliten och tron på att kunna spela en roll har blivit bättre under senare år. Betydligt oftare än förr tar folk egna initiativ, och fler deltar i opinionsbildning eller i politiska aktiviteter av något slag. Vidare kan det noteras att stödet för demokratins principer, för tolerans etc., har legat i stort sett konstant under senare tid. Likadant är fallet med intresset för politiska frågor.

Då vi ser till klyftor i samhället har som bekant den förändringen skett att Sverige under de senaste decennierna fått en betydande grupp i befolkningen som har invandrarbakgrund. Denna grupp avskiljer sig negativt ifråga om politisk tilltro, förmåga etc. Till stor del sammanhänger det förhållandet med en annan allt mer markant klyfta: mellan dem som har arbete och inte. I betydligt högre grad än andra människor är de arbetslösa drabbade av politisk alienering och marginalisering. Bland dem som har arbete, å andra sidan, verkar inte klasskillnader i stort ha en ökad politisk betydelse, detsamma kan sägas om könsskillnader (som minskar). Det är de

arbetslösa, och därmed en stor del av invandrarna, som blivit förlorarna – inte bara ekonomiskt och socialt utan också demokratiskt.

Trots en något förändrad social komposition är det emellertid inte mycket som tyder på att en ökad politisk polarisering har inträffat. Förtroendet i samhället, mellan olika grupper, synes inte ha ändrats mycket. En invandrarfientlighet har förvisso givit sig tillkänna. Men den är som politisk rörelse begränsad till mycket små grupper, med ringa eller inget inflytande. Ifråga om de horisontella relationerna är situationen inte mycket förändrad med andra ord.

Om vi däremot ser till det politiska livets vertikala dimension finner vi att desto större förändringar har skett under senare år. Politisk aktivitet sker i ökad grad vid sidan av det traditionella organisations- och partiväsendet. De viktiga formerna för politiskt deltagande numera inbegriper sådana aktiviteter som att skriva på namninsamlingar, ge ekonomiska bidrag och att medverka i bojkotter (av varor och annat). Organisationerna går samtidigt tillbaka. Medlemssiffrorna sjunker och aktiviteten minskar. Framförallt är det de yngre som väljer att stå utanför, med påföljd att det främst är medelålders och äldre som håller verksamheterna vid liv. Framtidsutsikterna blir förstas därefter. Särskilt drabbade är partierna, som för en allt mer tynande tillvaro. Siffrorna för medlemskap och aktivitet har blivit synnerligen låga. Därtill är allmänhetens tilltro till partierna mycket svag. Partiernas minskade grepp om "själarna" yttrar sig också i en konstant ökande rörlighet bland väljarna. I växande grad är det media, fria opinionsbildare – och under valrörelserna reklambyråer – som sätter den politiska agendan. Ekonomiskt befinner sig partierna i en skyddad ställning. Genom offentliga bidrag drabbas de endast marginellt av en minskad anslutning, ty medlemsavgifter bidrar enbart i begränsad grad till partiernas verksamhet.

Folk är som framgått inte mindre aktiva nu än förr. Verkligheten är den motsatta. Men medverkan sker i allt lösare, mindre reguljära, mera ad hoc-artade former. Vi engagerar oss och söker påverka – så mer än förr – men det sker mera i individuell kapacitet. Och då vi går samman med andra är det fråga om mer tillfälliga förbindelser. De "gamla" kanalerna för inflytande tillvinner sig allt lägre intresse och förtroende. Folk agerar i dag mera autonomt och självständigt, de gör det mindre än förr i "orkestrerad" form. Är detta en nackdel för demokratin? Är det ett bekymmer att det organisatoriska "kapitalet" (i Sverige liksom i många andra utvecklade länder) tydligt håller på att sjunka? Sett utifrån medborgarnas självuppfattning är det knappast så. Tillbakagången för det reguljära organisationslivet

har inte fört med sig politiskt oförmåga och känsla av maktlöshet bland medborgarna i allmänhet Tendensen är snarast den motsatta. För många har minskningen av socialt kapital av traditionell art kompenseras, som det verkar, av en förstärkning av det humana kapitalet. Människor går mindre på möten etc. – men de har i gengäld bättre förmåga att ta sin sak i egna händer. Ökad polarisering och konflikter (vilket en del teoretiker förutspått⁷) har för den skull inte blivit följden. Idyllen kvarstår i stora drag, om än med en funktionell ändrad komposition, skulle man därmed kunna säga.

Men så enkelt (och så väl) är det inte. Det finns samtidigt andra tendenser som inger bekymmer. Förtroendet för valda representanter och politiska institutioner befinner sig tydligt i utförsbacken. Deltagandet i valen har under senare decennier visat en nedåtgående trend; vid senaste valet skedde en markant försämring. Den representativa demokratins förankring och legitimitet är uppenbarligen inte vad den har varit. Politisk misstro och utanförskap växer.

Behov av reform?

Medborgarna är som framgått mera aktiva och politisk kompetenta. Samtidigt vänder de sig i ökad grad bort från de traditionella demokratiska institutionerna. Det finns såtillvida en ökande förtroendeklyfta och ett växande utanförskap i det svenska samhället. Hur skall denna situation förstås? Vad är det som utgör problemet – och vad är det som kan göras?

Som en analytisk utgångspunkt är det skäl att betrakta de olika former för styrning och kontroll som tillämpas i demokratiska system⁸. Enkelt uttryckt finns det två metoder: utövande av styrning och kontroll i förväg och i efterhand. I det första fallet söker vi (i den vanliga representativa formen) påverka den politiska beslutsprocessen i förhand. Det handlar om att få fram beslutsfattare som på bästa sätt kan företräda sina uppdragsgivare. Styrningens effektivitet är avhängig av det tillämpade representationssystemets förmåga att ”gallra” fram den lämpliga typen av ombud. Mest säkra kan vi som uppdragsgivare vara om de ombud som väljs i stort sett har samma värderingar och sociala bakgrund som vi – och dessutom är benägen att kontinuerligt kommunicera och dela information med oss. Dessutom bör vederbörande förstås vara dugliga i sitt värv och personligt pålitliga. Givet att så är förhållandet kan vi ge våra representanter en vidsträckt befogenhet att fatta beslut å våra vägnar.

System inriktade på styrning och kontroll i efterhand bygger på en annan logik. Här handlar det om att upprätta spärrar och regler, som effektivt begränsar de valda ombudens beslutskompetens – allt i syfte att förhindra misskötsel av de ämbeten de fått. För den skull finns institutioner för ingående prövning och revision av beslutsfattarnas fögderi. Vidare finns det ”checks and balances” inom själva beslutsprocessen, i form av organ som i kompetensmässigt hänseende balanserar varandra. På så sätt, är det tänkt, ökas genomlysningen och möjligheterna till ett effektivt ansvarsutkrävande.

Det politiska systemet i USA utgör ett utrerat exempel på den senare formen av logik. Den förra tillämpas (mer eller mindre tydligt) i flera av Europas parlamentariska demokratier. Sverige är ett av dessa länder. Vårt land har i hög grad varit präglad av denna modell för representativ demokrati.

Hos oss är det den reguljära valprocessen och det uppdrag som där ges, som är den primära formen för demokratisk styrning. Denna tanke har starkt genomsyrat utformningen av vårt folkstyre. Sålunda finns det få eller inga inflytandekanaler vid sidan om valen. Den direktdemokratiska metoden (folkomröstning) har en svag konstitutionell ställning och tillämpas mycket sällan (och då endast på de valda representanternas initiativ). Det politiska beslutsättet är i hög grad monolitiskt; det finns inga balanserande maktcentra inom systemet. Den juridiska och administrativa kontrollen är i vårt land mycket svag. Vi har ingen konstitutionssdomstol. Vanliga domstolar har några gånger prövat politiska beslut (framförallt på kommunal nivå) men utslagen har i flera fall inte visat sig ha bindande verkan⁹. Vidare har de myndigheter som är satta att utöva administrativ revision en, jämfört med många andra länder, tämligen osjälvständig position¹⁰. På kommunal nivå är denna tendens särskilt markant; här tillämpas över huvud taget ingen av politikerna oberoende revision¹¹. Den genomgående tanken är att det är det folkliga mandatet, företrätt av valda politiker, som utan inskränkningar i sin kompetens skall styra den offentliga verksamheten. Emellertid kan kraften av detta mandat alltmer ifrågasättas.

Representativ demokrati, i dess rena form, är uppbyggd efter principen om en sammanhållen styrning och kontroll i politikens inflödessida. Den kräver, för att fungera på ett ändamålsenligt sätt, att representationsprocessen uppfyller vissa kvaliteter. Det måste finnas former för att effektivt kunna utföra den sällning av kandidaterna till offentliga ämbeten som modellen förutsätter. Det handlar om att vi som uppdragsgivare bra skall veta vilka vi väljer, både med hänsyn till politisk inriktning, personlig kapacitet och vandel. Det är

naturligtvis inte lätt. I politiken (som i övriga livet) finns det åtskilliga som lovar runt men håller tunt. Urvalet underlättas om vi själva känner kandidaterna eller att andra, vars omdöme vi litar på, gör det. Involvering i organisatoriska nätverk kan här spela en viktig roll. Dessa sammanslutningar fungerar som länkar för information och kan tjänstgöra som organ för granskning av kandidater. De som utväljs är sådana personer vars åsikter och personliga egenskaper är väl prövade genom medverkan i det interna arbetet. Långa karriärvägar – både i organisationer och partier liksom i det parlamentariska arbetet – är från denna synpunkt en fördel: då blir prövningsprocessen längre och mer tillförlitlig. Från denna synpunkt är det vidare fördel om det finns en relativt liten rörlighet på parti- och valmarknaden. Systemet fungerar bäst då det råder långa och fasta förbindelser mellan partier och väljare, ty då har vi som uppdragsgivare lättare att få inblickar i och möjlighet till styrning av urvalsprocessen. I detta perspektiv är en viss inkapsling onekligen att föredra.

Systemet förutsätter vidare att den politiska dagordningen sätts, och till väsentlig del låses, i själva valprocessen. Ty systemet förutsätter att vi som uppdragsgivare i hög grad skall kunna förutse hur våra ombud skall komma att agera. I en beslutsprocess där ständigt nya frågor på ett okontrollerat sätt kommer upp blir vår förmåga att göra sådana förhandsbedömningar mindre. Krav på snabbhet i beslutsfattandet har också inverkan: det ger representanterna mindre möjligheter att dela information och att ”stämna av” med sina uppdragsgivare.

Under lång tid fanns det i vårt land goda förutsättningar för att modellen skulle fungera på ändamålsenligt vis. Betingelserna var, kan man nog säga, ovanligt goda. Emellertid är flera av dessa förutsättningar inte längre för handen. Partiernas grepp över processen har kraftigt försvagats. Medlemstal och aktivitet sjunker (det gäller även för många av de organisationer som brukat vara knutna till partierna). Samtidigt har väljarna blivit allt mer rörliga. Karriärvägarna i nomineringsprocessen har också blivit snabbare och mera öppna. Krav på förbättrad ålders- och könsrepresentation har bidragit till detta¹². Förmågan till en effektiv förhandsgranskning – vilket modellen förutsätter – blir allt sämre. Andra omständigheter bidrar dessutom till att försvåra modellens tillämpbarhet: mediernas allt mer dominerande roll i samhällsdebatten och den ökade komplexiteten i beslutsprocessen (och en därmed lägre förutsebarhet) som följer av den ökade globaliseringen.

När omständigheterna ändras måste alternativa metoder övervägas. När förhandskontrollen lakas ur ökar skälen för att inrätta större möjligheter för efterhandskontroll. Därtill är då anledning att ifrågasätta den representativa vägens monopol på inflödessidan – argumenten för mer direkta inflytandeformer blir allt starkare.

Givet att den hittillsvarande tendensen i Sverige håller i sig bör det utvecklas former för att överlag förstärka de politiska och administrativa kontrollinstitutionerna. I ett läge där styrningen i förhand har försvagats och där legitimiteten hos allmänheten sjunker är det inte tillfredsställande att ha ett system där politikernas fögderi i huvudsak kontrolleras av dem själva. Inte minst gäller detta på kommunal nivå. De upprepade skandaler som här har skett under senare tid tyder på att det rådande systemet för granskning och ansvarsutkrävande inte motsvarar de krav, som allmänheten helt rimligt ställer¹³.

Vidare bör det lokalt som nationellt bli större möjlighet att tillämpa folkomröstning. Detta är en viktig kanal för inflytande i konkreta sakfrågor, och det kan också ha till effekt att öka det politiska engagemanget. En rätt till folkinitiativ bör för den skull införas¹⁴.

Över huvud taget är det värt att framhålla värdet av att stimulera folklig inblandning och medverkan i den offentliga beslutsprocessen. Demokratin är en läroprocess, som kontinuerligt måste hållas levande. Formerna härför måste vid varje tid kunna anpassas efter rådande förhållanden. Den traditionella formen av representativ demokrati, förenad med ett aktivt organisations- och partiväsende, dit engagemang och deltagande kanaliseras, har inte den vitalitet den en gång haft. Medborgarens medverkan och demokratiska skolning måste, som komplement härtill, ges anda uttryck. Framförallt gäller det på den lokala nivån. Här finns ofta, av naturliga skäl, ett starkt latent intresse och engagemang för den offentliga verksamhetens hantering. Men relativt få kanaler och arenor finns i regel till hands vid sidan om den traditionella representativa processen. Här bör nytänkande ske. Olika former för en nära, mer direkt medborgarmedverkan måste skapas – allt i syfte att involvera människor i den offentliga beslutsprocessen. Endast på så vis, sannolikt, är det möjligt att långsiktigt överbrygga den växande förtroendeklyftan mellan folk och institutioner. Och endast på den vägen, vidare, är det skäl att tro att den vitalitet underifrån, som partiväsendet (och även många organisationer) så väl behöver, skall kunna återskapas. Engagemang och medverkan har som vi vet spridningseffekter. Utvecklingen är ofta av kumulativ art: aktivitet på ett om-

råde drar med sig också annan. Det värsta är passivitet och utanförskap.

De kommunala enheternas storlek bör beaktas i detta sammanhang. Genom en rad beslut från 1950-talet fram till 1970-talet genomfördes en omfattande sammanslagning av kommuner. Följden har blivit att vi i Sverige har geografiskt ovanligt stora lokala enheter. Förändringen motiverades främst av näringsgeografiska och demografiska skäl. Det gällde att få underlag för en omfattande kommunal verksamhet. I den mån demokratiska synpunkter beaktades var det huvudsakligen i en ”servicedemokratisk” anda: de offentliga organen antogs få legitimitet genom att effektivt kunna leverera den service som medborgarna efterfrågade. Detta synsätt kunde ha rimliga skäl för sig under den offentliga sektorns glansdagar, men har det mindre i en tid då den kommunala verksamheten drabbats av kontinuerliga nedskärningar.

Andra legitimitetsgrunder, av ett mer aktivt demokratiskt slag, behöver etableras. I det perspektivet är de nuvarande lokala enheterna bekymmersamt stora. Aktivitet och samverkan med andra går, är det känt, lättare att stimulera i mindre enheter (då möjligheterna till kontakt normalt är bättre och samhörigheten starkare). För att vitalisera den lokala demokratin bör kommunerna i många fall förminskas. Vissa projekt kan förvisso även framgent kräva ett större befolkningsunderlag. Erfarenheten från våra grannländer visar dock att sådana verksamheter kan skötas på ett ändamålsenligt sätt genom samarbete mellan kommuner.

Här liksom eljest är det en fråga om vilken vikt man vill lägga vid en befordran av det demokratiska medborgarskapet. Detta värde, vill jag framhålla, är inte bara viktigt i sig – för kvaliteten i vårt folkstyre. Den är också viktig som legitimitetskälla för de offentliga institutionerna och för den verksamhet de bedriver. Utan aktivt stöd och förtroende riskerar de offentliga institutionerna att långsiktigt försvagas. Från dessa synpunkter är den nuvarande utvecklingstrenden inte lovande. För att ändra den krävs, som jag tror, delvis nya koncept, innebärande dels ett införande av effektivare instrument för ansvarsutkrävande – för styrning i efterhand – dels en breddning av möjligheterna till folklig medverkan på inflödesidan – för förhandskontroll. Det handlar om att dels upprätta förtroendet för den offentliga apparatens sätt att fungera, dels stimulera den demokratiska skolning som en aktiv medverkan kan ge.

Noter

¹ Denna rapport sammanfattar några av argumenten i min kommande bok *Institutions and Democratic Citizenship*. För referenser ber jag, då sådana inte särskilt anges, att få hänvisa till detta arbete.

² Termen "accomodativ" är hämtad från Arend Lijphart (1977). Ordet syftar på förmågan att kunna anpassa, sammanjämka och förhandla.

³ Denna insikt har inte alltid styrt vår inställning till demokratin i s.k. utvecklingsländer. Länge trodde man att auktoritära regimer var att föredra. Dels för att hålla konflikterna i de ofta splittrade nationerna nere, dels för att ett sådant styre ansågs lättare kunna befördra ekonomiska framsteg. Demokrati, tänktes det, skulle komma med den ekonomiska utvecklingen. Denna tanke grundades i föreställningen att det främst var det demokratiska humankapitalet som behövde stärkas (vilket som bekant underlättas genom ekonomiska framsteg). Men ekonomiska framsteg skedde sällan, då regimerna (p.g.a. misskötsel, korruption etc.) ofta var oförmögna därtill. Därtill lade det auktoritära styret en hämsko på utvecklingen av de kollektiva kapaciteter som demokratin för sin existens kräver.

⁴ Fram till mitten av 1700-talet kan vi till och med betecknas som det mest demokratiska landet i världen. Vid denna tid kom vi emellertid att "passeras" av det koloniala Amerika, sedermera USA, som införde en mycket vidsträckt rösträtt och som dessutom inte tillämpade någon ståndsmässig uppdelning.

⁵ Ett tecken värt att påminna om är att Sverige till skillnad från England och Nederländerna (som vi i flera avseenden liknar) inte har haft något inbördeskrig i nationell skala. Ifråga om långvarig politisk frihet förenad med fredlig samverkan är Sverige i en särklass i Europa.

⁶ Denna överblick grundar sig på Petersson (1998); Holberg & Esaiasson (1998); Bäck & Möller 1995; Petersson, Westholm & Blomberg (1989)

⁷ Se särskilt Kornhauser (1960). Enligt denne för en minskad organisering med sig framväxten av ett atomiserat "massamhälle", präglad av en hög konflikt-potential.

⁸ Den följande agumenteringen är inspirerad av Strom (1997).

⁹ Flera mål har gällt rättigheter till service för olika medborgargrupper (exempelvis för handikappade) vilka kommuner vägrat att efterleva – trots att de fastlagts i lag och bekräftats i domstol.

¹⁰ Ahlbäck (1999) ger en fyllig inblick i hur den svenska revisionsmodellen fungerar.

¹¹ Häri är Sverige tämligen unikt, se Rikrevisionsverket (1998)

¹² Hur personvalsreformen inverkar är för tidigt att säga (här pågår utvärdering). Troligt är att karriärvägarna härmed blir kortare och selektionsprocessen mera öppen.

¹⁴ I sammanhanget är det skäl att ifrågasätta den rätt för politiskt valda att förvägra medborgare rättigheter som de enligt lag skall åtnjuta (se not 9). En sådan ordning (innebärande en faktisk rättslöshet för den berörde) bidrar knappast till att stärka allmänhetens tilltro till den offentliga beslutsprocessen.

¹⁵ Här (liksom i övrigt) finns inte plats att inventera olika tekniska lösningar – syftet är främst att peka på vissa möjliga reformområden. Låt mig dock säga att folkinitiativ kan tillämpas med högst skiftande regler för hur många som skall stå bakom. Det kan också förenas med krav på att en viss minoritet av parlamentariker (motsvarande) skall stödja förslaget (så är exempelvis fallet i Italien). För att inte systemet skall missbrukas bör kraven vara relativt högt ställda, visar erfarenheten..

Referenser

- Ahlbäck, Shirin (1999) *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen
- Bäck, Mats & Möller, Tommy (1995) *Partier och organisationer*. Stockholm: Publica
- Hadenius, Axel (1999) *Institutions and Democratic Citizenship*. Manuskript, Statsvetenskapliga institutionen. Uppsala
- Holmberg, Sören & Esaiasson, Peter (1998) *De folkvalda. En bok om den representativa demokratin i Sverige*. Stockholm: Bonniers
- Kornhauser, William (1960) *The Politics of Mass Society*. London: Routledge
- Lijphart, Arend (1977) *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press
- Petersson, Olof, Westholm, Anders & Blomberg, Göran (1989) *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons
- Petersson, Olof, Hermansson, Jörgen, Micheletti, Michele, Teorell, Jan & Westholm, Anders (1998) *Demokrati och medborgarskap*. Demokratirådets rapport 1998. Stockholm: SNS
- Riksrevisionsverket (1998) *Betänkandet Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument (SOU 1998:71)*. Remissyttrande
- Ström, Kaare (1998) *Delegation an Accountability in Parliamentary Democracies*. University of California, San Diego

Om civilsamhällets roll för demokrati och välfärd

Emil Uddhammar

Problemställning

Sverige är föreningslivets hemland. Civilsamhällets olika organisationer har blomstrat hos oss, och fortsätter att verka på väsentliga områden. Antalet organisationer och medlemmar är lika stort eller större än i andra jämförbara länder. Andelen frivilliga kontanta bidrag är något mindre i Sverige, men kompenseras mer än väl av det stora antalet frivilliga arbetstimmar som tillförs sektorn (Micheletti 1994, Jeppson Grassman & Svedberg 1995, Lundström & Wijkström 1997).

Under senare år har civilsamhällets betydelse för välfärden och demokratin lyfts fram i samhällsforskningen. Ett huvudresultat av forskningen är att vi har en jämförelsevis liten frivillig sektor inom välfärdsproduktion, alltså inom det sociala området.¹ Man har talat om det offentliga kolonisering av den frivilliga sektorn och marknaden på detta område.

Analys av välfärdspolitik har ofta en slagsida, som yttrar sig i ett mer eller mindre uttalat antagande att det optimala förhållandet är ett omfattande, generellt och generöst offentligt välfärdssystem. I denna forskningstradition (Esping Andersen 1990, Flora and Heidenheimer 1981, Offe 1984, Huber et al 1993, Rothstein 1994, Svallfors 1997) förbises ofta civilsamhällets insatser och möjligheter helt, eller så betraktas denna sektor som ett hinder eller en primitiv rest som det gäller att undanröja.²

Mer generellt kännetecknas studier av välfärds- och socialväsendet i hög grad av "sektorsprotektionism". När en forskare fokuserar en av de tre sektorerna (marknaden, civilsamhället eller staten), underskattas, nedvärderas eller ignoreras vanligen de övriga sektorerna. (Esping Andersen 1990, Salonen 1993, Södersten 1992, Rothstein 1994, Cohen, G A 1995).

Vad beror denna skevhet på? En orsak är sannolikt ämnesrivaliteten mellan sociologin, nationalekonomin och statsvetenskapen. Jag har i ett annat sammanhang lyft fram den metodiska förbistringen mellan främst ekonomer och sociologer i välfärdsforskningen. Dessa två forskargrupper talar ofta förbi varandra.³ En annan orsak är en statscentrerad forskningstradition i Sverige från 30-talet och framåt. En tredje orsak, som särskilt gäller välfärdsforskarens syn på marknaden, kan hämtas från Max Weber. Han noterade att de grupper som befinner sig på störst avstånd från marknadens verklighet ofta är dess argaste kritiker. Det stämde väl in på hans samtids preussiska godsägare, men kanske också på många av dagens svenska akademiker.

Webers teori påvisar en allmän risk inom välfärdsforskningen. De som har liten kontakt med civilsamhället (t.ex. i form av frikyrkor eller nykterhetsrörelse) tenderar att vara kritiska mot denna sektor, och de som har liten kontakt med den offentliga sektorn (t.ex. i form av skolan) är ofta kritiska mot denna sektor. Distans och okunskap tycks också i den akademiska världen spela roll.

Beträffande civilsamhället, välfärden och demokratin har jag tre teser, som bildar utgångspunkt för framställningen.

Tes 1. Civilsamhällets demokratiska strukturer är en fortsatt värdefull injektionskälla för den politiska demokratin som helhet.

Tes 2. Den enskildes möjlighet att påverka sin vardag är ett värde i sig. Det gäller inte bara möjligheten att påverka inriktningen av den producent man valt, utan också den mer fundamentala möjligheten att kunna välja mellan olika producenter av välfärdstjänster.

Tes 3. Välfärdssektorns produkter och tjänster bör vara så billiga och ha så hög kvalitet som möjligt.

Vilken är den optimala fördelningen av ansvaret för, finansiering och produktion av välfärdstjänster mellan civilsamhället, marknaden och staten? Varför är den frivilliga sektorn så liten inom det sociala området i Sverige i dag? Vilken särskild förmåga att ansvara för, finansiera och producera välfärd finns i respektive sektor? Och vilka typiska begränsningar finns? Det är de frågor jag skall söka besvara här.

Vad är välfärd?

Välstånd brukar användas som samlingsterm för att beskriva ett samhälles materiella utvecklingsnivå. Man glömmer då lätt att den levnadsnivå vi i vardagen åtnjuter är en kombination av ekonomiska, tekniska, juridiska, politiska och sociala landvinningar.

En förhöjd levnadsnivå har sannolikt alltid varit ett mål för människor. Till en början bör det ha omfattat mat, skydd och ett visst mått av trygghet eller säkerhet. Sociala relationer, närhet och värme var säkert väsentliga delar i livet. Det är inte särskilt långt från dessa enkla behov, till de som vi tänker på i dag när vi talar om levnadsstandard och ett gott liv.

Vi ställer i dag också kravet att ett civiliserat samhälle skall innefatta immateriella förmåner som frihet från godtycklig maktutövning, frihet från dråp, stöld och bedrägeri, kvinnofrid och hemfrid samt rätt att dömas av en opartisk domstol. Detta är exempel på allmänt värderade nyttigheter som vi ofta tar för givna. Välfärd i denna mening är emellertid en produkt av en speciell historisk utveckling. Dessa nyttigheter är exempel på kulturellt betingade institutioner som enligt North (1993) kvalitativt skiljer sig från de storheter som den neoklassiska ekonomiska teorin traditionellt använt i sina modeller.

Men välstånd kan också bestå av mer subjektivt upplevda värden. I en undersökning av Karin Busch-Zetterberg (1996) om vad som givit tillvaron mening, svarade 60 % av de tillfrågade hemlivet, sällskapslivet och föreningslivet. 28 % svarade yrkeslivet.

”Välfärd” använder jag här mer snävt för att beteckna en viss organisation, finansiering och produktion av specifika sociala tjänster som har att göra med sjukvård, utbildning, barnomsorg, äldreomsorg och olika slags försäkringar som skall kompensera för plötsliga inkomstbortfall på grund av skada, sjukdom, arbetslöshet, ålderdom osv.

Den väsentligaste faktorn bakom välstånd på lång sikt är naturligtvis den ekonomiska utvecklingen, med gradvis höjda reallöner, byggd genom låga räntor, låg inflation och stabilt penningvärde. Den tekniska och vetenskapliga utvecklingen, den successivt fortgående specialiseringen, rationaliseringen och strukturomvandlingen är viktiga faktorer. Introduktionen av nya apparater och hjälpmedel har starkt bidragit till att höja levnadsnivån för alla svenskar på ett sätt som är svårt att överskatta. Listan kan lätt göras lång: bilen, radio & tv, flyg, musikanläggning för hemmet, telefon, informationsteknologi och datorer, dammsugare, kylskåp, mikrovågsugn, stän-

digbt bättre medicinska behandlingar och läkemedel, nya material för kläder och skor m.m. Det ofta dramatiska prisfallet i reala termer på dessa produkter, har ytterligare bidragit till deras spridning.

Det är lätt att underskatta dessa vardagens välståndsfaktorer – vi tar dem för givna. Marknadsekonomins centrala institutioner – fri handel, entreprenörskap, fri prisbildning, fri konkurrens – har varit väsentliga faktorer bakom förvandlingen av Sverige från ett mycket fattigt land för hundra år sedan, till ett av världens rikaste i dag. Denna omvandling har successivt skapat ekonomiska resurser, varifrån medel till olika slags välfärdsprogram hämtats. Men likväl är inte marknaden den enda producenten av nyttigheter i samhället.

Staten bidrar på flera sätt till välstånd och välfärd. En förutsättning för att marknaden skall fungera är exempelvis en väl avpassad lagstiftning, och därutöver en allmän anslutning till de normer som lagarna föreskriver. Lagar om aktiebolag, konkurrens och konkurser har stor betydelse för marknadens funktion. Staten är alltså en viktig faktor för att marknadens institutioner skall fungera.

Särskilt under efterkrigstiden har staten och kommunerna tagit på sig ett allt större ansvar för olika välfärdsprogram, huvudsakligen i form av stöd till hushållen i olika former, såsom barnbidrag, räntebidrag osv, och genom försäkringar mot inkomstbortfall. Kommunerna och landstingen har kraftigt utökat produktionen av välfärdstjänster, bland annat äldrevård, barnomsorg och sjukvård.

I civilsamhällets primärgrupper, främst familjen, pågår dagligen omvårdnad, omsorg och utvecklandet av ömsesidiga relationer. Summerat innebär detta ett enormt arbete, och värdet av detta är svårt att uppskatta. Civilsamhället spelar också en väsentlig roll genom att verka som förmedlande och fostrande länk mellan individen och den offentliga maktens normer, uttryckta genom lagstiftningen.

I redovisningen av landets produktion tas normalt inte det arbete som årligen utförs inom civilsamhället med. Det som produceras av stat, kommuner och företag redovisas, men inte civilsamhällets produktion. Det bidrar till en skev bild av hur vårt samhälle fungerar.

Interaktionen mellan de tre sektorerna, exempelvis genom organisationer och professioner i skärningspunkten mellan två eller tre sektorer, har studerats på olika sätt. Forskningen har uppmärksammat *ömsesidiga fördelar*, men också *negativa konsekvenser* av interaktionen mellan staten och företagen (Buchanan & Tullock 1963, Friedman 1962/1972), mellan organisationerna och företagen (Coase 1960, Zetterberg m.fl. 1983, Elvander 1988) och mellan staten och organisationerna (Heckscher 1946, Olson 1984, Lewin 1992, Micheletti 1994, Rothstein 1994).

Hur arbetsfördelningen ser ut mellan civilsamhället, staten och marknaden varierar mellan olika samhällstyper och historiska skeden. I ett primitivt jordbrukssamhälle är civilsamhället starkt dominerande, med en ganska marginell statsmakt och marknad. I våra moderna postindustriella välfärdsstater utgör marknaden och staten betydligt större andelar av den totala summan ekonomiska värden som produceras. Debatten om välfärdsfrågorna i dag i Sverige handlar i första hand om vilken fördelning mellan de tre sektorerna som ger det bästa långsiktiga utbytet för individen i hennes roll som medborgare i nationen, medlem av civilsamhället och konsument på marknaden.

Vissa informella institutioner i ett samhälle gör att till exempel marknaden och politiken fungerar avsevärt smidigare. Dessa informella institutioner – till exempel föreningsteknik, god affärssed och idrottsregler – kräver att viss kritisk massa av medborgare normalt efterlever vissa handlingsnormer eller dygder. Olika gemenskaper i civilsamhället kan då medverka till att understödja och föra vidare dessa etiska regler så att de efterlevs i praktisk handling. Vad sådana medborgardygder är och hur de fungerar har beskrivits av Smith ([1759] 1984), MacIntyre (1985), Möller (1993), Wilson (1993) och Etzioni (1994, 1996). En färsk svensk studie av dygdernas betydelse för det moderna samhället understryker detta ytterligare.⁴ North (1993:51 f.) framhåller att dessa informella institutioner minskar transaktionskostnaderna, och därmed ökar produktiviteten i hela den berörda ekonomin.

Välfärd i civilsamhället under tidigare skeden

Social omsorg och vård organiserades i Sverige tidigt av den katolska kyrkan. Församlingarnas fattigarbete förblev sedan en viktig del i omsorgen av de sämre ställda. I bondesamhället låg huvudansvaret för den omsorg som normalt ingår i livscykeln – beträffande barn, gamla och sjuka – på storfamiljen.

Civilsamhällets organisationer, inte minst nykterhets-, fackförenings- och frikyrkorörelsen stod i centrum för det frivilligt organiserade sociala arbetet under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet. Hela den socialpolitiska diskursen i Sverige växte fram inom den frivilliga sektorn, som Sven E Olsson visat.⁵ Gerard Halfred von Koch i Centralförbundet för socialt arbete, Johan Bergman samt Peter och Sigfrid Wieselgren inom nykterhetsrörelsen, Axel Hirsch

inom folkbildningsrörelsen och Jacob Pettersson inom olika sociala verksamheter var några förgrundsfigurer i det sociala arbetet ur de frivilliga organisationernas led.

Olssons analys visar att det fanns en socialpolitiskt intressant period under tiden från ca 1870 fram till 1930-talets statliga socialpolitiska offensiv. Under denna epok formades och utvecklades sociala program och organisationsformer inom civilsamhället, och man hyste från ledande håll ofta stark skepsis mot statsingripanden.

Denna skepsis hade bl.a. sina rötter i ogillandet av den Bismarckska socialpolitiken i Tyskland med dess tvångsinslag. Frånsett motviljan mot tvånget i sig, skulle också en expansiv statlig socialpolitik konkurrera med de frivilliga rörelsernas verksamhet. Om staten tog över det sociala initiativet, kunde anslutningen till de frivilliga organisationerna minska. Detta är ännu i dag ett argument för fackföreningsrörelsen att administrera de allmänna arbetslöshetskassorna.

Ledande socialpolitiska ekonomer som Eli Heckscher, Gustav Cassel och Knut Wicksell var på vetenskapliga grunder skeptiska till statlig intervention på det socialpolitiska området.

Inom frikyrkorörelsen, Kooperationen, arbetarrörelsen, egnahemsrörelsen, folkbildningsrörelsen och nykterhetsrörelsen förordades i första hand hjälp till självhjälp. Man startade försäkringskassor i egen regi. Klassiska och medborgerliga dygder skulle odlas, liksom solidaritet och medborgaranda. Måttfullhet, arbetsamhet, skötsamhet och sparsamhet stod högt på dagordningen. ”Den svenska diskurs som utvecklades [...] på socialpolitikens område under 1870- och 80-talen var [i jämförelse med den tyska] på en och samma gång mindre despotisk, mindre etatistisk och mindre elitistisk,” skriver Sven E Olsson, som fortsätter: ”Man var [inom dessa organisationer] påtagligt disciplinerad, trots att rötterna låg i ett antal mot-kultur rörelser. De underströk alla individuellt ansvar, studieflikt och moralisk självuppfostran. [...] Här fanns ett socialt rum där en ideologi och en social kraft frodades, som utmanade den bestående ordningen – tron, altaret och svärdet – samtidigt som man predikade det goda uppförandets evangelium.”⁶

Genom att organisera verksamhet inom det sociala området, bidrog de frivilliga organisationerna till ”spontant ordningsskapande”.⁷ Den arbetsdelning som sker på marknaden genom handel och specialisering, äger också rum inom civilsamhällets sfär genom ett varierat utbud av olika frivilliga organisationer. Detta är en mindre känd applikation av ”lagen om komparativa fördelar”.⁸ Trots de skillnader i livsstil och inriktning som denna mångfald av organi-

sationer och grupper i civilsamhället innebär, skapas normalt vad sociologen Émile Durkheim kallat en ”organisk solidaritet” i samhället som helhet. Handel, kultur, media, kommunikation, men kanske främst utvecklandet av lokala demokratiska institutioner, hör till de faktorer som bidrar till att skapa denna solidaritet.

Ett exempel på hur social omsorg organiserades i civilsamhällets ram är sjukförsäkringen. I Rafael Lindqvists studie med den talande titeln *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati* (1990) skildras hur det svenska sjukförsäkringsväsendet utvecklats under 1900-talet. En brist i framställningen, som jag emellertid inte skall dröja vid närmare här, är författarens helt skeva beskrivning av marknadens funktioner och konsekvenser, ett typexempel på den sektorsprotektionism inom forskningen som inledningsvis omtalades.⁹

Lindqvist ger dock en värdefull beskrivning av sjukkasseväsandets framväxt och utveckling i Sverige. En mängd lokala sjukkassor för arbetare växte fram runtom i landet i slutet av 1800-talet. Många fackföreningar anordnade sjukkassor som ett sätt att locka till sig medlemmar: detta erbjöd en omedelbar fördel med medlemskapet. Under perioden 1850–1899 hade totalt 4203 sjuk- och begravningskassor bildats i landet. Under början av 1900-talet skedde en viss konsolidering och sammanslagning, fram till det slutliga förstatligandet som i princip skedde 1946, men i realiteten först genom ett riksdagsbeslut 1953.¹⁰

Hur fungerade sjukkassorna innan förstatligandet? Enligt Lindqvist sköttes de ofta obyråkratiskt och informellt. Större kassor hade expeditionslokaler, de mindre sköttes på fritiden. Arbetet delades ofta mellan styrelseledamöterna. Den lokala kännedom om medlemmarna som fanns innebar också en effektiv sjukkontroll, en nödvändighet för att ett sjukförsäkringssystem skall fungera. På 1940-talet hade de större kassorna ett system med sjukbesökare, vilka utsågs bland kassans medlemmar och utförde sin uppgift på fritiden. Inom Östra Sveriges erkända centrala sjukkassa fanns således mot slutet av 1940-talet 810 sjukbesökare fördelade på 127 lokala sjukkassor. Så småningom blev systemet mer professionellt och tjänsterna kom att innehas av experter.

Lindqvist skriver om utvecklingen mot ökad professionalisering och centralisering inom sjukkasseväsendet, att ”omfattningen av verksamheten och arbetsuppgifternas karaktär gjorde det omöjligt med en fortsatt folkrörelseförvaltning av försäkringen.” Om detta skulle ha varit helt omöjligt, kan diskuteras. Ännu förvaltas arbetslöshetsförsäkringen av fackföreningarna, och få skäl finns för att det skulle vara omöjligt att bedriva sjukkassorna i frivilligrörelsers regi.¹¹

Exempel på områden som expanderat kraftigt, men där civilsamhället fortsätter att spela stor roll utan att staten har tvingats ta över, är friluftsrörelsen och idrottsrörelsen. Dessa verksamheter har haft stor betydelse för den förebyggande folkhälsan i landet. En norsk forskare, Per Selle, har påpekat att den organiserade idrottsrörelsen i Sverige och Norge är mycket omfattande, och att den bland annat mobiliserat en stor andel kvinnor under senare decennier. Inom dessa organisationers ram utförs ett enormt arbete och skapas en mängd positiva värden. Vi är vana vid detta, och växer ofta upp med någon idrottsaktivitet kopplad till vår fritid. Med Per Selles ord: ”Detta har varit *naturligt* för de flesta av oss, men det är *sensationellt* om vi tar hänsyn till variationen och omfånget av aktiviteterna.”¹² Dessa organisationer sammantaget har också mångdubblat sina medlemstal de senaste åren.¹³

Fördelar med att civilsamhället tar ansvar för välfärdsproduktion är alltså det *lokala deltagande* och den *självförvaltning* som det normalt innebär; inom försäkringsverksamhet tillkommer *social kontroll* som värdefull faktor.

Välfärd genom staten, marknaden och civilsamhället

I dag ifrågasätts statens och kommunernas roll både som organisatörer, finansiärer och producenter av välfärd, särskilt i den mån det innefattar producentmonopol. Diskussionen förs internationellt och i Sverige. De brittiska forskarna Paul Hoggett & Simon Thompson talar således om ”the associationist vision” beträffande produktion av och ansvar för välfärdstjänster i framtiden.¹⁴ De skissar en modell där civilsamhället har betydligt större ansvar för såväl organisation som produktion av välfärdstjänster. Ett huvudskäl de anför är att civilsamhällets organisationer har möjlighet till ett mer pluralistiskt och diversifierat utbud: ”it could provide for an immensely rich and diverse range of approaches for meeting human needs without undue fragmentation”. De menar att relationen mellan civilsamhället och det lokala politiska styret i en sådan framtid skulle kunna präglas mer av ömsesidig nytta än av konkurrens.¹⁵ I boken *Before Beveridge. Welfare before the welfare state* ger David Gladstone en bred översikt av olika välfärdstjänster i Storbritannien som levererats inom den frivilliga sektorn och av marknaden före den statliga offensiven på området.¹⁶

I en undersökning om risken för oavsiktlig anpassning till regler för försäkringsersättningar i välfärdssystem (moralisk risk, eller moral hazard), kunde jag visa att detta är en påtaglig verklighet beträffande socialbidrag och ersättningar från sjukförsäkringen.¹⁷ Detta stämmer väl med den forskning som bl.a. James Coleman (1990) Elinor Ostrom (1990) och Robert Putnam (1993) tidigare utfört, och som pekat mot att samarbete och tillit i första hand uppstår i miljöer som präglas av småskalighet, geografisk närhet, ömsesidig kommunikation och informella relationer. Civilsamhällets olika grupper kan bidra till att skapa denna typ av miljöer, vilket tenderar att påverka både förutsättningarna för samarbete och ömsesidigt inflytande i positiv riktning.

Detsamma gäller ofta lokala företag, vilket för oss in på *privatiseringen*, dess möjligheter och problem. John D Donahue framhåller i *Den svåra konsten att Privatisera* (1992) att välfärdsproduktion alltid i botten handlar om *nätverk av relationer* mellan individer och *ansvarighetsförhållanden* mellan avnämare, producenter och eventuellt reglerande myndigheter. Han understryker också, att ”öppenhet mot privatisering innebär inte på något sätt förakt för den offentliga sektorn. Produktiv effektivitet är helt enkelt inte den offentliga organisationens kardinaldygd.[...] Olika organisatoriska konstruktioner har olika fördelar och nackdelar. Knepet är att hitta rätt konstruktion för uppgiften.”¹⁸

Ett betydelsefullt tema hos forskare som Ian Culpitt i hans *Welfare and Citizenship. Beyond the Crisis of the Welfare State?* (1992) och Ralph M Kramer, red. (1993) *Privatization in four European countries* är att forskningen om privatisering och organisationen av välfärdens sociala funktioner till slut måste bli en pragmatisk fråga – Hur och var organiseras och produceras social välfärd bäst – givet de övergripande mål som man från politiskt håll ställer upp. Särskilt för Culpitt, som forskar på Nya Zeeland, har de prestigepositioner som höger- respektive vänstersidan traditionellt intagit i debatten förändrats radikalt genom de omvälvande reformerna av den Nya Zeeländska ekonomin och välfärdsstaten, som initierades och genomfördes av en Labourregering.

I detta skede har forskningen övergått till att ur mindre fastlåsta positioner överväga och utvärdera olika typer av välfärdsanordningar, där privatiseringar till den frivilliga sektorn, till företag eller till hushåll är möjliga inslag. Denna diskussion är inte främst knuten till de senaste årens dominerande tema om ”välfärdsstatens kris”. Tankar om självstyre och lokal demokratisk kontroll har länge framhållits i den politiska filosofin i en övertygelse om att ”voluntary orga-

nizations are necessary to ensure a democratic society".¹⁹ Också ur en allmän deltagandesyn finns skäl att bejaka insatser för välfärd inom den frivilliga sektorn och i det civila samhället.

I Östeuropa har situationen varit speciell, eftersom man där i stort sett bara haft en väg att gå efter kommunismens fall. Utvecklingen har haft inbördes olika och ofta motsägelsefulla inslag, men har inneburit att den offentliga sektorn minskats eller åtminstone försvagats. Många offentliga system och försäkringar är där misskrediterade i befolkningens ögon.²⁰ Den fasta kärna av statsmakt som är ett minimikrav i varje demokratiskt rättssamhälle, tycks ha svårt att etablera sig och finna sina nya former.

Också ur socialantropologiskt perspektiv har forskare understrukt att välfärd (welfare) kan förekomma i många olika sociala kontexter och sfärer.²¹ Brittiska samhällsvetare talar nu också om en "ny typ av samhällen" där man ser på ekonomi, civilsamhälle och välfärd på nya sätt. De ser framför sig en utveckling där traditionella roller i produktion av och ansvarsfördelning för välfärd kommer att förändras i Europa.²²

De tre sfärerna

Ansvar för en välfärdstjänst kan vara statligt och/eller kommunalt, ordnas via marknaden eller skötas privat inom civilsamhällets olika slags grupper. *Finansieringen* kan också ske i någon av dessa tre sektorer, liksom *produktionen*.²³ En utvecklad modell skulle kunna se ut som i följande tabell:

Tabell 1. Schema för att analysera hur olika sfärer i varierande omfattning kan ansvara för, finansiera och/eller producera välfärdstjänster

	Ansvar	Finansiering	Produktion
Staten			
Kommunen			
Företag			
Ideella sektorn			
Familjen & andra primärgrupper			

En tes hos Ljungberg & Zetterberg (1996) är att ”en given välfärdspopulation får optimalt utbyte av en viss arbetsfördelning mellan stat, marknad och civilsamhälle, en annan välfärdspopulation mår bäst av en annan arbetsfördelning.”²⁴ En välfärdspopulation kan i typfallet vara småbarn eller skolbarn, studenter eller korttidssjuka, långvarigt sjuka eller handikappade, krigsinvalidier eller åldringar.

Tabell 1 kan användas som analytiskt schema för att tydligare se, hur olika tjänster kan ordnas inom respektive välfärdspopulation. Det kan användas för att studera välfärdens organisering historiskt, hur det ser ut i dag, eller hur vi vill ha det i framtiden.

I många andra länder domineras den frivilliga sektorn av organisationer som är verksamma inom välfärdsstatens kärnområden, dvs. vård, utbildning, omsorg och hälsovård. I USA utgör dessa verksamheter 87 % av den totala omsättningen i den frivilliga sektorn, i Tyskland 70 % och i Storbritannien 58 %. I Sverige är motsvarande siffra 27 % eller en dryg fjärdedel av sektorns totala omsättning.²⁵

En typologisering av moderna industriländer efter välfärdproduktion, mätt som antal anställda i den sociala sektorn i statlig respektive ideell sektor, har gjorts av Salamon & Anheier (1998).²⁶

Tabell 2. Typer av länder efter totala sociala utgifter och andel anställda i ideell välfärdsproduktion

Statliga och kommunala sociala utgifter relativt BNP	Omfattning av den ideella välfärdsproduktion (anställda)	
	Låg	Hög
Låg	<i>Statisk</i> Japan	<i>Liberal</i> USA, Storbritannien
Hög	<i>Socialdemokratisk</i> Sverige (Italien)	<i>Korporativ</i> Tyskland Frankrike

Beträffande andelen statligt anställda redovisar Ljungberg & Zetterberg (1997) en mer detaljerad analys. Medan Tyskland, Italien och Frankrike har en jämförelsevis låg andel anställda i den offentliga produktionen av välfärdstjänster, uttryckt som andel av hela befolkningen mellan 15–64 år – 4, 5 respektive 7 procent – har Sverige 20 procent anställda i den offentliga vården. Sverige ligger högst i Norden med denna siffra, som kan jämföras med Finlands 9 procent.

Kostnadsläget för offentlig produktion i Sverige är också högt. På många områden har den varit det dubbla per producerad enhet också i nordisk jämförelse, till exempel beträffande barnomsorg, polis och arbetsförmedling. När det gäller sjukvård har vi haft lägre totala kostnader uttryckt som andel av BNP än USA, som ligger särklass högst, men ungefär lika som Schweiz och Kanada.²⁷

Sverige befann sig i början av 1900-talet i den högra kolumnen i tabellen, sannolikt i den övre högra rutan, med ett stort antal fackligt och ideellt organiserade välfärdsprogram. Det var sjukkassor, arbetslöshetskassor, egnahemsföreningar m.m.

Varför är då den frivilliga sociala sektorn så liten i Sverige i dag jämfört med övriga Europa?

En historisk förklaring är att den offentliga sektorn i Sverige inte är komprometterad genom splittrande eller på annat sätt mycket laddade inrikes- eller utrikespolitiska händelser. I till exempel Tyskland har man i vida kretsar kommit att misstro staten och den offentliga sektorn som producent av ”ideologiskt” känsliga välfärdstjänster som barnomsorg. Under den nationalsocialistiska tiden, liksom under kommunisttiden i DDR, användes barnomsorgen systematiskt i politiskt indoktrinerande syfte. Kaj Fölster, som

arbetar på *Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung* i delstaten Hessen, har beskrivit den tyska erfarenheten på detta område. Inom barnomsorgen utanför familjen förbjöds under nazitiden alla icke statliga huvudmän och deras organisationer. Det är bl.a. dessa erfarenheter som ligger till grund för dagens syn på barnomsorgen.

”Allt socialt arbete är politiskt” även i barnomsorgen, är en grundsats tyskar har lärt sig av sina historiska erfarenheter. Familjen och mångfalden av ideellt förankrade institutioner som får kanalisera de individuella önskningarna garanterar den balans som anses grundläggande för ett demokratiskt styrelsesätt och den tyska välfärdsmodellen.²⁸

Den stora skillnaden mellan den tyska och den svenska välfärdsmodellen är alltså att det i Tyskland huvudsakligen är ideella eller frivilliga organisationer som utför de sociala tjänsterna (ofta på uppdrag av delstaten eller kommunerna), medan denna produktion i Sverige mestadels utförs direkt av kommuner och landsting.

En annan förklaring till att den frivilliga sektorn är jämförelsevis liten inom det sociala området i Sverige är att det skett en systematisk kolonisering av den frivilliga sektorn och att detta haft ideologiska skäl (Salomon & Anheier 1998). Ett exempel vi sett här är sjukförsäkringsväsendet. Denna förklaring tar sin utgångspunkt i att skilda länder historiskt präglas av en viss ideologisk och politisk struktur, som sekundärt påverkar den frivilliga sektorns utformning.

Under senare år har det emellertid skett en expansion av framför allt föräldrakooperativa daghem och friskolor, vilket innebär att den frivilliga sektorn kommit att växa inom välfärdens kärnområden. Egnahemsrörelsen har varit en av flera bidragande orsaker till att en stor majoritet av Sveriges befolkning bor i privata boendeformer: egnahem, radhus eller bostadsrätter.

Statsvetaren Richard Rose har hävdats att välfärden i ett samhälle är summan av den välfärd som skapas i familjerna, på marknaden och av staten. Resonemanget bör vidgas så att den speciella primärgruppen familjen ersätts av det vidare begreppet civilsamhället.

”Det civila samhället” är bättre som samlingsterm än ”den frivilliga sektorn”, eftersom en hel del gemenskaper i civilsamhället inte är frivilliga, åtminstone inte till en början. Särskilt gäller det funktionellt centrala primärgrupper som familjen och betydelsefulla identitetsskapande grupper som lekkamraterna i förskolegruppen, eller klasskamraterna i skolan – även om skolan är offentligt organiserad och påbjuden, blir det ju en ”civilsamhällesgrupp” av klasskamraterna på rasterna, med sina speciella regler.²⁹

Ibland är inte heller föreningsmedlemskap helt frivilligt. Det kan finnas starka sociala påtryckningsmekanismer för att förmå enskilda att ingå i gemenskaper i civilsamhället. Det förekommer också i Sverige i vissa sammanhang ett mer eller mindre tydligt tvång att ansluta sig till organisationer på arbetsmarknaden. Den frivilliga sektorn framstår snarare som en speciell typ av gemenskap eller sekundärgrupp i det civila samhället. Man har talat om utåtriktade och inåtvända organisationer som en analysdimension. En annan är om organisationen får en stark och betydelsefull ställning i den enskildes liv, eller om den är och förblir begränsad och svag.³⁰

Här använder jag termerna *särskiljande* för de spontana primärgrupperna i civilsamhället, som familjen, vänkretsen eller ett ordenssällskap, och *universella* för de frivilliga grupperna. De senare kan vara *inriktade på att hjälpa andra*, som Röda Korset och Noaks Ark, eller på att *tillsammans med likasinnade lösa vissa problem eller gå in för en viss livsstil*, som till exempel Länkarna, frikyrkorna eller nykterhetsrörelsen. Jag skall här kalla dessa *kooperativa*.

Formeln för den totala välfärden i samhället, som vi utvecklat från Rose, skulle i modifierad form se ut som följer:

$$V = V_c + V_m + V_o$$

där V står för välfärd, c för civilsamhället, m för marknaden, o för den offentliga sektorn. Denna formel kan dels tillämpas på aggregerad nivå, för att sammanfatta till exempel en regions eller ett lands välfärdsnivå, men är relevant också på individnivå. Varje individ hämtar skilda delar av sin välfärd från var och en av de tre sektorerna. Rätten att få gå i skola hämtar barnen i Danmark från staten, men den tillhörande utbildningstjänsten kan levereras från kooperativ, företag eller kommunen. Tjänsten pensionsförsäkring kan staten eller marknaden tillhandahålla, men premien betalas vanligen från marknaden, som en del av den anställdes lön.

Vilken förmåga finns i respektive sektor?

I Sverige har vi av tradition fäst stor tilltro till statens och kommunernas förmåga att rätt och rimligt förstå behovsnivå och ta ansvar för upprättandet av medborgarnas välfärdstjänster, men även till förmågan att finansiera och producera dessa tjänster.

Zetterberg (1994) har hävdats att de tre sektorerna marknaden, staten och civilsamhället kan sägas betona sina särskilda normsystem, sina specifika värden.³¹ Grovt kan man säga att de värden som

Zetterberg anser vägleder de olika sektorerna är *idealitet* för civilsamhället, *vinst* för marknaden, och *ordning* för statsmakten.

Staten

Nationalekonomen Eli Heckscher beskrev hur den rationella statsmakten under andra hälften av 1800-talet blev den liberala marknadsekonomin bundsförvant:

Statsmakten skulle långt ifrån elimineras, den skulle tvärtom stärkas och blev också stärkt, framför allt genom att man för första gången fick en hederlig och kunnig avlönad kår av yrkesämbetsmän: men staten skulle samtidigt hållas inom trånga gränser, inskränkas till rättsordningens skydd utåt och inåt, sålunda till rättskipning, polismakt, förvaltning och försvar. Det blev slut med den pittoreska oordningen [...] Så tog rationaliseringen herraväldet, där romantiken och anarkien förut hade härskat.³²

Med de offentliga tvångsmedlen, inte minst beskattningsrätten, kan staten åstadkomma rättsväsende, ordningsmakt, försvar och grundläggande offentlig service.

Staten kan med beskattningsmakten finansiera kapitalintensiva investeringar i dyrbar men för samhällsutvecklingen nyttig infrastruktur.

Ljungberg & Zetterberg (1996) beskriver på motsvarande sätt hur den rationella statsmakten skapat vissa positiva institutioner inom det sociala området under 1900-talet: ”Det mest värdefulla arv som perioden med den starka välfärdsstaten lämnar efter sig är ett arv av universella normer. Hjälp från det allmänna skall ges oavsett den hjälptes relation till hjälparen.”

Marknaden

Adam Smith framhöll att människors egenintresse, strävan att förkovra sig själv och de sina, som genom en osynlig hand skapar ett nätverk av ekonomiska relationer i ett samhälle som tenderar att gradvis öka välståndet för hela samhället. Genom arbete, handel, specialisering, initiativ, studier, forskning, teknisk utveckling, kreativitet, entreprenörskap, sparande, riskspridning osv. tenderar välståndet för samtliga individer att öka. Denna ekonomiska tillväxt är grunden för allt välstånd.

Välfärdstjänster kan organiseras på marknaden som varje annan produkt där efterfrågan finns.

Marknaden har generella normer. Marknaden producerar och försäljer tjänster med syfte att generera vinst, och bryr sig i normalfallet inte om vem som är kund. Här ligger en ofta underskattad likhetsprincip. Hennes & Mauritz säljer billiga kläder till var och en som vill köpa. Trafikförsäkringar säljs av de flesta försäkringsbolag. På samma sätt kunde sjukförsäkringar och sjukvårdsförsäkringar säljas av privata försäkringsbolag (kompletterande sjukförsäkringar är redan en produkt på den privata försäkringsmarknaden). I den privata sjukvårdsförsäkringen kunde ersättningen vid sjukdom nyttjas för köp av sjukvårdstjänster av valfri sjukvårdsinrättning: privat, ideell eller offentlig. (Beträffande högriskgrupper, se nedan.)

Som bl.a. Aspers (1999) och Bennich-Björkman (1999) framhållit, skapas ofta dygder och socialt kapital inom dagens moderna, mindre hierarkiska arbetsorganisation. Aspers tes är att dessa nyttigheter sedan tas med hem och till fritiden, alltså till civilsamhället och den frivilliga sektorn.

Socialt kapital i form av dygder och normer genereras i den ekonomiska sfären, genom människors interaktioner på arbetsplatsen. Det är viktigt att tydliggöra att detta inte handlar om en passiv socialisering, det är snarare praktiken som gör människan mer benägen att tillägna sig de dygderna i de arbetsorganisationer som i dag tycks tillämpas alltmer. Detta är som att hävda Durkheims tes, d.v.s. att det blir överspillningseffekter, men att de i detta fall är positiva, då socialt kapital genereras. Detta sociala kapital kommer många tillgodo, man kan därför säga att positiva externa effekter skapas.³³

Tilläggs kan (som Aspers själv noterar, och som bl.a. Fukuyama och Putnam beskrivit) att utvecklingen kan gå i omvänd riktning: socialt kapital som genereras i civilsamhället kan tillgodogöras i näringslivet. Bennich-Björkman framhåller också, att det sociala kapital som skapas på arbetsplatserna i dag sällan kommer det demokratiska politiska deltagandet tillgodo.³⁴

Jag nämnde ovan friluftsförmedlandet och idrottsrörelsen som exempel på frivilligrörelser som inte förstatligats, och som fortsätter att spela en väsentlig roll för välfärden på ett indirekt sätt. De bidrar inte minst genom förebyggande hälsovård. Här har emellertid marknaden under senare år gjort en stark och uppenbarligen välfungerande inbrytning med populära motionsföretag som *Friskis och Svettis*, *Kickans gym* m.fl.

Civilsamhället

Särskiljande grupper

Inom civilsamhällets särskiljande primärgrupper ges mycken hjälp: inom familjen, släkten och vänkretsen. Det sker inte efter de generella ideal som bör vägleda staten och kommunerna. Här bygger relationerna snarare på osjälvisk ömsesidighet, och är ofta förbundna med löften om långsiktiga åtaganden. Detta innebär att det *i primärgruppernas ömsesidiga hjälp finns en stark och värdefull drivkraft till omvårdnad och stöd*, en drivkraft som sällan uppmärksammas.

Dels gäller det naturligtvis all den hjälp i form av tid, arbete och pengar som går till medlemmar i familjen, släkten och vänner. Här produceras en mängd värdefullt arbete, vilket Karin Busch-Zetterberg visat. En femtedel av den vuxna befolkningen i Sverige hjälper regelbundet någon sjuk, handikappad eller äldre. Fem procent ser till någon av dessa kategorier som bor hemma, arton procent går bort till någon för att hjälpa till.³⁵

Den ömsesidiga relation som utvecklas mellan föräldrar och barn är en stark drivkraft, som emellertid också kan komma andra barn än de egna till godo. Alla de föräldrar som ställer upp som lagtränare för barn i samma ålder som deras egen pojke eller flicka, får (1) den specifika nyttan och glädjen av att få organisera en meningsfull aktivitet med sitt eget barn, (2) glädjen av att kunna ge sitt eget barn fördelen att kunna träna tillsammans med 10–15 jämnåriga i ett lag, och (3) *tränar samtidigt 10-15 andra barn*. Andra föräldrar hjälper till med skjutsar, material osv.

Universella grupper

Som vi tidigare konstaterat är den frivilliga sektorn ett specialfall av, eller en särskild typ av organisation i, civilsamhället. I en studie har Erik Amnå (1995) identifierat åtta tydliga fördelar med denna sektor.³⁶ Här markeras kommentarerna till Amnås punkter kursivt.

- Den förser samhället med en brokig samling sociala innovationer

Organisationen Noaks Ark var således först i Sverige med att kunna erbjuda hjälp och kvalificerad omsorg till HIV-smittade personer. Landstingssjukvården stod handfallen, och visste inte hur de skulle hantera den nya vårdsituationen, medan en helt ny, ideell organisation direkt skred till verket.

Det tycks alltså finnas en entreprenörsmekanism, en stark drivkraft hos människor att ta initiativ inom den frivilliga sektorn. Den

som tar initiativ belönas genom den uppmuntran och det beröm (positiva sanktioner) som en likasinnad omgivning ger. Detta sporrar till fortsatta insatser, osv.

- Den spelar en huvudroll för välfärden genom att tillhandahålla en mångfald av sociala tjänster

Jfr här direkta hjälporganisationer som exempelvis Frälsningsarmén, Röda korset och olika kvinnojourer, men också förebyggande hälsovårdsarbete genom friluftsförbundet, naturskyddsföreningar, nykterhetsrörelsen och idrottsrörelsen.

- Den backar upp ett samhälles ekonomiska system

Vit och svart ekonomi tycks ofta existera parallellt, inte minst i nätverkstättade områden med låg arbetslöshet. Den svarta ekonomin producerar en mängd tjänster, inte minst i den sociala sektorn.

Under 1970- och 80-talen uppmanade kommunerna medborgarna att skaffa "svart" barn tillsyn. Detta sker fortfarande i stor utsträckning, med en gråzon av hjälpande släktingar. Gränsen mellan "svart", "grått" och "vitt" arbete är ofta svår att dra.

- Den skapar ett forum för motverkande uppfattningar av hur samhället ser ut/bör se ut

I många fall är detta positivt, och kan leda till att politiken lokalt eller nationellt får en ny inriktning som bättre överensstämmer med medborgarnas krav. En rörelse som till exempel Solidaritet i Polen under 1980-talet kan till och med utmana en stats legitima rättsliga och politiska grundvalar.

Sådana rörelser är dock inte alltid lätta att bedöma, vilket visas av exemplet Balkan. Är det positivt att ett antal etniska minoriteter går i frontalställning mot varandra och kämpar för den egna gruppens suveränitet? Hos oss kan fanatiska djurrättsaktivister och vegetarianer bli ett svårt demokratiskt dilemma och inspirera till våldsövergrepp mot enskilda personer och den allmänna ordningen.

- Den för aktivt vidare ett antal äldre idéer

Religiösa samfund, naturskyddsföreningar, frimurare, godtemplarordnar, arbetarrörelsen m.fl.

- Den tillför samhället andra slags värden såsom mysterium, helighet, lek och rekreation
- Den försöker frigöra människor, och tillåta dem att utveckla sina mest personliga drag och förmågor i en i övrigt återhållsam omgivning
- Den betyder mycket för den sociala integrationen i samhället

Beträffande välfärdstjänster visar forskning kring brukarinflytande i Sverige att daghem som drivs som föräldrakooperativ är den omsorgsform, där föräldrarna har avgjort störst inflytande i jämförelse med kommunala tillsynsformer.³⁷

Coleman (1990) har sökt beskriva logiken bakom de häpnadsväckande upppoffringar som individer ofta gör av rent ideella skäl. Han menar att drivkraften bakom ideellt ledarskap och entreprenörskap kan vara *positiva sanktioner från likasinnade*.³⁸ Man får beröm, möter respekt, man kan "bli någon att räkna med" genom denna typ av insatser. Man kan också visa för sig själv, att man kan göra en insats. Man bör självfallet inte bortse från de rent osjälviska motiven för att bidra med frivilligt arbete.

Vilka är begränsningarna?

Var går gränsen för statens och kommunernas förmåga? Och var går gränsen för civilsamhällets respektive marknadens förmåga? Jag skall här tala om *marknadsmisslyckanden, statliga och kommunala misslyckanden* samt om *civilsamhälletsmisslyckanden*.

Staten

Under senare år har skarp kritik riktats mot statligt och kommunalt företagande och monopol. En omfattande korruption har avslöjats i politiska kretsar i flera kommuner. Detta är exempel på *statliga och kommunala misslyckanden (government failures)*.

Offentliga monopol inom transportväsendet, apoteksverksamhet, telekommunikation och utbildningsväsendet med flera områden har inte visat sig kunna möta konsumenternas efterfrågan på låga priser och effektivitet. Många hävdar att detta också gäller för de monopolbildningar som i dag i praktiken finns inom sjukvård och utbildning. Många offentliga misslyckanden har sin grund i statens och kommunens bristande kapacitet till relevant hantering, den

specifika typ av information som krävs för att effektivt bedriva inköp och produktion. Detta visar sig särskilt i jämförelse med marknadens mycket effektiva informationskanal, marknadspriset (von Mises 1932/1981, Hayek 1945/1978).

Staten och kommunerna har haft en tendens att ta på sig allt fler åtaganden. Det har resulterat i en försvagning av den offentliga makten, eftersom den nödvändiga kunskapen för att producera tjänster av god kvalitet till låga priser inte kunnat uppbådas. Forskare har också varnat för att expansionen är långsiktigt negativ för den ekonomiska utvecklingen. Detta gäller inte minst beträffande *offentliga monopol*. I SNS Konjunkturrapport 1999 framhålls således att konsumentskyddet beträffande livsmedel (en privat marknad) vida överstiger konsumentskyddet för sjukvård (i praktiken ett offentligt monopol).³⁹ Konsumentskyddet är på motsvarande sätt mycket dåligt utvecklat för de offentliga monopolerna i skola, äldreomsorg och polis, jämfört med privat dominerade och konkurrensutsatta sektorer.

En aspekt på konsumentens skydd är *förutsägbarhet* i leverans av utlovade tjänster. Denna förutsägbarhet är mindre i offentliga system än vad som i allmänhet antas. Villkoren för statliga och kommunala försäkringar, ersättningsnivåer etc. kan ändras med enkla majoriteter i riksdagen. I SNS Konjunkturrapport 1999 framhålls att konsumenterna förlorat stort på ATP, och kommer att fortsätta att förlora genom det nya pensionssystemet. Med ett fonderat system skulle konsumenten kunna få upp emot dubbla pensionen.

Stora kontraktsförändringar har genomförts med retroaktiv verkan för hela kohorter (för ATP gäller det födda 1953 och senare) och välfärdspopulationer (änkor). De politiska riskerna är ofta små, eftersom ändringarna blir kännbara för väljargrupperna tiotals år senare.

Statliga och kommunala insatser för välfärd behöver alltså inte skapa optimala välfärdslösningar. Välfärdsstaten fördelar en viss del av välståndet, men det är mindre klart hur träffsäkert det sker, och ofta är det förknippat med oförutsedda och oönskade effekter.

Informationsproblemet (Hayek 1945/1978) och byråkratins tendens att permanenta sin egen maktposition (Myrdal 1961) är bestående problem för varje statsmakt som centralt dirigerar ekonomi och samhälle. Priset får ofta betalas av medborgarna och konsumenterna.

Den demokratiska vinsten av att staten och/eller kommunen producerar välfärdstjänster är tvivelaktig. Hur demokratiskt är ett besök på ett landstingsdrivet sjukhus? En kölapp, en avgift, en vän-

tan, en behandling. Vari ligger det demokratiska elementet? Rimligen skiljer sig detta inte påtagligt mellan olika typer av producenter.

Medborgarens krav på att själv få välja mellan olika producenter också av sociala tjänster, är ett minst lika väsentligt krav. Då kan köerna bli kortare, väntan likaså, och internationella erfarenheter säger att behandlingen blir likvärdig eller bättre. Det är också en fråga om *värdighet*: du kan själv välja mellan olika alternativ, du är inte utlämnad. Studier (Möller 1996) visar också att medborgarna uppfattar sina möjligheter till påverkan större inom service producerad i den frivilliga sektorn, jämfört med kommunalt producerad service.

Marknaden

Inom ekonomisk teori brukar man tala om *marknadsmislyckanden* (*market failures*). Redan Adam Smith nämnde som exempel brobyggen, hamnar och vägar. Det rör alltså större, mycket kapitalintensiva investeringar där vinsten fördelas över lång tid och har karaktären av offentliga nyttigheter. Gemensamma, skattefinansierade insatser kan krävas för vissa verksamheter som har karaktären av infrastruktur, som ger goda effekter först på lång sikt.

Observera att såväl civilsamhället som marknaden kan stå för produktionen, även om finansiering och organisation är statlig eller kommunal. Broar, vägar och byggnader i offentlig regi produceras vanligen av privata entreprenörer. Produktion av offentliga verksamheter på det sociala området kan – som många exempel i dag visar – utföras inom civilsamhället eller av privata företag.

Det är svårt att skapa marknadsmässiga försäkringar för inkomstbortfall för personer som tillhör högriskgrupper, till exempel om man har ärftliga sjukdomar eller medfödda handikapp. Där tycks inte marknaden kunna ge direkt stöd (men gör det indirekt genom att vid real tillväxt generera allmänt välstånd).

Civilsamhället

Man kan i linje med resonemanget ovan också tänka sig en överdriven optimism beträffande möjligheten att bedriva verksamhet inom civilsamhället, och vi talar då om *civilsamhällesmislyckanden* (*civil society failures*).

Särskiljande grupper

Misslyckanden inom civilsamhället kan, då vi talar om familjen och primärgrupperna, vara missbrukande föräldrar som inte kan ge nöd-
torftig omvårdnad och trygghet till sina barn, och där det offentliga
därför måste träda in. Mobbing inom kamratgrupper kan kräva in-
sats, åtminstone från skolpersonal, och i mer extrema fall från socia-
la myndigheter. Gemenskaper i civilsamhället (Cosa Nostra, Out-
lawklubbar) kan utveckla normer som motverkar medborgarskapets
dygder, eller som blir direkt kriminella.

Civilsamhällets olika stödsystem är ofta partikulära, dvs. riktade
mot en speciell grupp, ofta familjen, släktingar eller vänkretsen.

Universella grupper

Salomon och Anheier talar mer specifikt om ”voluntary failure”, vil-
ket de definierar som ”inherent limitations of the voluntary sector as
a mechanism for meeting public needs” (Salamon & Anheier 1998).

Exempel saknas inte heller på mer eller mindre skumma eller krimi-
nella gemenskaper i civilsamhället, där visserligen ett omhänder-
tagande och en social gemenskap finns, men där grunderna för ge-
menskapen i övrigt är ytterst tvivelaktiga. Filip Wijkström har foku-
serat detta problem:

Civilsamhället får karaktären av frizon mellan marknad och stat. Frizo-
nen erbjuder svängrum för olika organisationer och sociala rörelser vilka
inte nödvändigtvis är positiva för det omgivande samhället eller ett
representativt demokratiskt system.⁴⁰

Ser man civilsamhället och de frivilliga organisationerna utifrån vilka
mål de verkar för, samt vilka medel de använder, får vi en mall för att
tolka olika slags rörelser där. Under senare år har forskningen, i
Putnams efterföljd, och även traditionellt i folkrörelsesverige, ideali-
serat civilsamhällets föreningar och gemenskaper en hel del. Men
målen är inte alltid acceptabla, inte heller medlen. Som exempel på
organisationer som faller utanför på båda punkter lyfter Wijkström
fram de s.k. Outlawklubbarna, alltså de kriminella motorcykel-
gängen. Andra exempel är militanta politiska extremiströrelser.

Vissa nya organisationer inom den ideella sektorn är föga demo-
kratiska på det lokala planet. De fungerar mer som beställarorgani-
sationer för specifika ideella intressen. Exempel är Greenpeace, som

helt saknar lokala grupper. Man kan betrakta dessa organisationer som a-demokratiska, ungefär som privata företag eller myndigheter.

Det mindre företaget, som agerar i en lokal kontext, bidrar till att skapa ett lokalt nätverk av socialt kapital, men kan också dra nytta av detta. En organisation som Greenpeace är emellertid helt skild från medborgarnas lokala nätverk. Relationen är centraliserad. Den aktivitet som organisationen genomför äger rum på elitnivå, och involverar bara medlemmen via media, som är huvudsaklig avnämare vid sidan av centrala politiker.

Andra bakgrundsfaktorer

Institutionell bakgrund

Det kan inte uteslutas att förmågan att organisera olika verksamheter effektivt inom respektive sektor till viss del kan variera med hänseende till historia och kultur. Ett lands institutioner, både de formella och informella, påverkar starkt förutsättningarna för dess framtida utveckling (North, 1990). I de protestantiska nordeuropeiska länderna tycks medborgarna hysa större förtroende till varandra och till de offentliga myndigheterna än i andra kulturer (jfr Ingelhardt, 1997, s 172–178). Detta kan spåras till att en huvudsakligen universalistisk byråkratisk etik och rationalitet dominerat i dessa länder sedan reformationen (jfr Weber), med ytterligare accentuering av de rationella elementen under inflytande av industrialisering och demokratisering.

Stabil och långvarig demokrati kännetecknar flertalet av de nordeuropeiska länderna. Det är därför rimligt att hysa större förtroende för myndighetsutövning i dessa länder än i kulturer som präglas mer av särskiljande grupper, klientelism och paternalism (jfr Myrdal (1968) "the soft state").

I kulturer som domineras av särskiljande grupper tillhandahålls ofta välfärdsfunktioner i högre grad inom civilsamhällets ram. Tanken att de länder där staten eller kommunen ansvarar för välfärden utgör den högsta utvecklingsnivån, kan inte utan vidare tas för givet.

I Nordeuropas "disciplinerade" länder, för att använda Norbert Elias term, är det rimligt att anta att också andra organisationer än staten fungerar väl, med hög grad av professionalism och kvalitet. Dessa värden brukar vi till exempel förknippa med svenska produkter från företag som Volvo, Ericsson, Astra och IKEA. Också svenska frivilliga organisationer kännetecknas av god organisation

och kvalitet. Det är därför inte rimligt att anföra låg kvalitet och dålig organisation som skäl mot att välfärdsproduktion i högre grad skulle anförtros företag eller frivilliga organisationer.

Socialt kapital inte bara i civilsamhället

Den teori om socialt kapital som formulerats av bl.a. James Coleman (1990) säger att samarbete mellan minst två individer som fortgår under en längre tidsperiod, och som bygger på ömsesidig hjälp, skapar socialt kapital. I huvudsak (Etzioni 1993, m.fl.) har bildandet av detta sociala kapital förlagts till civilsamhällets sfär. Som framgått av bl.a. Aspers ovan kan naturligtvis detta sociala kapital också genereras inom ett företag, eller i interaktionen mellan individer på en statlig myndighet. Det kan också genereras i en fotbollsklubb eller i en lokal naturskyddsförening mellan individer som har sitt yrkesverksamma liv i var och en av de tre sektorerna, osv.

Socialt kapital är alltså en social produkt av ömsesidiga relationer mellan minst två individer över en längre tidsperiod. Det kan skapas inom var och en av de tre sektorerna civilsamhället, marknaden och staten, eller i olika typer av utbyte emellan dem. Fastän socialt kapital till sin karaktär kräver ett inslag av ömsesidig hjälp, (eller reciprok altruism : om du hjälper mig, hjälper jag dig), som i princip är ett positivt värde, kan det nätverk som därmed skapas sekundärt användas för såväl goda som destruktiva syften.

Sammanfattning

Typiska mekanismer för välfärdsproduktion i respektive sektor

Civilsamhället

- Särskiljande drivkrafter kan komma många till godo. Exempel: 1) En förälder som blir tränare till sitt eget barn, tränar också 10–15 andra barn. 2) Den som tar ansvar i styrelsen för en bostadsrättsförening, gör det kanske i första hand för att ”se om sitt eget hus”, men bidrar därmed också till att ta till vara alla medlemmars intresse att bo i en välskött fastighet.
- Positiva sanktioner, alltså uppmuntran från likasinnade i de lokala nätverken, är en väsentlig drivkraft som sporrar civilsamhällets entreprenörer.

Marknaden

- vinstintresset är ett skäl att engagera sig i ett företag
- entreprenörens strävan (Schumpeter 1994) att bygga ”sitt eget kungarike”, att få förverkliga en egen idé

Staten

- Att få makt över samhällsutvecklingen, att få leda
- Att genom en välfungerande byråkrati kunna åstadkomma goda lösningar för det gemensamma bästa
- Pliktkänslan för det gemensamma sporrar till goda insatser

Olika lösningar för olika välfärdspopulationer

Det är nu dags att summera vårt resonemang och de resultat vi kommit fram till. Jag skall också komma med några konkreta förslag till hur civilsamhället och marknaden skulle kunna få ökat ansvar för vissa delar av välfärdsproduktionen i samhället.

Civilsamhället och marknaden har i dag en faktisk produktion av välfärd som är mycket omfattande, men ännu tyvärr underskattad i forskning och debatt i Sverige. Det som produceras av stat, kommuner och företag redovisas regelbundet i offentlig statistik, men sällan civilsamhällets produktion. Dessa förhållanden bidrar till en skev bild av hur vårt samhälle egentligen fungerar. Detta kan också delvis förklara den misstro mot civilsamhällets förmåga att skapa välfärd som ännu är vida spridd.

Inom civilsamhället, marknaden respektive staten används, som vi har sett, *olika mekanismer* för att åstadkomma produktion av välfärdstjänster.

I enlighet med Ljungberg & Zetterberg (1996) har vi talat om att *olika välfärdspopulationer kan vara i behov av olika lösningar*, och att finansiering, organisation och produktion kan variera mellan dessa populationer och deras behov, och även efter välfärdstjänst.

Låt mig också påminna om de tre teser som bildade utgångspunkt för denna framställning:

Tes 1. Civilsamhällets demokratiska strukturer är en fortsatt värdefull injektionskälla för den politiska demokratin som helhet.

Tes 2. Den enskildes möjlighet att påverka sin vardag är ett värde i sig. Det gäller inte bara möjligheten att påverka inriktningen av den producent man valt, utan också den mer fundamentala möjligheten att kunna välja mellan olika producenter av välfärds-tjänster.

Tes 3. Välfärdssektorns produkter och tjänster bör vara så billiga och ha så hög kvalitet som möjligt.

Mot bakgrund av den analys som genomförts här skulle jag vilja lägga till ytterligare en tes här:

Tes 4. Lika service för alla inom välfärdsområdet behöver inte innebära statlig eller kommunal produktion. Det kan åstadkommas genom ett skattefinansierat checksystem (var och en erhåller en ”check” som motsvarar ett visst värde, och som kan användas för att köpa upp en viss service (t.ex. barnomsorg, skola, äldre-vård) eller genom en reglering, som gör en viss social försäkring obligatorisk, men lämnar öppet till valfri producent.

Specialiseringen i olika grupper inom civilsamhället är en värdefull tillgång i ett samhälle, eftersom det ökar individernas möjligheter att kunna söka sig till en organisation som motsvarar just hennes eller hans egna intressen. En större lokal variation och fler möjliga producenter att välja bland, skapar förutsättningar för bättre anpassade lösningar inom den sociala sektorn. Det ökar den enskildes chans att välja mellan olika välfärdsproducenter efter behov.

Vi kan också nå ökad kostnadseffektivitet, främst genom att det uppstår fler producenter och aktörer på det sociala området. Detta kan också förväntas skapa fler innovationer, och därmed på sikt öka den allmänna kompetensnivån.

Tilldelningen av skattesubventioner kan ske som stöd till den enskilde konsumenten eller till producenten av varor eller tjänster. Stöd till konsumenten kan ske kontant (barnbidrag, sjukpenning, bostadsbidrag), eller in natura (skolcheckar). Produktionsstöd kan ges till ett obestämt antal producenter (som uppfyller vissa minimikrav) eller till en producent. Producentstödet kan utformas som subvention av räntor till en ägare av hyreshus, eller genom direkt driftbidrag för verksamhet under privat eller offentligt huvudmannaskap (sjukvård i privat- eller landstingsregi). Ett specialfall är lagstadgat monopol som vanligen är offentligt (rättsväsende, polis) men som också i princip kan vara privat (tidigare hade exempelvis ofta sotare och apotekare lokalt privat monopol).

Min grad av frihet som konsument att själv bestämma genom vilken producent jag skall tillgodogöra mig en viss subvention, är störst vid kontant konsumtionsstöd (men träffar då inte alltid den avsedda tjänsten, vilket får antas vara skälet för stödet), ganska stor i ett checksystem (barnomsorgscheckar, skolcheckar osv.), mindre vid stöd till ett antal producenter och minst vid stöd till en producent (eftersom jag då bara kan välja den gynnade producenten för att tillgodogöra mig subventionen). Tilldelningsformen är alltså avgörande för den offentliga politikens grad av paternalism – givet att en verksamhet erhåller skattefinansierad subvention.

En möjlig framtida fördelning av ansvar för och produktion av välfärdstjänster, som i högre grad än dagens situation skulle ta tillvara de särskilda drivkrafterna i respektive sektor, och som även skulle tillåta konkurrens mellan olika producenter av välfärdstjänster, ser vi i tabell 3. Raderna är indelade efter ett antal exempel på olika välfärdspopulationer. I tabell 4 ser vi fyra mer detaljerade exempel på hur vissa välfärdstjänster kan organiseras, finansieras och produceras för några bestämda välfärdspopulationer.

Tabell 3. Framtida möjlig fördelning av ansvar för och produktion av välfärdstjänster inom olika välfärdspopulationer

Välfärdspopulation	Civilsamhällets organisationer			Marknaden	Stat / kommun
	Särskiljande	Universella			
	Familjen	Hjälpa andra	Kooperativ		
Samtliga grupper	Hjälp och stöd, gemenskap			Allmän varu- och tjänsteproduktion	Rättsskydd, skydd av fri- och rättigheter Socialbidrag vid nöd
Småbarn	Försörjning, omsorg, lärande	Om familjen ej klarar uppgiften pga sociala problem	Barnomsorg Stöd till ensamstående föräldrar	Barnomsorg	Hälsokontroll Övervakar om barn far illa
Skolbarn	Försörjning och omsorg, hjälp med läxor	Praktik	Skolor, praktik Fritidshem	Skolor, praktik Fritidshem	Skolplikt, skolor Skolcheckar
Studenter	Ev. försörjning, uppmuntran		intresseförening Studentnationer ger social service, nätverk, roar och uppmuntrar	Lån till utbildning och uppehälle Universitet	Universitet
Korttidssjuka	Huvudansvar	Stöd till forskning	Hälsobevarande organisationer HBO	Sjukvårdsförsäkring Försäkring mot inkomstbortfall	Försäkringsobligatorium Betalar premie till dem utanför arbetslivet
Långvarigt sjuka	Huvudansvar	Stöd till forskning	Hälsobevarande organisationer HBO	Sjukvårdsförsäkring Försäkring mot inkomstbortfall	Försäkringsobligatorium Betalar premie till dem utanför arbetslivet
Korttidsarbetslösa			Gemensamt stöd, uppmuntran	Arbetsförmedling	
Långtidsarbetslösa			Gemensamt stöd, uppmuntran	Arbetsbevarande organisationer, ABO	
Handikappade	Frivillig hemvård om möjligt	Stöd till forskning, vård och rekreation	Gemenskap, rekreation		Huvudansvar för omsorg och försörjning
Friska pensionärer			Boende, service Gemenskap, rekreation	Boende, service Pensionsförsäkring	Boende, service Obligatorisk försäkring tidigare i livet.
Sjuka pensionärer	Frivillig hemvård om möjligt	Hjälp och stöd Ledsagare för att kunna handla	Boende, service Gemenskap, rekreation	Boende, service Pensionsförsäkring	Boende, service Obligatorisk försäkring tidigare i livet.

Tabell 4. Olika välfärdstjänster kan organiseras på olika sätt för olika välfärdspopulationer

Småbarn – Barntillsyn

	Ansvar	Finansiering	Produktion
Staten			
Kommunen	Lika för alla	Checksystem	Minskad roll
Företag			Ökad roll
Ideella sektorn			Ökad roll
Familjen & andra primärgrupper		Skatteavdrag om kommunalt finansierad tillsyn ej nyttjas	

Skolbarn – skolundervisning

	Ansvar	Finansiering	Produktion
Staten			
Kommunen	Lika för alla	Checksystem	Minskad roll
Företag			Ökad roll
Ideella sektorn			Ökad roll
Familjer / primärgrupper			

Korttidsjuka – sjukvård

	Ansvar	Finansiering	Produktion
Staten	Tillsyn och kvalitetskontroll Obligatorisk sjukvårdsförsäkring	Betalar premie för dem utan arbetsgivare	
Kommunen		Sjukvårdsförsäkringspremie för anställd	Avskaffas
Företag		Sjukvårdsförsäkringspremie för anställd	Sjukvårdsförsäkring Ökad roll (Hälso-bevarande organisationer)
Ideella sektorn			Ökad roll
Familjer / primärgrupper		Självriskpremie (avgift vid sjukbesök)	

Kort- och långtidssjuka – sjukförsäkring

	Ansvar	Finansiering	Produktion
Staten	Obligatorisk försäkring	Betalar premie för ej anställda	
Kommunen		Betalar anställds premie	Minskad roll
Företag		Betalar anställds premie	Ökad roll
Ideella sektorn			Ökad roll
Familjer / primärgrupper		Betalar självrisk	

De särskiljande grupperna har ofta dåligt rykte som producenter av välfärd, eftersom de inte är universella utan inriktade mot den egna familjen eller gruppen. Då bortser man från de mäktiga drivkrafter som finns i dessa grupper och de positiva sekundära effekter för samhället i stort som de innebär.

Två exempel: En förälder som blir tränare till sitt eget barn, tränar också 10–15 andra barn. Den som tar ansvar i styrelsen för en bostadsrättsförening, gör det kanske i första hand för att ”se om sitt eget hus”, men bidrar därmed också till att alla medlemmars intresse att bo i en välskött fastighet förverkligas.

Positiva sanktioner, alltså uppmuntran från likasinnade i de lokala nätverken, är en väsentlig drivkraft som sporrar civilsamhällets entreprenörer.

Den demokratiska vinsten av att en viss välfärdstjänst produceras av staten och/eller kommunen (särskilt om det sker i en monopol-situation) är ytterst tvivelaktig. En kölapp, en avgift, en väntan, en behandling – vari ligger det demokratiska elementet?

En fördel med att civilsamhället tar ansvar för välfärdsproduktion är det *lokala deltagande* och den *självförvaltning* som det normalt innebär.

Det är därför en demokratisk vinst för samhället som helhet om produktion av välfärd i allt högre grad kan skötas av civilsamhällets närdemokratiska institutioner eller av lokalt förankrade privata företag.

Detta är också i linje med subsidiaritetsprincipen, eller närhetsprincipen, en av grundidéerna bakom den Europeiska Gemenskapen.

Finansieringen och ansvaret för olika välfärdstjänster kan även fortsatt ske genom beskattning och generella bidrag lika för alla. För att skapa pluralism i produktionen är det dock ofta fördelaktigt med ett checksystem (barnomsorg, skolor) eller en obligatorisk försäkring (sjukförsäkring, sjukvårdsförsäkring).

Det är fullt möjligt att driva också omfattande försäkringssystem inom den frivilliga sektorn (så sker i dag i många arbetsmarknadsorganisationer) eller av privata företag (så sker som bekant sedan länge på andra områden).

Förutsägbarheten beträffande välfärdstjänster, som produceras av staten och/eller kommunen, är betydligt mindre än vad som allmänt antas. Villkoren för statliga och kommunala försäkringar, ersättningsnivåer etc. kan ändras med enkla majoriteter i riksdagen, och så har ofta skett beträffande ATP, änkepension m.fl. system.

Civilsamhället har under vårt århundrade fått se flera centrala välfärdsfunktioner tas över av staten eller kommunen i Sverige. Detta har inte varit en nödvändig utveckling, och knappast till medborgarnas bästa. Det finns många goda egenskaper i civilsamhällets organisationer – inte minst ett aktivt deltagande och medlemsinflytande – som gör att de skulle berika samhället ytterligare genom att överta viss välfärdproduktion. Det demokratiska inflytandet över välfärden kan stärkas dels genom att ”den tredje sektorn” som producent är mer öppen för påverkan från brukarna, men också genom den ökade möjlighet att välja mellan olika producenter – frivilliga organisationer, företag och eventuella kommunala producenter – som denna pluralism skulle innebära. Och det är ett minst lika legitimt värde för medborgaren.

Noter

¹ Se till exempel Jeppson Grassman & Svedberg (1995), Wijkström (1996) samt Salamon & Anheier (1998).

² Salamon & Anheier (1998) s. 223–224.

³ Uddhammar (1997), s. 127–190.

⁴ Aspers & Uddhammar (1999).

⁵ Olsson (1993) s. 47 f.

⁶ Olsson (1993) s. 85. Förf:s övers. från engelskan.

⁷ Dessa organisationer bidrog till att ”promote social order in a spontaneous way” som statsvetaren Nils Karlson uttrycker det i en teoretisk analys av relationerna mellan civilsamhället och staten. Karlson (1993) s. 102.

⁸ Karlson (1993) s. 102.

⁹ Avsnittet ”3.4. Försörjningsform och sjukvård”, inleds således på följande sätt: ”Marknadens sätt att hantera den mänskliga arbetskraften medförde förödande sociala och ekonomiska följdverkningar för de inblandade: barnarbete, oreglerade arbetstider och yrkesskador, ofta med lemlästning eller dödlig utgång som följd”. Som generell beskrivning av konsekvenserna för arbetskraften av marknadens funktion och ”sätt att hantera den mänskliga arbetskraften” är detta naturligtvis en grov förenkling och nidbild. I själva verket bidrog marknaden generellt sett till en enastående ekonomisk utveckling, vilken mångdubblade lönerna, inte minst för de till städerna inflyttande arbetarna. Det var ju också därför man flyttade till städerna och övergav jordbruket. De problem Lindqvist fokuserar fanns naturligtvis, men knappast i den omfattning som beskrivs. ”Lemlästning eller dödlig utgång” är en helt orimlig beskrivning av vad som ”ofta” blev följden för arbetskraften. Beskrivningen kan i linje med Webers ovan anförda teori tolkas som en parallell till de konservativa lantjunkrarnas kritik mot industrialiseringen.

- ¹⁰ Uddhammar (1993) s. 437.
- ¹¹ Lindqvist (1990) s. 121.
- ¹² Selle (1995), s. 340.
- ¹³ Cit. i Bennich-Björkman (1999) s. 230.
- ¹⁴ Hogget & Thompson (1998).
- ¹⁵ Hoggett & Simpson, 1998, s. 250.
- ¹⁶ Gladstone (1999).
- ¹⁷ Uddhammar (1997), s. 169–189.
- ¹⁸ Donahue (1992) s. 209. Privatisering i komparativt perspektiv är temat också i Johnsson (1995), Kiss (1994), Pestoff (1995), Schwartz (1994).
- ¹⁹ Kramer (1993) s. 5.
- ²⁰ Om situationen i Ungern rapporteras till exempel att ”Because of the previous monopoly of the State Insurance Company, there was an anti insurance attitude”, vilken även varit kännbar för den gryende privata försäkringsmarknaden. Oroz (1995).
- ²¹ Jfr Elgar & Russell (1998).
- ²² Mullard & Spicker (1998).
- ²³ Jfr Kramer (1992).
- ²⁴ Ljungberg & Zetterberg (1996) s. 279. För en kritik av begreppet ”civilt samhälle”, se Ahrne (1994).
- ²⁵ Wijkström (1996) s. 45–46.
- ²⁶ Salamon & Anheier (1998) s. 240.
- ²⁷ Bengtsson, Lönnberg och Reizenstein (1994) s. 18–21.
- ²⁸ Fölster (1996) s. 84.
- ²⁹ Skolklassen som grupp kan som bekant bestå av både vin och vatten. I Filmen *Utomjordingen* av Thomas Danielsson ger Johanna en mörk beskrivning av hennes sex år i låg- och mellanstadiet: ”– Alla klasser är som ett eget land, där man utser en drottning eller kung. I mitt fall var det en drottning. Hon sitter i mitten, och runt omkring sig har hon sina vicedrottningar och lakejer och sådana. Och alla lyder drottningen blint, gör allt för att vara henne till lags. Men Johanna vägrade, hon gick sin egen väg. Straffet blev utfrysning. Ingen såg henne, alla undvek henne. Johanna gjorde allt för att synas, men utan resultat.” SvD 11/1 1999, s. 23.
- ³⁰ Lundström & Svedberg (1998) s. 117.
- ³¹ Zetterberg (1994) s. 65–66 f.
- ³² Heckscher (1936) s. 79.
- ³³ Aspers (1999) s. 193.
- ³⁴ Bennich-Björkman (1999) s. 260.
- ³⁵ Busch-Zetterberg (1996).
- ³⁶ Amnå (1995) s. 119–171.
- ³⁷ Möller (1996) s. 295.

³⁸ Coleman (1990) s. 273–275.

³⁹ Jacobsson (1999) s. 86–89.

⁴⁰ Wijkström (1999) s. 274.

Referenser

- Ahrne, Göran (1994) ”Organiseringen av det civila samhället” i *Sociologisk Forskning*, nr 2 , 1994, s. 38–45
- Amnå, Erik (1995) ”Det mångtydiga mellanrummet”, i Amnå, Erik, red. *Medmänsklighet att hyra? Åtta forskare om ideell verksamhet*. Stockholm: Libris s. 119-171
- Arvidsson, Claes, red. (1996) *Demokratins utmaning. Politikens gränser och det civila samhällets möjligheter*. Stockholm: Ekerlids förlag
- Arvidsson, Berntsson, Dencik (1993) *Modernisering och välfärd*. Stockholm: City University Press
- Aspers, Patrik & Uddhammar, Emil, red. (1999) *Framtidens dygder – om etik i praktiken*. Stockholm: City University Press
- Aspers, Patrik (1999) ”Socialt kapital och dygder i det postindustriella samhället” i Aspers & Uddhammar (1999)
- Bengtsson, Lönnberg och Reizenstein (1994) *Etik och ekonomi i vården*. Stockholm: SNS
- Bennich-Björkman, Li (1999) Dr Spock och medborgardygder, i Aspers & Uddhammar (1999), s. 224–270
- Buchanan, James M. och Tullock, Gordon (1962) *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: The University of Michigan Press
- Busch-Zetterberg, Karin (1996) Det civila samhället i socialstaten. Inkomstkällor, privata transfereringar och omsorgsvård. Stockholm: City University Press
- Carter, John, red. (1998) *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*. London: Routledge
- Coase, R H (1960) ”The problem of social cost” i *Journal of Law and Economics*, vol. 3, s. 1–44
- Cohen, G A (1995) ”The Pareto argument for inequality”, i *Social Philosophy & Policy*, vol. 12, nr 1, s. 160–187
- Coleman, James S (1990) *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Belknap
- Culpitt, Ian (1992) *Welfare and Citizenship. Beyond the Crisis of the Welfare State?* Sage
- Donahue, John D (1992) *Den svåra konsten att privatisera*. Stockholm: SNS

- Elgar, Ian R & Russell, Andrew, ed. (1998) *The Anthropology of Welfare*. London: Routledge
- Elvander, Nils (1988) *Den svenska modellen: Löneförhandlingar och inkomstpolic 1982–1986*. Stockholm : Publica
- Esping-Andersen, Gösta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Oxford: Polity press
- Etzioni, Amitai (1994) *The Spirit of Community*. New York: Basic Books
- Etzioni, Amitai (1996) *The New Golden Rule. Community And Morality In A Democratic Society*. New York: Basic Books
- Flora, P & Heidenheimer, A, red. (1981) *The development of welfare states in Europe and America*. Transaction
- Friedman, Milton (1962/1972) *Kapitalism och frihet*. Stockholm: Aldus
- Fölster, Kaj (1996) *Barn och äldreomsorg i Tyskland och Sverige. Tysklandsdelen*. Välfärdsprojektets skriftserie Fakta/kunskaper nr 4. Stockholm: Norstedts
- Gladstone, David, red. (1999) *Before Beveridge. Welfare before the welfare state*. London: IEA Health and Welfare Unit. Choice in welfare series
- Hayek, Friedrich A (1945/1978) ”The use of knowledge in society” i *Individualism and Economic Order*. Chicago: Henry Regnery
- Heckscher, Gunnar (1946) *Staten och organisationerna*. Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag
- Heckscher, Eli (1936) *Ekonomisk-historiska studier*. Stockholm: Bonniers
- Hogget, Paul & Thompson, Simon (1998) ”The delivery of welfare. The associationist vision” i Carter, John, red. (1998) s. 237–251
- Huber, E & Ragin, C & Stephens, J (1993) ”Social democracy, Christian Democracy, constitutional structures and the welfare state” i *American Journal of Sociology*, vol 99, nr 3, s. 711–749
- Jacobsson, Ulf (1999) *Vägen till välstånd. Konjunkturrådets rapport 1999*. Stockholm: SNS
- Jeppson Grassman, Eva & Svedberg, Lars (1995) ”Frivilligt socialt arbete i Sverige – både mer och mindre.” i Amnå, Erik, red. (1995)

- Johnsson, Norman, red. (1995) *Private Markets in Health and Welfare. An international perspective*. Berg
- Karlson, Nils (1993) *The State of State. An inquiry Concerning the Role of Invisible Hands in Politics and Civil Society*. Uppsala: Almqvist & Wicksell international
- Kiss, Yudith (1994) "Privatization Paradoxes in East Central Europe" i *East European Politics and Societies*, vol. 8, no 1, s. 122–152
- Kramer, Ralph M, red. (1993) *Privatization in four European countries*. Sharpe
- Lewin, Leif (1992) *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts
- Lindqvist, Rafael (1990) *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati: det svenska sjukförsäkringssystemets utveckling 1900-1990*. Lund: Arkiv
- Ljungberg & Zetterberg (1996) *Vårt land. Den svenska socialstaten*. Stockholm: City University Press
- Lundström & Wijkström (1997) *The nonprofit sector in Sweden*. Manchester: Manchester University Press
- Lundström, Tommy & Svedberg, Lars (1998) "Svensk frivillighet i internationell belysning – en inledning" i *Socialvetenskaplig tidskrift*, vol. 5, s. 106–127
- MacIntyre, Alasdair (1985) *After Virtue*, 2:a uppl. Duckworth
- Micheletti, Michele (1994) *Det civila samhället och state: medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm: Fritzes
- von Mises, Ludwig (1932/1981) *Socialism*. Indianapolis: Liberty Classics
- Mullard, Maurice & Spicker, Paul (1998) *Social Policy in a Changing Society*. London: Routledge
- Myrdal, Gunnar (1961) *Planhushållning i välfärdsstaten*. Stockholm: Tidens förlag
- Myrdal, Gunnar (1968) *Asian Drama. An inquiry into the poverty of nations*. Vol. 1–3. Harmondsworth: Pelican Books
- Möller, Göran (1993) *Etikens landskap; etik och kristen livstolkning*. Arena, Stockholm

- Möller, Tommy (1996) *Brukare och klienter i välfärdsstaten. Om missnöje och påverkansmöjligheter inom barn- och äldreomsorg*. Stockholm: Publica
- North, Douglass E (1993) *Institutionerna, tillväxten och välståndet*. Stockholm: SNS Förlag
- Offe, Claus (1984) *Contradictions of the welfare state*. Cambridge, Mass: MIT Press
- Olson, Mancur (1984) *Nationers uppgång och fall*. Stockholm: Ratio
- Olsson, Sven E (1993) *Social Policy and Welfare State in Sweden*. 2nd, enlarged red. Lund: Arkiv
- Oroz, Eva (1995) "Hungary" i Johnson (1995)
- Ostrom, Elinor (1990) *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press
- Pestoff, Victor A, red. (1995) *Reforming social services in Central and Eastern Europe - an eleven nation overview*. Krakow
- Putnam, Robert D (1993) *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press
- Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS
- Salamon, Lester M & Anheier, Helmut K (1998) "Social origins of civil society. Explaining the nonprofit sector cross-nationally" i *Voluntas. International Journal of voluntary and nonprofit organizations*. Vol. 9, no 3, 1998, s. 213–248
- Salonen, Tapio (1993) *Margins of welfare*. Hällestad: Hällestad Press
- Schumpeter, Joseph (1994) *Schumpeter om skapande förstörelse och entreprenörskap i urval och med inledning av Richard Swedberg* Stockholm: Ratio
- Schwartz, Herman (1994) "Small states in big trouble. State reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in then 1908s" i *World Politics* 1994, vol. 46, s. 527–555
- Selle, Per (1995) "Idretten og det offentlege: ein familie?" i Selle & Klausen (1995) s. 336–353
- Selle, Per och Klaudi Klausen, Kurt, red. (1995) *Frivillig organisering i Norden*. Oslo: TANO
- Smith, Adam ([1759] 1984) *The Theory of Moral Sentiments*. Liberty Classics

- Södersten, Bo, red. (1992) *Den offentliga sektorn*. Stockholm: SNS Förlag
- Uddhammar, Emil (1993) *Partierna och den stora staten. En analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet*. Stockholm: City University Press
- Uddhammar, Emil (1997) *Arbete, välfärd, bidrag. En dynamisk analys om folkets välbefinnande och välfärdsforskningens missförstånd*. Stockholm: City University Press
- Wijkström, Filip (1996) "Den ideella sektorns roll i välfärdssamhället" i Arvidsson, Claes, red. (1996)
- Wijkström, Filip (1999) "Svarta änglar och vita dygder" i Aspers och Uddhammar (1999)
- Wilson, James Q (1993) *The Moral Sense*. New York: Free Press
- Zetterberg, Hans L (1994) "Samhällsfärerna i historiens ljus" i *Sociologisk Forskning*, 1994, s. 63–85
- Zetterberg, Hans L, m.fl. (1983) *Det osynliga kontraktet. En studie i 80-talets arbetsliv*. Stockholm: SIFO