

FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

Tro, hopp och utsatthet

En fallstudie av ett idéburet offentligt partnerskap gällande EU-medborgare

Elsa Pålsson och Sofia Olsson

1/7/2015



**GÖTEBORGS
UNIVERSITET**

Kandidatuppsats HT 14

Inriktning: Ledning och styrning

Handledare: Iwona Sobis

Examinator:

Abstract

The thesis objective was to study the partnership between the municipality of Gothenburg and three nonprofit organizations concerning the mobile EU-citizens. The study examines how the EU-enlargement affected Sweden and eventually the municipality of Gothenburg, and how Gothenburg responded to the new situation regarding the target group. The thesis contains one case study and the empirical data are based on semi structured interviews with politicians and officials from both the public- and the nonprofit sector. The results were screened with New Institutional Theory, Resource Dependence Theory and Decision Making Theory: Rule Following. The theories were used to locate any type of isomorphism, resource dependence and rule following in the partnership. The results show that the partnership turned out successful and that the municipality of Gothenburg may become standard-setting in this specific area.

Keywords: EU-enlargement, mobile EU-citizens, free movement of persons, NPO, public, partnership, Sweden

Innehållsförteckning

1. Inledning	5
1.1. Problemformulering.....	6
1.2. Syfte och frågeställning.....	7
1.3. Studiens disposition.....	7
2. Presentation av regelverk, tidigare forskning och offentliga rapporter	8
2.1. Den fria rörligheten för personer.....	8
2.2. Kommunallagen.....	9
2.3. Socialtjänstlagen.....	10
2.4. Utvidgningen av den Europeiska unionen.....	11
2.5. Offentliga rapporter om oetablerade mobila EU-medborgare i Sverige.....	12
3. Teoretisk referensram	14
3.1. Nyinstitutionell teori.....	14
3.2. Resursberoendeteori.....	16
3.3. Regelbaserad beslutsteori.....	18
4. Metod	19
4.1. Val av utformning.....	19
4.2. Val av data och intervju personer.....	19
5. Presentation av empiriskt material	21
5.1. Idéburet offentligt partnerskap.....	21
5.2. Normerade bidrag och upphandlade tjänster.....	22
5.3. Idéburet offentligt partnerskap: Insatser för EU-medborgare i Göteborg.....	23
5.3.1. Idéburet offentligt partnerskap: Aktörer i Göteborg.....	23
5.4. Orsaken till ett idéburet offentligt partnerskap.....	24
5.5. Arbetet kring det idéburna offentliga partnerskapet.....	28
5.6. Konsekvenserna av det idéburna offentliga partnerskapet.....	31
6. Slutsats och diskussion	33
6.1. Frågeställning 1, varför idéburet offentligt partnerskap?.....	33
6.2. Frågeställning 2, arbetet kring det idéburna offentliga partnerskapet.....	35
6.3. Frågeställning 3, konsekvenserna av det idéburna offentliga partnerskapet.....	37
6.4. Framtida forskning.....	38
7. Referenser	40

8. Intervjumall.....	44
----------------------	----

1. Inledning

I alla tider har människor emigrerat. Med en önskan om bättre tillvaro flyttar sig folk över land, hav och gränser tills de finner det de söker. I Vilhelm Mobergs roman *Utvandrarna* kan man läsa raden ”De utvandrade icke till något, utan från något”, och denna enkla rad får oss att inse att emigration inte alltid handlar om en önskan till något, utan om ett behov av att lämna något. Det är mer än ett halvt sekel sedan *Utvandrarna* publicerades och mycket har förändrats sedan dess, men den ekonomiska migrationen är inte förgången (Moberg, 1949:12). De senaste åren har antalet oetablerade mobila EU-medborgare ökat, både i Sverige och i andra europeiska länder (Barell, Fitzgerald, och Riley, 2010). Med mobila EU-medborgare menas de medborgare i den Europeiska unionen som rör sig över medlemsstaternas nationella gränser. Oetablerade mobila EU-medborgare innebär således de mobila EU-medborgare som har svårighet att etablera sig i en annan medlemsstat, ofta pga ekonomisk eller social utsatthet. Det handlar inte om emigration utan om mobilitet, men den ekonomiska utsattheten är lika närvarande som i Mobergs roman, och det är säkerligen också hoppet om en bättre tillvaro.

I en enkätundersökning utförd av Sveriges Radio i november 2013, där 76 % av Sveriges kommuner deltog, svarade 67 kommuner att det fanns hemlösa EU-medborgare i deras kommun varav 32 uppgav att de upplevde det vara ett växande fenomen. Av Sveriges kommuner gör sex av de tio största kommunerna lite eller ingenting för att hjälpa gruppen (Eriksson, 2014). Vissa kommuner, däribland Göteborg, har valt att införa extra insatser för stöd till EU-medborgare, medan andra kommuner inte gör mer än att erbjuda en bussbiljett tillbaka till den medlemsstat de är nationella medborgare i. Samtidigt som graden av insatser varierar, varierar också åsikterna om på vilken nivå ansvaret egentligen är, och var det borde vara. En del anser att ansvaret bör ligga på statlig nivå, andra menar att det är ett problem som har kommit med den fria rörligheten för personer och att EU bör ta sitt ansvar och skapa en handlingsplan för sina medlemsstater. Oavsett på vilken nivå ansvaret bör vara i framtiden, ligger det idag främst på kommunerna som tolkar detta ansvar på olika sätt. Att kommuner agerar så olika i frågan väcker funderingar kring vad som är avgörande för kommunernas sätt att agera, hur regelverket egentligen ser ut och vad som slutligen påverkar beslutet angående de oetablerade mobila EU-medborgarna.

1.1. Problemformulering

För att närma oss frågeställningen är det viktigt att förstå grunden till den nya situation som har uppkommit både i Sverige och i andra europeiska länder på senare tid. När Sverige blev medlem i EU år 1995 erhöll alla svenska medborgare ett unionsmedborgarskap. Unionsmedborgarskapet är en del i den fria rörligheten för personer inom EU och fungerar som en förstärkning av den enskildes rätt att röra och uppehålla sig inom medlemsstaterna (Agnevik et. al., 2014).

Att unionsmedborgare utnyttjar sin rörlighets- och uppehållsrätt inom medlemsstaterna utan avsikt att uppfylla något av de krav som gäller för längre uppehållsrätt, exempelvis anställning eller ekonomiskt självförsörjande, är ett problem som blir allt vanligare inom EU. Trots principer om likabehandling, icke-diskriminering och fri rörlighet för unionsmedborgare har det uppmärksammats ett flertal fall där medlemsländer skickar hem oetablerade mobila EU-medborgare med tvång (Carrera och Faure Atger, 2010). Att med tvång skicka hem någon kan kombineras eller substitueras med ekonomiskt stöd i form av betald hemresa, mat eller logi. Enligt socialtjänstlagen har unionsmedborgare rätt att ta del av akuta insatser från den kommun de befinner sig i sålänge de vistas i Sverige. Många svenska kommuner har valt att endast erbjuda den akuta insats som är i form av betald hemresa (SR Enkät, 2013).

Situationen är ny i Sverige och både nationellt och lokalt är beslutsfattarna kluvna i frågan om vad som bör göras i nuläget och på vilken nivå ansvaret bör ligga i framtiden. Osäkerheten om insatserna för de oetablerade mobila EU-medborgarna är stor bland svenska kommuner idag och på många håll efterfrågas tydligare riktlinjer (Olsson, 2013). Göteborgs Stad är en av de kommuner som har valt att erbjuda mer än bara de minimala akuta insatser som är obligatoriska enligt socialtjänstlagen, för att hjälpa utsatta mobila EU-medborgare. År 2012 slöts ett avtal mellan Göteborgs Stad och tre ideella organisationer, som verkställdes år 2013. Avtalet avsåg ett samarbete där Göteborgs Stad bidrar med finansieringsstöd och de tre ideella organisationerna tillför expertkunskap, kartläggning och det praktiska arbetet med målgruppen. Samarbetet är ett så kallat idéburet offentligt partnerskap (IOP) och är det första i sitt slag i Göteborgs Stad. Ett idéburet offentligt partnerskap är en modell som utformats för

tjänster som inte är lämpade vare sig för normerade bidrag eller upphandlade tjänster och där de ingående parterna är jämbördiga (Social resursförvaltning, 2013).

1.2. Syfte och frågeställning

Intentionen med denna uppsats är att få djupare förståelse för hur det kom sig att Göteborgs Stad ingick ett idéburet offentligt partnerskap i frågan om de oetablerade mobila EU-medborgarna. IOP-samarbetet var det första för målgruppen i Sverige och det första idéburna offentliga partnerskapet i Göteborgs Stad. Uppsatsen syftar till en fördjupning i denna samverkansmodell som råder mellan Göteborgs Stads *sociala resursförvaltning* och de ideella organisationerna: *Brücke Diakoni*, *Frälsningsarmén* och *Stadsmissionen*. Den kommer att beröra orsakerna bakom beslutet om IOP, arbetet kring samarbetet och slutligen vilka konsekvenser det har inneburit för Göteborgs Stad och för de oetablerade mobila EU-medborgarna i Göteborg.

Tre frågeställningar har formulerats för att förtydliga syftet med uppsatsen:

- Varför ingick Göteborgs Stad ett idéburet offentligt partnerskap för att hjälpa oetablerade mobila EU-medborgare i Göteborg?
- Hur arbetar man inom ramen för det idéburna offentliga partnerskapet?
- Vilka konsekvenser har det idéburna offentliga partnerskapet inneburit enligt de inblandade?

Studien är koncentrerad till att omfatta ett idéburet offentligt partnerskap som startats i Göteborgs Stad år 2013 och som utgjorde ett nytt svar på en ny situation. IOP som samverkansmodell tillämpas i 11 kommuner i Sverige idag, men uppsatsen är avgränsad till att studera ett specifikt IOP i en specifik kommun (Social resursförvaltning, 2014). De oetablerade mobila EU-medborgarna som omfattas av avtalet kommer inte att intervjuas i denna uppsats. Det hade kunnat ge ett mer utförligt svar på vilka konsekvenser samarbetet har inneburit för dem, men det skulle ha varit svårt att genomföra delvis p.g.a språkhinder och delvis eftersom de inte nödvändigtvis är medvetna om samarbetet även om det innebär en förändring i deras vardag.

1.3. Studiens disposition

Denna uppsats utgörs av sex delar som kallas kapitel. Kapitel ett utgör inledningen där frågeställningar och problematiken som ligger till grund för dem presenteras. I kapitel två ges en presentation av de regelverk som kommuner har att förhålla sig till i frågan om EU-medborgare. Dessa omfattar EU:s direktiv om den fria rörligheten för personer, kommunallagen och socialtjänstlagen. Därefter redogörs för en forskningsöversikt inom området för att ge ett stabilt underlag till förståelsen av problematiken som resulterat i ett IOP i Göteborgs Stad. I kapitlet presenteras också en översikt av offentliga rapporter som behandlar det aktuella ämnet och som ger insyn i situationen för mobila EU-medborgare i Sverige. Kapitel tre består av en introduktion till det teoretiska ramverk som i kapitel sex hjälper oss att förstå det empiriska materialet. I kapitel fyra redogörs metoden för studien, där presenteras studiens utformning samt val av data. Kapitel fem inleds med en beskrivning av IOP som modell, normerade bidrag, upphandlade tjänster och aktörerna i avtalet, för att underlätta för läsaren inför resultatdelen som kapitlet avslutas med. Kapitel sex inleds med att besvara frågeställningarna utifrån den empiri som insamlats och diskutera dem utifrån det teoretiska ramverket. Avslutningsvis ges rekommendationer till fortsatt forskning.

2. Presentation av regelverk, tidigare forskning och offentliga rapporter

I detta kapitel redovisas inledningsvis de regelverk som kommuner främst förhåller sig till angående EU-medborgares situation. Dessa är EU:s direktiv om den fria rörligheten för personer, den svenska kommunallagen och socialtjänstlagen. För att kunna förstå hur arbetet kring det ideburna offentliga partnerskapet ser ut, är det nödvändigt att ha insikt i regelverket och veta vilka skyldigheter svenska kommuner har gentemot EU-medborgare, samt vilka rättigheter och skyldigheter EU-medborgarna har i Sverige. Fortsättningsvis i detta kapitel redogörs för orsaken till den samtida problematiken kring de oetablerade mobila EU-medborgarna via tidigare forskning. Kapitlet avslutas med en presentation av offentliga rapporter om målgruppen i Sverige.

2.1. Den fria rörligheten för personer

Den fria rörligheten för personer är en grundprincip inom EU och innebär att varje unionsmedborgare har rätt att röra sig fritt, bo, studera, arbeta, etablera sig eller tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat utan att diskrimineras pga sin nationalitet. Syftet är att det ska vara lätt och smidigt att röra sig inom EU, men det är inte meningen att man ska utnyttja rätten till rörlighet obegränsat. I rörelsedirektivet från år 2004 förklaras de begränsningar och förutsättningar som en unionsmedborgare har och ska förhålla sig till i en annan medlemsstat (2004/38/EG). Rörelsedirektivet är implementerat i svensk lag genom utlänningslagen, där uppehållsrätten på tre månader utan uppehållstillstånd finns reglerad. För dessa tre månader ställs enbart kravet på att unionsmedborgaren ska kunna identifiera sig med giltligt pass eller annan id-handling och individen i fråga kan endast avvisas från Sverige om hen utgör en orimlig belastning för biståndssystemet. För att få uppehållsrätt under en längre tid måste personen vara anställd, arbetssökande med verklig möjlighet att få en anställning, studerande med heltäckande sjukförsäkring och tillräckliga tillgångar, eller vara ekonomiskt oberoende med heltäckande sjukförsäkring. Det utgör grunden för de uppehållsrättsliga kraven om att få stanna i annan medlemsstat i längre än tre månader. Det innebär att de som kommer från en annan medlemsstat till Sverige och försörjer sig via tiggeri o.d. enbart får uppehållsrätt i tre månader. Belsut om avvisning fattas av Migrationsverket eller Polismyndigheten och beslut om utvisning av Migrationsverket enbart (Nilsson och Lundberg, 2010:75ff).

2.2. Kommunallagen

Kommuner styrs bl.a. utifrån lokaliseringsprincipen som innebär att de verksamheter som kommunen vill bedriva inte behöver vara inom kommunens geografiska område, men de ska vara av intresse för, och ha anknytning till kommunen (Bohlin, 2007: 88).

”Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.” (KomL 1991:900, 2:1)

Kommuner och landsting kan inte göra mer än vad som är stadgat i svensk lag, såvida det inte finns stöd i annan lagstiftning. Ett exempel är att kommuner inte får ge understöd till enskild,

då detta ej kan betraktas som ”en angelägenhet av allmänt intresse” (Bohlin, 2007: 94). Däremot får kommunen enligt socialtjänstlagen ge stöd till den enskilde i form av bistånd efter behovsprövning (SoL, 2001).

För de oetablerade mobila EU-medborgarna är det inte helt klarlagt vilka åtgärder kommuner kan vidta för att underlätta deras situation. Ett fåtal rättsliga prövningar har gjorts hos Förvaltningsrätten där man kommit fram till att utsatta EU-medborgare som befinner sig inom en kommuns gränser är en allmän angelägenhet. En förvaltningsrättslig dom skapar dock inte prejudikat, utan innebär endast en prövning av det enskilda ärendet. Det innebär inte någon skyldighet för andra kommuner att agera på liknande sätt. Det finns alltså ingen rådande praxis (Agnevik et. al., 2014).

2.3. Socialtjänstlagen

Socialtjänstlagen är en ramlag som ska främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. I det andra kapitlet, §1, kan man läsa: ”Den kommun där den enskilde vistas ansvarar för stöd och hjälp enligt 2 kap 1 §, om inte annat följer av 3-5 §§” (SoL 2001:453, 2a:1).

3-5 §§ förtydligar att om den enskilde är bosatt i annan svensk kommun har denna bosättningskommun det yttersta ansvaret. Socialtjänstlagen 2a:1 kan tolkas som att alla personer som vistas i Sverige omfattas av bestämmelserna om kommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp. Enligt dessa bestämmelser har därför alla personer som vistas i en kommun rätt att ansöka om ekonomiskt stöd eller annat bistånd och få sin sak prövad och avgjord genom ett formellt beslut. Rätten att ansöka om bistånd och få sin sak prövad enligt socialtjänstlagen gäller således även för EU/EES-medborgare (Agnevik et al., 2014).

För de EU-medborgare som uppfyller de uppehållsrättsliga kraven och får stanna längre än i tre månader gäller likabehandling, vilket innebär rätt till socialt bistånd och andra sociala förmåner på samma villkor som svenska medborgare. Principen om likabehandling innebär också att socialtjänsten kan ställa samma krav på de biståndssökande EU-medborgarna som på svenska medborgare vad gäller exempelvis att vara arbetssökande eller skyldighet att efter förmåga bidra till sin egen försörjning. Lika väl som att socialtjänsten gör en bedömning av varje enskilt fall som gäller svenska medborgare som söker bistånd, så måste socialtjänsten i

varje enskilt fall bedöma om biståndssökande EU/EES-medborgare har uppehållsrätt eller inte och vilka biståndsinsatser hen då har rätt till (Agnevik et al., 2014).

I socialtjänstlagen står det: ”Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer” (SoL (2001) 2:2). Svenska medborgare som inte bedöms ha hemvist i kommunen där de vistas har alltså enbart rätt till bistånd för att avhjälpa en akut nödsituation, som i praktiken oftast innebär enstaka bistånd till mat, logi eller resa till sin hemkommun. Detta resonemang har överförts att gälla EU/EES-medborgare som bedöms sakna uppehållsrätt i Sverige, vilket innebär att de människor som saknar en realistisk möjlighet att göra sig gällande på den svenska arbetsmarknaden och försörjer sig via tiggeri, enbart har rätt till akutbistånd. Vad som är nödvändig hjälp för att avhjälpa en akut nödsituation måste socialtjänsten bedöma i varje enskilt fall och biståndet begränsas i många fall till enstaka bistånd för mat, logi eller resekostnad till hemlandet (Socialstyrelsen, 2014).

2.4. Utvidgningen av den Europeiska unionen

Med ”EU-utvidgningen” menas i denna uppsats samtliga länder som erhållit EU-medlemskap år 2004, 2007 och 2013. Utvidgningen motsvarar 13 länder varav de senaste är Bulgarien, Rumänien och Kroatien. I och med EU-utvidgningen gavs de befintliga medlemsstaterna rätt att införa övergångsregler gentemot de nya medlemsstaterna. Man beförde att det skulle ske en stor arbetskraftsinvandring och många länder ville därför införa restriktioner, framförallt gällande den fria rörligheten för personer. Några länder valde att helt förbjuda tillgången till arbetsmarknaden för de nya EU-medborgarna, medan andra valde att ha öppna gränser på olika villkor, ett slags selektivt mottagande av de som når upp till de satta villkoren eller kraven (Nilsson och Lundberg, 2010). Sverige var det enda landet i EU som både år 2004 och år 2007 valde att ha helt öppna gränser för samtliga EU-medborgare. Även Irland och Storbritannien hade öppna gränser, men med vissa villkor. En majoritet av de länder som hade infört övergångsregler tog bort eller lättade på dem år 2006/2007 (Benton och Petrovic, 2013).

EU-utvidgningen resulterade i att antalet EU-medborgare som omfattas av den fria rörligheten ökade med 106 miljoner människor (Barell, Fitzgerald, och Riley, 2010). Många av dessa människor kom från länder med hög arbetslöshet och låg välfärdsnivå och när den ekonomiska krisen drabbade Europa ökade arbetslösheten också i övriga medlemsstater. Av

båda anledningarna började EU-medborgare att röra sig mer över gränserna. De som flyttar mellan medlemsstater gör det i hopp om ett arbete, högre lön eller för att återförenas med sina familjer (Pleace, 2011). Trots att Sverige har varit det enda landet med helt öppna gränser, som dessutom har ett generöst välfärdssystem och låg arbetslöshet, har antalet mobila EU-medborgare som valt att flytta hit varit låg i jämförelse med Storbritannien och Irland. Ett flertal studier har nått slutsatsen att Sveriges relativt låga grad av mobila EU-medborgare främst beror på att språket utgör ett hinder för att ta sig in på arbetsmarknaden (Benton och Petrovic, 2013; Carrera och Faure Atger, 2014; Barell, Fitzgerald och Riley, 2010).

2.5. Offentliga rapporter om oetablerade mobila EU-medborgare i Sverige

Det är svårt att uppskatta antalet mobila EU-medborgare som befinner sig i Sverige och därför är det också svårt att utvärdera deras situation. I Sieps (Swedish Institute of European Policy Studies) rapport *Immigration to Sweden from the New EU Member States*, skriven av Christer Gerdes och Eskil Wadensjö, framgår det att många mobila EU-medborgare hamnar utanför forskningsstatistiken eftersom endast de som planerar att stanna i Sverige i mer än ett år är skyldiga att registrera sig som (im)migranter. Personer som kommer till Sverige för att säsongsarbeta, leta jobb o.d. behöver inte registrera sig och riskerar därför att hamna utanför statistiken.

Socialstyrelsen har sedan länge genomfört nationella kartläggningar av hemlösa i Sverige, bl.a. år 1994, 1999, 2005, 2011, 2013. I Socialstyrelsens nationella kartläggning år 2005 uppmärksammades för första gången gruppen hemlösa utrikesfödda personer. Gruppen har sedan dess ökat markant, vilket framkommer tydligt vid en jämförelse mellan kartläggningen från år 2005 och år 2011. Rapporten från år 2011 visar också att gruppen EU-medborgare i Sverige inte är homogen. Den sträcker sig från unga välutbildade enskilda personer, till stora familjer som flyr fattigdom och diskriminering. De oetablerade EU-medborgarnas hemlöshet skiljer sig från den typ av hemlöshet som tidigare funnits i Sverige, den som ofta förknippats med olika typer av missbruk (Socialstyrelsen, 2011). Den grupp som befinner sig i hemlöshet pga missbruk och de EU-medborgare som befinner sig i hemlöshet pga fattigdom utgör två

typer av hemlöshet eftersom de inte möter samma svårigheter eller delar samma behov. På grund av de sätt som socialtjänsten tolkar de gällande reglerna kommer hjälpen till de hemlösa EU-medborgarna främst från kyrkor och ideella organisationer, ibland via ett samarbete med kommunerna, vilket är fallet i Göteborgs Stad. Denna grupp lever utan hem och försörjning och behöver hjälp med sina mest basala behov så som mat, kläder och någonstans att sova. De behöver också stöd och hjälp med arbetssökning, information, rådgivning, språkutbildning och skolgång för sina barn (Socialstyrelsen, 2013).

År 2013 gjorde Socialstyrelsen en kartläggning av hemlöshet bland utrikesfödda utan permanent uppehållstillstånd i Sverige. Syftet med kartläggningen var att ge mer kunskap om de personer som lever i hemlöshet och vistas i Sverige enligt EU:s princip om den fria rörligheten för personer. Kartläggningen visar att utrikesfödda personer som är hemlösa i Sverige främst sökt sig hit för att få arbete och för att kunna försörja sig, men att de har svårigheter att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Utan arbete minskar även möjligheterna att finna ett stabilt boende och dessa personer hamnar således både i hemlöshet och utan möjlighet att försörja sig. Svårigheterna att ta sig in på arbetsmarknaden ligger främst i språksvårigheter, men också bristande rutiner i samband med förvaltningen av samordningsnummer, ett tillfälligt personnummer som är ett viktigt redskap för att äntra arbetsmarknaden i Sverige (Socialstyrelsen, 2013). Rapporten lägger även vikt på att regler och ansvar måste förtydligas. Det är inte bara EU-medborgare som behöver information utan även myndigheter och organisationers ansvar måste klargöras. Det råder just nu en osäkerhet om de regler som gäller exempelvis rätten till socialbidrag (Socialstyrelsen, 2013).

I en rapport från Stockholms länsstyrelse år 2014 framgår det att utsatta EU-medborgare återfinns i samtliga svenska kommuner. Av kommunerna har vissa valt att söka upp de utsatta och tolkar lagstiftningen brett med ekonomiskt bistånd både i form av hemresor och i form av pengar till mat, medan andra kommuner inte agerar alls. Rapporten redovisar siffror som tyder på en framtida ökning av utsatta EU-medborgare som söker sig till Sverige (Länsstyrelsen Stockholm, 2014). De mest utsatta EU-medborgarna som befinner sig i Sverige kommer ursprungligen från Rumänien, men en stor del kommer också från Bulgarien, Polen, Slovakien och Spanien (Gerdes och Wadensjö, 2013).

3. Teoretisk referensram

Vid förståelsen och utformandet av intervjuer med de ideella organisationerna och Göteborgs Stad kombineras tre olika teorier: *nyinstitutionell teori*, *resursberoendeteori* och *regelbaserad beslutsteori*. Denna teorikombination ska bidra till förståelsen av orsaken till det idéburna offentliga partnerskapet, arbetet kring det och konsekvenserna av det.

Den första teorin är nyinstitutionell teori, som härstammar från institutionell teori. De skrifter som uppsatsen utgår från inom nyinstitutionell teori är skrivna av författarna Paul J. DiMaggio och Walter W. Powell samt Richard W. Scott. DiMaggio och Powells artikel *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields* publicerades 1983 och är en av de två centrala verk som utgör nyinstitutionell teori och är således representativ (Eriksson-Zetterquist, 2009). Richard W. Scott är professor i sociologi vid Stanford universitet och har fokuserat sin forskning på relationen mellan organisationer och deras institutionella omgivning. Han har bidragit till den nyinstitutionella teorin genom bl.a. verket *Institutions and Organizations* från 1995 (Scott, 1995). Ulla Eriksson-Zetterquist kompletterar översikten av denna teori eftersom hon har publicerat en välskrivna bok där bl.a. DiMaggio, Powell och Scott och deras bidrag till teorin är ytterst välbeskrivna. Den andra teorin är resursberoendeteori av Jeffery Pfeffer och Gerald R. Salancik. De utformade teorin i boken *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective* år 1978 som idag är ett av de mest citerade verken inom samhällsvetenskap. Den tredje och sista teorin är regelbaserad beslutsteori (rule following) av James G. March. March är känd för sina publikationer om beslutsfattande och organisationer bl.a. *A Primer on Decision Making – How Decisions Happen* från 1994 (March, 1994).

3.1. Nyinstitutionell teori

DiMaggio och Powell hävdar i deras publikation från år 1983 att organisationer blir allt mer lika varandra, vilket beror på att den tidigare motorn av rationalisering och byråkratisering har flyttat från konkurrensutsatt marknad till staten och yrken. Det uppstår en paradox när rationella aktörer försöker ändra sina organisationer, men gör dem alltmer lika. DiMaggio och Powell beskriver tre isomorfa (likformiga) processer som gör organisationer mer homogena; *tvingande*, *mimetiska* och *normativa* processer (DiMaggio och Powell, 1983: 147).

Tvingande isomorfi utgår från politiskt inflytande och problemet med legitimitet. Denna typ av isomorfi innefattar offentliga beslut, lagar och regler och formella, samt informella påtryckningar utövad på organisationer av andra organisationer, som de är beroende av. De kulturella förväntningarna i samhället påverkar också organisationerna (DiMaggio och Powell, 1983: 150). Förhoppningsvis bidrar isomorfin till att förstå i vilken utsträckning Göteborgs Stad påverkades av normer, regelverk och påtryckningar när valet att ingå ett IOP togs.

Mimetisk isomorfi handlar om avbildande och att osäkerheten som orsakas av omgivningen uppmuntrar till imitation, att organisationer försöker efterlikna de organisationer som ses som mest framgångsrika. Den mimetiska isomorfin handlar om osäkerheten kring teknik, tvetydiga mål eller att omgivningen skapar symbolisk osäkerhet (DiMaggio och Powell, 1983: 151). Denna isomorfi är relevant för att ta reda på om Göteborgs Stad lät sig inspireras av andra kommuner i arbetet med EU-medborgare och om det funnits osäkerhet som uppmuntrat mimetiskt handlande.

Normativ isomorfi är associerad med professionalisering och normbildande, den påverkan som professioner och utbildningar kan ha för institutioners agerande. Professionalism innebär den gemensamma strävan efter att definiera metoder som ska användas för att utföra arbetet, som uppkommer bland medlemmarna inom ett visst yrke, men också deras sätt att kontrollera producenterna som sköter deras produktion (Eriksson-Zetterquist, 2009: 81). Två viktiga aspekter är avgörande källor till den normativa isomorfin, den ena vilar på formell utbildning och legitimiteten som ges av universitet och den andra är tillväxten och de utarbetade professionella nätverk som spänner över organisationer. Universitet och yrkesutbildning står således i centrum för utveckling av organisatoriska normer gällande exempelvis personal (DiMaggio och Powell, 1983: 152). En annan del i den normativa isomorfin är socialisation som uttrycker sig i form av liknande tankesätt, uppförande osv. inom yrket (Eriksson-Zetterquist, 2009: 81). Utifrån denna aspekt kommer de olika parternas arbetssätt inom IOP utifrån professionalisering och tankesätt tolkas.

Richard W. Scott (1995) menar att institutioner består av kognitiva, normativa och regulativa strukturer och aktiviteter som ger stabilitet och mening till deras sociala beteende. Han menar att institutioner bärs upp av kulturer, strukturer och rutiner. Institutioner är mångfacetterade

system som förenar symboliska system (kognitiva konstruktioner och normativa regler) med reglerade processer som både utgörs av och formar socialt beteende. Scott presenterar tre pelare av institutioner; *Den regulativa pelaren*, menar att institutioner begränsar och reglerar beteenden, aktörer agerar således utifrån lagar och principer (Scott, 1995: 33f). *Den normativa pelaren*, baseras på de normer och värderingar som finns i ett samhälle och som avgör beteendet i olika situationer. *Den kognitiva pelaren*, innebär att människor i ett samhälle har skapat en gemensam förståelse för verkligheten baserad på lika tankesätt och kultur. Dessa tre pelare bidrar till olika typer av företeelser i vårt samhälle och kan beskriva olika institutioners utseende och hur de påverkar utformningen av ett samhälle (Scott, 1995: 40ff). Med hjälp av dessa tre pelare kommer uppsatsen att utröna om kulturer, strukturer och rutiner har påverkat beslutet om och arbetet kring IOP.

3.2. Resursberoendeteori

Resursberoendeteorin utformades av Pfeffer och Salancik 1978. De anser att organisationer har ett ömsesidigt beroende till sin omgivning som en konsekvens av det öppna system som teorin karaktäriseras av. Det handlar de facto om att organisationer måste handla och interagera med sin omgivning för att få de resurser som krävs för överlevnad (Pfeffer och Salancik, 1978: 40ff).

Det som främst kännetecknar resursberoendemodellen är anpassning, då enskilda organisationer och deras ledare kan anpassa sig och agera för att förbättra sina chanser att överleva. Eftersom teorin är förankrad i ett öppet system av ramverk förutsätts att strukturen eller beteenden i en organisation inte kan förstås om man inte begriper i vilket sammanhang organisationen verkar. Ingen organisation är självförsörjande vilket skapar behovet mellan organisationer och externa enheter eftersom de måste engagera sig i utbyte med omgivningen för att förvärva resurser. Hur viktiga och hur knappa dessa resurser är avgör omfattningen av organisationsberoendet och olika beroenden ger upphov till olika sorters makt. Det är därför viktigt att chefer eller andra organisatoriska deltagare skannar sin omgivning och söker möjligheter och hot för att finna gynnsamma resurser och undvika kostsamma utvidgningar (Pfeffer och Salancik, 1978: 59).

Organisationer försöker minska andras makt över dem och utöka sin egen makt över andra. Pfeffer och Salancik beskriver fem strategier som företag och organisationer kan minska beroendet av omgivningen:

- 1) *Fusioner/vertikal integration*. Innebär att företag som är beroende av varandra, t.ex. köpare och leverantör, gör en sammanslagning av sina företag för att minska beroendet (Pfeffer och Salancik, 1978: 114f).
- 2) *Joint venture och andra interorganisatoriska relationer*. Joint venture innebär att två företag går ihop i ett nytt bolag för att kunna utveckla ett gemensamt projekt. Beroendet som skapas liknar det inom fusioner, men till skillnad uppstår joint venture genom ömsesidigt beroende, t.ex. köpare/leverantör, och makt gentemot externa beroenden (Pfeffer och Salancik, 1978: 279f).
- 3) *Styrelser*. Styrelsen i ett företag kan hantera beroendet av omgivningen och bör återspegla omgivningens behov. Inom organisationer kan direktörer medföra råd och anvisningar, kanaler för informationsflöde, samt företräde till resurser och legitimitet (Pfeffer och Salancik, 1978: 169f).
- 4) *Politisk handling*. Politiska handlingar skapar till stor del omgivningen. Politisk handling korrelerar graden av beroende av omgivningen företaget står inför. Företag som står inför samma omgivning väljer sannolikt samma former av politiskt beteende för att hantera det. Prestandafördelar tillfaller de företag som skapar kopplingar till den politiska miljön (Pfeffer och Salancik, 1978: 217).
- 5) *Verkställande succession*. Osäkerheten eller beroendet till omgivningen kan påverka graden av verkställande (Pfeffer och Salancik, 1978: 228ff).

Sammanfattningsvis behandlar resursberoendeteorin företagens mål att överleva i den miljö organisationen är verksam i och för att överleva krävs resurser. Organisationen måste kartlägga vilka resurser som är viktigast och försäkra sig om att dessa finns tillgängliga. Resurser kan exempelvis innebära kapital, råvaror, material och kundrelationer. Organisationer behöver finna någon som erbjuder de resurser företaget behöver (Pfeffer och Salancik, 1978: 59). Utifrån denna teori kan graden av resursberoende mellan Göteborgs stad och de ideella organisationerna i IOP kartläggas. Genom att illustrera arbetsfördelningen i samband med finansieringen och initiativet till samarbetet, kommer teorin att ge ökad

förståelse för varför kommunen valde varför att ingå ett IOP och arbetet inom dess ramverk ser ut.

3.3. Regelbaserad beslutsteori

James G. Marchs regelbaserade beslutsteori grundar sig i logiken om lämplighet. Beslutsfattare som tar beslut i linje med regelmodellen kan tolkas genom att ställa tre frågor: 1) *Erkännande/igenkännande* – vilken typ av situation är det? 2) *Identitet* – vilken typ av organisation är det? 3) *Regler* – vad gör en sådan organisation i en situation som denna?

Processen i regelmodellen är systematisk, resonerande, ofta komplicerad och utgörs av ett resonemang om upprättande av identiteter för att matcha regler med situationer som uppstår. Beslut skapas utifrån olika roller som utgör beslutfattares identitet, exempelvis organisationsroll, familjeroll osv. Beslutsfattande ses som en organiserad process skapad av lämplighetslogik (March, 1994: 58). Identiteter och regler har också en effekt på organisationer, då de flesta individer som arbetar inom en organisation genomför sina arbetsuppgifter genom att följa de regler som gäller, blir det ett accepterande i deras identitet. Organisationer har även identiteter som beskrivs i termer av deras lagliga struktur, nationella och regionala karaktärer, samt uppsättningar av individuella identiteter. Organisationer försöker bekräfta de beskrivningar de utgör sig för att ha och på så vis vinna legitimitet, men att organisationer och individer följer regler behöver inte betyda att deras uppträdande alltid går att förutse. Regelbaserat beteende är fullt av osäkerhet där situationer, identiteter och regler kan vara tvetydiga. Beslutsfattare i organisationer använder sig av teorins tre frågor på följande sätt: De använder processen om igenkännande för att klassificera situationer – processen om självinsikt för att klargöra identiteter – processen av sökning för att matcha lämpliga regler med situationer och identiteter. Dessa processer kräver tankearbete, omdöme, fantasi och omvårdnad (March, 1994: 60f). Utifrån regelbaserad beslutsteori hoppas vi förstå hur Göteborgs Stad har tolkat regelverk i frågan om oetablerade mobila EU-medborgare. Utifrån regelbaserad beslutsteori förstås Göteborgs Stads erkännande av ökningen av EU-medborgare och att det är en problematik som kräver handling, vilket innebär en identifiering av Göteborgs Stad som organisation.

4. Metod

Metodkapitlet innefattar motivering och beskrivning av studiens utformning. Här redogörs för valet av datainsamling, som består av intervjuer och offentliga dokument, samt en översikt av de som intervjuats med tillhörande motivering.

4.1. Val av utformning

Eftersom syftet är att studera en specifik modell är det lämpligt att genomföra en fallstudie. Valet av fall är det idéburna offentliga partnerskap som Göteborgs Stad ingick med de tre ideella organisationerna år 2012 (Halvorsen, 1992). Fördjupningen innefattar samverkansmodellens uppkomst i Göteborg, arbetet kring den och konsekvenserna av den. Eftersom situationen kring de oetablerade mobila EU-medborgarna och IOP är nya fenomen finns det inte mycket information att tillhandahålla i ämnet. För att få ett tillfredsställande empiriskt underlag har data utgjort offentliga rapporter och juridiska dokument i kombination med intervjuer.

4.2. Val av data och intervjupersoner

Intervjuerna är semistrukturerade för att ge de intervjuade en chans att uttrycka sig fritt och inte tvingas in i specifika tankesätt. Denna typ av intervju är en kvalitativ datainsamling och uppsatsen är således en fallstudie av kvalitativ karaktär (Halvorsen, 1992).

Intervjumaterialet består av sju nyckelpersoner inom det idéburna offentliga partnerskap som studerats. Intervjupersonerna omfattar två av de fyra ingående parterna i IOP-avtalet samt politiker i den nämnd som tog det politiska beslutet att ingå IOP. Studien omfattar inte intervjuer med representanter från Frälsningsarmén eller Bräcke Diakoni, eftersom de ej var tillgängliga inom tidsramen för uppsatsen. De intervjuade kan indelas i tre grupper. Den första gruppen representerar den idéburna sektorns del i IOP, i syfte att förstå arbetet kring IOP och dess konsekvenser för målgruppen. Den andra gruppen representerar politiker i Social resursnämnd som var närvarande då beslutet om IOP togs. Denna grupp kommer främst att bidra till besvarandet av den första frågeställningen. Den tredje gruppen utgörs av tjänstemän från Social resursförvaltning och kommer att vara till hjälp vid besvarandet av samtliga

frågeställningar. De tre grupperna ger förhoppningsvis olika perspektiv på situationen och på hur frågeställningarna kan besvaras.

Det idéburna offentliga partnerskapet från år 2012 omfattar fyra parter: Social resursförvaltning, Stadsmissionen, Bräcke Diakoni och Frälsningsarmén.

Från den idéburna sektorn har Lotta Säfström och Claes Haglund intervjuats. Säfström är VD för Stadsmissionen och en av de som varit med i framtagandet av IOP-avtalet. Haglund är projektledare för Crossroads; en verksamhet för EU-medborgare inom Stadsmissionen.

Från Social resursnämnd intervjuades Dario Espiga och Ann-Catrine Fogelgren. Espiga är kommunalråd, samt ordförande i Social resursnämnd och Fogelgren är kommunalråd och första vice ordförande. Nämndens roll i det idéburna offentliga partnerskapet är att formulera vad man vill åstadkomma samt ta det slutgiltiga beslutet om IOP. Intervjuer med Social resursnämnd är således av vikt vid besvarandet av den första frågeställningen om varför IOP ingicks. Espiga är socialdemokrat och Fogelgren tillhör Folkpartiet liberalerna, detta val är medvetet för att se huruvida det kan ha funnits meningsskiljaktigheter då beslutet togs.

Från Social resursförvaltning intervjuades Lotta Lidén Lundgren, Therese Sammels och Theresa Woodall. Lidén Lundgren är enhetschef för Stöd till social ekonomi i Göteborg, som är en del i Social resursförvaltning. Lidén Lundgren var med vid framtagandet av det IOP-avtal som Göteborgs Stad ingick år 2012 och är en nyckelperson i avtalet som sådant. Sammels är gruppchef för handläggare i ärenden med de mobila EU-medborgarna, och Woodall är utvecklingsledare och samordnare för Göteborgs Stad.

För att besvara frågeställningarna formulerades intervjuernas frågor med utgångspunkt i de teorier som presenterades i föregående kapitel. En intervjumall användes för samtliga intervjuer och den kan delas in i tre övergripande teman: orsak, handling och konsekvens. Samtliga respondenter blev informerade om syftet med uppsatsen innan intervjuerna tog vid. Erbjudandet om att vara anonym gavs till samtliga deltagare, men ingen kände ett behov av anonymitet. Alla intervjuer har transkriberats och vid intervjutillfället gavs möjligheten att vid ett senare tillfälle erhålla den sammanställda transkriberingen. Samtliga deltagare var intresserade av ämnet och bad om att få ta del av slutprodukten. Den slutgiltiga uppsatsen kommer därför att mejlas ut till samtliga respondenter.

5. Presentation av empiriskt material

Detta kapitel inleds med en kort översikt av de tre alternativa samverkansmodellerna: idéburet offentligt partnerskap, normerade bidrag och upphandlade tjänster. Detta kommer att underlätta för läsaren i bearbetandet av det intervjubaserade materialet som presenteras i slutet av detta kapitel. Efter den inledande översikten beskrivs det idéburna offentliga partnerskapet för insatser till EU-medborgare som startats i Göteborg, samt dess aktörer. I de inledande delarna används främst offentliga dokument från aktörernas hemsidor.

Kapitlet avslutas med tre avsnitt som redovisar det intervjubaserade underlaget utifrån studiens tre frågeställningar. Respondenternas svar varvas med teoretiska kopplingar på ett pedagogiskt sätt för att hjälpa läsaren att sätta empirin i ett teoretiskt sammanhang, vilket kommer att underlätta för förståelsen av den slutgiltiga diskussionen som presenteras i kapitel sex.

5.1. Idéburet offentligt partnerskap

IOP är en avtalsform som skapats av den ideella organisationen Socialforum med syfte att vara ett alternativ för samverkan mellan idéburna- och offentliga organisationer. Den idéburna sektorn i Sverige utgörs till största delen av ideella föreningar. Dessa byggs upp av sina medlemmar och deras fattade beslut om vad föreningen ska arbeta med. Föreningen kan inte köpas eller säljas och dess drivkraft ligger i att arbeta för en specifik idé. En offentlig organisation karaktäriseras av att den har en skattefinansierad offentlig produktion och inte är lukrativ (Socialforum, 2010). De modeller för samverkan som tidigare använts är normerade bidrag och upphandlade tjänster, som beskrivs i ett separat stycke nedan.

IOP är tänkt att vara ett alternativ till normerade bidrag och upphandling, ett alternativ mitt emellan. IOP som samverkansmodell kan ingås då det sker på initiativ av den idéburna sektorn, är ett led i en politisk plan där idéburna organisationer är av vikt, och verksamheten ligger utanför utrymmet för det normerade bidraget. Det är också viktigt att det inte finns en marknad för verksamheten, att båda parter är med och finansierar samt att den skall verka under en längre period. Verksamheten ska bidra till utveckling i samhället och får inte regleras i detalj från kommunens sida. IOP är en överenskommelse mellan samtliga parter om

vad som ska göras, vilka mål som ska uppnås och vilka ramar man ska hålla sig inom. IOP är alltså en samverkansmodell där idéburna organisationer bidrar till utvecklingen i samhället på ett mer konkret sätt än vad de kan göra via normerade bidrag, men som inte grundar sig på kommersiella kontrakt (Stadsledningskontoret, 2014).

IOP är en relativt ny samverkansmodell som inte tillämpats i många kommuner. I januari 2014 hade 11 kommuner tecknat IOP-avtal med den idéburna sektorn. I frågan om mobila EU-medborgare är det än så länge endast Göteborgs Stad och Linköpings kommun som har ingått IOP-avtal. Frågor som omfattas av IOP i andra kommuner är våld mot kvinnor och drogmisbruk (Socialforum, 2010). Utöver det IOP som studeras i uppsatsen, har Göteborgs Stad tecknat ytterligare tre IOP-avtal på olika områden (Social resursförvaltning, 2014).

5.2. Normerade bidrag och upphandlade tjänster

Normerade bidrag är kommunala bidrag som föreningar kan ansöka om för att få olika sorters stöd. Stöd till ideella organisationer inom det sociala området sker via ansökan om normerade bidrag från den sociala resursförvaltningens enhet Stöd till social ekonomi i Göteborgs Stad. De organisationer som erhåller normerade bidrag är skyldiga att redovisa hur bidraget används och lämnar därför in uppgifter om organisationens ekonomi och en uppföljning av de insatser/den verksamhet som genomförts. Om verksamheten inte uppfyller villkoren för bidragsgivning eller verksamheten har förändrats kan den sociala resursnämnden besluta om att stoppa bidraget eller om återbetalning (Social resursförvaltning, 2014).

Upphandlade tjänster innebär att alla inköp måste föregås i enlighet med de lagar som gäller för offentlig upphandling eller lagen om valfrihetssystem (Socialforum, 2010). Lagen syftar till att ge alla leverantörer möjligheten att på lika villkor erbjuda sina varor och tjänster till den offentliga sektorn. När kommunen köper en vara eller tjänst skall den värda den konkurrens som finns på marknaden via öppen upphandling som sker i form av kommersiella kontrakt.

När upphandling sker ägs verksamheten som säljer varan eller tjänsten av den upphandlande myndigheten och det uppstår ett glapp mellan å ena sidan föreningens rätt att styra sig själv och å andra sidan kommunens plikt att värda konkurrensen. Lagarna som styr offentlig upphandling bygger på fem grundprinciper: Icke-diskriminering, likabehandling,

proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande. När föreningar finansieras via offentlig upphandling mister de alltså sitt ägarskap till verksamheten och blir underleverantörer åt det offentliga (Socialforum, 2010).

5.3. Idéburet offentligt partnerskap: Insatser för EU-medborgare i Göteborg

I maj 2012 fick Social resursförvaltning ett första uppdrag att undersöka målgruppen och ge en kunskapsbild över situationen. I september 2012 undertecknades en överenskommelse om samverkan mellan Göteborgs Stad och organisationer inom social ekonomi. Avtalet slöts 2012 men samarbetet tog fart 2013 och har förlängts i två omgångar under år 2014 (Ivarson, 2014). Målet med samarbetet var att öka den idéburna sektorns möjligheter att bli en viktig aktör inom välfärdsutvecklingen. Parterna som ingår detta avtal gör det med en tydlig styrning mot gemensamma mål, ett gemensamt lärande och dialog kring långsiktiga lösningar (Social Resursförvaltning, 2013).

5.3.1. Idéburet offentligt partnerskap: Aktörer i Göteborg

Social resursförvaltning är Göteborgs Stads representant i IOP-avtalet. Förvaltningen vänder sig till alla göteborgare vad gäller olika tjänster inom det sociala området och fungerar som ett stöd till socialtjänsten i de tio stadsdelarna i Göteborg. De områden som Social resursförvaltning arbetar med är främst missbruk, hemlöshet, utsatta barn och familjer, fältarbete och funktionsnedsättning. Förvaltningen är indelad i fem verksamhetsområden där verksamheten för boende och socialjour främst möter vår målgrupp (Mehner, 2013).

Social ekonomi ingår under verksamhetsområdet social utveckling i Social resursförvaltning. Social ekonomi innebär huvudsakligen verksamheter som har samhällseliga ändamål, som bygger på demokratiska värderingar och som är fristående från den offentliga sektorn. Den sociala ekonomin består av aktiviteter som främst bedrivs i föreningar, kooperativ, stiftelser och liknande sammanslutningar, där vinstintresse inte får förekomma, utan allmän-/medlemsnytta är drivkraften (Johansson, 2014).

Social resursförvaltning verkställer beslut som fattats i Social resursnämnd. Den innefattar 15 politiker som utses av kommunfullmäktige i Göteborg och motsvarar mandatfördelningen. Nämnden sammanträder vanligtvis en gång i månaden och beslutar i frågor som rör mål och inriktning för verksamheten, samt om budget och andra övergripande frågor (Mehener, 2014). De organisationer som ingått partnerskapet med Göteborgs Stad i frågan är Bräcke Diakoni, Frälsningsarmén och Stadsmissionen. De är alla idéburna organisationer som bl.a. drivs av idén att stötta utsatta människor. Detta gör de genom verksamheter som är finansierade av gåvomedel eller genom att erbjuda sina tjänster till den offentliga sektorn (Forsberg och Haglund, 2014).

5.4. Orsaken till ett idéburet offentligt partnerskap

Göteborgs Stad är först i Sverige med att möta denna nya situation med denna nya samverkansmodell. Ett idéburet offentligt partnerskap har aldrig tidigare använts i arbetet med oetablerade mobila EU-medborgare. Att starta ett idéburet offentligt partnerskap och på så vis använda en ny modell på en ny målgrupp kan verka riskfyllt, men Lidén Lundgren, enhetschef för Stöd till social ekonomi, var positiv: ”Det var ingen tvekan. Jag tycker snarare att det är mer idealiskt, att bryta ny mark med den här modellen [...] Det var snarare en möjlighet att gå in i ett nytt område”. Den nya situationen med EU-medborgare och Sveriges medlemskap i EU har medfört ett ansvar för personer som utnyttjar den fria rörligheten och vistas i Sverige. Kommunalrådet och ordförande i social resursnämnd, Espiga, förtydligar:

”När det gäller engagemanget för EU-medborgare, det var ju den samhällliga utvecklingen. Vi i kommunen säger ofta att detta är ett europeiskt problem. Men människorna är här, då har vi ett ansvar att förhålla oss till dem.”

Sverige påverkades av EU:s utvidgning och den efterföljande ökningen av unionsmedborgare som numera omfattas av den fria rörligheten. Resursberoendeteorin av Pfeffer och Salancik, som betonar organisationers anpassning till omgivningen, kan kopplas till beslutet om IOP eftersom Göteborgs Stad anpassade sig efter EU:s utvidgning och de nya mobila EU-medborgarna och ingick ett idéburet offentligt partnerskap som svar på situationen.

Enligt Woodall, samordnare på Social resursförvaltning, genomförde de en första kartläggning av målgruppen år 2005 efter att allmänheten reagerat på en annorlunda gatumiljö. Då handlade det om 10-12 personer och efter en uppföljning något år senare hade

gruppen ökat till 19-20 personer. Eftersom gruppen då fortfarande var relativt liten gjordes inget speciellt, utan det var först år 2008 och situationen med Meros Camping som staden agerade menar Woodall. Espiga beskriver Meros Camping som en plats där missbrukare vistades i husvagnar. När det började komma in rapporter om att även barnfamiljer bodde där gjorde Göteborgs Stad flera besök och det konstaterades att en ny situation uppstått då över 200 romer från Rumänien hade etablerat sig där. Enligt Woodall var det en effekt av Rumäniens medlemskap i EU året innan och man började då arbeta aktivt. Både Espiga och Woodall redogör för att man hjälpte några familjer med lägenheter, introduktion till det svenska samhället, SFI (svenska för invandrare), skolintrouktion osv.

Espiga säger att det har varit en solskenshistoria då 20 av familjerna är etablerade idag med arbete, barnen i skolan osv. Detta var den nya situationens början i Göteborg och sedan dess har Göteborgs Stad försökt hitta lösningar för hur man ska ta emot målgruppen på bästa sätt. Enligt Espiga är det viktigt att man ska: ”Ta emot målgruppen som människor och inte som människor som är oönskade eller människor som tigger”.

2010/2011 upptogs dagordningen alltmer av de oetablerade mobila EU-medborgarna i alla sociala frågor menar Woodall. Antalet utländska medborgare hade ökat med ett fyrtiotal på Stadsmissionens natthärbärge Gatljuset (Säfström, 2014). Gatljuset är det enda stället i Göteborg där man kan komma och sova utan ett biståndsbeslut från socialtjänsten. Säfström berättar hur de anpassade sig efter situationen: ”Vi har 12 sängar men den vintern hade vi 18. Vi klämde in sängar överallt och insåg att detta är en ohållbar situation därför att våra ordinarie gäster på Gatljuset [...] försvann. Den vintern var kall”. I en situation av nöd för målgruppen och ordinarie gäster utökade Stadsmissionen sina sängplatser. Detta tycks vara i linje Marchs regelbaserade beslutsteori och deras vision utifrån organisationens identitet.

Enligt Espiga, Woodall och Lidén Lundgren har Göteborgs Stad alltid jobbat väldigt mycket med idéburen sektor men främst på en generell nivå när det gäller hemlöshetsarbete och med normerade bidrag. Säfström hänvisar till ett gemensamt seminarium hösten 2011 mellan Stadsmissionen, Räddningsmissionen, Bräcke Diakoni och Göteborgs Stad om hur situationen för målgruppen såg ut. Här lades grunden för ett samarbete mellan aktörerna, bekräftar både Fogelgren, kommunalråd i social resursnämnd, och Woodall. Det faktum att man tillsammans identifierade en situation som låg både inom Göteborgs Stads och de ideella organisationernas

angelägenheter, samt att man valde att diskutera eventuella gemensamma lösningar, tycks likna de tre frågor som ställs inom regelbaserad beslutsteori om igenkännande av situation, identitet och regler.

Organisationerna, främst Stadsmissionen och Räddningsmissionen, hade tidigare ansökt om normerade bidrag hos Stöd för social ekonomi för de oetablerade mobila EU-medborgarna. Stadsmissionen i form av att de ville starta Crossroads och Räddningsmissionen genom att de ville göra en förstudie för att se hur stor målgruppen var, var de kom ifrån och hur deras hälsotillstånd såg ut (Lidén Lundgren, 2014). Till slut startade Stadsmissionen ett Crossroads på egen hand, Säfström uttrycker sig på följande vis:

”Stockholm ligger ungefär ett år före hela tiden, ett halvår till ett år. Så Stockholm hade startat ett Crossroads [...] ibland är ju de politiska förvaltningarna lite långsamma, och till de idéburna organisationernas karakteristika hör väl att vi är mer snabba. Så att när jag tyckte att det gick alldeles för långsamt, i början på 2012, så tyckte jag att vi skulle försöka starta ett eget Crossroads.”

Detta agerande ger oss intrycket av DiMaggio och Powells *mimetiska isomorfi*. Under sommaren 2012 beviljades normerade bidrag till Räddningsmissionen att starta förstudien, men också till Stadsmissionens Crossroads. Man kan säga att samarbetet grundlades via normerade bidrag år 2012 och har vidareutvecklats sedan dess.

2012/2013 var Gatljuset fortfarande det enda stället där de mobila hemlösa EU-medborgarna kunde övernatta och antalet besökare hade ökat från 40 till omkring 400. Det rapporterades dessutom om människor som vistades i parkeringsgarage, under broar o.d. Stadsmissionen släppte under våren 2013 därför en rapport om sina erfarenheter de första sex månaderna av Crossroads och rapporten fick en enorm publicitet berättar Säfström. Rapportens enorma publicitet resulterade i att Göteborgs Stad gick ut offentligt med att de skulle tillsätta resurser för denna nya situation. Efter Göteborg Stads beslut att agera kallades det ihop till ett möte mellan Räddningsmissionen, Frälsningsarmén, Stadsmissionen och Bräcke Diakoni tillsammans med förvaltningsdirektören i Social resursnämnd, som senare kommit att kallas för strategiska gruppen. I den strategiska gruppen började man diskutera vad som behövdes och vilka avtalsformer som kunde användas (Woodall och Säfström, 2014). Att staden reagerar efter påtryckningar från den idéburna sektorn kan uppfattas vara *tvingande isomorfi*.

När man valde att starta IOP fanns det redan kännedom om tidigare IOP-samarbeten i andra kommuner i Sverige. Både Espiga och Säfström nämner Västerås, som två år tidigare startat ett IOP kring dagsverksamhet för hemlösa samt Röda korset i Skåne som startat ett IOP kring krigs- och tortyrskadade flyktingar och asylsökande. Espiga säger: ”När det gäller IOP kom det från Västerås!”. Enligt Lidén Lundgren prövades modellen av Växjö innan den kom till Göteborg och i Region Skåne hade ett flertal IOP slutits när Göteborgs Stad startade sitt första, men i frågan om de oetablerade mobila EU-medborgarna var Göteborgs Stad först. Inspiration kom också från Stockholm, inte angående IOP, utan för att de var först att agera i situationen med de oetablerade EU-medborgarna. Ytterligare kommuner som nämns av respondenterna är bl.a. Linköping, Malmö och Oslo. Det tycks ha funnits en stark *mimetisk isomorfi* kring beslutet om IOP då inspiration kom från andra kommuner som testat modellen på andra eller liknade verksamheter.

Alla respondenter är eniga om att initiativet om ett idéburet offentligt partnerskap kom från den idéburna sektorn under den strategiska gruppens möte då man beslutade om att testa IOP som modell. Därefter hamnade frågan hos Lidén Lundgren som säger: ”Jag tittade på modellen och jämförde den med upphandling och föreningsbidrag och lade fram ett förslag om att det var en bra modell som vi gott och väl kunde gå vidare med”.

Diskussionen om IOP tog vid och i kombination med att det fanns en politisk vilja att göra något för de oetablerade EU-medborgarna, nåddes snabbt ett beslut. Även Fogelgren och Espiga nämner att varken normerade bidrag eller upphandlade tjänster var optimal för situationen gällande målgruppen. Lidén Lundgren menar vidare att IOP innebär en möjlighet för en organisation, i form av att organisationen kommer med en idé som de anser att de inte ska ha ett normerat bidrag för, utan att det snarare är en samhällsservice som kommunen borde ta sig an. Organisationen kan då erbjuda tjänsten till kommunen men då blir situationen upphandling där kommunen ställer specifika krav på vad utföraren ska leverera och hur. Normerade bidrag är precis det motsatta menar Lidén Lundgren, där det årliga bidraget delas ut och organisationen är fri att arbeta efter egna metoder. IOP innebär ett mellanting eftersom man tillsammans går igenom vad som ska utföras och kommunen låter organisationerna göra det på sitt sätt. Man avtalar om tjänsten och ramar in den, men lämnar utrymme åt organisationen att använda sina metoder (Lidén Lundgren, 2014). Detta tyder på resursberoendeteorin, då valet av IOP blev ett sätt att anpassa sig när de två vanliga modellerna inte passade situationen optimalt.

Enligt kommunallagen ska den kommunala skatten användas till kommunens invånare; göteborgarna. Espiga menar att kommunen, genom ett IOP, kan hjälpa många människor utan att bryta mot kommunallagen.

”Jo men vi följer alltid kommunallagen först och främst. När juristerna och revisionen och länsstyrelsen tittar på oss, det är utifrån hur vi följer kommunallagen. Det är det de tittar på. Det är därför vi, när det gäller fattiga EU-medborgare hjälper *via* de frivilliga organisationerna, för det är det som kommunallagen tillåter oss att göra”

Espigas uttalande kan tyckas ligga i linje med Scotts *regulativa pelare* eftersom Göteborgs Stad följer de lagar som råder.

Fogelgren menar att Social resursnämnd var enad i frågan och att man ansåg att den rådande situationen var ett utmärkt sätt att testa IOP. Enligt Lidén Lundgren var det en lyckad slump som blev bra. Alla respondenter är överens om att Göteborgs Stad valde att agera för de oetablerade mobila EU-medborgarna av humanitära skäl och för att skapa någon form av dräglig tillvaro för målgruppen. På frågan om varför Göteborgs Stad valde att agera, svarar Fogelgren: ”Ja, det var ju av humanitära skäl alltså”, vilket styrker den humanitära identiteten.

5.5. Arbetet kring det idéburna offentliga partnerskapet

IOP är ett avtal som reglerar samverkan. Espiga berättar att när man bestämt att IOP skall ingås är det nämndens uppdrag att formulera vad som skall uppnås, men inte hur. Förvaltningen ansvarar sedan för att tillsammans med de ingående organisationerna komma överens om tillvägagångssätt och kostnad och slutligen godkänns eller avslås det hela av den sociala resursnämnden. Fogelgren lägger till att det är nämndens politiska majoritet som bestämmer hur mycket pengar de vill ge uppdraget. Om oppositionen mistycker skriver de ett yrkande som diskuteras på den politiska arenan och slutligen återgår till förvaltningen och de ideella organisationerna, som då kan ge ett motförslag. Utarbetandet av avtalet präglas av regler och principer och Scotts *regulativa pelare* kan skönjas. I utarbetandet av avtalet försöker parterna få ihop något som passar både utifrån förvaltningens och de ideella organisationernas perspektiv. Lidén Lundgren poängterar vikten av att utarbeta avtalet alla parter tillsammans, hon menar att om det formas för tydligt, hade man lika gärna kunna göra en upphandling. Samarbetet ramas in men lämnar fritt åt de ideella organisationerna att arbeta

utifrån sina metoder. Hon anser detta vara det speciella med IOP, att man inte stramar åt för mycket från kommunens sida. Woodall talar om vikten av ömsesidig förståelse:

”När man samarbetar förstår man ju förutsättningar... De idéburna organisationerna har ju väldigt lätt för att ställa om medan vi jobbar på politikeruppdrag och det ska upp till en nämnd. Man behöver skapa den här förståelsen för att bygga en bra samverkan.”

Detta yttrande kan kopplas till resursberoendeteorin som karaktäriseras av anpassning. I utarbetandet av avtalet anpassar sig samtliga parter utefter varandras behov.

Arbetsfördelningen inom IOP ser ut på följande vis: Social resursförvaltning står för en stor del av finansieringen, organisationerna bidrar delvis med finansiering men också med personal, lokaler och kunskap. Bräcke Diakoni erbjuder nattplatser på deras boende Stjärnklart och Frälsningsarmén bidrar med en dagcentral som heter Famnen. Här finns det en möjlighet för de mobila EU-medborgarna att få mat, tvätta sina kläder och duscha berättar Haglund, projektledaren för Crossroads. Woodall, Sammels (på social resursförvaltning) och Fogelgren berättar att de från kommunens sida har uppsökare med översatta informationsblad för att nå ut till EU-medborgarna om möjligheterna till sovplatser, dagcentralen och Crossroads. Om någon är i behov av att sova inne några dagar kan de erbjudas skjuts till Stjärnklart eller Gatljuset. Kommunen är också väldigt frikostig med hemresor och avslår sällan en biljett hem.

”Ja vi försöker kolla vad vi är bäst på. Just nu till exempel har Bräcke 35 platser för övernattnig, Frälsningsarmén har ett dagcenter och kommer nu också fördela de platserna till de här människorna. Stadsmissionen är väldigt bra på EU-medborgare. [...] Och vi på kommunen har en samordnare för alla de här insatserna, Theresa Woodall. Vi gör det vi är bäst på var och en på något sätt. Men ansvaret ligger ändå hos oss” (Espiga, 2014)

Organisationerna erbjuder basala behov och det är också vad som framgår ska erbjudas av avtalet. På Crossroads däremot arbetar man med integration via språkundervisning, skrivande av CV:n och information om rättigheter, skyldigheter och möjligheter (Säfström, 2014). De har ett samarbete med arbetsförmedlingen och erbjuder ingen bashjälp förutom frukost.

Uppföljningen av IOP sker varje månad via lägesrapporter från de ideella organisationerna. Där framgår hur många som kommer till dagcentralen och om det har funnits bekymmer eller svårigheter med verksamheterna, om justeringar behöver göras, t.ex. i antal sängar (Espiga, 2014). En summerande rapport görs en gång per år där det framgår hur stor målgruppen är, var de kommer ifrån, hur många som är barn osv. Uppföljningen av IOP är mycket viktig poängterar Fogelgren: ”Vi som politiker har ett ansvar att se till att de skattepengar som vi ska förvalta också används till det som vi har tagit beslut om att de ska göra. Och då ligger det ju på oss att följa upp det här och återrapportera.” Uppföljningen av samarbetet kan förstås enligt den regelbaserade teorin som lägger betydelse vid organisationens identitet och hur den bör agera i situationen utifrån gällande regler.

Målen med IOP menar Fogelgren, Woodall och Lidén Lundgren är att Göteborg ska vara en humanitär stad, att alla som vistas inom kommunen ska ha en dräglig tillvaro. De menar att IOP genomsyras av en humanitär tanke om att ingen ska behöva sova ute, framförallt inte då det är så kallt som på vintern. Detta sätt att formulera ett mål är typiskt normativt enligt Scott, där normer och värderingar i ett samhälle avgör beteendet i olika situationer. Säfström och Espiga säger att målen med IOP snarare är att formulera vad som ska göras, hur det ska göras, med vilken finansiering och vem som ansvarar för vad. Det är en typ av juridisk lösning för att ingå en överenskommelse och målet är själva formaliseringen. Detta sätt att uttrycka målen på kan kopplas till den resursberoende teorin som lägger vikt vid kartläggning av resurser och att hitta den som kan erbjuda de resurser som organisationen behöver.

På frågan om vad som är svårast och lättast med verksamheten är samtliga respondenter överens. Det lätta med verksamheten är att samverkan har fungerat bra trots skillnaderna mellan aktörerna. Fogelgren menar att det lätta är att det ändå sker konkreta saker och att man kan märka att samarbetet gör skillnad för någon. Haglund säger: ”Det flyter på bra. Alltså jag tycker att det är ett väl fungerande projekt där vi gör nytta för individen”.

Det svåra med verksamheten är enligt Fogelgren, Lidén Lundgren och Espiga att inte kunna göra tillräckligt. Lidén Lundgren säger: ”Dilemmat är att det alltid finns större behov än vad det finns medel”. Både kommunen och de ideella organisationerna har en begränsad mängd resurser att lägga på den här målgruppen vilket resulterar i denna känsla av otillräcklighet. Espiga pekar på svårigheten att veta var skiljelinjen ska gå mellan nöd och integration. De kan

hjälpa för stunden men om människorna är här för att stanna bör de integreras i samhället. Lidén Lundgren nämner också att det är svårt att veta var gränsen ska gå och att tolka det politiska budskapet, om man vill ha en inkludering eller enbart det kortsiktiga att se till att ingen fryser ihjäl i Göteborgs Stad. Det är svårt att avgöra vad det politiska målet är menar Lidén Lundgren.

Om kommunen skulle dra sig ur samarbetet och resurserna bli begränsade, tror inte Haglund att det skulle påverka Crossroads mer än att de får en större arbetsbelastning. Säfström tror också att Crossroads skulle kunna vara kvar eftersom det till stor del är gåvofinansierat, men att nattplatserna och dagcentralen skulle få lägga ned helt. Hon menar att varken Bräcke Diakoni eller Frälsningsarmén har samma möjlighet att samla in pengar som Stadsmissionen har, och att de i högre grad är beroende av att kommunen är med och stöttar. Lidén Lundgren anser att organisationerna skulle kunna samla in mer pengar om resurserna begränsas, men att det förmodligen hade påverkat antalet sovplatser och antalet nätter man får sova på härbärgena. Hon menar också på att begränsade resurser inte hade påverkat insatsernas innehåll, utan att det snarare rör sig om vad en sådan åtgärd hade tvingat fram. Om utföraren hade velat göra mer än vad medlen absolut räcker till får det bli med insamlade medel och det beror på hur stora deras hjärtan är och om medlen räcker till deras behov, avslutar Lidén Lundgren. Espiga tror däremot att de frivilliga organisationerna skulle hitta en väg att fortsätta med arbetet, de drivs av något annat och skulle kunna lösa finansieringen på annat sätt. Men han är säker på att kommunen inte kommer att dra sig ur vilket han förstärker med en hänvisning till vistelsebegreppet, som innebär att var kommun är ansvarig för de individer som vistas inom deras geografiska område.

5.6. Konsekvenserna av det idéburna offentliga partnerskapet

Enligt samtliga respondenter har det idéburna offentliga partnerskapet under 2013/2014 fungerat mycket bra och som en konsekvens av ett lyckat partnerskap har man valt att förlänga arbetet i ytterligare två år, men med en del förändringar. Lidén Lundgren menar att anledningen till att man tecknar ett längre avtal är att man ska slippa diskutera ramen av vad man vill göra så ofta. Det nya avtalet har en tvåårig ram, där man är överens om vad aktörerna vill uppnå tillsammans, kombinerat med ett flertal underavtal. På det viset kan man förhandla eller byta ut ett underavtal om det uppstår en ny situation, utan att ändra om själva avtalet

(Lidén Lundgren, 2014). Lidén Lundgren påpekar en konsekvens: ”Jag tror t.ex. att när vi har valt att lägga ihop insatserna så att de bildar ett sammanhang så gör det att vi får en mer sammanhållen verksamhet.”

Genom användandet av IOP-modellen har insatserna för målgruppen sammanlänkats vilket gjort att man agerar som en samlad grupp och delar ansvaret. Espiga anser att en konsekvens av IOP för målgruppen är att man har kunnat ge den som är bäst lämpad för uppgiften möjlighet att genomföra den. Han menar att det bästa som har hänt målgruppen är att Göteborgs Stad inte försvårar beslut och handläggning med för mycket byråkrati. Samtliga respondenter är överens om att målgruppens basala behov förmodligen är lättare att tillgodose nu än innan. Ett exempel är Sammels som säger: ”Det här med att man kan få sina basala behov tillgodosedda, det tror jag har blivit enklare för de här utsatta människorna i och med IOP.”

Lidén Lundgren nämner att IOP-modellen kan visa sig vara en process till en upphandlad tjänst. Hon menar att det man egentligen har gjort med IOP är att man har utformat precis hur den här tjänsten skulle kunna upphandlas. På så vis är den helt genialisk menar hon, men om det blir realitet eller inte återstår att se. Just nu fyller modellen en viktig funktion och är en bra väg att gå, men i framtiden blir den kanske en form av upphandling. En annan konsekvens av avtalet som gjorts i Göteborg är det intresse för IOP som väckts i andra kommuner och i Göteborgs stadsdelar. Samtalen om IOP och hur man går tillväga har ökat menar Lidén Lundgren och andra kommuner börjar ta efter. Enligt både Espiga och Fogelgren har även stadsdelarna i Göteborgs Stad börjat diskutera om att starta IOP med sina föreningar, inte med huvudsyfte för EU-medborgare, men för att hjälpa människor som är utanför arbetslivet som via föreningar kan komma in och arbeta via IOP. Med ett IOP skapas kunskap och metoder och former utvecklas för att mäta en ny social företeelse i Sverige menar samtliga respondenter. Att använda sig av fler idéburna offentliga partnerskap är något som alla intervjuade ser som positivt. Woodall menar att idéburet offentligt partnerskap fungerar bra eftersom det blir mycket tydligt att man har ett gemensamt ansvar för de sociala frågorna, både offentligt och ideellt.

6. Slutsats och diskussion

Studiens syfte var att undersöka varför Göteborgs Stad valde att ingå ett idéburet offentligt partnerskap i frågan kring oetablerade mobila EU-medborgare, hur arbetet sker inom ramen av IOP samt konsekvenserna av att använda en ny samverkansmodell. Tidigare fanns inget kommunalt samarbete i frågan i Göteborg och genom IOP som samverkansmodell öppnades nya sätt att kringgå regelverk, förvalta och skapa ny kunskap, samt skapa gemensamt ansvar för de sociala frågorna.

För att uppfylla syftet formulerades tre frågeställningar som skall besvaras i detta kapitel med utgångspunkt i den empiri som presenterades i föregående kapitel. Empirin kommer att tolkas utifrån studiens teorikombination som presenterades i kapitel tre.

- *Varför ingick Göteborgs Stad ett idéburet offentligt partnerskap för att hjälpa oetablerade mobila EU-medborgare i Göteborg?*
- *Hur arbetar man inom ramen för det idéburna offentliga partnerskapet?*
- *Vilka konsekvenser har det idéburna offentliga partnerskapet inneburit enligt de inblandade?*

6.1. Frågeställning 1, Varför idéburet offentligt partnerskap?

Den första frågeställningen i uppsatsen försöker besvara varför Göteborgs Stad valde att ingå i ett idéburet offentligt partnerskap för att hjälpa de oetablerade mobila EU-medborgarna. Utifrån det empiriska materialet framgår att det inte enbart finns en anledning till samarbetet, utan att det snarare är en blandning av många olika orsaker. Orsakerna kan tolkas utifrån samtliga av de valda teorierna, men det som är framträdande är att isomorfin är stor.

- **Göteborg, en humanitär stad**

En slutsats som kan dras är att Göteborg Stad identifierar sig som en humanitär stad, sett från dess kommunala tjänstemän och politiker. Hälften av respondenterna menade att målet med IOP är att Göteborg ska vara en humanitär stad. Med hjälp av *den normativa pelaren* kan detta tolkas genom att se på värderingarna i Göteborgs Stad som humanitära, och hur dessa har satt prägel på kommunens arbete i frågan om oetablerade mobila EU-medborgare. Enligt DiMaggio och Powell kommer normativa krafter av inflytande från professioner och utbildningar, som påverkar hur man ser på vad som är rätt och fel. Det ger oss ett intryck av att Göteborgs Stads ingripande i frågan om målgruppen ansågs vara rätt sak att göra utifrån

stadens professionella identitet som verkar vara av humanitär karaktär. Detta kan dock också tolkas utifrån Marchs beslutsteori i och med Göteborgs Stads agerande utifrån sin "identitet" som humanitär stad. Enligt March har då Göteborgs Stad identifierat situationen som i behov av ett humanitärt agerande och väljer att agera utifrån sin identitet, som humanitär, på ett sätt som överensstämmer med gällande lagar. Att staden reagerade när det var barn inblandade, är ett agerande utifrån de gällande lagarna om barns rättigheter i samhället, vilket kan tolkas som den *regulativa pelaren* i Scotts teori.

– Imitation och påtryckningar

En annan slutsats är att inspirationen kom från andra kommuner, att man var medveten om andra IOP inom liknande verksamheter och lät sig inspireras. Beslutet att starta IOP-samarbetet kan därför tolkas utifrån *mimetisk isomorfi* pga osäkerheten över hur frågan skulle hanteras. *Mimetisk isomorfi* finns även i uppstartandet av Crossroads eftersom Stadsmissionen inspirerades av Stockholm som startat Crossroads ett år innan. Göteborgs Stad blev inspirerad av Stockholm när det gällde att agera för målgruppen. Här syns spår av Pfeffer och Salanciks strategi *politisk handling* eftersom ett liknande politiskt agerande kan tyda på att två kommuner står inför samma omgivning i förändring.

Göteborgs Stad har haft en lång startsträcka och vägen till dit staden befinner sig idag har påverkats av påtryckningar från allmänheten, från de ideella organisationerna och media. Det var först genom Stadsmissionens rapport som Göteborgs Stad offentliggjorde att de skulle tillsätta resurser för målgruppen. Stadsmissionen och andra aktörer fick således fram ett agerande av staden genom informella påtryckningar, helt enligt *tvingande isomorfi*. Allmänhetens agerande gällande rapporteringen av den förändrade gatumiljön till Göteborgs Stad kan också tolkas utifrån *tvåsmässig isomorfi*. Pfeffer och Salanciks *styrelsestrategi*, som innebär att ledare skannar sin omgivning för att hinna upptäcka kostsamma förändringar i tid, syns också. De som främst skannar omgivningen när det gäller samhällets mest behövande människor är de ideella organisationerna som därför upptäckte situationen med de oetablerade mobila EU-medborgarna i ett tidigt skede och agerade. Att Stadsmissionen sedan utökade antalet sängar när man märkte behovet från målgruppen är i enlighet med Marchs regelbaserade beslutsteori eftersom Stadsmissionen uppfattade en nöd hos målgruppen och agerade utifrån sin identitet.

- Resursberoende mellan Göteborgs Stad, Sverige och den Europeiska Unionen

Beslutet om IOP kan också tolkas utifrån resursberoendeteori då staden anpassade sig till sin omgivning genom att applicera en ny modell för att möta ett nytt behov. Eftersom det saknas tydliga riktlinjer för hur man ska bemöta målgruppen påverkas Sverige som medlemsstat och Göteborg som kommun i form av osäkerhet. I brist på riktlinjer och eftersom Göteborgs Stad främst följer kommunallagen innebär IOP en möjlighet att hjälpa målgruppen utan att bryta mot lagen. Med hjälp av regelbaserad beslutsteori dras slutsatsen att ett IOP är en möjlighet för staden att leva upp till sin identifiering som humanitär stad och samtidigt förhålla sig till samtliga regelverk som präglar organisationen. Ytterligare en slutsats är att skillnader mellan svenska kommuners arbete med målgruppen finns för att regelverken är tolkningsbara, normer inte är helt självklara och att det inte finns rådande praxis.

6.2. Frågeställning 2, arbetet kring det idéburna offentliga partnerskapet

Med den andra frågeställningen var syftet att skapa en översikt av hur arbetet kring det idéburna offentliga partnerskapet sker samt utröna huruvida de ingående aktörerna har ett resursberoende gentemot varandra eller inte.

– Ömsesidigt resursberoende mellan Göteborgs Stad och de ideella organisationerna

Arbetet kring IOP är fördelat över de fyra ingående parterna och framgår ur avtalet. Arbetsfördelningen kan förstås med hjälp av resursberoendeteorin eftersom det blir tydligt att det finns ett behov mellan organisationerna som tillfredsställs genom ett resursutbyte. Resursberoende framgår delvis ur en finansiell aspekt där de ideella organisationerna har ett finansiellt beroende gentemot kommunen. Trots att stora delar av insatserna för EU-medborgare är gåvofinansierade är en övergripande del finansierat via kommunen och samtliga ideella organisationer har verksamheter som är beroende av kommunens finansiella stöd för sin överlevnad. En majoritet av respondenterna var överens om att natthärbärgena och dagcentralen skulle stängas ned helt eller begränsas utan kommunens finansiering. Kommunen är i sin tur resursberoende av de ideella organisationerna i form av expertkunskap och konkreta arbetsinsatser. Som våra respondenter unisont instämt har inte kommunen resurserna för att utföra det arbete som de ideella organisationerna gör, utan är beroende av deras insatser i denna specifika fråga. Det råder alltså ett ömsesidigt resursberoende mellan Göteborgs Stad och de ideella organisationerna. Det ömsesidiga resursberoendet är tydligt

också i utarbetandet av själva avtalet där samtliga parter tillsammans formulerat mål och ansvarsfördelning genom att anpassa sig utifrån varandras behov. IOP skulle kunna tolkas som en interorganisatorisk relation i enlighet med Pfeffer och Salanciks strategi om *joint venture*. Istället för företag, som i strategin, har IOP flera aktörer från två olika sektorer som tillsammans bemöter ett behov. Joint venture uppstår genom ömsesidigt beroende vilket vi har sett finns mellan aktörerna i samarbetet.

– Vikten av att följa upp verksamheten

Vikten av att följa upp och rapportera om verksamhetens arbete upprepas av respondenterna från Social resursförvaltning och Social resursnämnd. På kommunens sida finns ett finansiellt beroende gentemot medborgarna och skattebetalarna i Göteborgs Stad. För att kunna finansiera insatser för de oetablerade EU-medborgarna är kommunen beroende av medborgarnas vilja att betala skatt vilket påverkar kommunens beteende i frågan. Vikten av att följa upp kan också tolkas utifrån den regelbaserade beslutsteorin. Uppföljningen är nämligen en passande handling i situationen utifrån kommunens identitet och i enlighet med gällande lagar. En kommuns organisation är av offentlig karaktär och den har en skyldighet att rapportera om sina verksamheter till skattebetalarna. Dessutom kan detta agerande förstås med nyinstitutionella glasögon på. Den offentliga maktens krav på mindre organisationer som är beroende av den, t.ex. kommuner, är genom lagar och regler enligt DiMaggio och Powell *tvingande isomorfism* och påverkar deras beteende.

- Crossroads: ett resultat av påtryckningar och imitation

Crossroads del i samarbetet kan tolkas utifrån den *kognitiva pelaren* i Scotts bidrag till den nyinstitutionella teorin. Den menar att människor i ett samhälle skapar en gemensam förståelse för verkligheten utifrån kultur och tankesätt. Å ena sidan fokuserar Crossroads på integration av de mobila EU-medborgarna, vilket kan vara resultatet av hur medborgare i det svenska samhället har en gemensam förståelse för den svenska verkligheten med ett avlönat arbete och en boplat. Crossroads kan alltså anses vara ett resultat av påtryckningar från allmänheten om vikten av integration. Å andra sidan hade Stockholm redan startat ett

Crossroads som Göteborg tog sin inspiration ifrån. Detta sätt att imitera ett lyckat tillvägagångssätt tyder på ett resultat av *mimetisk isomorfi*, där osäkerhet skapar avbildande.

6.3. Frågeställning 3, konsekvenserna av det idéburna offentliga partnerskapet

Den tredje frågeställningen fokuserade på konsekvenserna av det idéburna offentliga partnerskapet. Syftet var att ta reda på vilka konkreta konsekvenser det har inneburit för de oetablerade mobila EU-medborgarna och vilka konsekvenser det har haft för Göteborgs Stad som kommun.

– Skillnad i det vardagliga livet för de oetablerade mobila EU-medborgarna

För oetablerade mobila EU-medborgare har det idéburna offentliga partnerskapet haft konkreta konsekvenser i form av underlättande att tillgodose sina basala behov. Om inte kommunen hade ingått det idéburna offentliga partnerskapet hade varken Bräcke Diakoni eller Frälsningsarmén kunnat ha nattplatser och dagcentral i lika stor utsträckning som i dagsläget, kanske inte alls, vilket som tidigare nämnts tyder på resursberoende. För EU-medborgarna innebär detta en möjlighet att sova inne, att äta ett mål mat, duscha, tvätta kläder, och framförallt kanske att bli mottagna som människor och inte som tiggare. Man kan således tyda ett resursberoende mellan EU-medborgarna och de ideella organisationerna, vilket då också innefattar Göteborgs Stad i och med delfinansieringen av de verksamheter som möter gruppen dagligen genom IOP. Stadsmissionens Crossroads har givetvis inneburit konkreta förändringar för EU-medborgare i form av hjälp med språket och integration på arbetsmarknaden. I föregående kapitel redovisas att Crossroads fanns redan innan IOP och skulle säkerligen ha fortsatt sin verksamhet även utan kommunens finansiering och är således inte en konsekvens av det idéburna offentliga partnerskapet, utan snarare av yttre påtryckningar och imitation som nämnts tidigare.

- IOP är framtiden

IOP har varit ett lyckat samarbete enligt samtliga respondenter som deltagit i studien. Det har förlängts i två omgångar och inför år 2015 har man skapat ett nytt avtal som omfattar samma

IOP men med förbättringar. Det mesta tyder på att målgruppen kommer att öka snarare än minska i framtiden och på Social resursförvaltning och Social resursnämnd har man blivit kontaktad både av andra kommuner och stadsdelar som är intresserade av att veta mer om IOP och funderar på att starta liknande samarbeten på samma eller andra områden. Ponera att Göteborgs Stad blir ledande på detta område, då kanske denna typ av IOP kan spridas till andra kommuner via *mimetisk isomorfi*. När osäkerheten kring oetablerade mobila EU-medborgare ökar i Sveriges övriga kommuner kanske Göteborg, den humanitära staden, blir normbildande.

6.4. Framtida forskning

Enligt rapporter och respondenter som presenteras i studien förväntas en fortsatt ökning av de oetablerade mobila EU-medborgarna i Sverige. Om inga regleringar av den fria rörligheten för personer sker och om insatserna i de fattiga medlemsstaterna förblir oförändrade från EU:s håll, kommer mobiliteten inom EU förmodligen att öka markant. Under studiens gång påpekas de otydliga regelverken och att kommuner tolkar lagen olika. Göteborgs Stad har med hjälp av ett idéburet offentligt partnerskap lyckats hjälpa målgruppen och samtidigt hålla sig inom regelverkets ramar. Efterfrågan av en statlig samordnare och en statlig utredning inom området är något som våra intervjuade efterfrågar, vilket återigen påvisar en tveksamhet till hur man ska bemöta den här gruppen. Samklang råder mellan de intervjuade vad gäller IOP-samarbetet för den här målgruppen, vilket visar att modellen är värd att tillämpas av andra kommuner. Göteborgs Stad kan komma att bli praxis i agerandet kring målgruppen.

Genom unionsmedborgarskapet råder likabehandling, men ändå har inte EU-medborgarna tillgång till samma förmåner i samhället som svenska medborgare. Ett exempel på fortsatt forskning är att jämföra två utsatta grupper i det svenska samhället, förslagsvis papperslösa och oetablerade mobila EU-medborgare. Detta skulle vara intressant eftersom papperslösa har rätt till bl.a. subventionerad sjukvård och skolgång till skillnad från oetablerade mobila EU-medborgare (Röda korset, 2014). Illegala invandrare har alltså rätt till mer än de oetablerade mobila EU-medborgarna. Det är av intresse eftersom den ena gruppen består av illegala immigranter och den andra av legala medborgare. En jämförelse av vad regelverken säger om respektive grupp samt hur arbetet av de båda grupperna går till hos de offentliga myndigheterna skulle vara en intressant påbyggnad inom det berörda ämnet.

7. Referenser

Tryckta källor

- Agnevik, A. S., Danielsson, E., Klingensjö, L., och Eriksson, N. (2014). *Några juridiska frågor gällande utsatta EU-medborgare*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting
- Barell, R. Fitzgerald, John Riley, Rebecca (2010) *EU Enlargement and Migration: Assessing the Macroeconomic Impacts*. Journal of Common Market Studies 373-395
- Benton, M., och Petrovic, M. (2013). *How free is free movement? Dynamic and Drivers of Mobility Within the European Union*. Brussels: Migration Policy Institute Europe.
- Bohlin, A (2007) *Kommunalrättens grunder: Femte upplagan*. Solna: Nordstedts juridik
- Carrera, S, Faure Atger, A. (2010) *L'affaire des Roms - A Challenge to the EU's Area of Freedom, Security and Justice*. Centre for European Policy Studies
- DiMaggio, P. J., och Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review Vol. 48 No. 2* , 147-160.
- Eriksson, T. (2014-11-13). Politiker flyr ansvaret för migranterna. *Dagens samhälle* .
- Eriksson-Zetterquist, U. (2009). *Institutionell teori - idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber AB.
- Forsberg, L., och Haglund, C. (2014). *Det nya Europa*. Göteborg: Göteborgs kyrkliga Stadsmission.
- Gerdes, C., och Wadensjö, E. (2013). *Immigration to Sweden from the New EU Member States*. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Halvorsen, Knut (1992) *Samhällsvetenskaplig metod*, Studentlitteratur Lund
- March, J. G. (1994). *A primer on decision making: how decisions happen*. New York: The Free Press. A Division of Macmillan, Inc.

- Moberg, Vilhelm, *Utvandrarna*, (1949) Bonniers förlag, Stockholm, utgåva 2015
- Nilsson, M., och Lundberg, J. (2010). *Europarätten - En introduktion till EU-rätten och Europakonventionen*. Stockholm: Jure förlag AB.
- Olsson, E. (2013-12-11). Krav på nationella riktlinjer för hemlösa EU-migranter. *Fria tidningar*.
- Pfeffer, J., och Salancik, G. R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper och Row .
- Pleace, N. (2011). *Immigration and Homelessness*. E. O'Sullivan (ED) , 143-163.
- Scott, R. W. (1995). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Socialdepartementet (2001). Socialtjänstlagen. *Svensk författningssamling*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Socialforum, F. f. (2010). *Idéburet offentlig partnerskap - för delaktighet och lokal utveckling*. Stockholm: Idéburet offentligt partnerskap.
- Social Resursförvaltning (2013) *Överenskommelse om Idéburet Offentligt Partnerskap: Insatser för EU-medborgare i Göteborg*. Göteborg
- Socialstyrelsen. (2005). *Hemlöshet i Sverige 2005 - Omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2011). *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden - omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2013). *Hemlöshet bland utrikesfödda personer utan permanent uppehållstillstånd i Sverige*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen. (2014). *Rätten till socialt bistånd för medborgare inom EU/EES-området - en vägledning*. www.socialstyrelse.se: Socialstyrelsen.
- Sveriges rikets lag (2009) Stockholm: Nordstedts juridik

- Stadsledningskontoret, G. S. (2014). *Idéburet Offentligt Partnerskap - juridiskt utrymme*. Göteborg: Göteborgs stad Stadsledningskontoret.
- Länsstyrelsen Stockholm (2014) *Utsatta EU-medborgare i Sverige - Lägesrapport ur ett människohandelperspektiv*. Stockholm: Länsstyrelsen.

Otryckta källor

Internetsidor

- Ivarson, M. (2014-12-10) *Stor satsning för att hjälpa mobila EU-medborgare*. Göteborg: www.goteborg.se
- Johansson, M. (2014-12-11). *www.vgregionen.se*. Västra Götalandsregionen: <http://www.vgregion.se/socialekonomi> [2014-12-29]
- Mehener, H. (2014). *www.goteborg.se*. http://goteborg.se/wps/portal/enheter/fackforvaltning/social-resursforvaltning!/ut/p/b1/jZJHjqRAEEXP0gdokZiEYpl4D4mHDYKymMR0FQVVp5_u1axG07EL6T2FQv9TJVXQB44FtChAhsqpcqyf7bV-tNNYDz97yVcMtLHEWCzwNawAJtZQGsSOBFX2Gyh-ADbi1Ej5BnhOASY-BOwhopmIFX7nAxngg0QjoCeiAEy [2014-12-29]
- Mehner, H. (2013). *www.goteborg.se*. http://goteborg.se/wps/portal/enheter/fackforvaltning/social-resursforvaltning!/ut/p/b1/jZDLCoMwFEQ_KTe5RuMyPhK1tppGS82mWCgi-NiUfn_1A0qd3cA5DAxxpKPCQ6BhwBm5E7f0n3Ho3-O69NPenf9g_GQiViBUyiTAGiVvdVNGPMUN6HYArZfaZAN8L4HciBqFpcxicMyHGiyIqATdhgHkBZPnllZUAzvmx1p [2014-12-30]
- Röda korset (2014), <http://www.redcross.se/teman/ratt-till-varld/> [2014-01-05]
- Social resursförvaltning, G. S. (2014). *www.socialutveckling.goteborg.se*: <http://socialutveckling.goteborg.se/team/stod-till-social-ekonomi/samverkan-med-social-ekonomi/lar-mer-om-ideburet-offentligt-partnerskap/> [2014-12-30]

Intervjuer

Social Resursnämnd

- Ann-Caterine Fogelgren (FP), kommunalråd, 2014-12-16
- Dario Espiga (S), kommunalråd, 2014-12-11

Social Resursförvaltning

- Lotta Lidén Lundgren, Enhetschef Stöd till social ekonomi 2014-12-22
- Therese Sammels, Gruppchef för EU-handläggare 2014-12-22
- Theresa Woodall, Utvecklingsledare och samordnare 2014-12-19

Stadsmissionen

- Claes Haglund, Projektledare Crossroads, 2014-12-18
- Lotta Säfström, VD Stadsmissionen, 2014-12-17

Enkätundersökning

- Sveriges Radio, Enkätundersökning, 2013-11-01.

8. Intervjumall

Tema 1: Frågor om respondent

- 1) Hur länge har du arbetat här?
- 2) Vilken är din arbetsposition?
- 3) Vilket ansvarsområde har du?(beskriv dina arbetsuppgifter)

Tema 2: Beslutet

Det råder fri rörlighet för EU-medborgare inom EU och sedan 2004 utvidgades unionen med 13 medlemsländer. Många av de mobila EU-medborgarna kommer och arbetar i Sverige men många lyckas inte, eller vill inte, etablera sig. Det är svårt att mäta antalet oetablerade mobila EU-medborgare, men enligt rapporter från socialstyrelsen har antalet ökat mycket sedan utvidgningen 2004.

I frågan om de oetablerade EU-medborgarna valde Göteborgs stad 2013 att starta ett idéburet offentligt partnerskap med tre ideella organisationer.

- 4) När insåg din organisation att det krävdes ett agerande mot oetablerade EU-medborgare?
- 5) Varför ansåg ni att ni behövde agera?
 - a. Vet ni vad andra kommuner gör i frågan?
- 6) Vad innebär IOP?
- 7) Varifrån kom initiativet att starta ett IOP?
- 8) Varför valde man att starta ett IOP?
- 9) På vilket sätt har den allmänna opinionen kring de oetablerade EU-medborgarna påverkat Göteborgs stads arbete i frågan enligt dig?

- 10)** Vilka påtryckningar har Göteborgs stad upplevt från Bryssel för att hjälpa de oetablerade EU-medborgarna som kommer hit? Kan du ge exempel?
- 11)** Enligt dig, vem borde ha det yttersta ansvaret för de oetablerade EU-medborgarna och varför?

Tema 3. RBT och IOP

- 12)** Hur regleras samarbetet i ramarna av IOP? (fråga om konkreta regleringar)
- 13)** Vad är målen med IOP?
- 14)** Vilka strategier har ni för att uppnå målen med IOP?
- 15)** Varifrån tar ni resurser för verksamheten?
- 16)** Vad händer när de resurserna blir begränsade? (Om Göteborgs stad skulle avsluta samarbetet, hur skulle det påverka ert arbete med de oetablerade EU-medborgarna?)
- 17)** Hur är arbetet med IOP fördelat mellan Göteborgs stad och din organisation?
- 18)** Vilken roll spelar du i IOP samarbetet?
- 19)** Vilken roll spelar din organisation i IOP samarbetet?
- 20)** Beskriv det vardagliga arbetet med EU medborgare? Vad innebär det i praktiken?
- 21)** Vad är svårast i denna verksamhet? Varför?
- 22)** Vad är lättast i denna verksamhet? Varför?
- 23)** Hur sker uppföljningen av IOP samarbetet?
- 24)** Vilka konsekvenser har IOP samarbetet inneburit för EU-medborgare anser du?

25) Vad tycker du om det pågående samarbetet inom ramen av IOP hittills?

26) Är det någonting som skulle kunna förbättras med samarbetet? Vad då

- a.** På vilket sätt enligt dig skulle Göteborgs stad hjälpa de oetablerade EU-medborgarna?

27) Är det något viktigt som du vill lägga till?