



FINANSMINISTERIET

# Bättre samarbete - Bättre beredning



35b/2008

Utvecklande av förvaltningen





FINANSMINISTERIET

---

# Bättre samarbete – Bättre beredning

Finansministeriets publikationer

35b/2008

Utvecklande av förvaltningen

---

FINANSMINISTERIET  
PB 28 (Snellmangatan 1 A) 00023 STATSRÅDET  
Telefon 09 16001 (växeln)  
Internet: [www.finansministeriet.fi](http://www.finansministeriet.fi)  
Layout: Pirkko Ala-Marttila/FM , informationen

Edita Prima Ab  
Helsinki 2008

## Presentationsblad

<b>Utgivare och datum</b>	Finansministeriet, september 2008	
<b>Författare</b>	SAG-samarbetsgruppen Marja Granlund, finansministeriet, ordförande Björn Wallén, Svenska Studiecetralen, viceordförande Sebastian Gripenberg, Svenska Studiecetralen, sekreterare John Seppänen, finansministeriet, sekreterare	
<b>Publikationens titel</b>	Bättre samarbete – Bättre Beredning	
<b>Publikationens andra versioner</b>	Publikationen utkommer samtidigt på finska med titeln Parempaa vuorovaikutusta – Parempaa valmistelua Publikationens båda språkversioner är tillgängliga 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>	Medborgarorganisationer, hörandemekanismer, begäran om utlåtande, transparens, delaktighet	
<b>Publikationsserie och nummer</b>	Finansministeriets publikationer 35b/2008	
<b>Beställningar/distribution</b>	Finansministeriet publikationsteamet, e-post: <a href="mailto:vm-julkaisutiimi@vm.fi">vm-julkaisutiimi@vm.fi</a>	
<b>Tryckeri/tryckningsort och -år</b>	Edita Prima Ab, Helsingfors 2008	
<b>ISBN</b> 978-951-804-861-2 (nid.) <b>ISBN</b> 978-951-804-862-9 (PDF) <b>ISSN</b> 1459-3394	<b>Sidor</b> 64	<b>Språk</b> Svenska
	<b>Pris</b>	
<b>Sammandrag</b>	<p>SAG-samarbetsgruppens mål var att förbättra samarbetet mellan medborgarorganisationer och ministerier. Gruppens uppdrag var att befrämja hörandet av medborgarorganisationer i frågor, som är relevanta för dem och att skapa modeller för dialog i ett tillräckligt tidigt skede av beredningsprocessen. I arbetsgruppen ingick representanter för ministerier och svenskspråkiga medborgarorganisationer.</p> <p>SAG-samarbetsgruppens slutsatser och rekommendationer riktar sig till följande temaområden:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• transparens och information om beredningsarbetet vid ministerierna</li><li>• spelregler för hörande</li><li>• nya mekanismer och strukturer för hörande av intressenter</li><li>• kompetensuppbyggnad för tjänstemän och organisationsaktiva</li><li>• organisationsinternt samarbete speciellt inom det finlands-svenska organisationsfältet</li></ul>	

## Kuvailulehti

<b>Julkaisija ja julkaisu-aika</b>	Valtiovarainministeriö, syyskuu 2008	
<b>Tekijät</b>	SAG-yhteistyöryhmä Marja Granlund, valtiovarainministeriö, puheenjohtaja Björn Wallén, Svenska Studiecetralen, varapuheenjohtaja Sebastian Gripenberg, Svenska Studiecetralen, sihteeri John Seppänen, valtiovarainministeriö, sihteeri	
<b>Julkaisun nimi</b>	Parempaa vuorovaikutusta – Parempaa valmistelua	
<b>Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot</b>	Julkaisu ilmestyy samanaikaisesti ruotsiksi nimellä Bättre samarbete – Bättre beredning. Molemmat kieliversiot ovat saatavissa Internetistä osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisusarjat">www.vm.fi/julkaisusarjat</a> ja <a href="http://www.ssc.fi">www.ssc.fi</a>	
<b>Asiasanat</b>	kansalaisjärjestöt, kuulemismenettelyt, lausuntopyyntöt, avoimuus, osallisuus	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 35a/2008	
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Valtiovarainministeriö, julkaisutiimi, s-posti: <a href="mailto:vm-julkaisutiimi@vm.fi">vm-julkaisutiimi@vm.fi</a>	
<b>Painopaikka ja -aika</b>	Edita Prima Oy, Helsinki 2008	
<b>ISBN 978-951-804-863-6 (hft.) ISBN 978-951-804-864-3 (PDF) ISSN 1459-3394</b>	<b>Sivuja</b> 64	<b>Kieli</b> Ruotsi
	<b>Hinta</b>	
<b>Tiivistelmä</b>	<p>SAG-yhteistyöryhmän tavoitteena oli parantaa kansalaisjärjestöjen ja ministeriöiden välistä yhteistyötä. Ryhmän tehtävänä oli edistää kansalaisjärjestöjen kuulemista niiden kannalta tärkeissä kysymyksissä ja luoda malleja vuorovaikutukselle riittävän aikaisessa vaiheessa valmisteluprosesseja. Työryhmässä oli sekä ministeriöiden että ruotsinkielisten kansalaisjärjestöjen edustajia.</p> <p>SAG-yhteistyöryhmän johtopäätökset ja suositukset kohdistuvat seuraaville aihe-alueille:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• valmistelutyön avoimuus ja tiedottaminen ministeriöissä</li><li>• kuulemisen pelisäännöt</li><li>• uudet mekanismit ja rakenteet sidosryhmien kuulemiseksi</li><li>• virkamiesten ja järjestöaktiivien kouluttaminen</li><li>• järjestöjen sisäinen yhteistyö erityisesti suomenruotsalaisen järjestökentän osalta</li></ul>	

## Description page

<b>Publisher and date</b>	Ministry of Finance, September 2008	
<b>Author(s)</b>	SAG cooperation group Ms Marja Granlund, Ministry of Finance, chair Mr Björn Wallén, Swedish Study Centre, vice chair Mr Sebastian Gripenberg, Swedish Study Centre, secretary Mr John Seppänen, Ministry of Finance, secretary	
<b>Title of publication</b>	Better interaction – Better preparation	
<b>Parts of publication/ other versions released</b>	A Swedish version of this publication entitled Bättre samarbete – Bättre beredning is published simultaneously with the Finnish version. Both language versions are accessible on the Internet at <a href="http://www.vm.fi/julkaisusarjat">www.vm.fi/julkaisusarjat</a> and <a href="http://www.ssc.fi">www.ssc.fi</a>	
<b>Keywords</b>	-	
<b>Publication series and number</b>	Ministry of Finance publications 35b/2008	
<b>Distribution and sale</b>	Ministry of Finance, Publications team, e-mail: <a href="mailto:vm-julkaisutiimi@vm.fi">vm-julkaisutiimi@vm.fi</a>	
<b>Printed by</b>		
<b>ISBN</b> 978-951-804-861-2 (print) <b>ISBN</b> 978-951-804-862-9 (PDF) <b>ISSN</b> 1459-3394	<b>No. of pages</b> 64	<b>Language</b> Swedish
	<b>Price</b>	
<b>Abstract</b>	<p>The aim of the SAG cooperation group was to improve collaboration between NGOs and the ministries. The group's purpose was to promote consultation of NGOs in issues relevant to them and to create models for engaging in dialogue at an early stage in the preparation processes. The working group included representatives from both the ministries and Swedish-speaking NGOs.</p> <p>The conclusions and recommendations of the SAG cooperation group cover the following areas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• transparency of preparatory work and information dissemination in the ministries,</li> <li>• principles for hearing</li> <li>• new mechanisms and structures for hearing interested parties</li> <li>• training of government officials and active participants in the NGOs</li> <li>• intra-NGO cooperation particularly in Finland's Swedish-speaking arena</li> </ul>	



## Innehåll

<b>1</b>	<b>Slutsatser och rekommendationer</b> .....	9
1.1	Transparens och tillgång till information (Kapitel 3) .....	9
1.2	Spelregler för hörande (Kapitel 4) .....	10
1.3	Nya mekanismer och strukturer (Kapitel 5).....	11
1.4	Kompetensuppbyggnad (Kapitel 6).....	11
1.5	Organisationsinternt samarbete (Kapitel 7) .....	11
<b>2</b>	<b>Arbetets bakgrund och genomförande</b> .....	13
2.1	Pilotprojektet inför etablerandet av SAG .....	14
2.2	Anslutande processer.....	16
2.3	Uppdraget .....	17
2.4	Gruppens sammansättning .....	18
2.5	Arbetsformer .....	19
<b>3</b>	<b>Transparens och tillgång till information</b> .....	21
3.1	Grundläggande lagstiftning .....	21
3.2	Beskrivning av nuläget.....	23
3.3	Problem i nuläget .....	23
3.4	Förslag till åtgärder .....	24
<b>4</b>	<b>Spelregler för hörande</b> .....	27
4.1	Olika former för hörande.....	27
4.2	Existerande anvisningar för hörande .....	28
4.2.1	Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner ..	29
4.2.2	Anvisningar om konsekvensbedömning av lagförslag .....	29
4.2.3	Hör medborgaren – bered klokt.....	30
4.3	Uppföljning och evaluering av hörande .....	32
4.4	Problem i nuläget .....	32
4.5	Förslag till åtgärder.....	34

<b>5</b>	<b>Nya mekanismer och strukturer</b>	41
5.1	Samarbete i nätverk	41
5.1.1	Kommissionen för hållbar utveckling	41
5.1.2	Landsbygdspolitiska Samarbetsgruppen (YTR)	42
5.1.3	Slutsatser	43
5.2	Medborgarorganisationsstrategier	43
5.2.1	Inrikesministeriets medborgar- och medborgarorganisationsstrategi	44
5.3	Deklarationer, styrdokument och spelregelsprocesser	44
5.3.1	Engelska Compact	45
5.3.2	Estniska EKAK (Koncept för utvecklandet av civilsamhället)	46
5.3.3	Bedömning av spelregelsprocesser	46
5.4	Förslag till åtgärder	47
<b>6</b>	<b>Kompetensuppbyggnad</b>	49
6.1	Behovet av utbildning	49
6.2	Möjliga organiseringsformer för utbildning	49
6.2.1	Intern utbildning inom organisationer respektive förvaltningen	49
6.2.2	Tillämpade utbildningar på aktuella fallstudier	50
6.2.3	Utbildning organiserad i moduler	51
6.3	Svenska Studiecentralens utbildning för interaktion	51
6.4	Förslag till åtgärder	52
<b>7</b>	<b>Organisationsinternt samarbete</b>	55
7.1	Medborgarorganisationer i Finland	55
7.2	Några särdrag hos de finlandssvenska organisationerna	55
7.3	Organisationernas struktur	56
7.4	Organisationsdemokrati	57
7.5	Förslag till åtgärder	58
	BILAGA 1	60
	BILAGA 2	61
	BILAGA 3	62

# 1 Slutsatser och rekommendationer

I detta kapitel refereras slutrapportens slutsatser och rekommendationer kapitelvis.

## 1.1 Transparens och tillgång till information (Kapitel 3)

- **Ministeriernas webbsidor bör vara interaktiva och tillhandahålla detaljerad information**  
Webbsidorna skall göra det möjligt för intresserade att sätta sig in i ett ärende och erbjuda källor till mer information och möjligheter att direkt kommentera ett ärende.
- **Statsrådets projektregister (HARE) bör utvecklas som källa till information**  
Information om aktuella hörandetillfällen kunde samlas på HAREs ingångssida. Registrets uppdateringssystem och sökegenskaper bör utvecklas och det bör fungera på svenska.
- **Metoderna att sprida information elektroniskt bör utvecklas**  
Detta bör ske med hjälp av elektroniska nyhetsbrev och automatiska meddelanden om uppdatering av webbplatser.
- **Ministerierna bör regelbundet organisera medborgarorganisationsmöten**  
Regelbundna samlingar är ett effektivt sätt att sprida aktuell information och att skapa nätverk.

## 1.2 Spelregler för hörande (Kapitel 4)

- **Konkreta arrangemang för hörande bör planeras så att tillräckliga svarstider och väl organiserade hörandetillfällen kan garanteras**  
Hörandet borde alltid gagna en beredningsprocess och fungera som informationskälla för både det beredande organet som för medborgarorganisationer.
- **Tidigt hörande och involverande via arbetsgrupper bör bli vanligare metoder för ministeriers medborgarorganisationssamarbete**  
För reellt inflytande och konstruktiv dialog borde hörandet företas redan i ett tidigt beredningsskede.
- **Hörandets syfte och val av dem som hörs bör motiveras**  
I samband med alla former av hörande borde det så långt som möjligt klargöras vad som är syftet med hörandet, vilka specifika sakområden man vill ha synpunkter på, vem det är relevant att höra och vad som kan påverkas genom hörandet.
- **Medborgarorganisationer och allmänheten bör informeras om hur hörandet påverkat beredningen och beslutsfattandet**  
Till god förvaltningssed hör att skriftligt, muntligt och elektroniskt hörande alltid sammanfattas och att sammanfattningarna är offentligt tillgängliga.
- **Ministerierna bör utse samrådsansvariga**  
Väl planerade, ändamålsenliga och väl genomförda hörandeprocesser kräver särskilda kunskaper och personalresurser.
- **Konkretare anvisningar för organiserandet av hörande bör utarbetas**  
SAG har utarbetat ett förslag till praktiska råd som borde ingå i en konkretare checklista.
- **Forumet ”dinasikt.fi” bör utvecklas så att det är ändamålsenligt för hörande av medborgarorganisationer**  
Forumet bör differentieras så att medborgarorganisationerna kan registrera sig och lämna synpunkter på aktuella diskussionsteman.
- **Ett nytt forum ”dinide.fi” / ”teealoite.fi” bör grundas**  
Det föreslagna forumet skulle flexibelt göra det möjligt för organisationer och medborgare att framföra idéer och förslag.

### 1.3 Nya mekanismer och strukturer (Kapitel 5)

- **Alla ministerier bör ha strategier för samarbete med medborgarorganisationer**  
I enlighet med tidigare regeringsbeslut bör alla ministerier ha medborgarorganisationsstrategier. Det vore naturligt att involvera medborgarorganisationerna i utarbetandet av dessa strategier.
- **Samarbete i nätverk bör utvecklas**  
Olika former av tvärsektoriellt samarbete inom ramen för breda och öppna nätverk bör utvecklas för att involvera aktörer utanför förvaltningen.

### 1.4 Kompetensuppbyggnad (Kapitel 6)

- **Tjänstemannautbildning som fokuserar på samarbete med organisationer bör utvecklas**  
I utbildningen av tjänstemän bör anvisningar och principer för interaktion med medborgarorganisationer tas upp.
- **En organisationsledarutbildning som inkluderar samarbete med myndigheter bör etableras**  
Studiecentralerna borde i samråd med sina medlemsorganisationer initiera och etablera en organisationsledarutbildning som inkluderar samarbete med myndigheter som en väsentlig del.

### 1.5 Organisationsinternt samarbete (Kapitel 7)

- **Samarbetet mellan organisationer med gemensamma intressen bör utvecklas**  
Organisationernas samarbete bör fördjupas i syfte att vinna synergifördelar i utnyttjandet av nätverk och resurser.
- **Organisationerna bör utveckla system för att främja internt hörande**  
För att höra resursmässigt svaga organisationer är det viktigt att deras takorganisationer utvecklar interna mekanismer för att höra sina medlemsorganisationer.



## 2 Arbetets bakgrund och genomförande

Principerna och metoderna för beredningsprocesser inom statsrådet har förändrats markant under de gångna årtiondena. Tillfälliga kommittéer med representanter för olika samhällsintressen utses i allt mindre utsträckning för att utföra beredningsarbetet. Arbetsgrupper, utredningsmän, mångfasetterade projekt, nätverk och konsultuppdrag har till stor del ersatt det traditionella kommittébaserade beredningsarbetet, där ett stort antal aktörer och intressegrupper var representerade. Under den senaste tiden har även den politiska styrningen medvetet förstärkts och implementeringstempot snabbats upp, vilket medför nya utmaningar för förankringen av beslutsförslag hos olika intressegrupper.

Ur förvaltningens synpunkt har det ansetts vara viktigt att höra medborgare och organisationer, som representerar olika samhällsintressen. Hörande och dialog i ett tidigt skede av beredningsprocesser är en nödvändig förutsättning för utredningsarbetets kvalitet. Öppenhet och lyhört beaktande av olika intressen anknutna till beredningsarbetets samhälleliga konsekvenser underlättar beslutsfattandet och bidrar därmed till ökad effektivitet och produktivitet i förvaltningen.

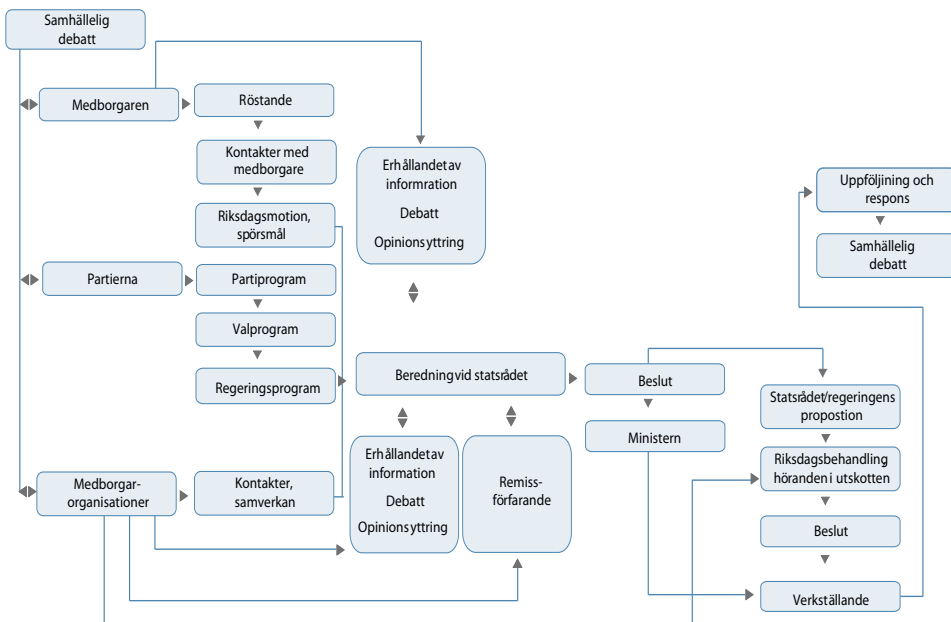
Ur medborgarnas och organisationernas synvinkel handlar det om ett komplement till den representativa demokratin. Man kan följa upp och påverka processer där politiska målsättningar förvandlas till konkreta handlingar och där nya initiativ föds och utvecklas till teman för diskussion och beslutsfattande. Den nya teknologin har medfört, att en del medborgare aktivt söker information i nätet och initierar diskussioner eller deltar i diskussioner, som initierats av civilsamhällets olika aktörer. Man förväntar sig, att även myndigheterna informerar om aktuella ärenden och öppnar möjligheter till växelverkan.

Utöver de möjligheter till påverkan, som valdeltagandet och deltagande i partiernas arbete erbjuder har enskilda medborgare och organisationer önskat att få insyn i beredningsprocesser på ministerienivå och bli hörda bland annat:

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

I följande schema illustreras de olika faserna av en beredningsprocess och hur medborgarnas och organisationernas synpunkter i princip kan integreras i processen.

**Figur 1. Möjligheterna till hörande och påverkan i olika skeden av en beslutsprocess**



## 2.1 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 basis 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 pilot-projektets styrningsgrupp,
4. att utreda pilotprojektets kostnader och finansiering.

På basis av bland annat internationella exempel och det utvecklingsarbete, som genomförts inom ramen av OECD diskuterade arbetsgruppen principerna för en beredningsprocess, som uppfyller kriterierna för ett välfungerande partnerskap ur både medborgarorganisationernas och förvaltningens synvinkel. Följande allmänna principer för samarbetet mellan myndigheter och medborgarorganisationer, som använts i Kanada ansågs kunna tillämpas för SAG:

- **Självständighet.** Såväl myndigheterna som frivilligorganisationerna erkänner varandras självständighet och att de har olika kompetens och ansvar. Myndigheterna är ansvariga inför hela folket medan organisationerna i första hand är ansvariga inför sina medlemmar. Frivilligorganisationerna har därför också rätt att utmana politiska beslut.
- **Ömsesidigt beroende.** Båda parterna arbetar med samma frågor ur olika synvinklar och de påverkar därmed varandras verksamhet. En del problem kan inte ens lösas ändamålsenligt utan att båda parterna samverkar.
- **Dialog.** Dialogen bör vara öppen, respektfull, saklig, kontinuerlig och förtroendeskapande. Icke offentliga uppgifter sprids inte.
- **Samarbete.** Deltagandet och engagemanget stärks när båda parterna arbetar för samma sak. Verksamheten blir effektivare genom samarbete mellan självständiga parter.
- **Ansvar inför medborgarna.** Båda parterna ansvarar för gjorda överenskommelser inför varandra och inför sina uppdragsgivare och inför medborgarna.

SAG-Samarbetsgruppen etablerades i enlighet med pilotprojektets rekommendationer i december 2005. Gruppen fick statusen att vara en av finansministeriet tillsatt arbetsgrupp med ledamöter representerande både organisationer och ministerier och med en mandatperiod på nästan tre år.

## 2.2 Anslutande processer

SAG-Samarbetsgruppens arbete inleddes i anknytning till Politikprogrammet för medborgarinflytande. I regeringens strategidokument för 2003-2007 ingick fyra politikprogram vars syfte var att intensifiera det sektorövergripande samarbetet om prioriterade politikområden. Politikprogrammet för medborgarinflytande, som var ett av dessa fyra politikprogram, skulle främja aktivt medborgarskap, det civila samhällets funktionskraft, medborgarnas möjligheter till samhälleligt inflytande och en fungerande representativ demokrati.

I anknytning till politikprogrammet genomfördes ett stort antal projekt och utredningar och åtgärder, vilka har en nära anknytning till SAG:s arbete. Av dessa kan omnämnas bl.a. följande:

- **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, undervisningsministeriet och arbetsministeriet. 2005 publicerades en deklARATION om principer 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.
- **Statsrådets beslut om befrämjande av medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar.** I oktober 2006 kallade justitieministeriet doktor Pentti Arajärvi att sammanställa ett förslag till statsrådets principbeslut om främjande av medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar.

Utredningsman Arajärvis främsta uppgift var att definiera den allmännyttiga verksamhetens huvuddrag och ställning. I principbeslutet, som statsrådet antog i mars 2007 förutsätts bland annat att anvisningarna för sammanställandet av statsrådets propositioner kompletteras så att lagförslagets konsekvensbedömningar även bör omfatta konsekvenserna för medborgarorganisationerna och deras ekonomi. Organisationerna skall även beaktas när man evaluerar förvaltningens styrsystem och uppföljningsförfaranden i samband med lagstiftning och beslutsfattande.

- **HAVU-projektet.** Justitieministeriet och finansministeriet inledde i mars 2008 ett projekt i syfte att förbättra interaktionspraxis inom statsförvaltningen (HAVU). Syftet med justitieministeriets och finansministeriets gemensamma projekt är att främja utvecklandet av god samråds- och interaktionspraxis inom förvaltningen. Inom projektet kartläggs bl.a. ministeriernas medborgarorganisationsstrategier och bästa samrådspraxis och utgående från dem skapas modeller och anvisningar. Dessutom utvecklas justitieministeriets och finansministeriets egna rutiner för samråd med medborgare och medborgarorganisationer. Projektet pågår till slutet av februari 2009.
- **Grundandet av justitieministeriets demokratienhet.** År 2007 grundades en speciell enhet för demokratifrågor vid Justitieministeriet. Enheten fortsätter det arbete som inleddes inom ramen för politikprogrammet för medborgarsamhället. Demokratienheten fungerar bl.a. som sekretariat för delegationen för medborgarsamhällspolitik, och administrerar två portaler, ”dinasikt.fi” och ”kansanvalta.fi”. En utredning i syfte att utveckla elektroniskt hörande genomfördes 2007.

## 2.3 Uppdraget

För att befärma samarbetet mellan medborgarorganisationer och förvaltningen tillsatte finansministeriet Samarbetsgruppen – SAG i december 2005, med mandat till och med 30.9.2008.

Gruppens målsättningar definierades enligt följande:

1. att främja hörandet av svenskspråkiga organisationer i ärenden som är viktiga för dem
2. att skapa en samarbetsmodell där medborgarorganisationerna har möjlighet att bli hörda i ett tillräckligt tidigt skede av beredningsarbetet
3. att främja förvaltningsöverskridande samarbete vid hörandet av medborgarorganisationer.

Samarbetsgruppen hade till uppgift att

1. utarbeta ett verksamhetsprogram för gruppen
2. kartlägga ärenden som bereds vid ministerierna för diskussion vid SAG
3. fungera som diskussionsforum mellan ministerierna och organisationerna
4. utarbeta utredningar till stöd för SAG:s arbete
5. organisera hearingar om ärenden som behandlas av SAG
6. inleda och föra diskussioner om långsiktiga frågor (framtidialog)

## 2.4 Gruppens sammansättning

Till ordförande för SAG utsågs finansråd *Marja Granlund*, finansministeriet. Till medlemmar i gruppen kallades: undervisningsråd *Juha Arhinmäki*, undervisningsministeriet, verksamhetsledare *Boris Björklund*, Finlands svenska socialförbund, folktingssekreterare *Christian Brandt*, Svenska Finlands folkting, verksamhetsledare *Tage Ginström*, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund, förbundsordförande *Sebastian Gripenberg*, Finlands Svenska Ungdomsförbund, kanslichef *Christoffer Grönholm*, Svenska folkskolans vänner, överinspektör *Maj Krogell-Haimi*, justitieministeriet, verksamhetsledare *Sonja Londen*, Svenska hörsselförbundet r.f., direktör *Christel von Martens*, Finlands Kommunförbund, verksamhetsledare *Christel Raunio*, Finlands Svenska Marthaförbund, miljöråd *Sauli Rouhinen*, miljöministeriet, chefredaktör *Kerstin Stenius*, STAKES - Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården, regeringsråd *Arto Sulonen*, inrikesministeriet, rektor *Björn Wallén*, Svenska Studiecentralen, biblioteksinspektör *Barbro Wigell-Ryynänen*, undervisningsministeriet, chefen för ungdomsverksamheten *Örn Witting*, Finlands Röda Kors. *Christian Brandt* och *Christel von Martens* pensionerades från sina tjänster hösten 2008 och avgick därmed även från SAG; *Brandt* ersattes av folktingssekreterare *Stefan Svenfors* och *von Martens* av direktör *Kristina Wikberg*.

Samarbetsgruppen valde *Björn Wallén* till viceordförande och *Sebastian Gripenberg* till sekreterare för gruppen. *John Seppänen* har under en större del av projektperioden vid finansministeriet fungerat som andra sekreterare för gruppen. I arbetsgruppens sammanträden har även informatör *Pi Krogell-Magni* och publikations- och utbildningsplanerare *Britt-Mari Blomberg* från Finlands Kommunförbund och biträdande folktingssekreterare *Viveca Lahti* deltagit.

## 2.5 Arbetsformer

SAG:s arbete har byggts 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 har strävat efter att nå dessa målsättningar genom:

- att analysera pågående och avslutade beredningsprocesser samt fallstudier i anslutning till dessa. Två mer omfattande fallstudier genomfördes; den första behandlade beredningen av ny handikapplagstiftning och den andra Finlands kommission för hållbar utveckling. I båda fallen fokuserade analyserna på nya former och metoder för samverkan och hörande. Specifikt handlade fallen om att organisera samverkan med hjälp av nätverk.

Fler fall har studerats med hjälp av så kallade klustergrupper. Dessa sammanförde SAG-representanter dels från förvaltningen och dels från organisationer inom motsvarande sektor som tjänstemännen för att dryfta frågor kring hörande i samband med några specifika beredningar. Den första gruppen fokuserade på den sociala sektorn och sammanställde en rapport på basis av intervjuer med tjänstemän beträffande hur interaktion med organisationer hade organiserats i samband med olika beredningar. Den andra gruppen studerade med hjälp av några exempelfall undervisningsministeriets interaktion med organisationer i några utbildnings- och ungdomsfrågor.

- att, främst genom litteraturstudier, bekanta sig med så kallade spelregelsprocesser i Kanada, Storbritannien och Estland. I samband med seminarierna "Från information till interaktion" och "Bättre samarbete – bättre beredning" har dessutom sakkunniga presenterat olika aspekter på den offentliga sektorns och medborgarsamhällets samarbete i Danmark, Estland och Sverige. Europeiska Unionens arbete med hörande och öppenhet har presenterats på ett av SAG:s möten.
- att planera studieprogram eller utbildningsmoduler som kan ingå i studieprogram. Svenska Studiecendralen genomförde våren 2008 ett utbildningspaket kring interaktion mellan myndigheter och

medborgarorganisationer, vilket för sin del var ett viktigt tillskott i de insamlade erfarenheterna.

SAG har hållit sammanlagt 25 sammanträden. En förteckning över de utomstående sakkunniga som har hörts vid sammanträdena och hållit presentationer vid de två seminarierna finns som bilaga 1.

SAG sammanställde en mellanrapport (Finansministeriet, arbetsgruppspromemorior 2/2007) i syfte att rapportera resultaten efter ett års arbete samt att systematisera det fortsatta arbetet.

## 3 Transparens och tillgång till information

Tillgång till information är en grundläggande förutsättning för att medborgarna och deras organisationer skall kunna göra sig hörda i ärenden som är viktiga för dem.

I OECD-rapporten ”Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making” beskrivs tre sammanhängande aspekter på deltagande. Det första steget, ”information”, innebär att staten producerar och tillhandahåller information för medborgarna. Det omfattar dels en passiv tillgång till information och dels aktiva åtgärder för att informera medborgarna, exempelvis tillgång till offentliga handlingar och webbsidor. Rapporten beskriver vissa kriterier för informationen: den skall vara heltäckande, objektiv, pålitlig, relevant, lättillgänglig och lätt att förstå. De följande stegen i modellen är ”konsultation” respektive ”deltagande”. Konsultation skall ha tydliga målsättningar och regler som definierar ramen för aktiviteten och förvaltningens skyldigheter att redogöra för sin användning av medborgarnas synpunkter. Aktivt deltagande förutsätter dels tillräckligt med tid och flexibilitet för att tillåta nya idéer och förslag från medborgarna att växa fram samt dels mekanismer för att integrera dessa i policyformuleringsprocessen.

### 3.1 Grundläggande lagstiftning

#### Grundlagen

Finland har en lång och ur ett internationellt perspektiv långtgående tradition av öppenhet inom förvaltningen. Grundlagen upptar offentlighetsprincipen och stadgar att ”Handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar”. Offentlighetsprincipen innebär att de handlingar som en myndighet innehar är offentliga om inte motsatsen genom lag är bestämt. Principen är med andra ord att offentlighet utgör normen. Att kunna ta del av information om myndigheternas verksamhet är den mest grundläggande formen av deltagande och en förutsättning för allt annat deltagande. I samband med bered-

ningsprocesser produceras dock en del arbetsmaterial som ingår i beslutsunderlaget men som inte blir handlingar i juridisk mening.

### **Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet**

I lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet stadgas om handlingars offentlighet och en parts rättighet till information. Bland annat skall myndigheter såvida inte något annat av sekretessbestämmelserna följer ”tillhandahålla handlingar av vilka framgår 1) att en lagstiftningsreform har inletts eller kommer att inledas samt uppgifter om uppdraget, tidsfristen och de beredningsansvariga, 2) vilka planer, utredningar och avgöranden som är under beredning och gäller allmänt betydelsefulla frågor. En myndighet skall på begäran muntligen eller på något annat lämpligt sätt ge uppgifter om hur långt behandlingen av ett ärende har framskridit, om de föreliggande alternativen och om bedömning av deras konsekvenser samt om de möjligheter att påverka ärendet som enskilda och sammanslutningar har”.

Lagen föreskriver en skyldighet för myndigheter att producera och sprida information; ”en myndighet skall främja öppenhet i sin verksamhet och i detta syfte vid behov sammanställa handböcker, statistik och andra publikationer samt datamaterial om sina tjänster, beslutspraxis samt om samhällsförhållandena och samhällsutvecklingen inom sitt verksamhetsområde”. Information skall även tillhandahållas om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till verksamhetsområdet.

### **Förvaltningslagen**

I förvaltningslagen föreskrivs grunderna för god förvaltning och om förfarandet vid förvaltningsärenden. Myndigheter skall inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden. Lagen stadgar att ”myndigheterna skall använda ett sakligt, klart och begripligt språk”. Vidare skall ”en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten skall i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet skall kunna avgöras. En part skall lägga fram en utredning om grunderna för sina yrkanden. Parten skall också i övrigt medverka till utredningen av ett ärende som han eller hon har inletts”. Vidare stadgas att: ”innan ett ärende avgörs skall en part ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras”.

### Språklagen

Med tanke på transparens och information är även språklagen relevant. Språklagen gäller de grundlagsenliga nationalspråken, finska och svenska. Enligt språklagen skall tvåspråkiga myndigheter samt tvåspråkiga kommuner informera på finska och svenska, det vill säga tillhandahålla information så att båda språkgruppernas behov av information tillgodoses.

## 3.2 Beskrivning av nuläget

Finansministeriets avdelning för utvecklande av förvaltningen genomförde 2007 en förfrågan om hur medborgarorganisationer får information om pågående projekt och hörs i samband med beredningsprocesser vid ministerierna. Organisationerna nämnde i sina svar bland annat följande källor till information om pågående projekt inom ministerierna: webbsidor, ministeriernas nyhetsbrev och pressmeddelanden, samarbetsnätverk, deltagande i arbetsgrupper, andra organisationer, massmedier, facktidskrifter, ministeriernas tidskrifter, seminarier, utbildningstillfällen och personliga kontakter med tjänstemän.

Webbsidor och olika former av samarbete och nätverk mellan organisationer och myndigheter är på basis av undersökningen särskilt viktiga för organisationerna. Många organisationer framhävde även betydelsen av att själv vara aktiv för att hitta information.

Undersökningen tog bland annat upp ministeriernas användning av Statsrådets projektregister (HARE). Projektregistret skall i princip samla information om alla projekt som genomförs inom ministerierna. Undersökningen visade att största delen av ministerierna har alla eller så gott som alla sina projekt införda i databasen. Ungefär hälften av de organisationer som besvarade förfrågan uppgav sig känna till eller använda sig av projektregistret.

## 3.3 Problem i nuläget

- Beredningsprocesser är svåra att överblicka

Tillgången till information är överlag god men kringskärs av olika problem. Ett av de största problemen sammanhänger med svårigheten att följa med en beredningsprocess från början till slut och därigenom logiskt kunna överblicka de frågor som behandlas. Information finns ofta tillgänglig då ett nytt projekt startas. Men därefter har organisationerna dock upplevt det svårt att hitta information om beredningens aktuella innehåll och den fortsatta behandlingsprocessen. Att snabbt kunna bilda sig en uppfattning om vad en beredningsprocess har avhandlat innan man avger sina kommentarer gör hörandet effek-

tivare ur allas synvinkel. Organisationerna har även understrukit betydelsen av information om den fortsatta processen efter ett hörande eller en remiss.

- **Information plockas i vissa fall bort alltför snabbt från webbsidor och den svenska informationen har brister**

Alla ministerier har information om aktuella projekt och beredningar på sina webbsidor. Organisationerna uppgav i undersökningen som ovan hänvisades till att möjligheterna att hitta information dock påverkas av att alla ministeriers webbsidor är uppbyggda på olika sätt. Aktuella ärenden är lätta att hitta men informationen plockas i vissa fall bort alltför snabbt från ministeriernas webbsidor. Ministeriernas webbsidor har därtill brister i det material som finns på svenska och engelska.

- **Projektregistret HARE fungerar inte på svenska**

Kartläggningen klargjorde också olika svagheter hos projektregistret HARE. Största delen av ministeriernas projekt förs in i registret, men under en beredning kan det vara svårt att hitta aktuell information då HARE inte nödvändigtvis uppdateras kontinuerligt. Registrets sökfunktioner har också upplevts som bristfälliga. HARE fungerar inte på svenska eller engelska.

### 3.4 Förslag till åtgärder

- **Ministeriernas webbsidor bör vara interaktiva och tillhandahålla detaljerad information**

Webbsidorna skall göra det möjligt för intresserade att sätta sig in i ett ärende samt erbjuda källor till mer information. Informationen på ministeriernas webbsidor bör vara ajour, men den får inte plockas bort alltför snabbt. Webbsidorna skall ange vilken tjänsteman som ansvarar för en fråga och främja interaktivitet, exempelvis göra det möjligt att ställa frågor och ge feedback. Ett exempel är undervisningsministeriets ”nättjänsteman”; en sida med hjälp av vilken man kan sända feedback. Sidan anger att: all feedback som skickas till nättjänstemannen läses och skickas vid behov vidare till den tjänsteman som ansvarar för ärendet. Undervisningsministeriet strävar efter att svara på frågorna så fort som möjligt. Vissa ministerier skapar också egna sidor för större projekt och möjlighet att ge feedback via webbsidorna.

- **HARE bör utvecklas som källa till information**

En del av problemen som skisserats kan åtgärdas genom en effektivare användning av informationsteknik. Projektregistret HARE är som verktyg nyttigt och ett effektivt medel att samla information om aktuella processer inom ministerierna. På registrets ingångssida finns en förteckning över pågående remisser. På samma sätt kunde information om aktuella hörandetillfällen samlas på HARE:s ingångssida. Strategier för en aktivare uppdatering av HARE och ministeriernas webbsidor bör utvecklas. HARE bör finnas i svensk version. I princip skall det vara möjligt att i så gott som realtid på nätet följa med en beredningsprocess.

- **Metoderna att sprida information elektroniskt bör utvecklas**

Ett enkelt sätt att snabbt sprida information, som föreslagits inom SAG-gruppen, är nyhetsbrev per e-post. Genom en möjlighet att prenumerera på elektroniska nyhetsbrev rörande de typer av ärenden man är intresserad av kunde informationsgången förbättras. En annan enkel möjlighet är automatiska meddelanden som sänds om en webbsida man är intresserad av uppdateras.

- **Ministerierna bör regelbundet organisera medborgarorganisation-  
smöten**

Medborgarorganisationsmöten är ett enkelt och effektivt sätt att samla ett större antal samarbetsparter och relevanta intressenter för att informera om frågor som är aktuella eller vilka kommer att upptas till behandling. Mötena erbjuder samtidigt ett tillfälle att samla in respons och kommentarer.



## 4 Spelregler för hörande

En förutsättning för kvalitativt högklassigt beredningsarbete är att man beaktar olika intresse- och medborgargrupperns behov samt involverar dem i beredningsarbetet i frågor, som är relevanta för dem. De olika synsätten och alternativen, samt deras konsekvenser bör beaktas och avvägas även om de sinsemellan är motstridiga eller står i konflikt med uppdragets målsättningar. Traditionellt har man tagit del av olika intressenters synpunkter genom remissförfarandet i slutskedet av beredningsprocessen. Numera tillämpas ett större urval av metoder i syfte att få de olika synpunkterna och intressena belysta redan före eller under beredningen.

### 4.1 Olika former för hörande

I samband med beredningen av lagpropositioner och beslut vid statsrådet, som förväntas medföra omfattande konsekvenser, anordnar ministerierna **remissförfaranden**, innan det slutliga beslutet fattas. I enlighet med statsrådets anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner (HELO) skall en sammanfattning av remissvaren bifogas propositionen. I propositionens motiveringsdel skall huvuddragen hos remissvaren redogöras för. Härvid bör man också motivera, varför man kommit till det föreslagna beslutet även om remissinstanserna skulle ha intagit en avvikande ståndpunkt.

Det har blivit allt vanligare att i samband med större och principiellt viktigare beredningsprocesser anordna **hörandetillfällen**, till vilka man inbjuder representanter för de organisationer, som anses representera i sammanhanget relevanta intressen och sakkunnighet. Informations-, diskussions- och hörandetillfällen kan anordnas under flera skeden av beredningsprocessens lopp. Även seminarier med i förväg avtalade inlägg från både myndigheternas och intressegrupperns representanter förekommer.

Det finns också exempel på informations- och hörandetillfällen regionalt och lokalt. Till exempel ordnade undervisningsministeriet **regionala diskussionstillfällen** i samband med beredningen av den nya ungdomslagstiftningen samt det konst- och konstnärspolitiska programmet och principbeslutet.

Organisationsrepresentanter och övriga sakkunniga kan även involveras genom olika slags **nätverk** runt beredningen. Därtill är det allmänt att bered-

ningsorganet inviterar organisationer att presentera sina synpunkter vid sammanträden under arbetets gång.

Den nya informations- och kommunikationsteknologin inklusive Internet, e-post, mobiltelefoni och Digital-TV erbjuder nya möjligheter till **elektroniskt hörande** och dialog mellan myndigheter och medborgare samt deras sammanlutningar. Ministerierna har i samband med pågående projekt inrättat speciella webbsidor för hörande och statsförvaltningen har ett gemensamt forum ”dinasikt.fi” för diskussion om aktuella beredningar. Organisationerna, till exempel paraplyorganisationen Finlands ungdomssamarbete Allianssi r.f., har i vissa fall etablerat egna webbsidor för att underlätta opinionsbildningen hos sina egna medlemsorganisationer.

Mobiltelefoner, E-post och Digital-TV används närmast i situationer, där myndigheten kartlägger individuella respondenters svar genom olika typer av förfrågningar. Dessa verktyg möjliggör inte samma typ av hörande som ovan nämnda diskussionsfora där man kan avväga sina eller sin egen organisations synpunkter och intressen mot andras och därmed delta i en gemensam opinionsbildningsprocess.

Flera olika metoder för hörande kan användas parallellt inom en och samma beredningsprocess. I beredningen av den nya ungdomslagen använde man sig av elektroniskt hörande via både statsrådets diskussionsforum ”dinasikt.fi” och den till unga riktade webbplatsen ”valtikka.fi”, som upprätthålls av Allianssi r.f. Därtill ordnades regionala diskussionstillfällen samt forskar- och ungdomsföreningsträffar. Skriftliga utlåtanden erhöles från 23 respondenter. För ändringar i lagförslaget utkast redogjordes för under beredningens gång på möten och via ministeriets webbplats.

Krav om hörande kan också stiftas i lag. I ungdomslagen konstateras att centrala instanser inom ungdomsarbetet och ungdomspolitiken skall höras i samband med beredningen av det ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet som vart fjärde år godkänns av statsrådet. Därtill skall de unga beredas möjlighet att delta i behandlingen av ärenden som gäller ungdomsarbete och ungdomspolitik på lokal och regional nivå.

## 4.2 Existerande anvisningar för hörande

Rekommendationer som berör hörande i statsförvaltningen finns nedskrivna i olika publikationer. Nedan finns utdrag ur tre centrala publikationer, samt förvaltningens gemensamma principer för hörandet av medborgarna.

#### 4.2.1 Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner

Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner (Justitieministeriets publikation 2004:4) beskriver strukturen hos en regeringsproposition. Enligt anvisningarna skall ur den del av propositionen som behandlar ärendets beredning, framgå följande:

- vilka olika organ som deltagit i olika skeden av beredningsarbetet, samt huvuddragen i deras förslag.
- vilka remissinstanser som hörts i samband med beredningen, samt huvuddragen i deras utlåtanden.
- motiveringar till varför man kommit fram till den föreslagna lösningen, trots att remissinstanserna eventuellt intagit en avvikande ståndpunkt.

För att undvika en onödig utvidgning av propositionen skall utlåtandenas innehåll inte redogöras för i detalj. En sammanfattning utarbetad på basis av remissvaren skall också nämnas i denna del av propositionen.

#### 4.2.2 Anvisningar om konsekvensbedömning av lagförslag

Anvisningar om konsekvensbedömning av lagförslag (Justitieministeriets publikation 2007:6) kompletterar Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner och ersätter tidigare anvisningar om bedömning av konsekvenser. Publikationen utvidgar bedömning av de samhällseliga konsekvenserna till att innefatta även medborgarnas ställning i samhället samt medborgarsamhällets verksamhet. Detta är en konsekvens av kravet på att beakta medborgarorganisationernas ställning i anvisningarna för utarbetandet av propositioner (Statsrådets principbeslut som tryggar medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar, Justitieministeriets publikation 2007: 4). I Anvisningar om bedömning av konsekvenserna av lagar och andra författningar, konstateras bland annat att:

- Hörandet skall inte begränsas endast till det sedvanliga remisskedet, utan hörande och intressenternas expertis skall utnyttjas under hela beredningen.
- I begäran om utlåtanden kan speciell uppmärksamhet fästas vid konsekvensbedömning och remissinstanser kan ombes att ge synpunkter på förslaget verkningar.

- Kartläggning och bedömning av olika lösningsalternativ förbättrar olika intressenters möjligheter att delta i beredningen. Dessa kan för sin del erbjuda för beredningen väsentlig information om konsekvenser.
- Kännedom om planerade förändringar och deras konsekvenser hjälper olika målgrupper att förbereda sig på förändringar och underlättar implementeringsarbetet.
- Konsekvensbedömning och öppen redovisning av resultaten ökar beredningens och beslutsfattandets öppenhet och därmed också förtroendet för beslutsfattandet.

#### 4.2.3 Hör medborgaren – bered klokt

Handboken Hör medborgaren – bered klokt (Finansministeriet 2005) tar fasta på allmänna principer för gott hörande. Det konstateras att hörandet skall vara så omfattande som möjligt och av hög kvalitet, vilket kräver att hörandet planeras i beredningsskedet och genomförs med omsorg. Handboken tar fasta på till exempel följande kriterier för gott hörande:

- Information om beredningen bör finnas lättillgänglig, till exempel via webbsidor. Detta gäller både handlingar och kontaktuppgifter till tjänstemän.
- En kort sammanfattning av huvudpunkterna i det beredda ärendet bör finnas tillgänglig.
- För att underlätta ställningstagandet kan det vara bra att göra upp en förteckning över centrala problem och ärenden i form av frågor.
- För utlåtanden som begärs sommartid borde en längre svarstid tillåtas.
- Statliga myndigheter och tvåspråkiga kommuner bör möjliggöra hörande på finska och svenska.
- De ställningstaganden som gjorts vid ett hörande bör framgå ur ett offentligt framlagt sammandrag och även enskilda utlåtanden bör finnas tillgängliga.
- Utvärderingen av hörandet borde ingå som en del i utvärderingen av beredningen.

I handboken finns också exempel på olika former för hörande samt förvaltningens gemensamma principer för hörande av medborgarna, som i samband med politikprogrammet för medborgarinflytande undertecknades av alla ministeriers kanslichefer, Finlands kommunförbunds verkställande direktör samt fem stadsdirektörer (faktaruta 1).

### Faktaruta 1. Förvaltningens gemensamma principer för hörandet av medborgarna

#### Förvaltningens gemensamma principer för hörandet av medborgarna

##### *Utfästelse*

Tjänstemannaledningens och tjänstemännens utfästelse att höra medborgarna är viktig på alla nivåer inom förvaltningen.

##### *Resurser*

Tillräckligt med tid skall reserveras för hörandet av medborgarna. Organisationen skall planera hörandet och ordna med en tillräcklig budgetering.

##### *Timing*

Medborgarna skall höras i ett tillräckligt tidigt skede av beredningsprocessen, då möjligheten till verkligt inflytande ännu finns.

##### *Öppenhet*

Informationen från förvaltningen bör vara jämlik, lättillgänglig och så fullständig som möjligt.

##### *Klarhet*

Vid hörandet skall man berätta klart vad som kan påverkas i ärendet, och vem som fattar besluten.

##### *Täckning*

I samband med hörandet skall man säkra sig om täckningen och om att olika sätt att höra utnyttjas mångsidigt, beroende på ärendets omfattning och betydelse.

##### *Koordinering*

Förvaltningen skall samordna hörandet så att ärendena behandlas som tillräckligt stora helheter.

##### *Verkan och ansvar*

Förvaltningen har ansvar för att se till att medborgarnas åsikter utnyttjas i beredningen.

##### *Utvärdering*

Man skall följa upp och utvärdera hörandet.

### 4.3 Uppföljning och evaluering av hörande

I publikationen *Citizens as Partners* (OECD 2001) konstateras att det i OECD:s medlemsländer finns en slående obalans mellan insatserna för att förstärka förhållandet stat – medborgare, och att å andra sidan försöka evaluera dessa insatsers effekter. Trots ett intresse att förbättra evalueringskapaciteten, var det inget av medlemsländerna som vid tiden för publikationen använde sig av systematisk evaluering för att bedöma effekterna av insatserna för att förbättra tillgången till information, medborgarrespons, hörande eller aktivt deltagande.

I den finländska statsförvaltningen finns ingen systematisk uppföljning av hörandet. Finansministeriets avdelning för utvecklandet av förvaltningen har dock under åren 2005-2007 skickat ut två förfrågningar till ministerier och en till medborgarorganisationer. Förfrågningarnas syfte var att utreda vad ministerierna har gjort för att utveckla hörandet av medborgare och medborgarorganisationer samt hur medborgarorganisationerna upplever statsförvaltningens hörandep Praxis. I förfrågningarna tas bland annat fasta på ministeriernas bruk av statsrådets projektregister HARE, informationstillgängligheten på ministeriernas webbplatser, antalet remissrundor samt tillåtna svarstider och publicerandet av sammanfattningar av höranden.

### 4.4 Problem i nuläget

Trots de tidigare behandlade anvisningarna om hörandet i beredningsprocesser, har SAG i sitt arbete kunnat konstatera följande problem:

- **Korta svarstider och bristfälligt organiserade hörandetillfällen**

Under SAG:s möten och i fallstudier har vissa problem som hänför sig till hörandet varit återkommande teman. Begäran om utlåtanden och invitationer till hörandetillfällen kan sändas i ett så sent skede att man i medborgarorganisationerna inte hinner förbereda sig eller konsultera den egna organisationen. Det finns också erfarenheter av till deltagarantalet alltför stora hörandetillfällen, som inte ger utrymme för ordentligt hörande av alla parter eller verklig dialog. Bristfälligt organiserade hörandetillfällen kringskär hörandets kvalitet och kan skapa en uppfattning av att hörandet är mer symboliskt än nyttoorienterat.

Ur finansministeriets förfrågan framgår att svarstiderna för remisser varierar mycket ministerier emellan. Från medborgarorganisationernas håll konstateras att svarstiderna visserligen har förlängts, men att remissrundorna fortfarande infaller i ett alltför sent skede av beredningsprocesser. Vidare infaller remissrundorna alltför ofta under sommarperioden, då medborgarorganisationernas möjligheter att behandla ärenden och skriva utlåtanden är nedsatt.

- **Osäkerhet gällande hörandets representativitet**

Medborgarorganisationer upplever ofta en osäkerhet gällande hur olika organisationer väljs ut för att bli hörda och hur urvalet motiveras med tanke på representativitet och erhållandet av en tillräcklig mångfald av synpunkter inom ett sakområde.

- **Bristande kännedom om hur hörandet beaktas i beredningen och beslutsfattandet**

Medborgarorganisationernas erfarenheter av att bli hörda varierar stort. Mindre organisationer kan ha ett behov av att oftare bli hörda av myndigheter, medan andra organisationer kan uppleva sig bli tillfrågade till och med för ofta. Gemensamt för medborgarorganisationerna förefaller vara en känsla av att det är svårt att få reda på hur hörandet beaktats i den fortsatta beredningen. Det finns tydligt brister i informationen om hörandets effekter.

- **Uppföljning av hörandep Praxis och informationstillgänglighet saknas**

Uppföljning och evaluering av hörande sammanhänger nära med frågor om transparens. Idag sker evalueringen av hörandet på sin höjd som en del av annan uppföljning. Detta försvårar en långsiktig uppbyggnad av hörandets och interaktionens kvalitet inom ministerierna. För evaluering av vad som uppnåtts med insatser för en mer transparent statsförvaltning eller en bättre hörandep Praxis, skulle mer regelbunden uppföljning behövas. SAG har arbetat med hjälp av olika fallstudier, vilka också varit informativa, men på basis av dessa är det svårt att dra allmängiltiga slutsatser om hörandet och informationstillgängligheten inom statsförvaltningen. Förutom fallstudier har SAG under sin mandatperiod i samband med seminarier, utbildningsmoduler och möten, fått ta del av en mängd utsagor, vilket bidragit till att forma en bild över centrala problem. Finansministeriets förfrågan har också varit en god informationskälla. I allmänhet råder ändå en brist av empiri inom området. För att kunna identifiera god interaktionspraxis skulle det behövas mer systematisk uppföljning och koordinering.

- **Samlade anvisningar för hörande saknas**

I SAG:s fallstudier av hörande har det framkommit att tjänstemän inte alltid är medvetna om existerande instruktioner och anvisningar för hörande. De tidigare nämnda publikationerna av justitieministeriet behandlar inte direkt hörandets kvalitet, utan snarare 1) hur hörandet och samarbetet med intressenter skall redogöras för i regeringspropositioner samt 2) hörandet som en del av bedömningen av ett förslags konsekvenser. Hör medborgaren – bered klokt

fokuserar uttryckligen på hörandet, men är uppbyggd så att den inte fungerar som en direkt checklista för tjänstemän som planerar hörandeprocesser. Principerna i handboken har en rekommenderande karaktär och är inte bindande. SAG:s fallstudier tyder på att tjänstemän dessutom nödvändigtvis inte känner till handboken.

Trots ovan nämnda brister i ministeriers hörandep Praxis, har SAG:s fallstudier även konstaterat exempel på beredningsprocesser där goda och mångsidiga metoder för hörande har använts. Finansministeriets förfrågan tyder inte heller på en försämring inom området; snarare på en förbättring vad gäller svarstider för utlåtanden. Hörandets kvalitet förefaller dock variera stort. Medan det delvis används goda metoder för att höra medborgarorganisationer, finns det även klara brister i hur höranden genomförs.

## 4.5 Förslag till åtgärder

- **Konkreta arrangemang för hörande bör planeras så att tillräckliga svarstider och väl organiserade hörandetillfällen kan garanteras**

Hörandet bör alltid gagna en beredningsprocess och fungera som informationskälla för likaväl det beredande organet som för intressenterna. Detta ställer vissa krav på planerandet och genomförandet av både skriftligt och muntligt hörande. I ett för sent skede utskickade invitationer och begäran om utlåtanden borde undvikas. Europeiska kommissionens miniminormer för samråd och dialog nämner strävan efter att skriftliga utlåtanden garanterades minst åtta veckors svarstid och att information om möten sänds ut senast 20 arbetsdagar i förväg. OECD uppger Nya Zeeland, Storbritannien, Sverige och Schweiz som länder där 12 veckors svarstid är normen för skriftliga utlåtanden (OECD 2007). Enligt SAG borde man även i Finland konsekvent följa svarstider på minst 8 – 12 veckor. Kortare svarstider borde utgöra undantag, vilka alltid bör motiveras. Under sommarperioden borde svarstiderna ytterligare förlängas.

Till deltagarantalet stora hörandetillfällen borde undvikas. Genom tidig distribution av bakgrundsmaterial inför hörandet, kan presentationer förkortas och diskussionen förlängas. I samband med hörandetillfällen borde deltagarna också ges möjligheten till skriftliga kompletteringar.

- **Tidigt hörande och involverande via arbetsgrupper bör bli vanligare metoder för ministeriers medborgarorganisationssamarbete**

För reellt inflytande och konstruktiv dialog borde hörandet företas redan i ett tidigt beredningsskede. Olika metoder för hörande borde då alltid övervägas;

likväl möjligheten att inom en och samma beredningsprocess använda sig av flera olika metoder för hörande. Medborgarorganisationerna har framhållit vikten av deltagandet i arbetsgrupper. Remisser, hörandetillfällen eller elektroniskt hörande kan inte kompensera för graden av dialog och informationsutbyte som deltagandet i arbetsgrupper medför. Tidigt hörande utesluter inte remissförfarandet i ett senare skede av beredningen.

- **Hörandets syfte och val av dem som hörs bör motiveras**

I samband med alla former av hörande borde det så långt som möjligt klargöras vad som är syftet med hörandet; vilka specifika sakområden man vill ha synpunkter på och vad som kan påverkas genom hörandet. I vissa fall kan färdiga frågor användas för att underlätta svarandet och analysen av svaren.

Också urvalet av dem som hörs borde kort kunna motiveras och speciell uppmärksamhet borde fästas vid att inte begränsa hörandet endast till större paraplyorganisationer eller till organisationer som ministeriet vanligtvis hör. Även mindre organisationer, lokala och regionala organisationer, svenskspråkiga organisationer och olika minoritetsorganisationer borde beaktas med tanke på representativitet och insamlandet av en tillräcklig mångfald synpunkter. I samband med hörandet kan respondenter också ombes att uppge ytterligare instanser eller personer som borde tillfrågas. Motiverandet av valda instanser kan också hjälpa beredarna själva att klargöra vad som är syftet med hörandet.

- **Medborgarorganisationer och allmänheten bör informeras om hur hörandet påverkat beredningen och beslutsfattandet**

Till god förvaltningssed hör att både skriftligt, muntligt och elektroniskt hörande alltid sammanfattas. Sammanfattningarna borde vidare vara offentligt tillgängliga och tillkännages respondenterna. Ur sammanfattningar, regeringspropositioner eller annan kommunikation borde det alltid framgå hur hörandet har påverkat beredningen och beslutsfattandet. Eventuella ändringar som gjorts på basis av erhållna synpunkter borde då motiveras, likaså borde det motiveras varför hörandet eventuellt inte lett till förändringar. I synnerhet då hörandet företas i ett tidigt beredningsskede borde man om möjligt redogöra för kommande skeden i beredningsprocessen.

- **Ministerierna bör utse samrådsansvariga**

Väl planerade, ändamålsenliga och väl genomförda hörandeprocesser kräver både kunskaper och personalresurser. Erfarenhetsbaserad kännedom om olika aspekter på hörande bör därför ses som ett kompetensområde i sig. Uppföljning av hörandet i ministerier, samt delvis också rådgivning och planering i

samband med hörandeprocesser, bör handhas av därtill utsedda samrådsansvariga.

En utsedd samrådsansvarig skulle samla in information om det egna ministeriets hörandeprocesser, till exempel svarstider för remissutlåtanden, vilka andra metoder för hörande som använts i ministeriet, samt i vilken utsträckning och på vilka sätt ministeriet informerat om ärenden under beredning. En samrådsansvarig skulle också vara en naturlig kanal för respons i ärenden som berör hörande och informationstillgänglighet. Även om huvudansvaret för hörandet ligger hos beredande tjänstemän, kunde en samrådsansvarig ha en rådgivande roll i planeringen av hörandeprocesser och informationstillfällen. Deltagandet i konkret planering skulle försäkra att uppföljningsresultat tillgodoses i praktiskt beredningsarbete.

Information om hörande, informationstillgänglighet och respons från intressenter och medborgare kunde årligen samlas från olika ministerier och sammanställas. Årliga skriftliga rapporter om hörandet i ministerierna skulle skapa öppenhet beträffande ministeriernas förfarande samt fungera som jämförelseunderlag för evalueringar och förbättringsåtgärder.

Utsedda personer med ansvar för samrådsärenden finns bl.a. i statsförvaltningen i Storbritannien och i Estland samt i Helsingfors och Tammerfors kommuner (faktarutorna 2 och 3).

## Faktaruta 2. Samrådsansvariga i Storbritannien

### Samrådsansvariga i Storbritannien

I Storbritannien finns i ministerier utnämnda samrådsansvariga (consultation co-ordinator), vilka har i uppgift att övervaka efterlevnaden av anvisningar för hörande, att följa upp det egna ministeriets hörandep Praxis samt att fungera som rådgivare för tjänstemän som genomför höranden. De samrådsansvarigas uppgifter fokuserar sig på skriftligt hörande, dvs. remisser.

Ministeriernas samrådsansvariga utgör ett nätverk som övervakas av Better Regulation Executive, som har ett tväradministrativt ansvar för bättre reglering inom statsförvaltningen. Nätverket samlas regelbundet för att underlätta spridningen av god praxis.

Uppgiften som samrådsansvarig är inte en heltidsbefattning utan utgör normalt mellan en tredjedel och hälften av den totala arbetstiden. Deltagande i konkret planering av höranden varierar likaså. Tväradministrativ uppföljning begränsas till att följa upp efterlevnaden av kravet på 12 veckors svarstid för skriftliga utlåtanden. Kvantitativ information om skriftliga utlåtanden har årligen rapporterats av Better Regulation Executive, tillsammans med några exempel på god praxis från olika ministerier.

### Faktaruta 3. Samrådsansvariga i finländska kommuner

#### Samrådsansvariga i finländska kommuner

I både Helsingfors och Tammerfors finns befattningar för samrådsansvariga (vuorovaikutussuunnittelija). I Helsingfors fungerar samrådsansvariga vid stadsplaneringskontoret och ansvarar tillsammans med stadsplanerare för planering och förverkligande av växelverkan och informering. Till uppgifterna hör allmänt utvecklande av praxis för växelverkan, men också praktiska uppgifter såsom att ordna invånarkvällar. De samrådsansvariga samarbetar också med stadsplaneringskontorets kommunikationsenhet angående webbsidor och tidningen Stadsplanering. Invånarnas åsikter behandlas noga och förmedlas till stadsplaneringsnämnden.

I Tammerfors stads koncernförvaltning fungerar en kommundemokratienhet, med uppgift att förbättra kommuninvånarnas möjligheter till deltagande. Stadens samrådsansvariga arbetar inom denna enhet och ansvarar för verksamheten av samarbetsorganen Alue-Alvari, vilka fungerar i västra och södra Tammerfors. Samarbetsorganen består av invånare, föreningar och andra aktörer, vilka bistås av ett myndighets- och expertnätverk som förser gruppen med området berörande ärenden för behandling. Samarbetsorganet för västra Tammerfors producerade under sitt första verksamhetsår 2007 en rapport om utvecklandet av servicenätverk.

Kommundemokratienheten upprätthåller också beredningsforumet Valma, som ger användaren möjligheten att kommentera ärenden som är under beredning för olika nämnder. Åsikterna skickas vidare till ansvariga beredare och användaren har möjlighet att enligt valbara intresseområden få e-postutskick om kommande ärenden. I webbplatsens materialbank finns sammanfattningar av kommentarer till tidigare behandlade ärenden och webbplaten har också en "valmanakka", ur vilken framgår datum för olika förtroendeorgans kommande möten. På stadens webbplats finns också en länk till "medborgarkiosken", där kommuninvånare kan ställa korta frågor som besvaras av ansvariga tjänstemän.

- **Konkretare anvisningar för organiserandet av hörande bör utarbetas**

Konkreta anvisningar för organiserandet av hörande bör finnas samlade i form av en tillräckligt kortfattad checklista. Checklistan bör kunna fungera som ett praktiskt hjälpmedel vid planeringen och genomförandet av höranden. Vissa nyckelkriterier kunde dessutom ha en bindande karaktär för att effektivare förankra anvisningarna i beredningsprocesser. En konkret och tämligen kortfattad checklista kunde i samband med begäran om utlåtanden alltid hänvisa till för att öka förfaringsättens transparens och för att visa att goda kriterier för hörande efterföljs. En checklista för hörande bör inte begränsa sig endast till skriftligt hörande. SAG har tagit fasta på några centrala aspekter på hörandet som borde ingå i en dylik checklista (faktaruta 4). Faktaruta 5

innehåller därtill råd om hörandetillfällens tillgänglighet med tanke på funktionshinder.

I Storbritannien finns anvisningar för hörande samlade i Code of Practice on Consultation (Better Regulation Executive 2008). Publikationen sammanfattar anvisningar för hörande i punktform under sju huvudkriterier. Anvisningarna introducerades 2001 och har nu reviderats för andra gången, efter en omfattande redogörelse över hörandet i statsförvaltningen. Anvisningarna fokuserar sig på skriftligt hörande, dvs. remisser. Utöver tidigare behandlade anvisningar finns goda förslag till anvisningar för hörande också i Hör medborgaren – projektets slutrapport (Finansministeriets arbetsgruppspromemoria 2001).

#### **Faktaruta 4. Praktiska råd för hörande**

##### **Praktiska råd för hörande**

1. Hörandet av intressenter borde gärna företas redan i tidigt beredningsskede, då möjligheter till påverkan ännu finns. Med tanke på hörandets ändamålsenlighet borde olika metoder för hörande alltid övervägas.
2. Hörandet bör trygga god representativitet inom sakområdet och får inte automatiskt begränsa sig endast till stora organisationer eller instanser som vanligtvis hörs.
3. I samband med hörandet bör man alltid klargöra hörandets syfte, eventuella områden där respondenters åsikter och erfarenheter är av speciell betydelse, kontaktuppgifter med tanke på frågor och kommentarer, samt tidtabeller för den fortsatta beredningen.
4. Hörandet kan ofta med fördel genomföras med hjälp av färdiga frågor för att underlätta både svarandet och analys av svaren. Utrymme för fria formuleringar bör också reserveras. Även muntliga hörandetillfällen kan beredas genom färdiga frågor.
5. Muntliga hörandetillfällen bör alltid möjliggöra genuin diskussion och får därför inte vara för omfattande till deltagarantalet; deltagarna kan exempelvis delas in i mindre grupper. Genom att deltagarna i förväg, och i tillräckligt god tid tillkännages behövligt material, kan kortare presentationer hållas och utrymme för diskussion förlängas. I samband med muntliga hörandetillfällen borde intressenter ges möjlighet till skriftliga kompletteringar.
6. Begäran om utlåtanden bör i normalfall förses med en svarstid på minst 8-12 veckor; under sommarperioden i regel längre än så. Även invitationer till hörandetillfällen bör ge deltagarna tillräcklig tid till att förbereda sig.
7. Hörandet bör alltid dokumenteras. Genom tillkännagivanden och offentligt tillgängliga sammandrag, borde intressenter och allmänheten alltid informeras om hur hörandet har påverkat den fortsatta beredningen och beslutsfattandet.

- **Forumet ”dinasikt.fi” bör utvecklas så att det är ändamålsenligt för hörande av medborgarorganisationer**

Metoder för elektroniskt hörande har potential att erbjuda ett relativt effektivt sätt att inhämta åsikter och kommentarer beträffande ärenden som är under beredning. Elektroniskt hörande i sig har tillämpats en tid inom förvaltningen. Ett exempel är diskussionsforumet ”dinasikt.fi”. Denna metod lämpar sig enligt SAG särskilt för att höra enskilda medborgare i ärenden som direkt påverkar dem. Det är mer utmanande att tillämpa denna typ av hörande i större och mer komplicerade frågor. För att höra organisationer – och särskilt med tanke på att i samband med beredningsprocesser kunna tillvarata den sakkännedom organisationer har på sina respektive områden – är elektroniskt hörande via forumet ”dinasikt.fi” i sin nuvarande form dock inte en ändamålsenlig metod. Det finns behov av ett forum var organisationer skulle kunna registrera sig och på så sätt ta ställning till aktuella frågor.

EU-kommissionen har i juni 2008 upprättat ett frivilligt register där intresseorganisationer kan anmäla sig och redogöra för sin verksamhet, inklusive ekonomiska uppgifter om organisationerna. I och med registreringen förbinder sig organisationerna till en uppförandekodex och kan anmäla sitt intresse för att bli varslade om aktuella samråd inom olika politikområden. På kommissionens portal för offentliga samråd – ”din röst i Europa” - finns ofta skilda svarsställen för enskilda personer, icke-statliga organisationer och myndigheter. Organisationer ombes att redogöra för sin representativitet och uppmuntras till att registrera sig. Inlägg som inte redogör för en organisations representativitet kan behandlas som enskilda personers inlägg. Registrerade och oregistrerade organisationers inlägg kan också publiceras separat.

- **Ett nytt forum ”dinide.fi” eller ”tealoite.fi” bör grundas**

Ett nytt forum ”dinide.fi” eller ”tealoite.fi” skulle ge möjlighet för organisationer och medborgare att framföra idéer och förslag som skulle kommenteras av tjänstemän och således utgöra en metod för att ta tillvara kreativitet i beredningsarbetet. I faktaruta 3 redogörs kort för beredningsforumet Valma och ”medborgarkiosken” vilka finns på Tammerfors stads webbplats.

## Faktaruta 5. Beakta även funktionshinder vid hörande

### Beakta även funktionshinder vid hörande

**För att hörandetillfällen skall bli mera tillgängliga** för personer med funktionshinder bör följande saker beaktas redan i planeringskedet då tillfället arrangeras:

- fysisk tillgänglighet; ramper och hiss, att hjälpmedel och/eller ytterligare en person förutom deltagaren rymms fysiskt
- eluttag för utrustning, god belysning och tillräckligt med avställningsyta
- med en bra hörteknik (d.v.s. teknik som förstärker tal) blir det lättare att uppfatta tal
- dålig akustik och en bullrig miljö leder till stress och trötthet och gör det svårare att följa med
- induktionsslinga

**Det är till fördel för alla deltagare** om dessa faktorer beaktas. En funktionshindrad kan dock förutom det ovannämnda behöva ytterligare utrustning eller stöd för att kunna delta. Därför kan denna dessutom ha behov av eller ha med sig följande:

- personligt stöd, t.ex. stödperson eller kontaktperson
- en ledsagare; t.ex. en personlig assistent eller en lehdhund
- en tolk; t.ex. skrivtolk eller teckenspråkstolk

### Om följande åtgärder vidtas möjliggörs ett bredare deltagande:

- klara instruktioner och spelregler stöder alla och underlättar kommunikation och interaktion, särskilt för personer med sociala och kognitiva svårigheter. Det bästa resultatet uppnås om dessa fås på förhand
- tänk på formuleringar och ordval; förklara väsentliga facktermer och använd visuella stöd och sammanfattningar
- om det används föreläsare som håller sitt inlägg på ett annat språk än åhörarnas modersmål bör materialet finnas tillgängligt på finska och svenska, alternativt bör det finnas tolkning
- en tillräcklig svarstid ger möjlighet för personer med funktionsnedsättning att inhämta stöd för att ta del av materialet
- om hörandet förverkligas i form av ett allmänt hörandetillfälle bör talarna uppmärksammas på att hålla ett långsammare taltempo
- en text är lättare att läsa om den är skriven med ett sans-serif teckensnitt (ex: arial, verdana)
- genomgång av material kan underlättas om det också finns som en textfil eftersom man då också kan lyssna på den med lämplig utrustning.
- regelbundna pauser

Slutligen kan personer med funktionsnedsättning behöva ytterligare service och stöd. Personer med kognitiva och psykiska funktionsnedsättningar kan behöva lättläst material. För en del funktionshindrade är större samlingar ett hinder. I dessa fall måste det finnas en möjlighet att lämna in åsikter på annat sätt än att personligen delta i tillfället eller att samlingen delas i mindre grupper. Att beakta individuella behov kan även innebära t.ex. att bli intervjuad i stället för att lämna in en skriven text.

## 5 Nya mekanismer och strukturer

Som en del av sitt mandat har SAG också granskat olika nya mekanismer och strukturer för ett bättre samarbete mellan ett större antal samhällsaktörer. **Nätverkssamarbete** och **spelregelsprocesser** kan ses som försök att behandla bredare politikområden med hjälp av tvärsektoriell organisering. **Medborgarorganisationsstrategier** har utarbetats i en del finländska ministerier för att se över det egna ministeriets samarbete med organisationerna.

### 5.1 Samarbete i nätverk

Kommissionen för hållbar utveckling och Landsbygdspolitiska samlingsgruppen utgör två finländska exempel på organisering genom nätverk för att arbeta med frågor som berör, är beroende av och i sig påverkar ett flertal policyområden.

#### 5.1.1 Kommissionen för hållbar utveckling

Frågan om en institutionalisering av arbetet för hållbar utveckling aktualiserades globalt i och med miljökonferensen i Rio 1992. Som ett nationellt led i den globala processen tillsattes i Finland 1993 Kommissionen för hållbar utveckling med uppgift att fungera som en förmedlande länk mellan olika internationella processer för hållbar utveckling och det nationella arbetet, att koordinera Finlands politik på området samt att fungera som ett diskussionsforum. Hållbar utveckling är ett omfattande policyområde och tangerar så gott som alla grenar av förvaltningen. Eftersom det också varit nödvändigt att engagera parter utanför förvaltningen har det inneburit att kommissionen varit relativt stor.

Arbetsministern är för närvarande kommissionens ordförande, uppdraget har tidigare handhållits av statsministern. Dessutom är varje regeringsparti företrätt med åtminstone en minister – vissa riksdagsmän ingår likaså som medlemmar. I kommissionen ingår även representanter för samtliga ministerier, för olika ämbetsverk samt för över 30 olika organisationer. Det relativt stora antalet medlemmar i kommissionen återspeglar den övergripande natur som arbe-

tet med hållbar utveckling har. Varje sammanträde, till vilka såväl ordinarie medlemmar som ersättare inbjuds, koncentrerar sig i allmänhet på ett specifikt tema. Arbetet i kommissionen styrs av ett arbetsprogram som görs upp för varje mandatperiod. Utöver sina ordinarie sammanträden arrangerar kommissionen exempelvis seminarier till vilka deltagare utanför kommissionen bjuds in.

Kommissionen bistås av en generalsekreterare samt några tjänstemän vid miljöministeriet, men sekretariatet består därutöver även av andra tjänstemän vid olika ministerier som tillsammans bildar ett nätverkssekretariat. Sekretariatet bereder de ärenden som behandlas av kommissionen.

Medlemmarna i sekretariatet utnämns av kanslichefen vid miljöministeriet och ansvarar i regel vid sina respektive ministerier för ärenden som berör hållbar utveckling. Medlemmarna i sekretariatet handhar uppdraget inom ramen för sina ordinarie tjänster. Detta tvärsektoriella nätverk förefaller lämpligt då koordineringen av frågor om hållbar utveckling inte låter sig begränsas till ett ministeriums ansvarsområde utan förutsätter expertis från flera olika områden.

Kommissionen för hållbar utveckling fungerar som en nationell knutpunkt i ett relativt omfattande nätverk av aktörer som på olika sätt arbetar med och berörs av strävan att främja hållbar utveckling. Kommissionens roll som koordinerande organ förstärks av dess storlek – då arbetet omfattar ett stort antal myndigheter och organisationer är det väsentligt att kunna binda ihop alla till ett gemensamt arbete och en gemensam agenda.

Kommissionens roll och funktion bygger på det nätverk den kan skapa och upprätthålla mellan ett stort antal olika aktörer. Eftersom hållbar utveckling inte entydigt hör till något enskilt förvaltningsområde och inte begränsas till den offentliga sektorn är det av vikt att exempelvis informationen effektivt kan röra sig mellan olika aktörer.

### 5.1.2 Landsbygdspolitiska Samarbetsgruppen (YTR)

Under de senaste 20 åren har betydelsen av samarbete mellan statsförvaltningen, organisationer och företag ökat på alla samhällsområden. Landsbygdspolitiken kan beskrivas med en ”bred” dimension som omfattar insatser och åtgärder inom ett flertal olika politikområden. Den snäva eller tvärgående dimensionen utgörs av arbetsformer vars syfte är landsbygds- och regionalutveckling såsom: byaverksamhet, politiska program, specialprogram inklusive landsbygdspolitiska helhetsprogrammet, landskapsprogram och EU-programinstrument. Vid tiden för Finlands EU inträde var en allmän uppfattning att EU:s program skulle ersätta de inhemska åtgärderna, men så har det inte varit – det viktigaste är fortfarande det som sker inom den ”breda” dimensionen. För att helheten skall fungera samt insatser och åtgärder ge resultat måste alla aktörer vara eniga och arbeta för gemensamma målsättningar.

YTR tillsätts vart tredje år av statsrådet och består av representanter för många myndigheter och organisationer. Organisationernas roll har accentuerats under de 2-3 senaste gångerna som gruppen tillsatts. Gruppen har en generalsekreterare samt sekreterare på deltidsbasis i de organisationer som ingår i gruppen. Till YTR hör också ett antal temagrupper. Temagruppernas mandat är inte knutna till YTR:s mandat utan de är i regel längre.

År 1988 skrevs det första Landsbygdspolitiska helhetsprogrammet. Sedan starten har 5 program utarbetats. YTR utarbetar programmet och ansvarar för att verkställa det. Programmet är till sin natur sektoröverskridande och är inte låst vid ett ministerium.

Man kan tala om ett landsbygdspolitiskt nätverk – man räknar med att ca 500 personer direkt ingår i det. Det är frågan om: YTR och dess sekretariat, temagrupperna, lokala verksamhetsgrupper, nya föreningar och sällskap, landsbygdssektionerna inom landskapens samarbetsgrupper, institutioner som utför landsbygdsforskning, regionala centra för företagstjänster och kompetenscentra.

### 5.1.3 Slutsatser

Såväl Kommissionen för hållbar utveckling som Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen är intressanta exempel på samarbete genom nätverk. Organen knyter på ett relativt flexibelt sätt ihop ett stort antal olika aktörer både inom och utanför förvaltningen. Grupperna har i sin uppbyggnad möjlighet att på olika sätt inkludera och verkar alltså inte exkluderande. Organen kan sägas ta vara på nätverk som finns på sina respektive områden och främjar samtidigt uppkomsten av nya nätverk. Kommissionen för hållbar utveckling och Landsbygdspolitiska samarbetsgruppen kunde därför betecknas som nätverk av nätverk. Nätverken möjliggör exempelvis spridning av information, uppkomsten av en gemensam syn på olika frågor och koordinering av åtgärder. Fördelarna med nätverksmodeller har inte fullt ut realiserats men erbjuder utvecklingsmöjligheter i fråga om interaktion mellan organisationer och myndigheter.

## 5.2 Medborgarorganisationsstrategier

Ministergruppen för reform av statens centralförvaltning rekommenderade i sin slutrapport (Finansministeriet 2002) att ministerierna skall skapa systematiska procedurer för att säkerställa hörandet av medborgare och medborgarorganisationer. I fyra pilotministerier påbörjades arbetet för att gå igenom det egna ministeriets handlingsätt inom området. Medborgarorganisationsstrategier, eller redogörelser som kan klassas som sådana, har sedermera skapats i inrikes-, utrikes-, justitie-, social- och hälsovårds-, samt det tidigare arbets-

ministeriet. Nyligen har även undervisningsministeriet tillsatt en arbetsgrupp för skapandet av en medborgarorganisationsstrategi.

### 5.2.1 Inrikesministeriets medborgar- och medborgarorganisationsstrategi

Inrikesministeriet tillsatte i april 2005 en arbetsgrupp för att bereda verksamhetsprinciper för ökandet av medborgarnas möjligheter till deltagande och påverkande i ministeriets verksamhet. Strategiförslaget behandlades på hösten av avdelningschefsmötet, varefter förslaget skickades ut på remiss till 193 instanser, varav 88 returnerade svar. Strategin publicerades i december 2005.

Enligt Inrikesministeriets medborgar- och medborgarorganisationsstrategi (Inrikesministeriets publikationsserie 38/2005) förverkligas medborgarorganisationernas påverkningsmöjligheter primärt via remissförfarandet. Enligt ministeriets lagberedningsanvisningar skall av utlåtanden i regel göras en sammanfattning och ifall betydande förändringar skett under remissrundan, skall en ny remissrunda ordnas. Tillräcklig tid skall tillåtas både skriftliga utlåtanden och förberedning inför muntliga hörandetillfällen. Språklagen skall beaktas i beredningen av remissrunder. Förfarandet gällande hörande och remisser finns också i avdelningarnas resultatavtal.

I strategin nämns att ministeriet årligen skall ordna ett informationstillfälle för medborgarorganisationer, där det redogörs för lagstiftnings- och utvecklingsprojekt som är under beredning eller planering. På ministeriets webbplats finns möjligheten att anmäla sig för profilerade e-postutskick och få anmälan då ett projekts sidor uppdateras. Samma gäller nyhetsmeddelanden för valfritt sakområde. Kännedom om allmänna principer för hörande och delaktighet infogas som en del av introduktions- och tilläggsutbildning. Medborgarorganisationsstrategin skall utvärderas med två års mellanrum, i samband med vilket medborgarorganisationer tillfrågas om åtgärdsförslag. I strategin finns utskrivet vilka avdelningar som ansvarar för olika åtgärder och en förteckning på över 200 intressentgrupper finns som bilaga. Som andra bilaga finns en sammanfattning av kommentarer från strategiförslagets remissrunda.

## 5.3 Deklarationer, styrdokument och spelregelsprocesser

I flera länder har det publicerats deklARATIONER eller styrdokument om principer och riktlinjer för utvecklandet av statsförvaltningens och civilsamhällets förhållande. I Finland kan förvaltningens gemensamma principer för hörandet av medborgarna ses som en sådan deklARATION. I Estland, Kanada och i olika delar av Storbritannien har man utarbetat mer omfattande styrdokument för spelregelsprocesser som uttryckligen gäller förhållandet mellan förvaltningen och civilsamhällets organisationer. DeklARATIONER och spelregels-

processer behandlades redan i SAG:s mellanrapport (Finansministeriet 2007). Nedan redogörs för några centrala drag hos spelregelsprocesserna i England och Estland.

### 5.3.1 Engelska Compact

Engelska Compact on Relations Between Government and the Voluntary and Community Sector publicerades 1998 som ett styrdokument som beskriver grundprinciper för ett bättre förhållande mellan statsförvaltningen och tredje sektorns organisationer i England. Principerna har vidareutvecklats i fem publikationer med regler för god praxis inom olika områden.

Reglerna för god praxis innehåller förpliktelser för båda sektorerna. Den offentliga sektorn förbinder sig bland annat till att beakta frivilligsektorns självständighet, se till god informationstillgänglighet och tidigt hörande, samt förse frivilligsektorn med möjligheter att delta i programplanering. Frivilligsektorn förbinder sig bland annat till att skapa kvalitetsstandarder och uppvisa god redovisningspraxis, befrämja förutsättningar för frivilligarbete, samt höra sina egna intressenter och samarbeta sinsemellan med tanke på hörande. Ovan nämnda publikationer och i dem ingående principer har skapats i samråd mellan statsförvaltningen och frivilligsektorns organisationer.

Huvudansvaret för uppföljning av hur Compacts principer implementerats ligger idag hos tre parter:

- Compact Voice representerar frivilligsektorn i implementeringen av styrdokumentets principer och består av både permanent och cirkulerande representation från olika organisationer.
- Office of the Third Sector vid Cabinet Office har en tvärsektoriell uppgift att inom statsförvaltningen främja offentlig praxis som möjliggör en fungerande tredje sektor. Kontakten till andra departement går via nätverk av kontakttjänstemän av högre och lägre rang.
- Commission for the Compact fungerar som ett oberoende offentligt organ som har i uppgift att uppfölja förverkligandet av principerna, uppehålla kontakter och sprida god praxis inom båda sektorerna. Kommissionen påbörjade sitt arbete på våren 2007.

Årliga möten ordnas för att granska framsteg och anta en tvåårig åtgärdsplan. Dokumentation av mötet fungerar också som rapport till parlamentet. Lokala Compacts finns idag i näst intill alla engelska kommuner.

### 5.3.2 Estniska EKAK (Koncept för utvecklandet av civilsamhället)

EKAK är ett styrdokument som beskriver principer för offentliga sektorns och civilsamhällets samarbete i formandet och implementerandet av offentlig policy samt i uppbyggandet av civilsamhället. Initiativet till styrdokumentet kom från civilsamhällets organisationer och dokumentet godkändes av parlamentet 2002. Att styrdokumentet fick parlamentets godkännande har bedömts som nyttigt med tanke på medborgarorganisationers möjlighet att hänvisa till dokumentets politiska förbindelse. Parlamentariskt hörande om EKAK:s implementering har ordnats i två omgångar.

En kommitté med representation från både ministerier och civilsamhällets organisationer tillsattes 2003 för implementerandet av EKAK. Kommitténs arbete försvårades dock av lågt politiskt intresse, svaga resurser och oklara roller och ansvarsområden; exempelvis hade deltagande tjänstemän inte fullmakten att fatta bindande beslut. Kommittén förnyades 2007 då ministerierna började representeras av högre tjänstemannaledning.

Implementeringskommittén för EKAK deltog 2005 i skapandet av statsrådets principer om god praxis för deltagande. Upprättandet av en fond för utvecklandet av civilsamhället år 2007 har också varit ett resultat av implementeringen. I allmänhet har EKAK också lyckats skapa mer bestående ramar för dialog och planering mellan den offentliga sektorn och medborgarsamhällets organisationer.

### 5.3.3 Bedömning av spelregelsprocesser

Spelregelsprocesser har haft effekten av att synliggöra förhållandet mellan förvaltningen och civilsamhällets organisationer. Utarbetandet av styrdokumentet har föranletts av ett brett konsulterande av organisationer och i båda ovan nämnda fall har det skapats strukturer eller samarbetsorgan för implementering och spridning av principerna i styrdokumentet. I både England och Estland har högre tjänstemän involverats via samarbetsorgan eller nätverk, med syfte att förankra styrdokumentets principer i ministeriernas förfaringssätt.

Det är svårt att bedöma huruvida spelregelsprocesserna i högsta allmänhet förbättrat verksamhetsförutsättningarna för civilsamhällets organisationer eller deras förhållande gentemot förvaltningen. SAG har förhållit sig med en viss skepsis till idén om att medborgarorganisationer och offentliga organisationer på lika villkor kunde förbinda sig till att följa principer eller regler för samarbete. Engelska Compact lägger vidare stor tyngd på organisationernas roll som tjänsteproducenter, vilket leder till att frågor om finansiering och upphandling blir viktigare i förhållande till frågor om hörande och påverkan.

## 5.4 Förslag till åtgärder

- **Alla ministerier bör ha strategier för samarbete med medborgarorganisationer**

Det är önskvärt att alla ministerier hade medborgarorganisationsstrategier och att också medborgarorganisationer deltog i utarbetandet av strategierna. Strategierna borde även uppdateras till exempel en gång per regeringsperiod. Strategiarbetet gör det möjligt för ministerier att gå igenom sina egna förfaringsätt samt att uppdatera informationen om de för det egna ministeriet väsentliga medborgarorganisationerna. En väl utarbetad och offentligt framlagd strategi utgör för medborgarorganisationerna en informationskälla om vilka slags principer som styr ministeriets intressentgruppssamarbete, samt vilka slags förfaringsätt ministeriet förbundet sig till. Kravet om beaktandet av medborgarorganisationernas ställning i ministeriernas strategier följer tidigare beslut i regeringens kvällsskola i oktober 2005 och i regeringens principbeslut från 2007. I finansministeriets och justitieministeriets gemensamma projekt för att förbättra interaktionspraxis inom statsförvaltningen (HAVU), kommer man bland annat att ur existerande strategier kartlägga de bästa exemplen på god praxis, samt uppdatera ifrågavarande ministeriers egna förfaringsätt.

- **Samarbete i nätverk bör utvecklas**

Olika former av tvärsektorielt samarbete inom ramen för breda och öppna nätverk gör det möjligt att involvera ett större antal aktörer och att uppnå en bredare organisatorisk förankring samtidigt som man kan ta tillvara en stor sakkunskap. Detta lämpar sig särskilt för omfattande politikområden som går över flera förvaltningsområden och där en långsiktig dialog och samarbetsformer är av betydelse.



## 6 Kompetensuppbyggnad

### 6.1 Behovet av utbildning

Det blev tidigt i SAG:s arbete tydligt att utbildning för såväl myndigheter som medborgarorganisationer skulle vara en nyckelfaktor i att förbättra interaktion mellan myndigheter och medborgarorganisationer.

Medborgarorganisationernas behov av utbildning i medborgarinflytande har konstaterats i Medborgarsamhället 2006 – kommissionen som verkade inom ramen för politikprogrammet för medborgarinflytande under regeringen Vanhanen I. Kommissionen föreslog i sin slutrapport (Justitieministeriets publikation 2005:14) bland annat att 100.000 organisationsaktiva skall utbildas som ett led i att aktivera medborgarsamhället i Finland. Inom politikprogrammet för medborgarinflytande konstaterades även ett behov av utbildning för tjänstemän. Inom SAG-projektets arbete har det framkommit att det finns ett uttalat behov av att öka de svenska medborgarorganisationernas systematik och professionalism i samverkansfrågor genom fokuserade utbildningsmoduler.

### 6.2 Möjliga organiseringsformer för utbildning

Eftersom SAG-projektets resultat, modeller och material bildar en huvudstomme i de planerade utbildningsaktiviteterna, kommer huvudfokus att ligga på den statliga nivån, det vill säga samverkan och interaktion mellan riksorganisationer (centralförbund och motsvarande) och den statliga förvaltningen (ministerier och myndigheter på riksnivå).

I huvudsak kan utbildning som gäller hörande mellan medborgarorganisationer och myndigheter organiseras på tre olika sätt: intern utbildning, tillämpad utbildning på aktuella fallstudier och utbildning organiserad i moduler.

#### 6.2.1 Intern utbildning inom organisationer respektive förvaltningen

En medborgarorganisation kan ordna intern utbildning för sina anställda och förtroendevalda. De facto kan man se normalt styrelsearbete, t.ex. att skriva

och behandla remisser från myndighetshåll, som en elementär form av utbildning. Till dags dato saknas det ett systematiskt utbildningsutbud för interna utbildningar inom organisationerna specifikt kring olika hörande och samverkansformer med myndigheter. Aaro Harjus utredning Aktiivisten kansalaisten Suomi (JM 11/2004) innehåller en bilaga på befintliga exempel på organisationsutbildningar år 2004, men dessa tar endast i begränsad utsträckning upp frågor om samarbete med myndigheter.

Exempel på tjänstemannautbildning finns inom alla ministerier, exempelvis i form av kurser för nya tjänstemän och för tjänstemän som bereder ärenden. I inrikesministeriets medborgarorganisationsstrategi fastställs att frågor om hörande och deltagande skall ingå i denna utbildning. Detta borde gälla samtliga ministerier.

### 6.2.2 Tillämpade utbildningar på aktuella fallstudier

Utbildningar kring hörande och samverkan kan ordnas enligt principen *learning-by-doing*, det vill säga genom att utföra en reell hörandeprocess och sedan utvärdera vad man lärt sig, både från organisations- och myndighetshåll. Lärdomarna framkommer då i samband med utvärderingen, som kan vara exempelvis:

- **diagnostisk**; utvärderingen ger en diagnos över förhållanden vid ett specifikt tillfälle,
- **summativ**; utvärderingen granskar en längre tidsperiod eller exempelvis ett projekt som helhet,
- **formativ**; utvärderingen ser på ny kunskap, förändrade handlingsmönster och omprövade värderingar.

Tillämpade utbildningar och reella fallstudier är en naturlig och informell utväg att integrera en ömsesidig inlärningsprocess både hos medborgarorganisationer och myndigheter. Villkoret är dock att själva tillämpningen och utvärderingen sker på ett demokratiskt, systematiskt och kvalitativt sätt. Val av metod för samverkan inverkar i hög grad på slutresultatet, liksom även tid, resurser och inklusion av olika medborgargrupper.

SAG-projektet har producerat en rad fallstudier, vars erfarenheter kunde användas när nya projekt och beredningar planeras i framtiden. En annan möjlighet är att använda tillämpade utbildningar som organiseringsform när hörandetillfällen verkställs på lägre nivå (regionalt och lokalt).

### 6.2.3 Utbildning organiserad i moduler

Organiseringen i utbildningsmoduler kan ses som ett sätt att systematisera information, erfarenhet och kunskap om hörande och samverkan mellan medborgarorganisationer och myndigheter. Modulindelningen möjliggör ett tematiskt upplägg, ger klarare avgränsningar och målbeskrivningar, samt kan erbjudas enskilt i form av delmoduler eller som en helhet. Dessutom kan erfarenheter från interna och tillämpade utbildningar tillgodogöras.

De aktuella SAG-utbildningsmodulerna är indelade i två profiler: en basmodul samt några valbara specialmoduler. Modulerna särskiljer inte på målgrupperna, dvs. organisationsaktiva och tjänstemän. Innehållet bygger i hög grad på SAG-projektets kunskapsbas, men kompletteras även med föreläsare och material från andra källor.

## 6.3 Svenska Studiecentralens utbildning för interaktion

Svenska Studiecentralen planerade och genomförde våren 2008 en utbildningsmodul med namnet ”Kurs i interaktion mellan myndigheter och medborgarorganisationer”. Utbildningen genomfördes som en kurs med två närstudietillfällen. Kursens målgrupp var dels tjänsteinnehavare vid ministerier och statliga myndigheter och dels verksamhetsledare inom medborgarorganisationer samt personer inom organisationerna med ansvar för intressebevakning. Kursens målsättning var:

- att deltagarna skulle erhålla principiella och praktiska baskunskaper om samverkan mellan medborgarorganisationer och myndigheter på rikspanet.
- att deltagarna skulle uppfatta de kontextuella möjligheterna och avgränsningarna för samverkan.
- att öka det horisontella erfarenhetsutbytet mellan olika organisationer och förvaltningsgrenar.

Kursen samlade ca 30 deltagare. Deltagarna företrädde i huvudsak olika finlandssvenska centralorganisationer, men även några tjänstemän deltog. Föreläsarna framgår av bilaga 2. Deltagarnas utvärdering av interaktionskursen gav överlag positiva omdömen. Deltagarresponsen var genomgående god. Kursen betecknades exempelvis som en ”mångsidig helhet” med ”god och avspänd stämning”.

En viktig slutsats av utbildningen är att det är viktigt att organisera gemensamma utbildningar för tjänstemän och organisationsrepresentanter. Många respondenter uppgav att möjligheten att träffa och lära sig förstå sina samarbetspartners förutsättningar och utgångspunkter hörde till kursens viktigaste behåll-

ning. Responsen visade också att det finns ett mycket stort behov av utbildning i olika former kring frågor om interaktion och samverkan mellan organisationer och myndigheter. I dag saknas systematisk ledarskapsutbildning för organisationsledare, såväl personal som förtroendevalda. En annan konklusion är behovet av utbildning i juridiska frågor och frågor beträffande utvärdering av hörande och interaktion.

## 6.4 Förslag till åtgärder

SAG:s arbete tydliggör vikten av ett större utbildningsutbud för såväl organisationsrepresentanter som tjänstemän. En kontinuerlig och systematisk satsning på kompetensutveckling för både tjänstemän och organisationsaktiva är bland de viktigaste åtgärderna för att förbättra förmågan och beredskapen för interaktion och samverkan.

På basis av erfarenheterna och resultaten av SAG:s arbete anordnar HAUS Kehittämiskeskus OY (ett statsägt bolag för utbildning och utveckling) en pilotkurs i hörande och interaktion mellan myndigheter och frivilligorganisationer i oktober 2008. Kursen riktar sig framförallt till tjänstemän i ledande positioner.

Erfarenheterna av SAG:s arbete visar att det finns relativt stora skillnader i organisationernas beredskap och resurser för interaktion med myndigheter. En framtida uppgift för medborgarorganisationernas utbildningsanordnare och särskilt studiecentralerna är att noggrannare kartlägga utbildningsbehovet inför kommande utbildningsinsatser. Studiecentralerna borde ta initiativ till att utveckla webbaserade verktyg, forum och resursplatser som ett stöd för lärandet. Detta arbete kunde för att uppnå synergier ske i samarbete med utvecklingen av elektroniskt hörande inom statsförvaltningen.

I fråga om framtida utbildningsinsatser är det även viktigt att större vikt fästs vid att göra olika anvisningar för hörande och kontakt med medborgarorganisationer mer kända bland tjänstemän. Man bör i introduktionsutbildningen för nya tjänstemän och i utbildningen av lagberedare och föredragande i statsrådet även fästa vikt vid helt konkreta aspekter på hur ett hörande organiseras och olika metoder för att höra organisationer.

- **Tjänstemannautbildning som fokuserar på samarbete med organisationer bör utvecklas**

Existerande utbildningar för tjänstemän bör ta upp anvisningar och principer för interaktion med medborgarorganisationer för att göra dem kända. Det behövs samtidigt utbildning för tjänstemän i hur höranden konkret ordnas och olika metoder att höra medborgare. I ledarskapsutbildning för tjänste-

män måste man ta upp frågor om hörande och samarbete med medborgarorganisationer.

- En organisationsledarutbildning som inkluderar samarbete med myndigheter bör etableras

Studiecentralerna borde i samråd med sina medlemsorganisationer initiera och etablera en organisationsledarutbildning som inkluderar frågor om samarbete med myndigheter som en väsentlig del. Samtidigt finns det ett behov av att utveckla nya medel och resurser för utbildning i interaktion inom ramen för den fria bildningens statsandelssystem.



## 7 Organisationsinternt samarbete

### 7.1 Medborgarorganisationer i Finland

Det finns ca 127 000 registrerade föreningar i Finland. Dessa organisationer räknar enligt uppgift sammanlagt med över 15 miljoner medlemmar. Inom detta fält utförs årligen över 123 miljoner timmar frivilligt arbete av ca 655 000 personer. Frivilligheten är en väsentlig faktor i fråga om medborgarorganisationernas uppbyggnad. Till frivillighetens dimensioner hör för det första att de som agerar inom organisationerna till största delen är volontärer, som inte får betalt för sina insatser och för det andra att medlemskapet i organisationerna är frivilligt – man ansluter sig och avgår frivilligt. Medborgarorganisationsfältet i Finland är mycket heterogent. Mångfalden mellan och inom medborgarorganisationerna är en av deras viktigaste kännetecken och styrkor.

### 7.2 Några särdrag hos de finlandssvenska organisationerna

De finlandssvenska organisationerna är mindre än sina finska systerorganisationer. Resursmässigt är de ofta i en underlägsen position. Att mer beror på få personer är sårbart och riskfyllt för organisationen. Att kunna göra sig hörd i frågor som är viktiga utgående från organisationens värderingar innebär att man måste vara en expert på området. I en liten organisation med få medarbetare är det i praktiken ofta svårt att specialisera sig då man är tvungen att behärska lite av allt.

Småskaligheten underlättar å andra sidan kontakten mellan organisationerna och innebär att tröskeln för samarbete är låg eller att information relativt snabbt rör sig mellan organisationerna. I små organisationer är informations- och beslutsgången samt administrationen i övrigt ofta smidigare än i större organisationer. Det kan även vara lättare att upprätthålla kontakt med lokalnivån i en mindre organisation, vilket ur organisationsdemokratiskt per-

spektiv är särskilt viktigt. Den vertikala kommunikationen gör det möjligt att lyfta fram sina medlemmars erfarenheter.

Mindre organisationer ställs lätt inför ett avgörande om självständig verksamhet kontra medlemskap inom större organisationer, där majoritetsspråket normalt är finska. I fråga om hörande av finlandssvenska organisationer är det viktigt att stora och riksomfattande organisationer internt utvecklar mekanismer för att höra sina medlemsorganisationer, inklusive svenskspråkiga avdelningar.

Finlandssvenska organisationer har ofta goda möjligheter att upprätthålla kontakter till Sverige, vilket är en fördel för dessa organisationer. Kontakter till och impulser från Sverige är nödvändiga, för att berika det svenska språket i Finland, men de ger också de finlandssvenska organisationerna nya idéer och vidgade perspektiv. Organisationerna kännetecknas också i viss mån av en regional dragkamp, som dock även kan ha en vitaliserande inverkan.

Många allmänna utvecklingstendenser gäller även de finlandssvenska medborgarorganisationerna. I och med en i och för sig nödvändig professionaliserad verksamhet påverkas det frivilliga element i organisationerna. På nationell- och förbunds nivå har det dock alltid varit nödvändigt med professionell personal. Som inom andra organisationer uppfattas individualiserade livsstilar och engagemang för ensaksfrågor hota det tidigare vanligare ”livslånga deltagandet”. Då frivilligorganisationers medlemsantal minskar, har den ”passiva” kategorin av årsavgiftsbetalande medlemmar också minskat i förhållande till andelen aktivare medlemmar. Men 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 både forskning och 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.

### 7.3 Organisationernas struktur

En undersökning om de finlandssvenska organisationernas interna organisation utkom i början av 2008. Rapporten ”*Vem älskar ett förbund*” är en utredning om relationerna mellan lokal, regional och centralnivå i vissa finlandssvenska organisationer.

Skribenterna konstaterar att det är varje organisations egen sak att ta ställning till existerande strukturer. Verksamheten är huvudsaken, inte administration, men en illa fungerande organisationsstruktur kan göra det svårt att hålla motivationen uppe för att få folk att engagera sig, en otidsenlig organisation kan

vara ett problem när organisationen får eller åtar sig nya uppgifter. Internt har förbunds-nivån i organisationerna två uppgifter: ansvar på ett övergripande plan för innehållet i rörelsens verksamhet, vision, ideologi och servicefunktioner för lägre nivåer i organisationen. Externt är förbundet rörelsens röst och ansikte utåt. Utvecklingen förefaller gå mot en förstärkning av förbunds-nivån. Lokalföreningarna är överlag rätt nöjda med förbunds-nivån, de vill ha en svenskspråkig förbunds-nivå. Det finns en efterfrågan på hjälp med uppgifter som är tunga för lokalnivån: juridiska frågor, ekonomi, projektförvaltning etc.

Distrikt/regionalnivån framstår som den mest heterogena i undersökningen. Regionala organisationer utan personal uppfattas inte som tillräckligt effektiva. Den regionala nivån har även delvis påverkats av ny teknologi: den tidigare viktiga informationsförmedlande funktionen har minskat som en följd av e-post och internet. Uppgiften att samordna lokal verksamhet och arrangera regionala samlingar har också avtagit. Att nivån har en roll att spela påvisas dock av att en dylik efterfrågas i de organisationer där den saknas.

## 7.4 Organisationsdemokrati

Organisationsdemokrati är en viktig faktor i diskussionen om samverkan mellan myndigheter och medborgarorganisationer. Det är dels viktigt att en organisation lyssnar lyhört på fältets röst för att kunna vara ett effektivt språkrör i de frågor som berör organisationens värderingar och verksamhetsprofil (*voice*-funktionen). Och dels är det väsentligt att organisationen återkopplar resultaten från samverkan med förvaltningen i det egna utvecklingsarbetet inom organisationen (*service*-funktionen).

Organisationsdemokrati i samband med hörandeprocesser handlar åtminstone om följande frågor:

- **Demokratiskt ledarskap:** Är hörandesvaren tillräckligt brett förankrade, eller formuleras de av en snäv organisationselit?
- **Organisationskultur och struktur:** Är organisationskulturen öppen och transparent? Finns det strukturella hinder för att få sin röst hörd? Hur inkludera informella, lösa nätverk och nya sociala rörelser?
- **Resursfrågor:** Finns det tillräckliga personella, kompetensmässiga och finansiella resurser för att delta i hörandetillfällen?

Demokratin bör inom en medborgarorganisation fungera både som styrelseform och livsform:

- **Demokratin som styrelseform (*de jure*):** Organisationens styrdokument, paragrafer och annan skriftlig dokumentation beskriver fördelningen av makt och ansvar. Detta är en viktig, men inte tillräcklig förutsättning för en demokratisk styrning.

- Demokratin som livsform (*de facto*): Även om en organisation formellt är demokratisk, kan den i praktiken – *de facto* - fungera mycket odemokratiskt. All demokratisk styrning av organisationer bör beakta den informella styrningen och den praktiska utformningen ”på verkstadsgolvet”.

## 7.5 Förslag till åtgärder

De finlandssvenska organisationerna inom de flesta sektorer är mindre och har mindre resurser än sina finskspråkiga systerorganisationer, vilket självfallet kringskär deras möjligheter att i praktiken påverka. Medan en verksamhetsledare i en svenskspråkig organisation i praktiken kan ha största delen av intressebevakningen på sitt bord kan det i motsvarande finskspråkiga organisation finnas en hel avdelning för intressebevakning. Exemplet, hämtat ur SAG:s arbete, är visserligen något tillspetsat men illustrerar att det finns kännbara skalkillnader. Det finns självfallet även finskspråkiga organisationer som är små, men det finns inte, på några undantag när svenskspråkiga organisationer som är stora i den här bemärkelsen (här avses organisationer med ett intressebevakande mandat).

Ett svar på problemet med bristande resurser är särskilt för de svenskspråkiga organisationerna att fördjupa sitt samarbete i fråga om intressebevakningsverksamhet. Ett fördjupat samarbete skulle bygga på de relativt goda kontakterna som redan finns mellan organisationerna och således organiskt söka bygga på existerande strukturer mellan organisationerna.

Det har framgått av SAG:s arbete att finskspråkiga organisationer med svenskspråkiga medlems- eller underorganisationer inte känner till de särskilda finlandssvenska omständigheterna eller behoven som kan finnas på olika områden. En slutsats är således att de svenskspråkiga organisationerna bör fördjupa sina kontakter med dessa organisationer. 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 större finskspråkiga organisationerna, som är aktiva påverkare.

Ofta är det inte praktiskt möjligt för stora takorganisationer att internt höra sina medlemsorganisationer eller olika regionala nivåer inom organisationen på grund av begränsad svarstid. Interna mekanismer och processer för att höra bredare kretsar inom organisationerna blir i framtiden tack vare tekniken lättare att utveckla. En metod som används särskilt inom större organisationer är detaljerade handlingsprogram som fastslår organisationens ståndpunkt i olika frågor. En annan möjlighet som kunde utnyttjas i större utsträckning är samarbete mellan olika organisationer i form av gemensamma utlåtanden och höranden. Det är exempelvis inte ovanligt att en organisation i arbetsgrupper

och andra organ representerar ett större organisationskluster. Någon form av motsvarighet till de konsultationskoordinatorer som föreslås för ministerierna skulle även vara värdefulla som ett samarbete mellan flera organisationer och även bidra till effektivare samsarbetsstrukturer mellan organisationerna.

- **Samarbetet mellan organisationer med gemensamma intressen bör utvecklas**

Ett utvidgat horisontellt samarbete mellan organisationer med gemensamma intressen kan förbättra deras förmåga att samarbeta med myndigheter. Organisationernas samarbete bör fördjupas i syfte att vinna synergifördelar i utnyttjandet av nätverk och resurser.

- **Organisationerna bör utveckla system för att främja internt hörande**

I fråga om hörande av resursmässigt svaga organisationer är det viktigt att deras paraplyorganisationer utvecklar interna mekanismer för att höra sina medlemsorganisationer.

**BILAGA 1****Föredrag och presentationer vid SAG:s sammanträden och seminarier**

Ulla-Maj Wideroos, Andra finansminister, 2.6.2006

Berndt Lindholm, Justitiedepartement, Sverige, 2.6.2006

Tage Ginström, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund, 2.6.2006

Kjell Herberts, Institutet för Finlandssvensk Samhällsforskning,  
Åbo Akademi, 2.6.2006

Seppo Niemelä, Politikprogrammet för medborgarinflytande, 2.6.2006

Leo Stranius, Jordens Vänner, 12.12.2006

Berndt Nordman, Natur och Miljö, 12.12.2006

Lea Vatanen, Justitieministeriet, 9.5.2007

Johanna Nurmi, Finansministeriet, 9.5.2007

Pentti Arajärvi, utredningsman, 14.6.2007

Katju Holkeri, Finansministeriet, 18.9.2007

Sari Aalto-Matturi, Justitieministeriet, 17.10.2007

Mari Kiviniemi, Förvaltnings- och kommunminister, 1.11.2007

Lars-Erik Olsson, Ersta Sköndal Högskola, Sverige 1.11.2007

Urmo Kübar, Network of Estonian Nonprofit Organizations, Estland  
1.11.2007

Sauli Rouhinen, Miljöministeriet, 1.11.2007

Mette Hjaere, Center for frivilligt socialt arbejde, Danmark, 1.11.2007

**BILAGA 2****Föreläsare vid SSC:s kurs i interaktion våren 2008**

Marja Granlund, Finansministeriet, 12.3.2008 och 16.4.2008

Johanna Nurmi, Finansministeriet, 12.3.2008

Henrik Hägglund, Svenska social- och kommunalhögskolan, 12.3.2008

Annika Lindblom, Miljöministeriet, 12.3.2008

Björn Wallén, Svenska Studiec centralen, 12.3.2008 och 16.4.2008

Sebastian Gripenberg, Svenska Studiec centralen, 12.3.2008 och 16.4.2008

Marion Fields, Centralförbundet för Studieverksamhet, 16.4.2008

Frank Johansson, Amnesty, 16.4.2008

Siv Sandberg, Åbo Akademi, 16.4.2008

Sari Aalto-Matturi, Justitieministeriet, 16.4.2008

### BILAGA 3

#### Källförteckning

Citizens as Partners. Information, consultation and public participation in policy-making. OECD 2001.

<http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/4201131E.PDF>

Code of Practice on Consultation. Better Regulation Executive, Department for Business Enterprise and Regulatory Reform. Crown Copyright 2008.

<http://www.peopleandparticipation.net/display/Participationlibrary/Code+of+Practice+on+Consultation+-+HM+Government+July+2008>

Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England. Crown Copyright 2008.

<http://www.thecompact.org.uk/information/100023/publications/>

EKAK - Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon.

<http://www.siseministeerium.ee/29949>

Europeiska kommissionen. Din röst i Europa – samråd.

[http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_sv.htm)

Europeiska kommissionen. Register över intresseorganisationer.

<https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=sv#sv>

Finlands kommission för hållbar utveckling.

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=4427&lan=sv>

Hallituksen esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

<http://www.om.fi/uploads/u2215tn.pdf>

Harju, A. Aktiivisten kansalaisten Suomi. Keskustelunavaus järjestöllisen koulutuksen tehostamisesta. Oikeusministeriön julkaisu 2004:11.

<http://www.om.fi/1146646862053>

Hör medborgaren – bered klokt! Handbok för tjänstemän och tjänsteinnehavare. Finansministeriet 2005.

[http://www.vm.fi/vm/sv/04\\_publicationer\\_och\\_dokument/01\\_publicationer/04\\_utvecklande/20050330Hoermed/93921.pdf](http://www.vm.fi/vm/sv/04_publicationer_och_dokument/01_publicationer/04_utvecklande/20050330Hoermed/93921.pdf)

Indicators of Regulatory Management Systems. OECD working papers on public governance 2007/4. OECD 2007.  
[www.oecd.org/dataoecd/10/25/39608950.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/10/25/39608950.pdf)

Inrikesministeriets medborgar- och medborgarorganisationsstrategi 2006-2007. Inrikesministeriets publikationsserie 38/2005.  
[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/E2010691BAD33869C22570DE002D83B2/\\$file/382005.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/E2010691BAD33869C22570DE002D83B2/$file/382005.pdf)

Kohti aktiivista kansalaisuutta. Kansalaisyhteiskunta 2006 – toimikunnan raportti. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:14.  
<http://www.om.fi/34782.htm>

Konsekvensbedömning av lagförslag – anvisningar. Justitieministeriets publikation 2008:3.  
<http://www.om.fi/sv/Etusivu/Parempisaantely/Vaikutustentarviointi/Saado-sehdotustenvaikutustentarviointiohjeet>

Korsgaard, O. Poetisk demokrati – Om personlig dannelse og samfundsdannelse. Gads Forlag. Köpenhamn. 2001.

Kuule kansalaista - hankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 2001.  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/04\\_hallinnon\\_kehittaminen/16818\\_fi.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/16818_fi.pdf)

Landsbygdspolitikens samarbetsgrupp - YTR  
<http://www.landsbygdspolitik.fi/index.phtml?l=sv&s=75>

Reform av statens centrala förvaltning. Ministergruppens slutrapport. Finansministeriet 28.6.2002.  
[http://www.vm.fi/vm/sv/04\\_publicationer\\_och\\_dokument/01\\_publicationer/04\\_utvecklande/20020628Reform/27623.pdf](http://www.vm.fi/vm/sv/04_publicationer_och_dokument/01_publicationer/04_utvecklande/20020628Reform/27623.pdf)

SAG – samarbetsgruppen. Mellanrapport. Finansministeriet arbetsgruppspromemorior 3/2007.  
[http://www.vm.fi/vm/sv/04\\_publicationer\\_och\\_dokument/01\\_publicationer/04\\_utvecklande/20070329SAGsam/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/sv/04_publicationer_och_dokument/01_publicationer/04_utvecklande/20070329SAGsam/name.jsp)

Sandberg, S. & Berg, K. Vem älskar ett förbund En utredning om relationerna mellan lokal, regional och central nivå i nio finlandssvenska organisationer. Åbo Akademi. 2007.  
<http://www.kulturfonden.fi/files/pdf/forbundklar.pdf>

Yhteenveto ministeriöiden vastauksista kansalaisten kuulemista koskeeseen kyselyyn. Valtiovarainministeriö, Hallinnon kehittämisosasto. 25.9.2007.

[www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20070927Yhteen/KUKA\\_kysely-yhteenveto.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20070927Yhteen/KUKA_kysely-yhteenveto.pdf)





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

35b/2008  
Finansministeriets publikationer  
september 2008

ISSN 1459-3394  
ISBN 978-951-804-861-2 (hft.)  
ISBN 978-951-804-862-9 (pdf)

TEMATA FÖR  
FM:S  
PUBLIKATIONSSERIE:

Budgeten  
Utvecklande av förvaltningen  
Kommunerna  
Styrning och  
redovisningsskyldighet  
Finansmarknaderna  
Ekonomiska och  
finanspolitiska  
översikter  
Statens arbetsmarknadsverk  
Beskattning