

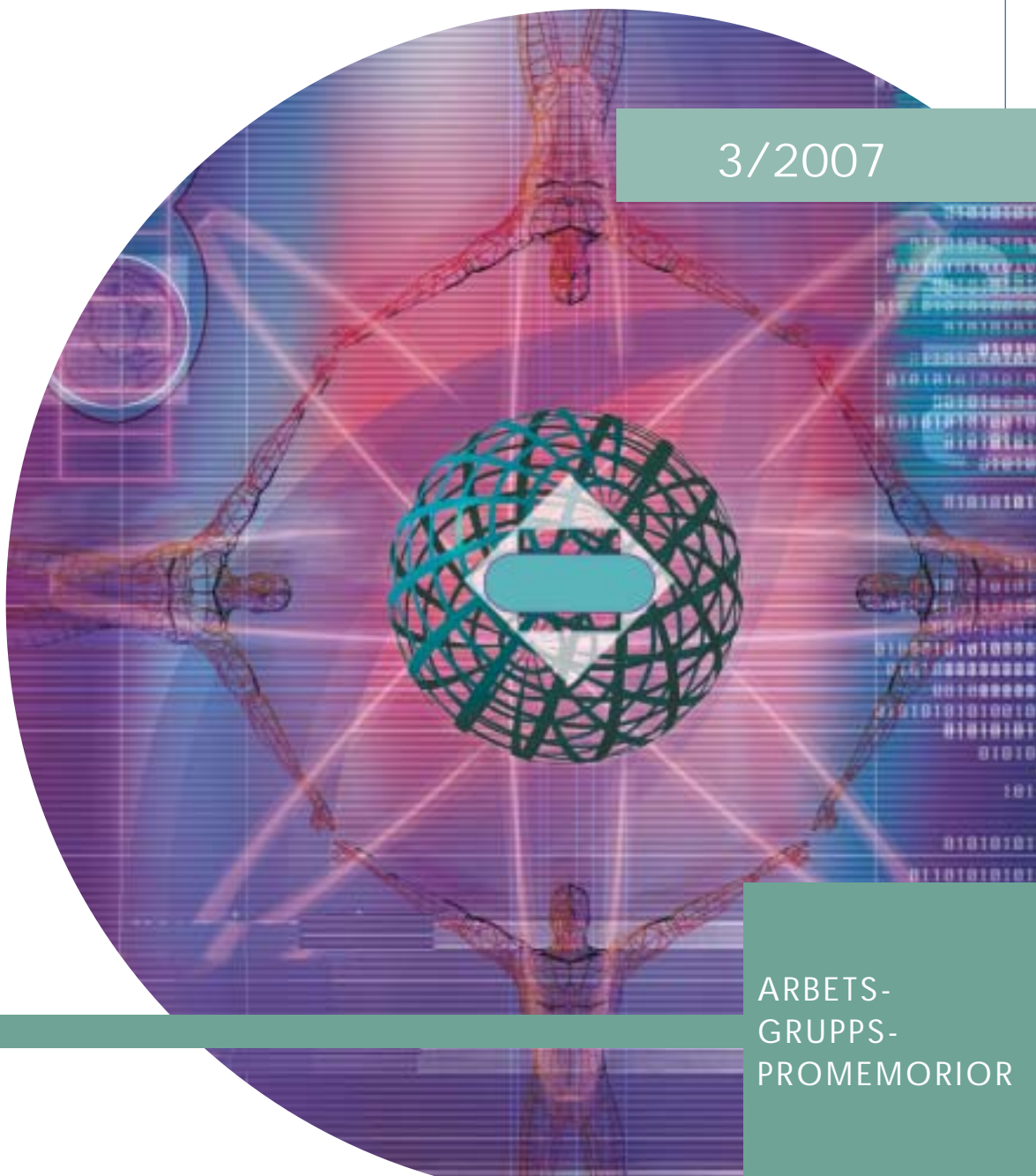


FINANSMINISTERIET

# SAG-SAMARBETSGRUPPEN

## *Mellanrapport*

3/2007



ARBETS-  
GRUPPS-  
PROMEMORIOR



# SAG-SAMARBETSGRUPPEN

## *Mellanrapport*

3/2007

FINANSMINISTERIET  
AVDELNINGEN FÖR UTVECKLANDE AV FÖRVALTNINGEN

ARBETS-  
GRUPPS-  
PROMEMORIOR

**FINANSMINISTERIET**

Snellmansgatan 1 A  
PB 28  
00023 STATSRÅDET

**Telefon**

(09) 160 01

**Telefaks**

(09) 160 33123

**Internet**

[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

**Förfrågningar**

Tfn (09) 160 33203

**Layout**

FM/Informationen

ISSN 0788-6322

ISBN 978-951-804-692-2 (nid.)

ISBN 978-951-804-693-9 (pdf)

Helsingfors 2007

# PRESENTATIONSBLAD

<b>Utgivare och datum</b>	Finansministeriet, mars 2007		
<b>Författare</b>	SAG-samarbetsgruppen Marja Granlund, finansministeriet, ordförande Sebastian Gripenberg, Svenska Studiecentralen, sekreterare		
<b>Publikationens titel</b>	SAG-samarbetsgruppens mellanrapport		
<b>Publikationens andra versioner</b>	Publikationen är tillgänglig på Internet på adressen <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> och <a href="http://www.ssc.fi">www.ssc.fi</a>		
<b>Nyckelord</b>	Medborgarorganisationerna, deltagande, transparens i beredningsarbetet, mekanismer för hörande		
<b>Publikationsserie och nummer</b>	ARBETSGRUPPSPROMEMORIOR, 3/2007		
<b>Publikationens kännetecknen</b>	<b>ISSN</b> 0788-6322	<b>ISBN</b> 978-951-804-692-2 (hft.) 978-951-804-693-9 (pdf)	
	<b>Sidor</b> 38	<b>Språk</b> Svenska	<b>Pris</b>
<b>Beställningar/distribution</b>	Finansministeriet, avdelningen för utvecklande av förvaltningen, tfn (09) 160 33203		
<b>Tryckeri/tryckningsort och -år</b>	Edita Prima Ab, Helsingfors 2007		
<b>Sammandrag</b>	<p>SAG-samarbetsgruppens mål är att förbättra samarbetet mellan svenskspråkiga medborgarorganisationer och myndigheter, främst ministerier. Resultaten av gruppens arbete kommer senare att tillgodogöras mera generellt i samarbetet mellan medborgarorganisationer och ministerier.</p> <p>Samarbetsgruppen har i uppdrag att befrämja hörandet av svenskspråkiga medborgarorganisationer i frågor, som är relevanta för dem, att skapa modeller för dialog med medborgarorganisationer i ett tillräckligt tidigt skede av beredningsprocessen samt att generellt befrämja tvärsektorielt samarbete mellan myndigheter i hörandet av medborgarorganisationer.</p> <p>Ur förvaltningens perspektiv syftar projektet till beredning på bredare bas och bättre kvalitet på beredningsarbetet. Projektet anknuter sig till regeringens politikprogram för medborgardeltagande.</p> <p>SAG-samarbetsgruppen har under sin mandatperiod kartlagt möjligheter och modeller för dialog och samarbete mellan medborgarorganisationer och förvaltningen nationellt och internationellt. Vidare har grup-</p>		

---

pens arbete omfattat två fallstudier, där pågående beredningsprocesser har analyserats och utvärderats. Den första fallstudien handlade om de svenskspråkiga organisationernas möjligheter att påverka reformeringen av handikapplagstiftningen. Den andra fallstudien, inriktar sig på strategiarbetet kring hållbar utveckling och på hur man genom organisering av beredningsarbetet inom ett vidsträckt nätverk har lyckats beakta och sammanjämka olika aktörers intressen.

I gruppens fortsatta arbete fram till slutet av september 2008 kommer man att lägga speciell vikt på följande frågor:

- kompletterande mekanismer och strukturer i anknytning till de formaliserade beredningsprocesserna i syfte att öka genomskådbarheten och tillgången till information och handlingar så att medborgarorganisationerna kan påverka processer även i ett tidigt skede,
- hur rekommendationerna för ministeriernas strategier för samarbete med medborgarorganisationerna, som presenterades av centralförvaltningens moderniseringsprojekt 2002 och som har antagits av regeringen har förverkligats och bidragit till beaktande av organisationernas intressen och sakkunnighet, och hur strategiarbetet kan vidareföras,
- möjligheterna att genom mer eller mindre bindande kontrakt, som deklARATIONER, charters eller dylika skapa mekanismer för kontinuerlig dialog mellan medborgarorganisationer och myndigheter,
- kompetensuppbyggnad hos organisationsaktiva i medborgarorganisationer och tjänstemän i förvaltningen i syfte att förbättra förutsättningar till samverkan.

# KUVAILULEHTI

<b>Julkaisija ja julkaisuaika</b>	Valtiovarainministeriö, maaliskuu 2007		
<b>Tekijät</b>	SAG-yhteistyöryhmä Marja Granlund, Valtiovarainministeriö, puheenjohtaja Sebastian Gripenberg, Svenska Studiecentralen, sihteeri		
<b>Julkaisun nimi</b>	SAG-yhteistyöryhmän väliraportti		
<b>Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot</b>	Julkaisu on saatavissa Internetistä osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> ja <a href="http://www.ssc.fi">www.ssc.fi</a>		
<b>Asiasanat</b>	Kansalaisjärjestöt, osallistuminen, valmistelutyön läpinäkyvyys, kuulemismenettelyt		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	TYÖRYHMÄMUISTIOITA, 3/2007		
<b>Julkaisun tunnistetiedot</b>	<b>ISSN</b> 0788-6322	<b>ISBN</b> 978-951-804-692-2 (nid.) 978-951-804-693-9 (pdf)	
	<b>Sivuja</b> 38	<b>Kieli</b> Ruotsi	<b>Hinta</b>
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto, puh. (09) 160 33203		
<b>Painopaikka ja -aika</b>	Edita Prima Oy, Helsinki 2007		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>SAG-yhteistyöryhmän tavoitteena on parantaa yhteistyötä ruotsinkielisten kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten, lähinnä ministeriöiden kesken. Ryhmän työn tuloksia tullaan myöhemmin hyödyntämään yleisemmin kansalaisjärjestöjen ja ministeriöiden välisessä yhteistyössä.</p> <p>Yhteistyöryhmän tehtävänä on edistää ruotsinkielisten kansalaisjärjestöjen kuulemista niiden kannalta merkityksellisissä kysymyksissä, luoda malleja vuorovaikutukselle kansalaisjärjestöjen kanssa riittävän varhaisessa vaiheessa valmisteluprosessia sekä yleisesti edistää ministeriöiden keskeistä poikkihallinnollista yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kuulemisessa.</p> <p>Hallinnon näkökulmasta hankkeella pyritään laajapohjaisen valmistelun ja valmistelutyön laadun parantamiseen. Hanke liittyy kansalaisvaikutuksen politiikkaohjelmaan.</p> <p>SAG-yhteistyöryhmä on toimikautensa aikana kartoittanut kansalaisjärjestöjen ja hallinnon välisen vuoropuhelun ja yhteistyön malleja kansallisesti ja kansainvälisesti. Edelleen ryhmän työ on käsittänyt kaksi tapaustutkimusta, joissa meneillään olevia valmisteluprosesseja on</p>		

---

analysoitu ja arvioitu. Näistä ensimmäinen kohdistui ruotsinkielisten järjestöjen mahdollisuuksiin vaikuttaa vammaislainsäädännön uudistamiseen. Toinen tapaustutkimus kohdistui kestävän kehityksen strategia-työhön ja siihen, kuinka valmistelutyön organisoinnilla laajan verkoston puitteissa on onnistuttu ottamaan huomioon ja tasapainottamaan eri toimijoiden etuja.

Ryhmän tulevassa työskentelyssä syyskuuhun 2008 asti painotetaan erityisesti seuraavia kysymyksiä:

- virallisia valmisteluprosesseja täydentävät mekanismit ja rakenteet läpinäkyvyyden ja tiedon ja asiakirjojen saatavuuden parantamiseksi, jotta kansalaisjärjestöt voisivat vaikuttaa valmisteluprosesseihin myös niiden aikaisessa vaiheessa,
- kuinka ne suositukset ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategioiksi, joita keskushallinnon uudistamishanke esitti 2002 ja joista hallitus myöhemmin päätti, on toteutettu ja kuinka ne ovat tukeneet järjestöjen etujen ja asiantuntemuksen huomioonottamista ja kuinka strategiatyötä voidaan edelleen jatkaa,
- mahdollisuudet luoda mekanismeja kansalaisjärjestöjen ja hallinnon väliseksi dialogiksi enemmän tai vähemmän sitovien sopimusten, julistusten, "charterien" tai vastaavien avulla,
- kansalaisjärjestöjen järjestöaktiivien ja hallinnon virkamiesten tietotaidon lisääminen yhteistoiminnan edellytysten parantamiseksi.

# FACT SHEET

<b>Publisher and date</b>	Ministry of Finance, March 2007		
<b>Author (s)</b>	SAG cooperation group Marja Granlund, Ministry of Finance, chairman Sebastian Gripenberg, Swedish Study Centre, secretary		
<b>Title of publication</b>	Interim report of the SAG cooperation group		
<b>Parts of publication/ other versions released</b>	The publication is available on Internet at the website <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> and <a href="http://www.ssc.fi">www.ssc.fi</a>		
<b>Keywords</b>	NGOs, participation, transparency in preparation, consultation mechanisms		
<b>Publications series and number</b>	WORKING PAPERS, 3/2007		
<b>Identifications</b>	<b>ISSN</b> 0788-6322	<b>ISBN</b> 978-951-804-692-2 (paperback) 978-951-804-693-9 (pdf)	
	<b>No. of pages</b> 38	<b>Language</b> In swedish	<b>Price</b>
<b>Sales distribution</b>	Ministry of Finance, Public Management Department, telephone +358 9 160 33203		
<b>Printing place and year</b>	Edita Prima Plc, Helsinki 2007		
<b>Abstract</b>	<p>The purpose of the SAG cooperation group is to improve cooperation between Swedish-speaking NGOs in Finland and the authorities, mainly the ministries. The results of the group's work will be applied more generally in all cooperation between NGOs and ministries.</p> <p>The tasks of the cooperation group include promoting consultation of Swedish-speaking NGOs on issues relevant for them; creating models for engaging in dialogue with NGOs at an early stage in preparation processes; and generally promoting cross-sectoral interaction between authorities in consulting NGOs.</p> <p>From the administrative perspective, the goal is to create preparation processes that are broader-based and of better quality. The project is related to the Government's Citizen Participation Policy Programme.</p> <p>During its term, the SAG cooperation group has surveyed opportunities and models for dialogue and cooperation between NGOs and government, both nationally and internationally. The group has also conducted two case studies analysing and evaluating ongoing preparation processes. The first case study investigated how Swedish-speaking organizations</p>		

---

can influence the reform of the legislation on the disabled. The other case study involves strategy work on sustainable development, focusing on how organizing of the preparation work in an extensive network has enabled the equitable consideration and harmonization of the interests of various parties.

In the future work of the group, up to the end of September 2008, the following issues will be of particular importance:

- mechanisms and structures complementary to the formal preparation processes, with a view to increasing transparency and access to information and documents, so that NGOs have the opportunity to influence processes at an early stage;
- how the recommendations regarding ministries' strategies for cooperation with NGOs, presented in the central government modernization project in 2002 and implemented by the Government, have been realized, and how they have contributed to the interests and expertise of organizations being taken into account, and how these strategic efforts can be taken further;
- potential for creating, through more or less binding agreements such as declarations, charters, etc., mechanisms for continuous dialogue between NGOs and the authorities;
- enhancing the competence of active participants in NGOs on the one hand and civil servants on the other, with a view to improving the potential for cooperation.

## Innehåll

---

1	ARBETSGRUPPENS MANDAT OCH BAKGRUNDEN TILL ARBETET .....	13
1.1	SAG-samarbetsgruppens mandat och ledamöter .....	13
1.2	Pilotprojektet inför etablerandet av SAG .....	14
1.3	Politikprogrammet för medborgarinflytande .....	15
1.4	Hörande som kvalitetsfaktor i beredningsprocessen .....	17
1.5	Frivilligorganisationer .....	18
2	ARBETETS GENOMFÖRANDE .....	21
2.1	Arbetsformer .....	21
2.2	Fallstudier .....	21
2.3	Seminarium 2.6.2006 .....	23
3	INTERNATIONELLA EXEMPEL PÅ SAMARBETSMODELLER MELLAN DEN FRIVILLIGA OCH OFFENTLIGA SEKTORN .....	27
3.1	Folkrörelsepolitiken i Sverige .....	27
3.2	Exempel på modeller för samverkan mellan förvaltning och organisationer .....	28
3.3	EU:s arbete med dialog och öppenhet .....	31
4	SAG:S FORTSATTA ARBETE .....	33
4.1	De formella möjligheterna att påverka och bli hörd under en beredningsprocess .....	33
4.2	Nya case .....	35
4.3	Andra möjligheter till samarbete mellan myndigheter och organisationer .....	35
4.4	Utbildning .....	36
4.5	Sammanfattning av det fortsatta arbetet .....	37



# 1 ARBETSGRUPPENS MANDAT OCH BAKGRUNDEN TILL ARBETET

---

## 1.1 SAG-samarbetsgruppens mandat och ledamöter

SAG-samarbetsgruppen tillsattes i december 2005 för mandatperioden 1.12.2005 – 30.9.2008.

Gruppens mål är att främja hörandet av svenskspråkiga medborgarorganisationer i ärenden som är viktiga för dem, att skapa en samarbetsmodell där medborgarorganisationerna har möjlighet att bli hörda i ett tillräckligt tidigt skede i beredningsarbetet och att främja förvaltningsöverskridande samarbete vid hörandet av medborgarorganisationer. Arbetet har karaktären av ett pilotarbete vars slutsatser skall kunna tillämpas i samarbetet mellan organisationerna och förvaltningen generellt även i det finskspråkiga Finland.

Till arbetsgruppens ordförande utsågs finansråd Marja Granlund, finansministeriet och till övriga medlemmar regeringsråd Arto Sulonen, inrikesministeriet, undervisningsråd Juha Arhinmäki, undervisningsministeriet, biblioteksinspektör Barbro Wigell-Ryynänen, undervisningsministeriet, överinspektör Maj Krogell-Haimi, justitieministeriet, miljöråd Sauli Rouhinen, miljöministeriet, chefsredaktör Kerstin Stenius, Forsknings- och utvecklingscentralen för social - och hälsovården, direktör Christel von Martens, Finlands Kommunförbund, chef för ungdomsverksamheten Örn Witting, Finlands Röda Kors, generalsekreterare Christian Brandt, Svenska Finlands folkting, verksamhetsledare Christel Raunio, Finlands Svenska Marthaförbund, verksamhetsledare Boris Björklund, Finlands Svenska Socialförbund, förbundsordförande Sebastian Gripenberg, Finlands Svenska Ungdomsförbund, verksamhetsledare Sonja Londen, Svenska hörsselförbundet r.f., kanslichef Christoffer Grönholm, Svenska Folkskolans Vänner, verksamhetsledare Tage Ginström, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund och rektor Björn Wallén, Svenska Studiecementalen.

Samarbetsgruppen valde senare Björn Wallén till viceordförande och Sebastian Gripenberg till sekreterare för gruppen. Högskolepraktikant John Seppänen har under perioden 4.5.- 31.12.2006 fungerat som andra sekreterare för gruppen. Som projektsekreterare har Christina Lindh vid Finansministeriet fungerat.

## 1.2 Pilotprojektet inför etablerandet av SAG

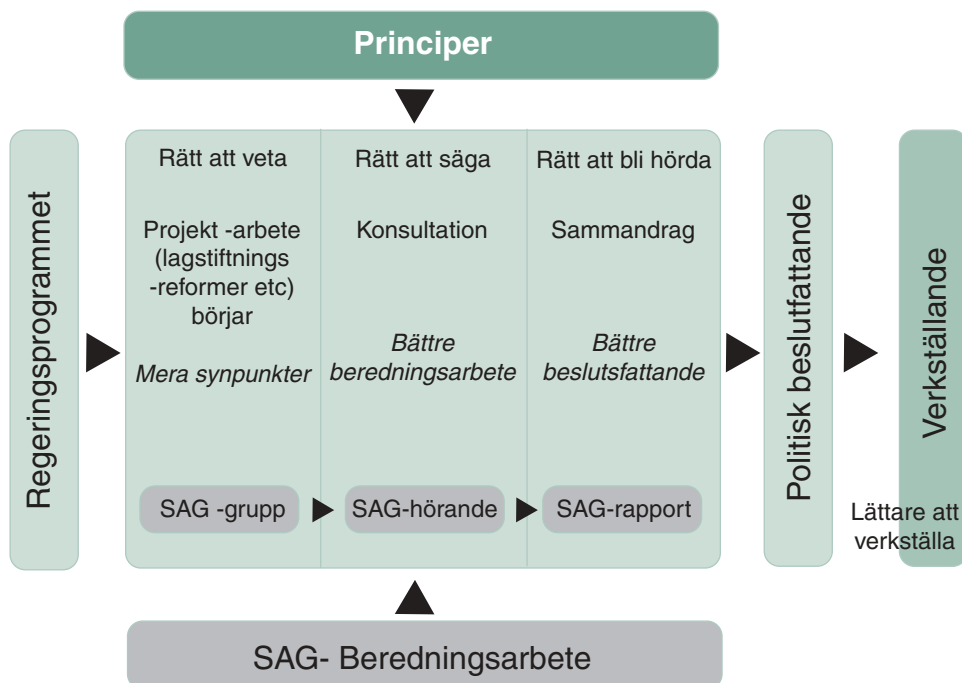
Representanter för Svenska studiecentralen tog i början av 2005 initiativ till etablerandet av en samarbetsgrupp, vars uppgift var att utreda hur medborgarorganisationer bättre kunde höras i samband med ministeriernas beredningsarbete. På basen av detta initiativ tillsatte finansministeriet i april 2005 en arbetsgrupp i syfte att genomföra en pilotstudie för att utveckla modeller för samarbete mellan medborgarorganisationer och förvaltningen.

Pilotprojektets uppgifter var:

1. att klarlägga befintliga goda praxis beträffande samverkansgrupper på nationell och internationell nivå,
2. att förbereda ett utkast för en samverkansmodell eller -modeller,
3. att utforma ett utkast över ett möjligt pilotprojekt för en samverkansmodell för hörandet av finlandssvenska medborgarorganisationer i samband med ministeriernas beredningsarbete samt för pilotprojektets styrningsgrupp,
4. att utreda pilotprojektets kostnader och finansiering.

På basis av bland annat internationella exempel och det utvecklingsarbete, som genomförts inom ramen av OECD formulerade arbetsgruppen principerna för en beredningsprocess, som uppfyller kriterierna för ett välfungerande partnerskap ur både medborgarorganisationernas och förvaltningens synvinkel. Principerna för en dylik beredningsprocess presenteras i följande schema:

Figur 1: **Principerna för ett välfungerande partnerskap mellan medborgarorganisationerna och förvaltningen i beredningsarbetet:**



SAG-samarbetsgruppen etablerades i enlighet med pilotprojektets rekommendationer i december 2005.

### 1.3 Politikprogrammet för medborgarinflytande

SAG-samarbetsgruppens arbete anknyter sig till Politikprogrammet för medborgarinflytande. I regeringens strategidokument för 2003-2007 ingår fyra politikprogram vars syfte är att intensivifiera det sektorövergripande samarbetet om prioriterade politikområden. Politikprogrammet för medborgarinflytande, som är ett av dessa fyra politikprogram, skall främja aktivt medborgarskap, det civila samhällets funktionskraft, medborgarnas möjligheter till samhälleligt inflytande och en fungerande representativ demokrati.

Politikprogrammets centrala mål är:

1. Skolan och läroanstalterna skall stödja utvecklingen till ett aktivt och demokratiskt medborgarskap i enlighet med principen om livslångt lärande. Vid sidan om det finska medborgarskapet skall även EU-medborgarskapet och världmedborgarskapet beaktas i läroplanerna.
2. Medborgarsamhällets juridiska och administrativa verksamhetsvillkor skall vara gynnsamma och moderna med tanke på den samhälleliga aktiviteten. Den tredje sektorn bör förfoga över tillräckliga forsknings-, utbildnings- och utvecklingstjänster.
3. De traditionella och de nya kanalerna i fråga om medborgarinflytande bör utvecklas så, att de stödjer medborgarnas fullödiga deltagande i samfundens och samhällets verksamhet. Förvaltningen förfogar över nödvändiga instrument och är inställd på en dialog med medborgarna.
4. Strukturerna och praxis för en representativ demokrati fungerar väl på alla nivåer av beslutsfattandet och i dem beaktas de pågående förändringarna från kunskapsamhälle till globalisering.

I anknytning till politikprogrammet har ett stort antal projekt genomförts. Av dessa kan omnämnas bl.a. följande två projekt, som direkt anknyter sig till SAG-samarbetsgruppens arbete:

- Projektet ”Hör medborgaren – bered klokt” Projektet publicerade en handbok med samma titel (Finansministeriet 2005). Handboken är avsedd för tjänstemän och den omfattar huvudprinciperna för hörandet av medborgare i frågor av allmän betydelse. Vidare presenteras ett antal exempel på hörandet av medborgare i samband med beredningsarbetet i kommuner och ministerier. I samband med projektet inleddes även arbetet med strategier för samarbete med medborgarorganisationer i fyra pilotministerier – utrikesministeriet, justitieministeriet, utbildningsministeriet och arbetsministeriet. I 2005 publicerades en deklARATION angående regler för hörande av medborgare. Deklarationen fick en bred förankring i den offentliga förvaltningen genom att alla ministeriers kanslichefer samt en del nyckelpersoner inom kommunalförvaltningen undertecknade deklARATIONEN.
- Medborgarsamhället 2006 -kommissionen, som hade i uppgift att utreda relationen mellan den offentliga förvaltningen och civilsamhället. Kommissionen sammanställde 25 förslag om hur medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar skall förbättras. I förslagen ingick bland annat etablerandet av ett nätverksuniversitet för utbildning i medborgarverksamhet, stöd till det fria bildningsarbetet för studieprogram som befrämjar medborgarinflytandet samt ökade resurser för medborgarorganisationernas bildningsarbete. Vidare föreslogs att föreningslagen skulle revideras och att de små medborgarorganisationernas bokföringsskyldighet skulle förenklas i syfte att underlätta organisationernas verksamhet.

## 1.4 Hörande som kvalitetsfaktor i beredningsprocessen

Principerna och metoderna för beredningsprocesser inom statsrådet har förändrats markant under de gångna årtiondena. Tillfälliga kommittéer med representanter för olika samhällsintressen utnyttjas i allt mindre utsträckning i beredningsarbetet. Arbetsgrupper, utredningsmän, mångfasetterade projekt, nätverk och konsultuppdrag har till stor del ersatt det traditionella kommittébaserade beredningsarbetet.

Det har blivit allt viktigare att höra medborgare och organisationer, som representerar olika samhällsintressen. Förutsättningarna för att organisera hörandetillfällen och för direkt dialog mellan myndigheter och de berörda befolkningsgrupperna och organisationerna har förbättrats betydligt tack vare nya teknologiska möjligheter och tillgången till nya medier. De traditionella remissrundorna i slutet av beredningsprocessen har allt oftare kompletterats med hörandetillfällen och nätverkssamarbete samt diskussioner och dialog på elektroniska fora i ett tidigare skede av beredningsprocessen.

Hörandet som en kvalitetsfaktor och integrerad del i beredningsprocessen har behandlats bl.a. i Finansministeriets rapport 1/2006, ”Laajapohjaisen valmistelun kehittäminen, Utvecklandet av bredbasig beredning”. I rapporten utgår man från att varje större beredningsprocess bör föregås av en förundersökning, vars syfte bland annat är att kartlägga de områden där projektets resultat förväntas att förorsaka direkta eller indirekta följdverkningar, så att dessa konsekvenser kan belysas under beredningsprocessen. Ministerierna har sammanställt särskilda anvisningar om hur ekonomiska och organisatoriska konsekvenser samt konsekvenserna med tanke på miljö, näringsliv, regional utveckling och jämställdhet bör belysas. Vidare utreds normalt de målgrupper, som förväntas att beröras av beredningsarbetets resultat. Handboken ”Hör medborgaren - bered klokt”, som omnämnts tidigare (s. 16) ger anvisningar om hur målgrupperna kan höras under beredningsprocessen.

En rapport om beredningsarbetet och dess slutsatser och förslag skickas normalt på remiss till de parter, som berörs av förslagen. I direktiven för beredningen av regeringspropositioner (Hallituksen esityksen laatimisohteet, ”HELO”, s.18), Justitieministeriets publikation 2004:4 ingår anvisningar om remissförfarandet och speciellt hur remissvaren bör refereras när lagpropositioner motiveras. I motiveringsdelen uppräknas alla parter, som har lämnat remissvar. Vidare skall man referera huvudlinjerna i remisserna samt motivera ett eventuellt förslag, som avviker sig från remissgivarnas syn. Motsvarande referat av remissvaren sammanställs normalt i samband med även sådana beredningsprocesser, som inte syftar till lagproposition,

## 1.5 Frivilligorganisationer

### *Organisationsfältet*

Det finns långt över 100 000 registrerade föreningar. I vårt land med något över 5 miljoner invånare räknar föreningarna med över 15 miljoner medlemskap. Uppgifterna i detta avsnitt baserar sig på texter och presentationer av generalsekreterare Aaro Harju och forskare Kjell Herberts.

Arbetsgruppen för medborgarsamhällets verksamhetsbetingelser, som verkat inom Politikprogrammet för medborgarinflytande, ger i sin slutrapport (Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2006:14) en samlande bild av bredden hos det finländska organisationsfältet: idrotts- och motionsföreningar, kulturföreningar, fritids- och hobbyföreningar, social- och hälsovårdsföreningar, ungdoms- och studerandeföreningar, politiska föreningar, fackföreningar, näringslivsföreningar, rådgivningsorganisationer, religiösa och livsåskådningsföreningar, bildnings- och vetenskapliga föreningar, miljöföreningar, bya- och invånarföreningar, försvars- och fredsföreningar, vän-, etniska och biståndsföreningar samt serviceorganisationer. Inom detta fält utförs årligen över 123 miljoner timmar frivilligt arbete av ca 655 000 personer. Frivilligheten är en väsentlig faktor i fråga om organisationsväsendets uppbyggnad. Till dess dimensioner hör för det första att de som agerar inom organisationerna till största delen är volontärer, det vill säga de får inte betalt för det arbete de utför och för det andra att medlemskapet i organisationerna är frivilligt – man ansluter sig och avgår frivilligt.

Organisationsfältet i Finland är mycket heterogent och alla organisationer kan inte dras över en kam. SAG har som en ram för de organisationer som gruppens arbete utförs med tanke på slagit fast att det handlar om: ”organisationer som inte har en officiell ställning i lagberedningsprocessen”. Gruppens arbete utförs inte heller med tanke på organisationer som i första hand är tjänsteproducenter.

### *Särdrag hos de finlandssvenska organisationerna*

Det finlandssvenska organisationsfältets mindre storlek underlättar skapandet av en helhetsbild och möjliggör s.k. ”udda allianser”. Samtidigt hamnar mindre organisationer ständigt inför frågan om självständig verksamhet kontra medlemskap inom större organisationer, där majoritetsspråket normalt är finska. Finlandssvenska organisationers bättre möjligheter att upprätthålla kontakter till Sverige är å andra sidan en fördel. Svenska kontakter och impulser är nödvändiga, för att det svenska språket skall klara sig i Finland. Kännetecknande för finlandssvenska organisationer är också en viss regional dragkamp, som visserligen också kan vara en vitaliserande kraft. Det bör också noteras att all verksamhet inte nödvändigtvis behöver fördubblas språkmässigt.

Vissa allmänna tendenser kan tillskrivas också finlandssvenska organisationer. I och med professionaliserad verksamhet kan folkrörelser uppfattas som saknande både folk och rörelse. Individualiserade livsstilar och engagemang runt ensaksfrågor uppfattas hota det livslånga deltagandet. Då frivilligorganisationers medlemsantal minskar, har den ”passiva” kategorin av årsavgiftsbetalande medlemmar också minskat i förhållande till andelen aktivare medlemmar. Medlemsantal berättar alltså ej hela sanningen om organisationsfältets vitalitet.

Det svenskspråkiga organisations- och institutionsnätverket i Finland utgör en nyckelfaktor i fråga om att knyta samman finlandssvenskarna. Detta understryks av såväl forskning som praktisk erfarenhet. De finlandssvenska organisationerna bidrar till att skapa ett finlandssvenskt socialt kapital som är väsentligt för kohesionen inom språkgruppen. Genom att skapa arenor där svenskan utgör medium för samverkan upprätthålls viktiga språkdomäner. Organisationerna har bland annat därför också en identitetsstärkande inverkan. Det har påpekats att ett omfattande organisationsliv är speciellt viktigt då finlandssvenskarna saknar territoriellt baserade språkgarantier.



## 2 ARBETETS GENOMFÖRANDE

---

### 2.1 Arbetsformer

SAG:s arbetsformer har bestått av sammanträden (åtta stycken år 2006), presentationer av experter, seminarier (ett år 2006), diskussionstillfällen för en större krets av organisationer, fallstudier och analys av internationella exempel.

Som beredande organ har fungerat ett utskott bestående av gruppens ordförande Marja Granlund, viceordförande Björn Wallén, sekreterare Sebastian Gripenberg, John Seppänen samt Christina Lindh.

### 2.2 Fallstudier

Gruppen beslöt vid planeringen av sitt arbete att som ett centralt verktyg använda sig av fallstudier. Fallstudien som metod bygger på en ingående och detaljerad granskning av ett specifikt fall, som antingen är intressant i sig eller kan anses vara belysande för en viss typ av fall. Vid tiden för denna mellanrapports uppgörande har SAG inlett arbetet med två olika fallstudier; ”case handikapplagen” och ”case hållbar utveckling”.

#### *Case handikapplagen*

Arbetet med detta case aktualiserades vid SAG:s första möte. Social- och hälsovårdsministeriet hade i slutet av hösten 2005 inlett ett arbete som syftade till att modernisera lagstiftningen på det handikappolitiska området. Inom SAG framfördes en oro över att finlandssvenska organisationer inte hörts i tillräckligt hög grad i detta beredningsarbete. Därutöver var den process som tillämpades som ett stöd för beredningsarbetet att beteckna som innovativ och därmed av särskilt intresse för SAG.

SAG:s arbete med caset har skett i form av en detaljerad uppföljning av läget och diskussion vid varje av gruppens sammanträden; genom två egna diskussionstillfällen (13.6.2006 och 31.10.2006) med finlandssvenska handikapporganisationer och representanter för beredningen vid Social- och hälsovårdsministeriet; genom övriga möten och sammanträden samt genom en enkätundersökning med inriktning på beredningsprocessen som sändes till ett tjugotal svensk- och finskspråkiga handikapporganisationer. Enkätundersökningen utgjorde SAG:s huvudsakliga verktyg för arbetet med caset.

Genom enkätundersökningen ville SAG dokumentera erfarenheter av deltagande i processen. Syftet var att ta fram och belysa information om den process som social- och hälsovårdsministeriet tillämpade med avseende främst å de finlandssvenska handikapporganisationernas möjligheter att delta och påverka.

Enkäten sändes till sammanlagt 22 organisationer – 12 stycken finskspråkiga och 10 svenskspråkiga. De svenskspråkiga organisationerna utgjorde samtliga nationella finlandssvenska handikapporganisationer. För de finskspråkiga organisationernas del gjordes ett urval där varannan finskspråkig medlemsorganisation av Handikappforum valdes.

Totalt erhöles svar från 15 organisationer. Av respondenterna var 8 stycken svenskspråkiga organisationer och 7 stycken finskspråkiga. Den totala svarsprocenten var därmed ca 68 % och bör betecknas som relativt god. Svarsprocenten för de svenskspråkiga organisationernas del var 80 % och för de finskspråkiga ca 58 %.

Undersökningen visade att de finlandssvenska handikapporganisationerna inte har saknat möjligheter att påverka eller tillgång till information om den pågående processen. Dessa organisationer har dock mindre resurser än sina större finskspråkiga systerorganisationer, vilket självfallet kringskär deras reella möjligheter att påverka. De formella tillfällena har dock enligt vad denna undersökning kunnat konstatera i huvudsak funnits. Man kan alltså inte säga att de svenskspråkiga organisationerna inte har hörts åtminstone till en viss grad, men det betyder inte att frågan om deras hörande skulle vara oproblematisk. Man måste exempelvis fråga sig om lika behandling i fråga om hörande för dessa mindre organisationer är tillräckligt för att garantera jämlik behandling?

I undersökningen ställdes olika frågor om särskilda finlandssvenska behov. Dessa frågor kunde inte i nämnvärd grad besvaras av de finskspråkiga organisationerna. En slutsats är således att de svenskspråkiga organisationerna – som i vissa fall ingår som medlemsorganisationer i större finskspråkiga organisationer – bör öka sina kontakter med dessa organisationer i fråga om att kommunicera sina medlemmars särbehov. Här framträder vad som kunde betecknas som ett dilemma för de svenskspråkiga organisationerna: trots att resurserna för intressebevakning i en dimension (gentemot myndigheter) är begränsade bör denna verksamhet oundgängligen även ske i en andra central dimension, gentemot de stora finskspråkiga organisationerna som är starka påverkare.

Undersökningen visade också att den innovativa process som social- och hälsovårdsministeriet tillämpade för denna beredning rönne uppskattning bland organisationerna. Det

underströks särskilt att dialogen med tjänstemännen blev intensiv och givande. Tjänstemännen fick beröm för att vara tillmötesgående och tillgängliga. Föga överraskande är det organisationer som varit nära anknutna till processen som lämnat de mest positiva omdömena. Här är frågan om hur de deltagande organisationerna väljs viktig. Svaren tyder även på att interaktionen med de organisationer som inte var nära anknutna kunde ha varit större – här är det förstås frågan om att en process, om deltagarantalet blir mycket stort, blir svårare att hantera.

### *Case hållbar utveckling*

Arbetet med hållbar utveckling som case inleddes under hösten 2006. Arbetet med detta case motiverades självfallet inte av några språkliga hänsyn utan av det faktum att Kommissionen för hållbar utveckling (Kestävän kehityksen toimikunta) erbjöd många intressanta uppslag med tanke på SAG:s mandat och uppgifter. Kommissionen är en i grunden omarbetad och vidareutvecklad version av det gamla, traditionella kommittéväsendet i Finland. Grunden och utgångspunkten för kommissionen ligger i det ”gamla”, men genom innovativt utvecklande är resultatet något ”nytt”. Organet och dess arbete utgör ett exempel på ”ny” förvaltning som SAG i sitt arbete har ett intresse av att fördjupa sig i. Det är särskilt två aspekter som varit av intresse för SAG: dels kommissionens tvärsektorieella nätverkssekretariat och dels organisationernas deltagande i arbetet.

Arbetet har vid tiden för rapportens publikation bland annat omfattat ett flertal presentationer vid olika av SAG:s sammanträden. Arbetet med detta case fortsätter.

## 2.3 Seminarium 2.6.2006

SAG ordnade den 2 juni 2006 tillsammans med Hanaholmen – kulturcentrum för Sverige och Finland, seminariet Från information till interaktion. Seminariets tema var erfarenhetsutbyte om hörande av medborgare och riktade sig till myndigheter, frivilligorganisationer och forskare. Av de 44 deltagarna representerade en klar majoritet frivilligorganisationer.

Seminariet öppnades av andra finansministern Ulla-Maj Wideroos, som i sitt tal lyfte fram frivilligorganisationernas viktiga samhällsliga uppgift. Förutom det värdefulla arbetet som frivilligsektorn utför, uppfyller frivilligorganisationerna också en viktig funktion vid skapandet av den medborgerliga kompetens som behövs för att kunna påverka. Frivilligsektorn är dock också i förändring och ministern uttryckte en viss oro över minskande medlemstal och över att ”datororganisering” delvis åsidosatt konkret organisering.

Vid seminariet talade även kansliråd Berndt Lindholm från Sveriges justitiedepartement om den svenska Folkkrörelsepolitiken, verksamhetsledare Tage Ginström, Svenska

Lantbruksproducenternas Centralförbund om möjligheter för organisationer att göra sig hörda samt forskare Kjell Herberts från Institutet för Finlandssvensk Samhällsforskning vid Åbo Akademi om de finlandssvenska organisationernas särdrag. Programdirektör Seppo Niemelä sammanfattade seminariet. Deras inlägg refereras under de relevanta avsnitten i denna rapport. Om seminariet har även uppgjorts en skild rapport.

### *Sammanfattande diskussion vid seminariet*

Frivilligorganisationernas roll togs också upp som del av en bredare demokratidiskussion. Den alienation som idag finns mellan civilsamhället och staten är starkast mellan den enskilda medborgaren och de politiska partierna. Då partiverksamheten på gräsrotsnivå minskat bland medborgarna, kan man fråga sig ifall frivilligorganisationerna har möjligheten att inkorporera medborgare på ett sätt som får dessa att känna att de kan påverka och att de blir hörda. I diskussioner påpekades dock också att frivilligorganisationer inte alls nödvändigtvis är representativa i demokratisk bemärkelse och att sammanjämkning av olika intressen redan inom en och samma organisation kan visa sig problematiskt. Vidare konstaterades från frivilligorganisationernas sida att drivandet av föreningsverksamhet i mycket hög grad i praktiken går ut på anskaffning av finansiella medel. Svenskspråkiga föreningar hamnar därför ofta överväga hur de bättre kan fungera och påverka; som små självständiga organisationer eller som delar av större, ofta finskspråkiga, paraplyorganisationer.

**Exempel på interaktion:**

1. Gör upp en strategi!
  - Hör dig för! Vikten av kontakter med olika parter för att få reda på hur de ser på saker.
2. Förslag i form av skrivelse
  - Konkreta förslag, t.ex. om tillsättandet av arbetsgrupp.
  - Tålmod! Beredningen kan gå långsamt.
3. Kontakt med tjänstemän och ministerier
  - Den offentliga makten vill gärna ha organisationernas stöd för att undvika kritik senare.
4. Påverkandet i arbetsgrupp eller kommitté
  - Sammansättning: inte för stora grupper.
  - Enhälligt betänkande eller avvikande åsikt.
  - Sök samarbetspartners.
  - Sekreterarposten viktig i arbetsgrupper.
5. Utlåtanden
  - SLC har i de flesta fallen varit med och utforma betänkande eller lagförslag
  - Koncentrera sig på viktiga saker och välja ut de frågor man vill inverka på
6. Ärenden i olika ministerutskott
  - Lagförslag som avges till riksdagen tillkännages organisationen.  
(Gäller inte t.ex. statsbudgeten)
7. Hörande som sakkunnig i riksdagen
  - SLC hörs i allt som berör jordbruket
  - Påverkning genom att leverera sakinformation åt riksdagsledamöter
  - Svårt att ändra mera på regeringens proposition
8. Att påverka via media
  - Ställ alltid upp om du blir tillfrågad!
  - Kom ihåg vem du talar till!

De ovanstående punkterna presenterades av verksamhetsledare Tage Ginström, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund (SLC), vid SAG:s seminarium den 2.6.2006.



## 3 INTERNATIONELLA EXEMPEL PÅ SAMARBETSMODELLER MELLAN DEN FRIVILLIGA OCH OFFENTLIGA SEKTORN

---

Ett centralt område för SAG:s arbete har varit och kommer att vara att undersöka och dokumentera internationella exempel på erfarenheter av interaktion och samarbete mellan organisationer och myndigheter. Kapitel 3.1 omfattar en beskrivning av den svenska folkrörelsepolitiken, kapitel 3.2 fokuserar på ett antal olika samarbetsformer där den gemensamma nämnaren är olika avtalsliknande och på exempelvis deklarationer baserade instrument. Kapitel 3.3 tar slutligen upp utvecklingen på EU-nivå.

### 3.1 Folkrörelsepolitiken i Sverige

Vid SAG:s seminarium den 2.6.2006 redogjorde kansliråd Berndt Lindholm från enheten för demokratiutveckling, mänskliga rättigheter, nationella minoriteter, folkrörelsefrågor och idrott vid det svenska justitiedepartementet för den svenska folkrörelsepolitiken. Den svenska statliga folkrörelsepolitiken är organiserad i två delar; en sektororienterad del och den generella sektorsövergripande delen. Den sektorsövergripande delen står i fokus för en pågående folkrörelseutredning, som har tre huvuduppgifter:

1. Att se över den statliga folkrörelsepolitikens inriktning, omfattning och utformning i framtiden.
2. Föreslå åtgärder rörande bidragsgivning och finansiering av folkrörelsernas och det övriga föreningslivets verksamhet (t.ex. att komma fram med en minsta gemensam nämnare för bidragsgivning).
3. Se över hur statistiken och forskningen om folkrörelserna och det övriga föreningslivet kan fortsätta att utvecklas.

Utredningen skall avslutas senast den 30.6.2007.

Syftet med den generella folkrörelsepolitiken i sin helhet är att skapa ett samlat synsätt och agerande från statens sida, gällande relationer till folkrörelser och föreningar, samt villkor och förutsättningar för dessas verksamhet.

Medborgarsammanslutningarnas roll i demokratin definieras i regeringens proposition ”Demokrati för det nya seklet” (2001) enligt följande:

- Vara en mobiliserande kraft i samhället.
- Kanalisera särskilda intressen och fungera som en alternativ syn och motvikt till offentlig maktutövning.
- Utgöra en ytterligare möjlighet för medborgarna att få sin röst hörd (inte bara genom att rösta).
- Ge makt åt de grupper som idag är underrepresenterade, t.ex. invandrare, vilket kan bidra till att bekämpa utanförskap.

Ett speciellt forum för dialog mellan myndigheter och företrädare för föreningslivet, Folkrörelseforumet inrättades år 2002 med syfte att inleda ett horisontellt, tvärsektorielt samarbete över alla politikområden. Arbetskommittén bestod av en referensgrupp, där föreningars paraplyorganisationer var representerade, samt en expertgrupp bestående av representanter för departement och offentliga instanser. Under följande år ordnades tre seminarier och en stor konferens. Problemet med folkrörelseforumet blev dock att föreningarna, i avsaknad av sakfrågor, upplevde forumet som en diskussionsklubb och tappade intresset. Folkrörelseforumet upplevdes för ”spretigt” och upplöstes, för att ersättas av en arbetsgrupp med företrädare från olika departement. Syftet var att möjliggöra fördjupning genom att koncentrera sig på mindre seminarier och specifika ämnen.

En webbenkät användes för att kartlägga erfarenheterna från folkrörelseforumet. Bland de svarande tyckte många att det handlat om en dialog på toppen, mellan departementen och paraplyorganisationerna. Man upplevde också att en samsamarbetsgrupp organisationer emellan kunde vara bättre. Politikernas svagare anknytning till organisationer upplevdes också som ett problem. Till sist kan nämnas praktiska problem, som Stockholmscentrering och tidpunkten för sammankomster, som ofta är dagtid och mitt i veckan.

## 3.2 Exempel på modeller för samverkan mellan förvaltning och organisationer

Högskolepraktikant John Seppänen har som en del av sin praktiktjänstgöring vid finansministeriet under 2006 tagit fram en del internationella exempel på avtalsliknande mekanismer vars syfte är att befrämja dialogen mellan medborgarorganisationer och myndigheter.

### *The Compact i England*

The Compact formulerades i England 1998, som ett dokument vars uppgift står i att definiera ramar och allmänna principer för samarbetet mellan den frivilliga och den offentliga sektorn. Arbetet föregicks av extensiva konsulteringar inom frivilligsektorn och bland departement. Under åren 2000 – 2003 utgavs fem publikationer som för principerna vidare till rekommendationer för god praxis för var sitt område: frivilligarbete, finansiering och upphandling, konsultering och utvärdering, lokalsamfund, samt etniska minoriteter. Rekommendationerna är uppbyggda enligt sektorernas egna och gemensamma ansvarsområden, där den offentliga sektorns ansvarsområde betonar bl.a. god praxis för konsulteringar, långsiktig finansiering och att ge frivilligsektorn möjlighet att delta i politikformulering och programplanering. Frivilligsektorn skall för sin del kunna uppvisa representativitet för medlemskår och målgrupper, fungera enligt allmänt godtagna principer för redovisningskyldighet, samt inom sektorn uppmuntra till sektoröverskridande samarbete.

Uppföljningen och vidareförandet av The Compact är strukturerat enligt en arbetsgrupp representerande frivilligsektorn och ett direktorat representerande departement och andra offentliga organ. Direktoratet stod tidigare under inrikesdepartementet, men flyttades 2006 under Cabinet Office (motsvarande statsrådets kansli) för att understryka arbetets tväradministrativa natur. Dessa utarbetar tillsammans en årlig rapport till parlamentet, där framsteg och verksamhetsplaner redogörs för. 2006 utnämndes en oberoende Compact Commissioner vars uppgift är att övervaka samarbetet sektorerna emellan. Vidare har samarbetet förts ner på lokal nivå genom Local Compacts. Fram till 2005 hade 80% av lokaldistriktet utarbetat lokala Compacts, medan 18% hade arbetet på gång. Lokala kontrakt är av betydelse med tanke på samarbete med lokala organisationer och lokalsamfund. De konkreta resultaten av förbättrat samarbete går lättast att finna just på lokal nivå. Trots de styrkor som engelska Compact tillskrivits, visade en förfrågan (2005) att endast 15% av respondenter från frivilligsektorn bedömde dess betydelse som signifikant.

### *The Accord i Kanada*

Voluntary Sector Initiative (VSI) startades i Kanada år 2000 som ett gemensamt projekt mellan föbundsregeringen och frivilligsektorn, med ändamål att förbättra möjligheterna till samarbete mellan sektorerna. Projektet gav upphov i The Accord och därpå följande rekommendationer för god praxis gällande finansiering och policy dialog. Kanadensiska Accord är, i likhet med engelska Compact, ett kontrakt som saknar laglig bindandekraft med som utstakar samarbetet mellan frivilligsektorn och centralförvaltningen. I likhet till sin engelska motsvarighet bygger The Accord på sektorernas egna och gemensamma ansvarsområden och understryker mycket liknande principer för samarbete.

Till skillnad från England, har man i Kanada inte konsekvent fört ner kontraktet på lokal nivå. Efterlevnaden av kontraktet har bedömts som liten, om än stora skillnader finns olika departement och ämbetsverk emellan. Det kanadensiska projektet har budgeterats sparsammare än arbetet kring engelska Compact och över en kortare tidsperiod. Till skillnad från Compact i England, har finansieringen av frivilligsektorns kapacitetsbygge i Kanada varit minimal. En ytterligare skillnad är att man i Kanada genomgått ett politiskt maktskifte, där det av Liberala Partiet initierade VSI hamnat i skymundan efter att det Konservativa Partiet övertagit regeringsansvaret.

Det kändaste exemplet på konkreta följder av The Accord fick man år 2004 då Department of Human Resources and Social Development gick in för att förnya sin administration av finansiering och bistånd till tjänsteproducerande organisationer. De snabbt genomförda reformerna missgynnade många väletablerade frivilligorganisationer, vilka hävdade att departementet inte levde upp till kontraktets principer om försäkran av frivilligsektorns kapacitet för långsiktig planering. Som en följd av detta togs ärendet upp i kommittébehandling och departementet tillsatte en arbetsgrupp, vars rekommendationer bland annat ledde till tillsättandet av en medlartjänst för konfliktsituationer. Fallet tyder på brister i efterlevnad från förbundsregeringens sida, men utgör samtidigt ett slags exempel på de konkreta effekter som deklARATIONER om samarbete kan ha.

### *Partnerskapsprojektet i Danmark*

Det danska Centret för frivilligt socialt arbete uppföljde under åren 2003 – 2005 tre partnerskap på lokalnivå. Partnerskapen ingicks mellan kommuner och frivilligorganisationer och behandlade sociala frågor. Frivilligcentrets rapport definierar partnerskap i egentlig mening som utgående från en av deltagande parter i samråd formulerat partnerskapskontrakt. I såväl kontraktformulering som fortsatt arbete understryks parternas likvärdighet (gärna i form av parternas finansiella oberoende), ansvarsfördelning enligt kompetensråden och uttalat ändamål för partnerskapet.

Orsaken för organisationer att ingå partnerskap är att kunna nå ändamål som en av organisationerna inte ensam kunde nå. Förutom ömsesidig nytta och genuin vilja till samarbete, finns också andra krav för ett lyckat partnerskap. Beredskap till organisatoriskt nytänkande och förändringar, tillit parterna emellan och organisationernas resursmässiga likvärdighet är viktiga förutsättningar. De tre studerade partnerskapen ingicks mellan större kommuner och väletablerade frivilligorganisationer och den resursmässiga likvärdigheten låg därför på god grund. Parterna var ej heller finansiellt beroende av varandra. Dessa förutsättningar är dock inte självklarheter. Partnerskapsarbetet upplevdes i berörda organisationer som lyckat och parterna var benägna att understryka vikten av själva processen och långsiktiga effekter av samarbetet. Ett skrivet partnerskapskontrakt ansågs vara av betydelse på grund av dess förpliktigande karaktär i förhållande till lösare formulerat samarbete.

### *Deklarationer om samarbete i Östeuropa*

I ett flertal östeuropeiska stater har man också använt sig av olika slags deklarerationer om samarbete, för att involvera frivilligsektorn. Estniska EKAK (Koncept för utvecklandet av civilsamhället) utarbetades 1999 i samråd mellan politiska partier, akademiker och frivilligsektorns paraplyorganisationer. Över 3000 organisationer inviterades att delta i arbetet. EKAK godkändes av parlamentet 2002. Även om EKAK inte förts ner på lokalnivå har flera lokaladministrationer och frivilligorganisationer skapat nya samarbetsformer som följer principerna i det nationella dokumentet. Uppföljningen av nationell implementering sköts delvis av en kommitté med sektoröverskridande representation, delvis av olika ministerier. Även EKAK är uppdelat enligt allmänna principer och rekommendationer för båda sektorerna var.

I Kroatien har man också sedan år 2000 initierat ett program för samarbete med frivilligorganisationer för att bygga upp civilsamhället. Programmet utstakar principer och modeller för samarbete, vilka sammanställdes efter ordnandet av nationella och regionala seminarier med invitationer till mer än 16 000 frivilligorganisationer. Som resultat av programmet kan nämnas en ny lag om föreningar, övergång till mångårig finansiering av frivilligorganisationer och en ny lotterilag som allokera vinster till finansiering av frivilligsektorn.

Även om deklarerationer och kontrakt om sektoröverskridande samarbete främst har formulerats i samråd över sektorgränserna, är detta inte alltid fallet. I Ungern har man gått in för en unilateral strategi för samarbete med civilsamhället (2003). Den ungerska regeringen ämnade visserligen att skapa en strategi i samråd, men från frivilligsektorns sida hävdade man att ingen grupp rättmätigt kunde representera hela sektorn. Det slutliga dokumentet tog dock i beaktande och innehåller också delvis kommentarer från frivilligorganisationers håll.

Allmänt kan konstateras att deklarerationer och kontrakt om sektoröverskridande samarbete i sig inte förbättrar möjligheterna för samarbete. Då politisk vilja finns för samarbete, kan deklarerationer ha en strukturerande verkan och fungera som startskott. Mer än innehållet i deklarerationer är det dock långsiktigt implementeringsarbete som utgör framgångsfaktorn för samarbete.

## 3.3 EU:s arbete med dialog och öppenhet

Den europeiska unionens kommission antog i mars 2000 en vitbok om administrativ reform. I vitboken anges grundprinciperna för EU-förvaltningen: servicekänsla, oberoende, ansvarskänsla, pålitlighet, effektivitet och öppenhet. I syfte att förverkliga dessa principer antogs i september 2000 reglerna för god förvaltningssed, som kommissionens anställda

skall följa i sina kontakter med allmänheten. (Europeiska gemenskapernas officiella tidning: EGT L 267, 20.10.2000). Enligt principerna för god förvaltningssed bör bland annat alla direkt berörda parter höras och beslut motiveras.

För att följa upp principerna i vitboken publicerade kommissionen meddelandet ”Mot en bättre struktur för samråd och dialog. Allmänna principer och miniminormer för kommissionens samråd med berörda parter”, KOM(2002) 704. De i meddelandet angivna miniminormerna för samråd handlar bl.a. tydligt innehåll i samrådet, definition av målgrupper för samråd, ändamålsenliga kommunikationskanaler för offentliggörande, tillräckligt långa tidsfrister för deltagande, bekräftelse av mottagna svar och remisser samt feedback på webbsidor.

En av kommissionens strategiska målsättningar för perioden 2005-2009 är att utvidga de berörda parternas möjligheter att delta i utformningen av EU:s politik. I kommissionens meddelande ”Ett partnerskap för Europas förnyelse, KOM (2005) 12” betonas att bl.a. att ”en naturlig del av partnerskapsidén är samråd och deltagande”. Mot bakgrunden av detta lanserade kommissionen i november 2005 ”Europeiska initiativet för att främja öppenhet”, SEK(2005)1300.

De konkreta åtgärderna i syfte att vidareutveckla öppenheten och kommissionens dialog med intressegrupper beskrivs i grönboken ”Europeiska öppenhetsinitiativet”, KOM (2006) 194. I grönboken ges bland annat definitioner för lobbying samt för principer och miniminormer för samråd. I grönboken omnämns också CONECCS – Consultation, the European Commission and Civil Society, som databas över europeiska intressegrupper och som informationskälla för både kommissionen och allmänheten. Det är frivilligt för organisationer att anmäla sig till databasen, deltagande organisationer erbjuds dock organiserade möjligheter till samråd och informationsutbyte.

## 4 SAG:S FORTSATTA ARBETE

---

SAG:s fortsatta arbete bygger på följande målsättningar:

- att analysera och beskriva beslutsprocesser med fokus på att öka transparensen och förbättra dialogen mellan myndigheter och organisationer,
- att hitta nya mekanismer för samarbete och dialog samt
- att öka kompetensen hos tjänstemän och organisationer för samarbete och partnerskap.

Gruppen strävar efter att nå dessa målsättningar genom:

- att analysera pågående och avslutade beredningsprocesser samt att slutföra fallstudier i anslutning till dessa,
- att analysera internationella exempel genom litteraturstudier, hörande av experter och vid behov en studieresa samt
- genom planeringen av studieprogram eller moduler som kan ingå i studieprogram.

### 4.1 De formella möjligheterna att påverka och bli hörd under en beredningsprocess

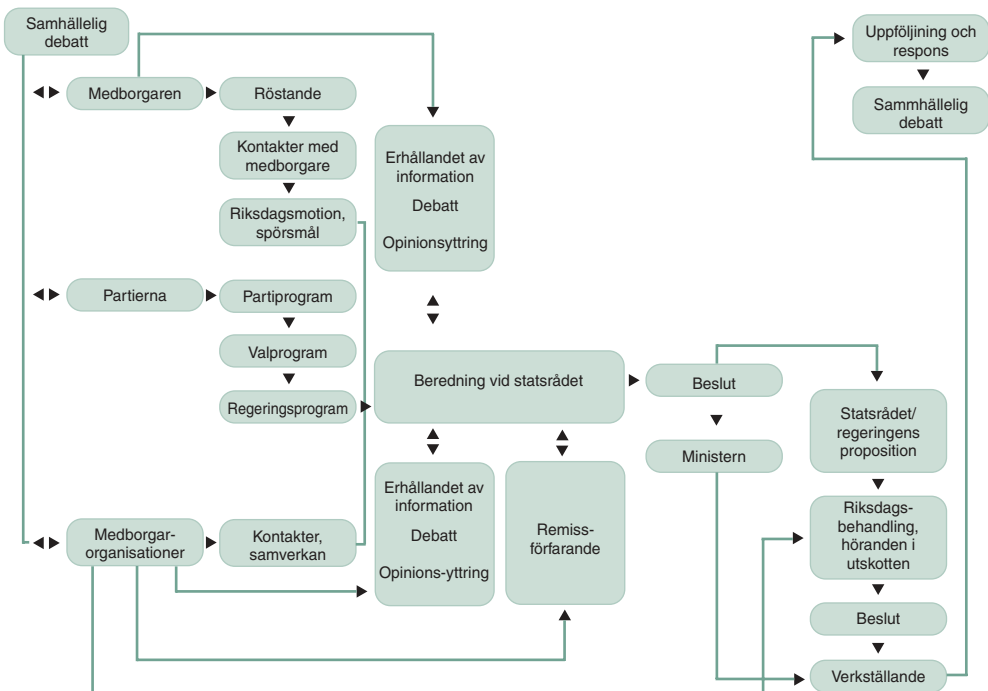
Enskilda medborgare och organisationer kan påverka och bli hörda i beredningsprocesser på ministerienivå i olika skeden:

- när initiativ tas och politikområden formuleras
- under beredningsskedet
- under behandlingen av lagpropositioner på riksdagen
- i uppföljningen av verkställandet och i den kontinuerliga samhällsliga debatten.

I följande schema illustreras de olika faserna av en beredningsprocess och hur medborgarnas och organisationernas synpunkter i princip kan filtreras in i processen. Huvudsyftena för SAG:s fortsatta arbete kunde vara att

- analysera transparensen i beredningsarbetet och identifiera modeller för ökad öfentlighet,
- analysera informationsutbytet mellan organisationer, partier, enskilda politiker samt ministerierna i syfte att organisationerna effektivare kan påverka den politiska dagordningen och hur ministerierna bättre kan tillgodose den sakkunskap, som organisationerna besitter,
- identifiera modeller för samarbete i det skede, då politikområden och program fastslås och de olika parternas ansvar och befogenheter diskuteras,
- utveckla modeller för hörande och samarbete under beredningsprocessen,
- diskutera remissförfarandet i samband med beredningsarbetet och formulera synpunkter utgående från medborgarorganisationernas erfarenheter och behov.

Figur 2. **Möjligheterna till hörande och påverkan i olika skeden av en beslutsprocess**



## 4.2 Nya case

SAG har arbetat med beskrivningen och analysen av två case under 2006. Arbetet har varit givande och belyst bl.a. nya möjligheter till organisering omkring beredningsprocesser. Det förefaller fruktbart att dels vidareförädla konklusionerna från de redan behandlade case och dels att ännu belysa några nya case.

De nya fallstudierna skulle kunna riktas på:

- Beredningsprocesser vid ministerier – SAG syftar till att under sin återstående mandatperiod identifiera ytterligare en beredningsprocess, där samarbete mellan myndigheter och de svenskspråkiga organisationerna kan vara relevant.
- Ministeriernas strategier för samarbete med medborgarorganisationerna. På basis av rekommendationerna från centralförvaltningens moderniseringsprojekt 2002 skulle ministerierna sammanställa strategier för samarbete med medborgarorganisationerna senast under 2005. Fyra ministerier, utrikesministeriet, justitieministeriet, undervisningsministeriet och arbetsministeriet valdes till pilotministerier för beredningen av strategier. Arbetet med medborgarstrategier har framskridit något oenhetligt. Vissa ministerier har integrerat strategierna för samarbete med medborgarorganisationer i sina allmänna strategidokument, vissa ministerier har sammanställt strategier för samarbete med medborgare inklusive medborgarorganisationer. Finansministeriet följer upp strategiarbetet och SAG kan tillgodogöra sig den information som finansministeriet samlar in samt analysera och jämföra några ministeriers strategiprocesser som ett case. Analysen av strategier skulle kunna omfatta bland annat följande element: existensen och statusen av strategin, målsättningarna, principerna och praxisen för samarbete och hörande, hur de delaktiga organisationerna väljs ut och hur organisationerna kan delta i uppföljningen och evalueringen.

## 4.3 Andra möjligheter till samarbete mellan myndigheter och organisationer

Under senare år har diskussionen om den tredje sektorns roll och om relationerna och förhandlingsmekanismerna mellan medborgarorganisationer och myndigheter aktualiserat sig speciellt i sammanhang, där organisationerna anses ha en kompletterande roll i förhållande till produktionen av offentlig service. De modeller för dialog och samarbete, som utvecklats i dessa sammanhang kunde eventuellt tillämpas även till hörande i samband med beredningsprocesser i mera generell bemärkelse.

I kapitel 3 har erfarenheter från bl.a. Kanada, Storbritannien och Danmark beskrivits. En gemensam nämnare för de olika fallen som tas upp är en fokusering på olika former av mer eller mindre bindande avtal, deklARATIONER och s.k. charters för att klargöra spelregler och rollfördelningar mellan organisationer och förvaltning. Detta tänkande har sedan början av 1990- talet tillämpats i flera länder – först i Storbritannien och sedan bl.a. i Tavastehus stad i Finland och i Kommunförbundets projekt ”Språkförbindelser i förvaltningen” - i syfte att ge medborgare bättre möjligheter att övervaka och ställa krav på den offentliga servicens kvalitet.

Icke bindande avtal kan ge eventuellt modeller för uppbyggandet av partnerskap inriktade på kontinuerlig dialog mellan organisationer och förvaltningen och för hur strukturerna för kontinuitet kan stärkas och hur organisationerna garanterat skall kunna involveras i ett så tidigt skede som möjligt av olika processer. Dessa principer understryks även av utredningsman Pentti Arajärvi i hans förslag till statsrådets principbeslut om främjande av medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar.

## 4.4 Utbildning

Medborgarorganisationernas behov av utbildning i medborgarinflytande har konstaterats i Kivistö-kommittén som verkat inom regeringens Politikprogram för medborgarinflytande (Kohti aktivista kansalaisuutta, JM 2005:14). I kommitténs slutrapport föreslås bl.a. att 100 000 organisationsaktiva utbildas i hela Finland som ett led i att aktivera medborgarsamhället i Finland. Inom politikprogrammet för medborgarinflytande har även konstaterats ett behov av utbildning för tjänstemän.

Det föreligger en hel del utbildningsbehov inom ramen för samverkan mellan medborgarorganisationer och myndigheter. Utgående från flödesschemat i kap. 4.2 om möjligheter till hörande och påverkan finns det följande framtida utmaningar att beakta:

- Nivån på samverkan bör bestämmas innan utbildningar planeras; Gäller samverkan på statlig nivå mellan riksorganisationer och ministerier? Eller är utbildningens fokus på lokal samverkan mellan föreningar, medborgargrupper och kommuner?
- Avgränsa utbildningarna till en del av beslutsprocessen; t.ex. medborgarinflytande under offentliga beredningar, eller aktivering i samhällsdebatten kring en specifik sakfråga.
- Länka ihop utbildningarna i form av moduler som bildar en helhet. Organisationernas behov och den offentliga förvaltningens öppenhet bör sammanjämkas i demokratiska fora, som även med fördel kan utnyttja ny teknik (Internet-sidor, brukarinflytande via nätet etc.)

Svenska studiecentralen planerar olika typer av utbildningar som berör SAG-projektets erfarenheter. Det har redan framkommit behov av att öka den svenska medborgarorganisationernas systematik och professionalism i samverkansfrågor genom fokuserade utbildningsmoduler.

## 4.5 Sammanfattning av det fortsatta arbetet

Under den återstående mandattiden fram till 30.9.2008 kommer SAG att speciellt fokusera på följande frågor:

- kompletterande mekanismer och strukturer i anknytning till de formaliserade beredningsprocesserna i syfte att öka genomskådarheten och tillgången till information och handlingar så att medborgarorganisationerna kan påverka processer även i ett tidigt skede,
- hur de rekommendationerna till ministeriernas strategier för samarbete med medborgarorganisationerna, som presenterades av centralförvaltningens moderniseringsprojekt 2002 och som har antagits av regeringen har förverkligats och bidragit till beaktande av organisationernas intressen och sakkunnighet, och hur strategiarbetet kan vidareföras,
- möjligheterna att genom mer eller mindre bindande kontrakt, som deklARATIONER, charters eller dylika skapa mekanismer för kontinuerlig dialog mellan medborgarorganisationer och myndigheter,
- kompetensuppbyggnad hos organisationsaktiva i medborgarorganisationer och tjänstemän i förvaltningen i syfte att förbättra förutsättningar till samverkan.

SAG-samarbetsgruppens arbetsformer har beskrivits i kapitel 2. Arbetsgruppsmöten kommer att kompletteras med beredning i mindre grupper bestående av både myndighets- och organisationsrepresentanter i SAG. Vidare kommer behovet av informationsinhämtning i form av studieresa att övervägas. SAG kommer också att arbeta med planering av studieprogram eller moduler för studieprogram i syfte att bidra till den kompetensuppbyggnad för organisationsaktiva och tjänstemän, som omnämns ovan.



ARBETS-  
GRUPPS-  
PROMEMORIOR



FINANSMINISTERIET  
Snellmansgatan 1 A  
PB 28, 00023 STATSRÅDET  
Telefon: (09) 160 01  
Telefaks: (09) 160 33123  
[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

3/2007  
SAG-SAMARBETSGRUPPEN  
*Mellanrapport*

ISSN 0788-6322  
ISBN 978-951-804-692-2 (hft.)  
ISBN 978-951-804-693-9 (pdf)