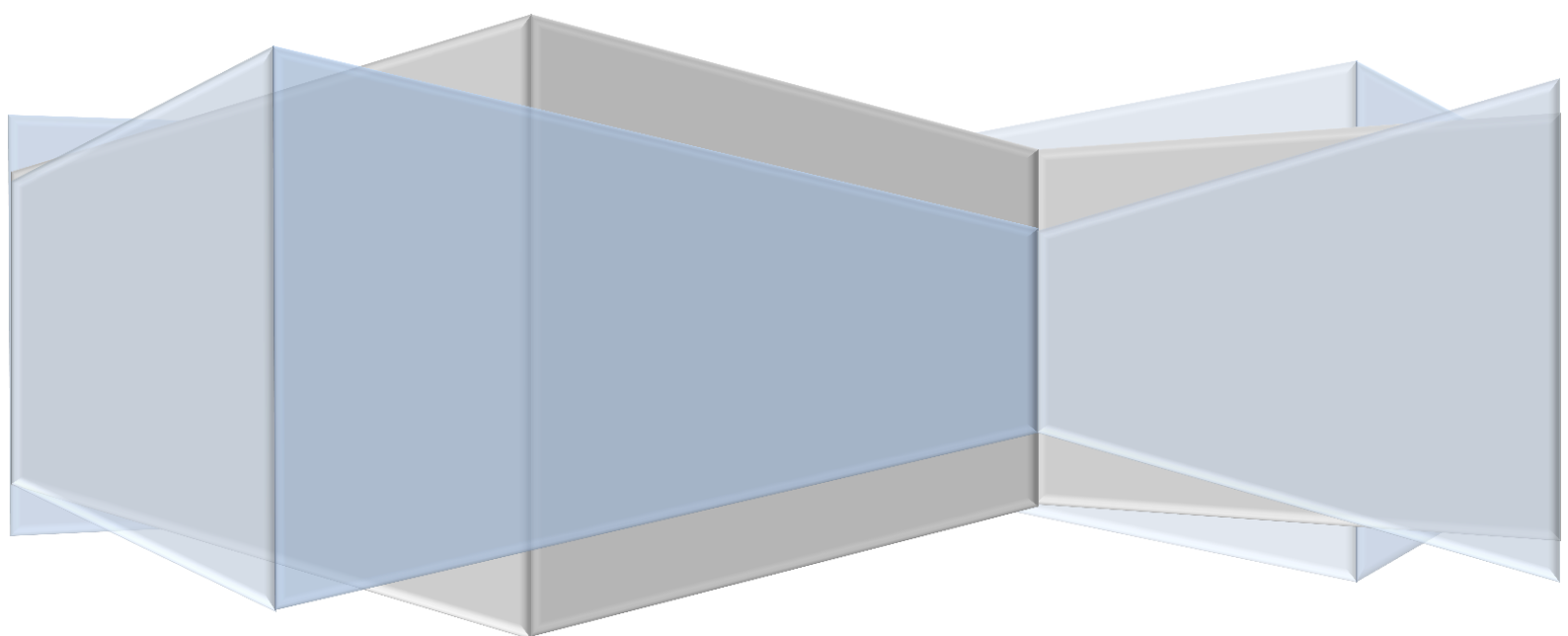


Om Överenskommelserna Min Historia

Christer Hallerby



Förord

Jag var statssekreterare i Integrations- och Jämställdhetsdepartementet okt 2006 – okt 2010. Inom departementet låg bland annat ansvaret för det som till en början kallades för folkrörelsepolitiken men som mer och mer kom att betecknas som en politik för det civila samhället. Under den här perioden slöts två Överenskommelser mellan regeringen och idéburna organisationer, dels inom det sociala området och dels inom integrationsområdet. I detta dokument ger jag min berättelse om Överenskommelserna, om bakgrunden, hur de kom till och min egen medverkan. Men framförallt är mitt syfte att lyfta fram Överenskommelserna som en levande process där den dialog som ledde fram till undertecknandet bara var början till en utveckling där förhoppningsvis det civila samhället tar allt större plats och allt större ansvar. Det finns dock både hot och möjligheter i den fortsatta processen. Jag tar upp några av dem.

Skillinge i november 2010
Christer Hallerby

Inledning

En statssekreterares fokus och huvudsakliga ansvar är att se till att departementet levererar det som regeringen och statsrådet behöver för att genomföra sin politik. Men jobbet är alldeles för politiskt för att man ska klara det bra, utan egna ideologiska drivkrafter.

För mig har det varit högt prioriterat att föra en politik som gör det möjligt för det civila samhället, med den ideella sektorn som kärna, att successivt ta allt mer plats i samhället. I den här politiken har Överenskommelsen mellan regeringen och de idéburna organisationerna på det sociala området från oktober 2008 och den i våras tillkomna motsvarande Överenskommelsen på integrationsområdet haft centrala roller.

I denna korta skrift vill jag berätta en del om bakgrunden till Överenskommelserna och om hur de kom till. Mitt huvudsakliga syfte är dock att peka på hot och möjligheter i framtiden. För Överenskommelsernas undertecknande innebar endast "slutet på början". Det är endast genom framtida utveckling de kan komma att spela en riktigt stor roll i omskapandet av samhället. Men då måste den fortsatta utvecklingsprocessen kunna drivas vidare med kunskap, engagemang och ändamålsenliga resurser.

När jag skriver detta har det bara gått ett par veckor sedan jag lämnade regeringskansliet. Egentligen bör det väl gå lite längre tid innan man sätter sig och skriver ner reflektioner och synpunkter. Detta för att perspektiven och erfarenheterna ska hinna sjunka in och framförallt för att inte trampa gamla medarbetare och nytillträdde efterträdare på tårna. Men jag är orolig för att det är allt för få som förstår vad Överenskommelserna handlar om och att förankringen hos en del centrala politiker och regeringstjänstemän är för dålig. De jag jobbat tillsammans med för att ro Överenskommelserna i hamn är oerhört engagerade. Men den kretsen är relativt smal. Vi har helt enkelt inte lyckats sälja in Överenskommelserna till alla centrala aktörer på det sätt jag skulle önska.

Det är nu två år sedan den första Överenskommelsen undertecknades. Den andra årliga uppföljningskonferensen arrangeras i Stockholm den 2 december 2010. Detta är mitt bidrag till de fortsatta processerna med utveckling, utvärdering och uppföljning.

Politisk och ideologisk grund

När Integrations- och Jämställdhetsdepartementet etablerades efter Alliansens valseger 2006, så fick vi folkrörelsefrågorna (som politikområdet då hette) på köpet. Det fanns väldigt lite förberett i dokument och handlingsplaner.

Flera av Alliansens partier har en tydlig folkrörelsebakgrund, men för många idag aktiva politiker handlar det mer om en allmän välvilja mot folkrörelser och ideella organisationer, än att se dessa som en dynamisk förändrande kraft i samhället. Om vi undantar idrottsrörelsen så är folkrörelser mer något som anses tillhöra det förgångna, knappast något som ses som en kraft att räkna med i globaliseringens tidevarv. Alliansens valplattform "Nytt hopp för Sverige" inför valet 2006 gav inte så mycket mer vägledning än att man tyckte det var viktigt med ett livaktigt föreningsliv.

Det finns dock hos Alliansens alla partier en grundläggande positiv syn på välgörenhet och ideellt engagemang. De flesta allianspolitiker – dock inte alla – vill stimulera välgörenhet genom att införa en avdragsrätt för gåvor. Det finns också ett stöd, uttryckt i till exempel folkpartiets program, för att öka utrymmet för ideellt engagemang inom vård och omsorg, utbildning, kultur och bistånd.

I regeringsförklaringen 2006 använde sig statsministern dock av en betydligt mer långtgående formulering än vad Alliansen gjort tidigare:

”Grunden för trygghet och gemenskap läggs i ett starkt civilt samhälle såsom föreningsliv, idrottsrörelser, kyrkor, samfund, och ideella organisationer. Solidariteten i de offentliga välfärdssystemen är ett komplement till ett samhälle som i högre grad präglas av medmänsklighet, ansvarstagande och idealitet.

Ett starkt civilt samhälle är också grunden för en stark demokrati. Ett ökat samarbete mellan den offentliga, privata och ideella sektorn är nödvändigt för att utveckla vårt samhälle.”

Det var denna text jag valde att ta fasta på i det fortsatta arbetet med folkrörelsepolitiken. Det är ganska typiskt att den aldrig, så vitt jag vet, har återupprepats i den här typen av grundläggande dokument. Det fanns två nyckelformuleringar ”solidariteten i de offentliga välfärdssystemen är ett komplement” samt ”ett ökat samarbete mellan den offentliga, privata och ideella sektorn är nödvändigt”. Det var till stor hjälp flera gånger i det kommande interna beredningsarbetet med Överenskommelserna i regeringskansliet, att kunna hänvisa till dessa två meningar.

Jag hade under min tid som konsult före 2006 bollat idéer med ett par av våra större ideella organisationer om hur man vid sidan av den offentliga och den privata sektorn, skulle kunna utveckla det civila samhället till en stark tredje kraft i samhällsutvecklingen, bl.a. annat som leverantör av välfärdstjänster. Frågorna handlade i hög grad om hur man skulle kunna utveckla varumärken med ideellt engagemang och hur man i organisationerna skulle kunna kombinera professionalism och idealitet. Det ledde aldrig till några mer omfattande projekt men tankefröet var sått. Jag hade också som ordförande i den liberala biståndsorganisationen SILC under 1990-talet sett hur den ideella sektorns engagemang förnyade det svenska biståndet.

Jag är övertygad om att det civila samhället i Sverige, liksom överallt, har en stark potential att utvecklas. Det bör kunna utgöra en dynamisk kraft i samhällsutvecklingen och absolut tillhöra framtiden i minst lika hög grad som historien. Det finns flera skäl till att föra en politik som möjliggör för det civila samhället att ta allt större plats. Jag fick tillfälle att utveckla dessa i ett tal på Europarådets konferens i Sigtuna ”Forum for Democracy” i juni 2007:

- Många människor vill göra gott; ställa upp för sina medmänniskor; hjälpa till där det behövs; aktivera barn och ungdomar; göra en insats för äldre. Den ideella sektorn är en kanal för allt detta engagemang, ser till att det tas tillvara och inte faller på hälleberget. Människors ideella engagemang innebär ett enormt värdeskapande i samhället som inte alltid går att utläsa i bruttonationalprodukt och tillväxt.

- En demokrati behöver många röster. Samhällsdebatten blir torftig om den bara ska föras av politiker och journalister. De ideella organisationerna är starka och viktiga röstbärare, som inte sällan för talan för svaga grupper som ensamma skulle ha svårt att tränga genom mediebruset. "Särintressen" och "kravmaskiner" är negativt laddade etiketter som används ibland, men de behövs i en levande demokrati.

- Civilsamhällets alla organisationer skapar värde – både ideellt och professionellt. Värdeskapandet är lika viktigt vare sig det är rent ideellt som Scoutkåren i Rosengård, professionellt som Ersta Diakoni eller en blandning som Röda Korset. När vi nu dessutom ska ersätta de tidigare offentliga monopolerna med konkurrens och mångfald, är det viktigt att marknaderna inte utvecklas till privata oligopol. Med fortsatt offentlig finansiering har civilsamhällets organisationer goda förutsättningar att bli viktiga aktörer inom till exempel vård och omsorg. Det borgar också för engagemang, omtanke och nytänkande.

- Civilsamhället är en arena för utbildning i demokrati och demokratiska processer. Medlemsinflytandet innebär att diskussion och debatt samt beslut måste ske i ordnade former. Engagemang inom civilsamhället leder ofta till ett bredare demokratiskt engagemang och till ett aktivt medborgarskap. Den amerikanske statsvetaren Robert Putnam har i sina studier, bland annat "Making Democracy Work", visat vad ett levande civilsamhälle betyder för en aktiv demokrati.

Detta är mycket tunga argument för en regering, inte minst en liberal sådan, att ha en stark politik för det civila samhällets utveckling. Men det gäller att "hålla tungan rätt i mun". Statsmakterna ska inte gå in och styra och ställa i det civila samhället. Dess självständighet och oberoende är fundamentala inslag i en demokrati. Det måste handla om en politik som skapar förutsättningar och möjliggör. Det handlar om att utveckla en politik inte "för" utan "med" det civila samhället. Företrädare för sektorn bör kunna delta aktivt själva utan att för den skull komprometteras genom att sitta i politikernas knä. Det är här Överenskommelserna kommer in som ett viktigt verktyg.

Idéfasen

Tanken på en överenskommelse med den ideella sektorn började växa i mitt huvud under november – december 2006. Jag läste en del om brittiska "Compact" och även om exempel från andra länder som Estland och Danmark. Jag började bolla med demokratienheten på departementet som då var ansvarig för folkrörelsefrågorna. De var genast med på noterna.

Vi hade också några uppvaktningar om folkrörelsepolitiken under den tidsperioden. Viktigast var de med Göran Pettersson från Forum för Frivilligt Socialt Arbete och Lars Pettersson från Famna. De undrade bägge särskilt vad formuleringen om ökat samarbete i statsministerns regeringsförklaring betydde. När jag ser tillbaka, så står det utom allt tvivel, att just den formuleringen hade avgörande betydelse för att "kicka igång" tankeprocessen. När jag inte hade något bra svar till herrarna Pettersson vid dessa första kontakter, så blev jag tvungen att fundera ut något. De folktoparter som varit med och skrivit regeringsförklaringen kunde inte ge någon vidare vägledning.

Jag har inte gjort några större efterforskningar i hur texten i regeringsförklaringen kom till, inte heller varför den inte återkommit i senare motsvarande dokument. När jag frågade under beredningen av 2007 års regeringsförklaring, fick jag svaret, att allt inte behöver upprepas. Det statsministern sa 2006 gäller för hela mandatperioden. Det tog jag till mig och återupprepade i många kontakter med det civila samhällets representanter. Men mot den bakgrunden tycker jag det är anmärkningsvärt att det inte finns en antydning om vare sig Överenskommelserna eller samarbete i den regeringsförklaring som inledde den nya mandatperioden för några veckor sedan. Jag återkommer till detta längre fram under rubriken "hot".

Väsentligt under den tidiga delen av idéfasen var också ett samtal jag hade med Lars Bryntesson, tjänstledig från en post som departementsråd på departementet. Lasse var också min förste kandidat till att leda hela projektet. Efter viss betänketid valde han dock att stanna som socialdemokratiskt oppositionsråd i Värmdö. Men Lasse har varit ett stort stöd och ett viktigt bollplank under hela processen.

Jag hade många "spånskivor" med demokratienheten för ett rigga och designa processen. Det här var inget man var van vid att göra i regeringskansliet. Där jobbar man med lagstiftning – från ax till limpa – på samma sätt som man väl gjort i snart 100 år. Hur skulle ett förhandlingsmandat se ut? Vem skulle förhandla? Hur skulle en överenskommelse se ut och vad skulle den innehålla? Vem skulle vi förhandla med? Vi kunde knappast bjuda in hela den ideella sektorn och även paraplyorganisationerna var många. Gick det överhuvudtaget att mobilisera en motpart? Var det inte en befängd idé att några få skulle kunna förhandla och ingå en överenskommelse för hela den ideella sektorn? Hur skulle vi hantera det i regeringen? Kunde vi verkligen tänka oss att förhandla fram en preliminär överenskommelse och sedan besluta om den på ett formellt regeringssammanträde? Tänk om vi måste gå tillbaka och riva upp väsentliga delar. Hur skulle beredningsprocessen i regeringskansliet se ut? Vilken legal stuts skulle en överenskommelse ha? Det kunde väl knappast bli fråga om en lag – eller? Hur skulle riskdagen och oppositionen informeras och involveras?

Min kollega på socialdepartementet Karin Johansson kom till sist med den pusselbit som fick helheten att klarna och som gjorde det mycket lättare att lägga de sista bitarna på plats. Delegationen för mångfald inom vård och omsorg hade lämnat ett första delbetänkande där man tittat på bland annat de ideella organisationernas villkor och hinder för att bedriva verksamhet inom vård och omsorg. Karin var tveksam till om kommittén skulle få fortsätta enligt plan med att också lämna ett slutbetänkande, eller om det här arbetet kunde bedrivas i andra former.

Det var då jag såg möjligheten att begränsa vårt projekt, göra det tydligt målinriktat samt också avgränsa det till ett mer hanterligt antal organisationer. Vi behövde inte starta en dialog med hela den ideella sektorn utan kunde avgränsa den till de organisationer som var aktiva inom sektorn vård och omsorg. Om det hela gick bra, så kunde vi fortsätta med andra delar av den ideella sektorn senare. Karin blev en alldeles eminent samarbetspartner. Vi bestämde oss för att dela ordförandeskapet i regeringskansliets arbetsgrupp. Ägarskapet eller om vi ska kalla det huvudmannaskapet delades mellan socialdepartementet och integrations- och jämställdhetsdepartementet. Det ökade styrkan i de interna beredningsprocesserna i regeringskansliet.

Den sista mycket viktiga pusselbiten var Peter Örn. Han hade tackat nej när jag tillfrågade honom om ett annat uppdrag några månader tidigare. Det var därför en chansning när jag ringde och frågade om han var intresserad att leda processen. Men Peter hade precis lämnat Sveriges Radio. Det explorativa och utforskande i det här uppdraget lockade honom, att starta en process som man inte riktigt visste var den skulle landa. Peter visade sig vara ett strålande val. Han var en person med ett mycket stort förtroende både inom regeringskansliet och inom den ideella sektorn. Peter tog sig an uppdraget med pondus och entusiasm och en stor del av förtjänsten till att det lyckades ska tillskrivas honom.

Under hela den här processen höll jag tillsammans med tjänstemännen på departementet statsrådet Nyamko Sabuni väl informerad. Jag är inte riktigt säker på att hon riktigt förstod vart vi syftade med mina något oprecisa, svävande och vidlyftiga föredragningar. Det var inte riktigt den typen av föredragningar som vanligtvis görs på en statsrådsberedning. Men jag kände tillräckligt förtroende för att våga fortsätta. Innan vi tog de avgörande besluten och till slut drog igång processen var jag dock noga med att understryka för Sabuni att det handlade om ett politiskt högriskprojekt och att ett misslyckande skulle drabba henne i högre utsträckning än mig. Jag är glad för att hon lät mig fortsätta.

Förhandlingsfasen

Regeringen fattade den 6 september 2007 till slut beslut om att bjuda in ideella aktörer verksamma inom det sociala området till en dialog som grund för en eventuell överenskommelse om hur relationerna mellan staten och den ideella sektorn skulle kunna utvecklas. Drygt nittio organisationer samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) kom att delta.

Själva förhandlingarna tillhör dock inte min historia. Jag var inte operativ och hade följaktligen inte någon kontinuerlig eller daglig inblick i vad som skedde. Här får andra fylla i, särskilt då Peter Örn. Jag fick dock återkommande rapporter, dels i den arbetsgrupp som jag ledde tillsammans med Karin Johansson och dels av tjänstemännen på de veckovisa beredningarna för statssekreteraren. Jag nöjde mig ofta med beskedet att det går framåt, men imponerades av hur man efterhand lyckades lösa den ena knäckfrågan efter den andra.

Det var starkt av organisationerna att formera sig i en fungerande förhandlingsorganisation. För att få det hela hanterligt så reducerades antalet involverade från organisationerna steg för steg i ett sorts representativt system. Från dialogmötena med alla organisationer bildades en dialoggrupp som närmare följde förhandlingarna. I dialoggruppen utsågs en förslagsgrupp på åtta representanter för att sköta själva förhandlandet. Texterna togs slutligen fram i en mindre grupp – redaktionsgruppen - med två personer från förslagsgruppen, en tjänsteman från regeringskansliet samt processledaren. Det omständliga förankringsarbetet fick naturligtvis ske i omvänd ordning, men det fungerade.

Efter vad jag hörde från personer som var med på de ideellas sida så var det våra tuffa krav på struktur och effektivitet som tvingade den ideella sektorn att formera sig på ett ändamålsenligt sätt. Som någon sa, vi i den ideella sektorn fick göra vår hemläxa, vi har definitivt inte varit vana vid att samarbeta inom sektorn på det här sättet förut.

På en punkt var jag väldigt bestämd inför förhandlingsfasen, projekt skulle ha en tight tidsplan. Peter Örn var helt med på det upplägget. Vi var bägge övertygade om att den här typen av förhandlingsprocesser måste ha ett tufft schema för att man till fullo ska utnyttja de momentum som uppstår. I vilket fall som helst var vi från regeringkansliets sida inte intresserade av en process som drog ut i år. Vi ville nå resultat snabbt, om inte detta var en framkomlig väg så var vi beredda att pröva en annan.

Ett genombrott, förstod jag, kom när man började diskutera och definiera de grundläggande principer som samarbetet bör baseras på; självständighet och oberoende; dialog; kvalitet; långsiktighet; öppenhet och insyn samt mångfald. De principerna blev sedan också grundläggande för hela politiken om det civila samhället, då det i regeringens senare proposition slogs fast att det är utifrån de principerna som hela politiken för det civila samhället i fortsättning ska utvärderas och följas upp.

En svår fråga var själva beslutsfattandet, och då särskilt det slutliga beslutet om att underteckna överenskommelsen. Här gällde det att kombinera de legalistiska principer som gäller för ett regeringsbeslut med organisationernas krav på demokrati och medlemsinflytande. Regeringen beslutar och ingen annan, regeringen kan inte fatta beslut tillsammans med någon part. Men man kan inte heller kräva av organisationerna att man bara ska anpassa sig till och anamma regeringens beslut. Lösningen tycker jag blev briljant. Texterna slutjusterades i redaktionsgruppen och förankring skedde på båda sidor; organisationerna i förslagsgrupp och dialoggrupp; regeringkansliet i arbetsgruppen och de interna beredningsprocesserna. En slutlig text lades sedan ut på webben – alla organisationer fick möjlighet att komma in med synpunkter. En ny vända skedde i redaktionsgruppen. Därefter vidtog den sedvanliga beredningsprocessen i regeringkansliet som avslutades med ett regeringsbeslut om bemyndigade till statsråden Sabuni, Hägglund och Larsson att underteckna överenskommelsen. Därefter lades den slutliga versionen ut på webben igen och sedan var det upp till varje organisation att genomföra sin egen process och ta ett självständigt beslut om man ville ansluta sig eller ej.

Regeringen fattade beslut att för sin del ingå i Överenskommelsen den 23 oktober 2008, ett drygt år efter beslutet om att bjuda in organisationerna till dialog. Innan dess hade också överläggningar med oppositionen genomförts, vilket ledde fram till att socialdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet ställde sig bakom delar av överenskommelsen – bland annat de viktiga principerna. Detta var viktigt av främst två skäl. För det första innebar en bred politisk uppslutning att organisationerna såg att Överenskommelsen var hållbar och långsiktig. För det andra ökade legitimiteten när processen nu skulle fortsätta med regionala och lokala förhandlingar för att nå liknande överenskommelser också i kommuner och landsting. Sedan dess har vi sett hur miljöpartiet blivit en stark part i arbetet lokalt och regionalt medan vänsterpartiet distanserat sig. Vänsterns riksdagsledamot Kalle Larsson har insett att Överenskommelsen utmanar traditionellt socialistiskt tänkande och kommunernas möjligheter till monopol inom offentlig service.

Den 15 januari 2009 fattade regeringen beslut om att bjuda in till ytterligare en dialog. Den här gången handlade det om organisationer som arbetade med integrationsfrågor. Upplägg och process var likartat det som gällt för dialogen inom det sociala området. Även den här dialogen leddes av Peter Örn och SKL var en viktig part i överläggningarna. Även den här

gången kunde dialogen framgångsrikt föras fram till en överenskommelse, som regeringen beslutade om att anta den 14 april 2010. Den här dialogen har inte alls fått samma uppmärksamhet som dialogen inom det sociala området utan har förts mer i skymundan. Jag tror dock att den har en väl så stor potential. Det finns ett stort utrymme för det civila samhället att både engagera sig mera och av samhället ges ett större ansvar när det gäller etablering av nyanlända och integrationsfrågorna i stort. Det gäller de organisationer som har specialiserat sig på det här området men också i hög grad de traditionella svenska folkrörelserna, som jag tycker, hittills engagerat sig alldeles för lite. Jag återkommer till den här frågan längre fram – under avsnittet hot och möjligheter.

Jag underströk inledningsvis att själva Överenskommelserna endast är slutet på början. Det är nu den verkliga processen tar vid. De åtaganden som respektive part har gjort måste följas upp och utvärderas, nya åtaganden måste göras i en ömsesidigt fortgående kreativ process. För detta finns en struktur och ett uppföljningssystem på plats. Vi har särskilda arbetsgrupper med representanter för parterna som ska ta hand om överenskommelserna. Arbetsgrupperna har särskilda kansliresurser till sitt förfogande. Årliga uppföljningsrapporter ska tas fram, temastudier genomföras och det ska arrangeras en årlig uppföljningskonferens.

Fortsatt utveckling - hot och möjligheter

För att Överenskommelserna verkligen ska få den samhällsförändrande effekt som jag tror och hoppas på, så måste processerna ständigt tillföras ny energi. Det går inte att stanna upp och vara nöjda med det som uppnåtts. Det handlar om att ständigt gå vidare, kläcka nya idéer, uppnå nya förbättringar. För parterna handlar det om att både vårda de åtaganden som gjorts och vara beredda att förnya dessa. Överenskommelserna har stor potential för att bidra till att det civila samhället utvecklas och tar allt mera plats. Det finns dock några hot som lurar runt hörnet men också stora orealiserade möjligheter. Jag ägnar resten av det här dokumentet till en genomgång av de hot och möjligheter som jag ser och vill lyfta fram till diskussion.

Hot	Möjligheter
1. Oförmåga till processuellt tänkande	1. Lokala och regionala överenskommelser
2. Trötthet	2. Integration
3. Ointressant för media	3. Etableringspropositionen
4. Upphandlingsreglerna	

Hot 1 – Oförmåga till processuellt tänkande

Överenskommelserna är **process**, något som är ständigt pågående, aldrig blir avslutat; något som kräver ständig uppmärksamhet och utveckling; något som drivs framåt både med uppföljning av tidigare initiativ och nya idéer. Arbetsmetoderna och kulturen i regeringskansliet är dock probleminriktade snarare än processinriktade.

”Land skall med lag byggas” är ett uttryck med rötter i gamla Upplandslagen som i hög grad (delvis med rätta) är giltigt än idag. Riksdagen är vår lagstiftande församling och regeringen föreslår genom propositioner nya lagar till riksdagen. Arbetsmetoderna är ofta likartade; man identifierar ett problem; en utredning tillsätts; utredningen går ut på remiss; en proposition med lagförslag tas fram och föreläggs riksdagen. När riksdagen väl behandlat propositionen och beslutat om ny lagstiftning, så fokuserar politiker och tjänstemän på nästa fråga.

Det är chockerande och se hur dåligt regeringskansliet är på utvärdering och uppföljning. På nästan alla de politikområden jag var med om att ta ansvar för 2006, saknades fungerande utvärderings- och uppföljningssystem. Förklaringen är en blandning av kompetensbrist, juristkultur, brist på fungerande mål att utvärdera mot och en rädsla hos ledande politiker att bli betygssatta och ifrågasatta.

För att Överenskommelserna ska utvecklas och inte avvecklas, så krävs en konceptuell förståelse för begreppet ”process”. Den saknas i regeringskansliet, med få undantag, idag. Det krävs också att ett processuellt angreppssätt både förstås och accepteras inte bara av de ansvariga fackdepartementen, utan också av finansdepartementet och statsrådsberedningen. Det är nog så att det är väldigt få enstaka tjänstemän som idag verkligen förstår vad Överenskommelserna är för någonting och vad som krävs för att driva arbetet vidare.

En lösning skulle kunna vara att lägga ut det statliga ansvaret för Överenskommelserna på någon lämplig central myndighet, där det är ett mer naturligt arbetssätt att jobba processuellt. Det är inte otroligt att detta till slut blir enda möjliga lösningen. Jag tycker dock det vore synd, eftersom en del av Överenskommelsernas potentiella förändringskraft då skulle gå förlorad. Det är av stort värde att Överenskommelserna har den status som ges av att regeringskansliet är part. De aktiviteter och åtaganden som krävs för att driva processerna vidare kräver ibland också initiativ på regeringsnivå, t ex utredningar och ny lagstiftning. Överenskommelsernas innehåll griper också över flera olika fackdepartement och myndigheters ansvarsområden. Det är lättare att delegera frågor och ansvar nedåt i systemet, än att en enskild myndighet ska initiera uppåt först för att få igång aktiviteter parallellt i andra myndigheter.

Hot 2 - Trötthet

Jag har tidigare i texten flera gånger påpekat att Överenskommelserna hela tiden måste tillföras ny energi. Flera av dem som varit aktiva på den ideella sidan under dialogen har understrukt Överenskommelsernas betydelse som ett erkännande av den ideella sektorn och det arbete som den utför. Att sitta ned med och bli betraktad som en jämbördig part av regeringen har betytt mycket. Man har blivit sedd och man har kunnat lägga fram de problem man har och de hinder man ser för det civila samhällets utveckling för en motpart som har haft både tid och intresse.

Å andra sidan har jag också mött ett par andra personer, mycket centrala inom sina organisationer, som tydligt sagt till mig att de har haft svårt att förstå poängen med den här dialogen. Varför lägga tid på en byråkratisk och långdragen samtalsprocess med regeringen, när man istället kan använda den tiden till att göra nytta i sina organisationer. De krav man

har kan man väl framföra direkt till respektive departement istället. Sin egen utveckling – i form av åtaganden mm – behöver man väl inte sitta och diskutera med regeringen om.

Enligt de rapporter jag fick från själva dialogen så hade organisationerna mycket lätt för att diskutera krav på regeringen och vilka åtaganden som regeringen borde göra i Överenskommelserna. Man hade betydligt svårare med att komma med idéer till och enas om egna åtaganden.

Regeringen och regeringskansliets intresse kan komma att ebba ut, som jag påpekat ovan, på grund brist på processuell förståelse. Organisationernas och civilsamhällets intresse kan komma att ebba ut för att man är nöjd med det som uppnåtts, kommer att ha svårt att enas om framtida nya åtaganden och att man söker andra mindre tidskrävande vägar för påverkan.

Det är viktigt att uppföljningsmekanismerna verkligen fungerar och ger upphov till livfulla, stimulerande och kreativa diskussioner. Vidare att kreativiteten leder till nya idéer som i sin tur kan leda till nya åtaganden. Överenskommelserna måste leverera, men även parterna måste leverera in i den fortsatta processen, annars ser vi snart den stora tröttheten breda ut sig. Jag vill särskilt understryka att uppdraget att leverera inte kan delegeras till ett fåtal personer i den gemensamma arbetsgruppen. Regeringskansliet måst ha engagerade ministrar och statssekreterare samt ett fungerande interdepartementalt arbete. Det civila samhället måste ta Överenskommelserna till sig. De enskilda organisationerna måste använda dem strategiskt i sitt arbete nationellt och lokalt och diskutera den fortsatta utvecklingen i centrala organ.

Stryps tillförseln av personligt engagemang och ny energi hos någondera av parterna och tröttheten börjar breda ut sig, så kommer jag att vara osentimental och bli en av de första tillskyndarna för att lägga ned projektet för att istället försöka finna nya vägar för samverkan.

Hot 3 – Otillräckliga resurser

Jag har tidigare understrukt vikten av att uppföljning och utvärdering fungerar och görs kontinuerligt. För att klara detta krävs både ekonomiska och personella resurser.

I och med att det i budgetpropositionen för 2011 föreslås att uppföljningsarbetet med bland annat kansli och utvärderingsaktiviteter nu tillförs ett årligt belopp på 2,2 miljoner kronor, så är den grundläggande ekonomiska resursbasen – åtminstone för kansliets arbete - säkrad för några år framöver.

Men det krävs också att personella resurser avsätts på regeringskansliet, på SKL och inom civilsamhällets organisationer för att föra arbetet vidare. Min bedömning är att det är relativt tunn skara personer som utgör dialogernas kärna. Det behövs en breddning av kompetensen hos de flesta inblandade aktörer och en plan för kompetensöverlämning för den händelse någon/några av de idag mest inblandade väljer att göra något annat.

Hot 4 – Ointressant för media

Berättelsen om Överenskommelserna är en lång historia, likaså att beskriva nyttan av den och dess samhällsförändrande kraft. Det går inte att göra i några one-liners. Dessutom är det så att hela idén med Överenskommelserna är just att komma överens. Regeringen är

överens med den ideella sektorns organisationer, bakom regeringen finns en bred politisk uppslutning.

Allt detta är så långt från media dramaturgi som man kan tänka sig. De stora dagstidningarna tar inte gärna in debattartiklar på temat "hurra vad vi är bra". Nyhetsjournalistiken dras inte till områden och beslut som präglas av consensus.

Detta behöver inte i sig vara en nackdel eller ett hot. Men politiker vill, och måste för att överleva, kunna sälja både sig själva och sin politik. Politiska initiativ på regeringsnivå som inte är intressanta nog att presenteras på DN – debatt eller på Svd – Brännpunkt eller ens bevärdigas med nyhetsartiklar när de presenteras, de hanteras i längden med lamt intresse av kanslihusets politiska staber.

Medias ointresse kan i längden bli en hämsko, eftersom det processuella konceptet kräver att tid och intresse kontinuerligt sätts av på hög politisk nivå. Men den investeringen i tid kanske aldrig blir av, eftersom avkastningen i form av medieuppmärksamhet är svår att få till.

Den gemensamma arbetsgruppen kanske ska diskutera PR – frågan mera, eftersom jag tror att den indirekt kan bli en överlevnadsfråga.

Hot 5 – Upphandlingsreglerna

Det finns en uppenbar bild ute bland organisationerna att Lagen om Offentlig Upphandling missgynnar civilsamhällets utveckling, särskilt då i kommuner och landsting. Man menar att stora företag har en klar fördel när det gäller upphandling av offentligt finansierad service och tjänster. Många organisationer, liksom många mindre och medelstora företag, upplever upphandlingsreglerna som komplicerade och betungande.

Det ligger säkert något i detta. Jag är dock inte säker på om det är själva regelverket eller tolkningen och tillämpningen av detta som är det största problemet. Jag har mött de som hävdar att kommunerna har mycket större möjligheter välja att direkt lägga ut verksamheter på civilsamhällets organisationer än vad man ger sken av. Upphandlingskompetensen både bland tjänstemän och bland kommunalpolitiker är låg. Detta kombinerat med en rädsla för att göra fel och därmed få överklaganden på halsen, innebär att man i praktiken inte alls utnyttjar de möjligheter som finns. Istället för att tänja och pröva regelverket lägger man sig i en bekväm trygghetszon.

Det kan säkert finnas utrymme för förbättringar av både regelverket i sig och av tolkningen av detsamma. Problemen har också uppmärksammats på EU – nivå. Italienaren Mario Monti rapport till Kommissionen om en ny strategi för den inre marknaden (maj 2010) har pekat på de konkurrensbegränsande effekterna av alltför komplicerade upphandlingsregler. Mot bakgrund av bland annat detta tillsatte finansmarknadsminister Mats Odell några veckor före sin avgång, en särskild utredare med uppdrag att se över Lagen om Offentlig Upphandling. Utredningsdirektiven fokuserar på mindre och medelstora företags möjligheter att konkurrera effektivt samt på upphandlarens möjligheter till miljömässiga, sociala och etiska hänsyn. Civilsamhället och ideella föreningar nämns bara en gång, närmast i förbigående, men de eventuella förslag och förändringar utredaren kommer med bör kunna gynna även det civila samhället. I vilket fall som helst ger direktiven utredaren Anders Wijkman stort utrymme att hantera uppdraget med ett brett perspektiv. Utredaren ska presentera sina förslag senast den 28 juni 2012.

Nu har ansvaret för offentlig upphandling förts över från finansdepartementet till socialdepartementet och Stefan Attefall. Det borgar för att intresset för förändringar kvarstår och dessutom finns nu möjligheter att tydligare koppla samman utredningen med Överenskommelsen på det sociala området. Det är bara att hoppas att finansdepartementet har samma intresse för förändringar även efter att ansvarsområdet flyttats till annat departement.

Möjlighet 1 – Lokala och Regionala Överenskommelser

Den stora möjligheten till att få ordentlig hävstångseffekt på de centrala Överenskommelserna ligger i att få till motsvarande överenskommelser på lokal och regional nivå. Det här är en utveckling som varit på gång och diskuterats i några kommuner redan innan vi fick till stånd den centrala överenskommelsen och i flera kommuner och landsting har diskussioner och överläggningar nu stimulerats och inspirerats av regeringens dialoger.

Men detta är ingen lätt resa för flera kommunalpolitiker och kommunala tjänstemän. I många kommuner är de offentliga servicemonopolen och frågan om konkurrensutsättning fortfarande heta politiska potatisar. Det är tillräckligt komplicerat att lägga över ansvar för delar av vården och omsorgen på privata företag. När civilsamhället kommer in så reses flera nya frågor:

- I vilken utsträckning kan civilsamhällets organisationer och bolag delta i normala upphandlingar och konkurrera på lika villkor?
- Kan och bör vi som kommuner och landsting stödja det civila samhällets konkurrenskraft? Hur går detta i så fall ihop med regelverket i lagen om Offentlig Upphandling?
- Ligger det ett särskilt värde i att civilsamhället tar en del av marknaden? Kan man kombinera idealitet och krav på kvalitet? Klarar det civila samhällets organisationer av att kombinera ideellt engagemang och professionell kompetens på ett sådant sätt att det ger tydliga mervärden för verksamheterna – och hur ska man i så fall värdera dessa mervärden och kunna ta hänsyn till dem i upphandlingarna?
- I vilken utsträckning kan man direktupphandla eller direkt lägga ut ansvaret för vissa verksamheter på civilsamhället och ideella organisationer – och när är det i så fall lämpligt?

Det är bland annat dessa frågor som man nu diskuterar i lokala och regionala dialoger runt om i landet.

När jag mötte socialdemokraten Lars Bryntesson på en debatt i Almedalen sommaren 2009 så kallade han den första Överenskommelsen ”en intellektuell statskupp” därför att den fortsatta processen har förutsättningar att länka in tänkandet i kommunerna i helt nya banor. Det handlar både om hur vi kan göra det vi gjort tidigare på helt nya sätt och på att göra helt nya saker. Det finns en oerhörd utvecklad potential i det civila samhället. Hittar vi bara rätt samarbetsformer och rätt utvecklingsvägar så bör det stimulera till kreativitet och innovationer.

Mot bland annat den här bakgrunden har det varit oerhört viktigt att få med SKL både i själva dialogerna samt som part och som undertecknare av Överenskommelserna. I viss utsträckning fanns i början på processerna samma tveksamhet och i vissa fall motvilja inom SKL som vi fortfarande kan möta bland konservativa kommunala tjänstemän. Det ska dock

understrykas att samma motstånd inte funnits i SKL:s politiska ledning och bland de allra högsta tjänstemännen. Men ibland kan man önska att SKL tar på sig en mer aktiv och drivande roll i dialogerna.

Kommuner och landsting bör inte – och gör det inte heller – välja samma modell för sektorsvisa dialoger och Överenskommelser som vi valde på riksplanet, vård och omsorg, integration, kultur etc. Man bör kunna föra en dialog med det civila samhället mera generellt. Den här dialogen kan mycket väl starta med de principer man kommit överens om på riksplanet och som alla dåvarande riksdagspartier ställt sig bakom; om hur de ska tolkas och tillämpas på det lokala planet. Sedan bör man komma ihåg att det civila samhällets aktiviteter sträcker sig över ett mycket brett område; det finns de som bygger helt på rent ideella insatser; det som finns de som är mycket professionella och driver verksamhet i kooperativ eller bolag; det finns också de som på ett bra sätt lyckas kombinera ideella och professionella insatser. Scoutrörelsen är huvudsakligen ideell men Diakonia driver professionell vård och omsorg. Bägge behövs men för den ena typen av organisation är upphandlingsregler helt ointressant medan det för en annan kan vara helt avgörande.

Möjlighet 2 – Integration

Jag tror att Överenskommelsen på integrationsområdet har väl så stor potential – om inte större – än den på det sociala området. Det civila samhället borde kunna göra mycket mer för att stödja integrationen än vad man gör idag, man borde kunna bli mycket aktivare i de stora förortsområden där många invandrare och deras barn bor, man borde kunna ta många fler initiativ som brobyggare och föra samman människor med olika bakgrund, blanda olika kulturer.

Överenskommelsen har i hög grad fokuserat på hur organisationerna kan medverka och stötta i själva integrationsprocessen med språk, utbildning, arbete, bostad etc. Det är gott så och jag tror det kommer att öppna sig ännu större möjligheter här (se nedan om etableringspropositionen). Men generellt sett så skulle jag vilja se mycket mer engagemang av de traditionella svenska folkrörelserna bland invandrare och i förortsområdena. Jag har sett exempel på hur scoutrörelsen, som ju i grunden är en internationell rörelse, utvecklar verksamhet i t ex Rosengård och hur en del scoutkårer ordnar sommarläger där barn med olika ursprung och olika kulturer kan mötas. Men jag tror att det finns mycket mer som kan göras.

Jag skulle vilja se RFSU lika aktiva och pådrivande i dagens flerkulturella förortsområden för sexualundervisning, preventivmedelsanvändning, tjejers självständighet och för kvinnas frigörelse som man en gång var i hela det svenska samhället. Man gör en hel del och finns på plats på flera ställen med mottagning, rådgivning och stöd. Men var är opinionsbildningen och agitationen, när får vi se en nutida "Elise Ottesen-Jensen" med rötter i invandrarbefolkningen?

Det går att gå vidare till de politiska ungdomsförbunden, som i en del fall väl knappast vågar närma sig förortsområden, till miljörörelsen, till de fackliga organisationerna, ja – som sagt – till alla de traditionella svenska folkrörelserna. En del tycker säkert att i det jag säger ligger en orättvis kritik och jag vill absolut inte förringa alla dem som idag kämpar och står i, lägger ner ett oerhört ideellt engagemang, men jag tror att de allra flesta håller med mig om att många kan göra mycket mer.

Möjlighet 3 – Etableringspropositionen

Från och med den 1 december 2010 så läggs ansvaret för flyktingmottagandet om. Staten och Arbetsförmedlingen (Af) tar över det ansvar som tidigare huvudsakligen legat på kommunerna. Den nya ordningen innebär att direkt när en person får permanent uppehållstillstånd (PUT) tar Af över från Migrationsverket som haft ansvaret under asyltiden. Af ska snarast genomföra ett etableringssamtal och upprätta en etableringsplan. Målet med planen är att den ska innehålla aktiviteter på heltid, som så snart som möjligt leder till arbete eller studier så att den enskilde kan försörja sig själv och inte leva på bidrag. Aktiviteterna kan t ex vara Sfi, utbildning eller vara av arbetsförberedande karaktär som praktik eller instegsjobb

Huvudansvaret för att aktiviteterna genomförs i enlighet med planen ligger på den enskilde själv, men som stöd kan han eller hon välja en lots. Lotsen är en helt ny aktör i etableringsprocessen som är upphandlad men oberoende av Af. Ersättning för arbetet utgår från Af, dels en basersättning och dels en ersättning som utgår när målen i planen uppnåtts. Jag tror att de flesta lotsar kommer att vara privata företag som specialiserar sig på olika sätt, efter t ex språk, land, bransch eller utbildningsnivå. Det kan vara stora nationella bemanningsföretag men också mindre lokala småföretag.

Men här finns stora möjligheter för det civila samhällets organisationer att etablera sig, man kan göra det som huvudman och ägare till lotsföretag, men alternativet att engagera sig direkt som ideell förening står också öppen. Jag hoppas att flera organisationer tar den här möjligheten och bidrar till mångfald och konkurrens i lotssystemet. Det civila samhället kan lägga till flera värden och aktiviteter i och vid sidan av etableringsplanen, som det kan vara lite svårare för ett rent kommersiellt företag att klara av. Det kan handla om aktiviteter i föreningarnas ordinarie verksamhet, man kan kanske förmedla värdfamiljer bland föreningens medlemmar, organisera läxhjälp eller utflykter och studieresor.