

Hur väl representerar svenska intresseorganisationer den svenska opinionen? Populärvetenskaplig rapport för projektet “The mobilization of attitudinal bias? Attitudinal representativeness of organized interests”.

Frida Boräng och Daniel Naurin

Projektets teoretiska utgångspunkter och syfte

Intresseorganisationer kan utgöra ett dilemma i demokratier. Å ena sidan är det en grundläggande rättighet för alla medborgare att organisera sig och försöka påverka politiken. Å andra sidan kan intressegruppers deltagande i politiken motverka den demokratiska principen om jämlikt effektivt deltagande (Dahl 1989). På vilket sätt kan då intressegrupper motverka jämlikt deltagande? Ett centralt resultat från intressegruppsforskningen är att intressegruppssystemet tenderar att vara snedvridet (“biased”). Vissa grupper i samhället har betydligt lättare än andra att mobilisera resurser (i form av medlemmar, pengar, kontakter etc) som hjälper dem att påverka politiken, vilket leder till ett ojämlikt effektivt deltagande (Schattschneider 1960, Olsen 1965).

När man tidigare har undersökt frågan om snedvridning i intressegruppssystemet så har man främst tittat på vilka typer av grupper som finns: är det näringslivsgrupper, arbetsgivargrupper, arbetstagargrupper, volontärorganisationer, etc. Resultatet från den typen av studier är ofta nedslående ur ett politiskt jämlikhetsperspektiv. En färsk studie från USA har visat att av intressegrupperna som finns representerade i Washington, är det bara en bråkdel som har vanliga medborgare som medlemmar; och när individer är representerade är det främst personer med hög socio-ekonomisk status (Schlozman, Verba and Brady 2012). Intresseorganisationer lyckas alltså inte representera grupper med lägre inkomster.

Medan det finns flera studier som tittar på intressegruppsrepresentativitet i den här meningen – vilka grupper det är som representeras – så är det mer ovanligt att undersöka vilka *åsikter* i befolkningen som representeras. Man har inte undersökt vilka sakfrågor som grupperna faktiskt försöker påverka i – och i vilken riktning de försöker påverka – och hur väl intressegrupper i den meningen kan sägas representera medborgarna.

Med detta som bakgrund har syftet med projektet varit att undersöka *i vilken utsträckning intressegrupper, inklusive civilsamhällesgrupper, kan representera attityder och åsikter hos befolkningen*. Därmed tar vi oss an en klassisk fråga inom intressegruppsforskningen, men undersöker den utifrån ett nytt perspektiv och med hjälp av ett unikt empiriskt material.

Medborgaragenda och intressegruppsagenda

Med hjälp av opinionsundersökningar från SOM-institutet och Valforskningsprogrammet vid Göteborgs universitet har vi fastställt en ”medborgaragenda”. Denna utgår från vilka sakfrågeområden som anses viktiga i opinionen¹, samt åsikter i specifika frågor på ett antal av dessa sakfrågeområden (de områden som i opinionen anses som relativt sett viktiga). Vi har sedan, med hjälp av en enkät som skickats till ett stort antal intresseorganisationer, tagit reda på vilka frågor som intresseorganisationerna försöker påverka i, samt vilka ståndpunkter som framförs. Enkäten skickades till de organisationer som vi identifierat i ett tidigare projekt (“Who are the lobbyists? A population study of interest groups in Sweden”, finansierat av Vetenskapsrådet) där vi bland annat har kartlagt den svenska intressegruppspopulationen.

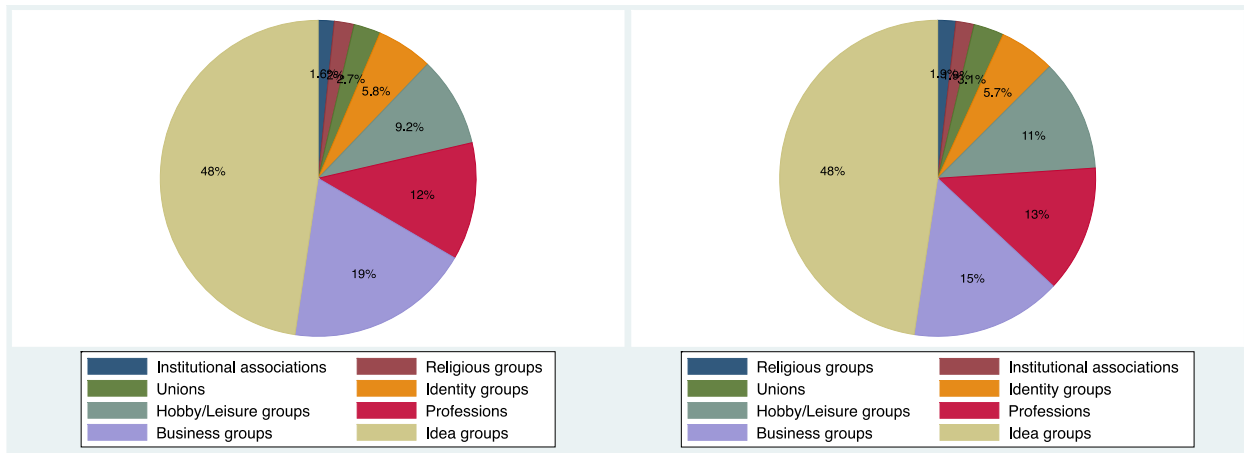
Frågorna handlade om vilka policyområden organisationerna arbetar med, var de står i olika sakfrågor inom de policyområdena samt strategier, arenor och upplevt inflytande. Vi ställde också frågor om intern organisation, antal anställda, resurser samt annan bakgrundsinformation om organisationerna.

I Figur 1 nedan redovisar vi dels den totala populationen som enkäten skickades till, dels den andel av grupperna som besvarade enkäten. Enkäten skickades ut till 1534 grupper och besvarades av 650. Det ger en svarsfrekvens på 42 % vilket, i de här sammanhangen, är högt. Vi kan också se att det inte finns någon tydlig snedvridning med avseende på vilka typer av organisationer som besvarade enkäten.

¹ Detta mäts med hjälp av en öppen fråga där respondenterna får ange vilken eller vilka frågor eller samhällsproblem de tycker är viktigast i Sverige i dag.

Figur 1a. Population = 1534

Figur 1b. Svarande på survey = 650 (42%)



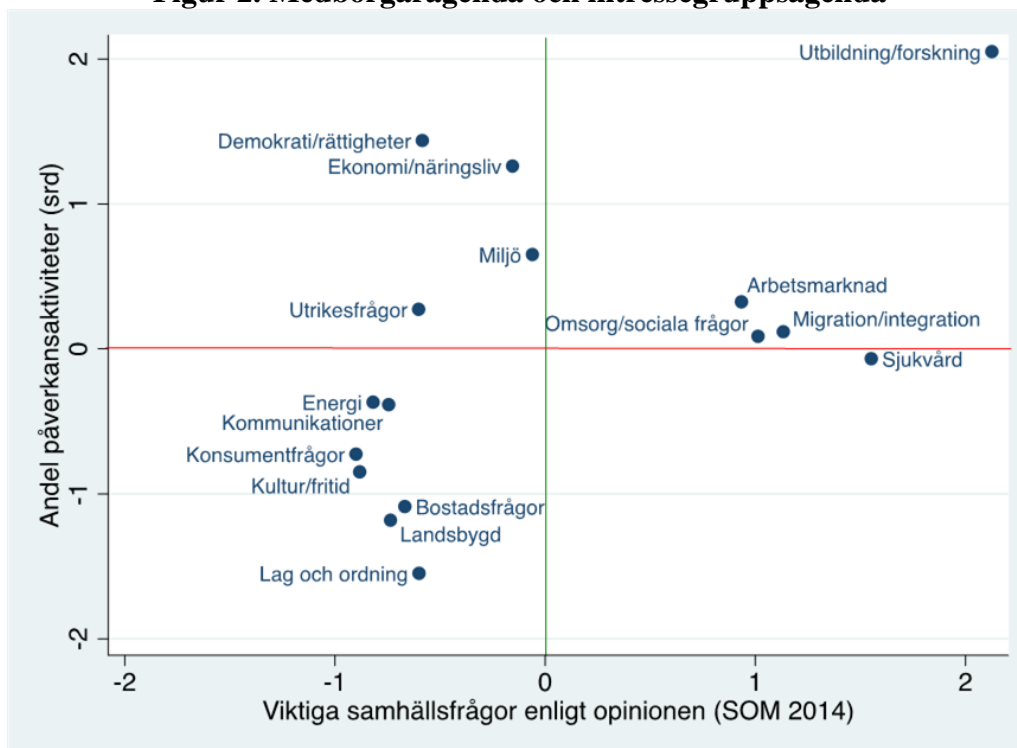
Hur väl representerar svenska intresseorganisationer den svenska opinionen?

En förutsättning för att intresseorganisationer ska kunna sägas representera medborgarna är att de försöker påverka i frågor som medborgarna tycker är viktiga. Om för medborgarna centrala frågor saknar intressegruppsverksamhet skulle det tyda på bristande representativitet – och skulle till och med kunna innebära att intressegruppssystemet styr den politiska dagordningen bort från de frågor som medborgarna tycker är viktigast. Den första frågan vi behöver svara på är därför om svenska intresseorganisationer lägger sitt påverkansarbete på sakfrågor som faktiskt anses betydelsefulla i opinionen. I Figur 2 nedan kan vi se i vilken utsträckning som intresseorganisationer lägger sina påverkansaktiviteter på de sakområden som anses viktiga i opinionen. Som vi kan se är det *inte* så att viktiga sakområden – enligt opinionen – är bortglömda av intressegrupperna. De områden som anses viktiga – *utbildning, arbetsmarknad, migration/integration, sjukvård* samt *omsorg och sociala frågor* – är också sådana där intressegrupperna lägger ned relativt sett mycket påverkansaktiviteter (även om sjukvård ligger lite lågt jämfört med ett strikt representativt ideal).² Vi kan emellertid också se att det finns områden där organisationer lägger ner mer arbete än ”nödvändigt” utifrån ett

² Notera att vi här mäter olika typer av påverkansaktiviteter, av organisationer som angett att de är aktiva inom de här områdena. Figuren visar alltså inte hur många organisationer som är aktiva på respektive område. De aktiviteter som vi frågat om är bland annat kontakter med ministrar (inkl medarbetare), riksdagsledamöter och tjänstemän på departement, ordna presskonferenser/skriva pressmeddelande, publicera forskningsrapporter, delta i mediedebatten, organisera protester, organisera konferenser, mm.

representativt ideal – allra tydligast är detta på området demokrati/mänskliga rättigheter, som inte framhålls som mycket viktigt i opinionen, men där organisationerna är mycket aktiva.

Figur 2. Medborgaragenda och intressegruppsagenda



I tabell 1 nedan tittar vi närmare på skillnaden mellan civilsamhällesorganisationer och övriga organisationer (exempelvis näringslivsorganisationer och yrkesförbund) med avseende på aktivitet inom ett par områden. Som vi kan se är civilsamhällesorganisationer överrepresenterade i migrations- och integrationsfrågor, samt frågor om demokrati och mänskliga rättigheter. Hela 42 % av civilsamhällesorganisationerna uppger att de arbetar med mänskliga rättigheter och demokratifrågor. Däremot är civilsamhällesorganisationer underrepresenterade när det gäller ekonomi- och näringslivsfrågor.

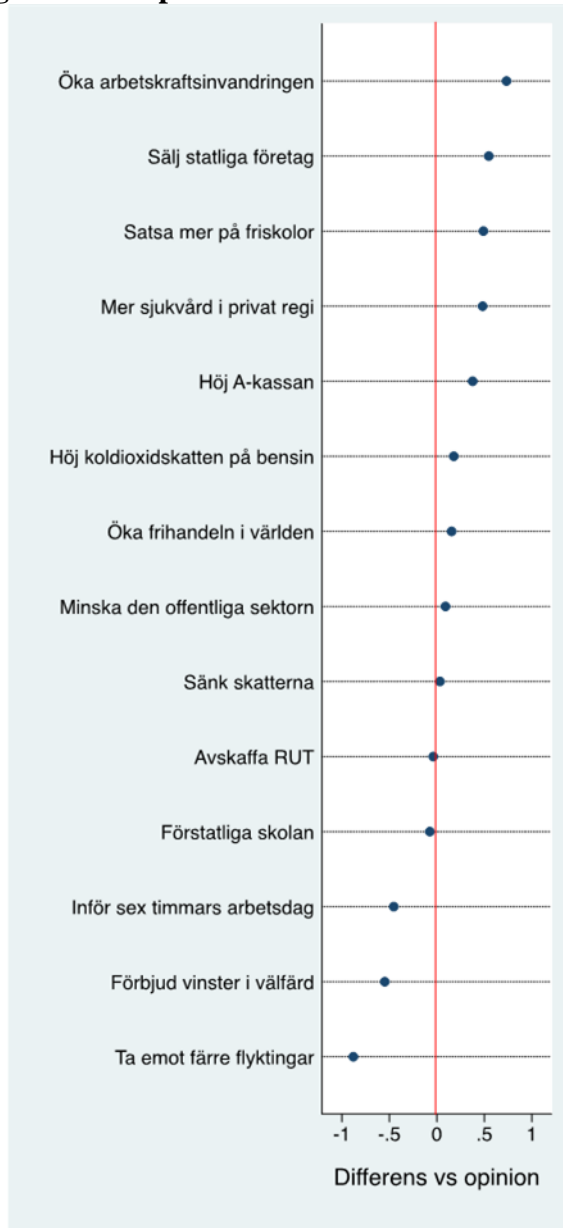
Tabell 1.

Aktiva inom:	% av civilsamhällesorganisationer	% av övriga
Migrations- och integrationsfrågor	29	15
Mänskliga rättigheter/demokratifrågor	42	10
Ekonomi och näringslivsfrågor	29	60

Nästa steg är att se vilka åsikter som intresseorganisationerna representerar, och hur väl det ligger i linje med opinionen. Kan det vara så att intresseorganisationer visserligen arbetar med frågor som anses viktiga i opinionen, men driver ståndpunkter i frågorna som går tvärtemot den allmänna opinionen? För att undersöka detta valde vi ut ett antal specifika sakfrågor som återfinns i opinionsundersökningarna – och som alla är inom sakområden som anses relativt viktiga i opinionen – och bad organisationerna ta ställning i dem. I figur 3 nedan redovisas differensen mellan andel påverkansaktiviteter som totalt utförs av organisationerna i en viss riktning³ och andel i opinionen som tycker att förslaget är bra eller dåligt.

³ Mätt som en kombination av antal påverkansaktiviteter och de ståndpunkter som organisationerna uppgett att de har i frågorna. Att fråga om mängd aktiviteter på varje enskild fråga var inte möjligt inom ramen för enkäten.

Figur 3. Sakfrågeåsikter i opinionen och aktiviteter bland intressegrupper



Figur 3 ska tolkas på följande sätt: Om punkterna ligger nära linjen så innebär det att den samlade påverkansaktiviteten går i samma riktning som opinionen. Med andra ord tyder det på en hög grad av åsiktsrepresentativitet i organisationernas påverkansarbete. När punkterna ligger till höger om linjen betyder det att den samlade påverkan från intressegruppssystemet går i en riktning som innebär mer stöd för förslaget än vad som finns i opinionen. När punkterna ligger till vänster om linjen innebär det istället att förslagen har ett starkt stöd i

opinionen, medan en större del påverkansaktiviteter genomförs av organisationer som är emot förslaget.

Jämfört med opinionen finns något av en ”högertendens” i organisationernas arbete: det finns en viss övervikt av aktiviteter genomförda av organisationer som är mer positiva till exempelvis privatisering och vinster i välfärden än opinionen. Dock är organisationerna också mer positiva till att höja arbetslöshetsersättningen, och i klassiska höger-vänsterfrågor som skatter och storleken på offentlig sektor mer generellt är skillnaderna små. Också när det gäller frågan om koldioxidskatt så är skillnaden mellan opinion och organisationer relativt liten. De tydligaste skillnaderna mellan organisationernas påverkansarbete och opinionen hittar vi istället när det gäller frågor som rör migration. I frågorna om flyktingmottagande och arbetskraftsinvandring går den samlade påverkansaktiviteten i en betydligt mer positiv riktning än opinionen.

Slutsatser och diskussion

Sammanfattningsvis så visar vår undersökning att svenska organisationer är politiskt aktiva på de områden som opinionen tycker är mest viktiga. Samtidigt finns det områden som opinionen inte fäster så stor vikt vid, men där det ändå pågår mycket påverkansaktivitet från organisationer. Ett sådant område är frågor om demokrati och mänskliga rättigheter, och detta är också ett område där civilsamhällesorganisationer är aktiva i särskilt hög grad. Civilsamhällesorganisationer är också i högre grad än andra organisationer aktiva i frågor om migration och integration.

När det gäller vilka åsikter i specifika sakfrågor som företräds av intresseorganisationerna så finns det något av en slagsida åt höger i organisationernas aktivitet i jämförelse med opinionen – detta gäller främst frågorna om privatisering och vinster i välfärden. Det finns inte någon tydlig ”grön” tendens. Däremot finns en stark invandringsvänlig tendens i organisationernas politiska aktivitet i förhållande till opinionen. Både när det gäller flyktinginvandring och arbetskraftsinvandring är organisationerna mer positiva än opinionen.

Detta resultat ställer frågan om representativitet som ett normativt ideal på sin spets. I synnerhet civilsamhällesorganisationer är i hög utsträckning engagerade i frågor om mänskliga rättigheter, migration och integration. Gemensamt för dessa frågeområden är att

de ofta handlar om grupper som är i minoritet i samhället, och därför kan förväntas ha svårare att göra sin röst hörd i den representativa demokratin. Kanske gör civilsamhällesgrupperna därför exakt det de ska göra i demokratin – nämligen försvara mänskliga rättigheter (ofta minoriteters rättigheter) i majoritetssamhället.