

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT14]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Författare: Azadeh Pezeshk

Handledare: Patrik Zapata

Examinator: Vicky Johansson

Idéburet Offentligt Partnerskap

Ny samverkansmodell mellan ideell och offentlig sektor

Förord

Jag vill tacka respondenterna från Social resursförvaltning i Göteborgs stad, Bräcke Diakoni, Frälsningsarmén, Göteborgs kyrkliga stadsmission och Göteborgs räddningsmission som tagit sig tid till intervju och möjliggjort denna studie. Jag vil även tacka eldsjälarna från SKL som med sitt brinnande engagemang för samhällsutveckling och till civilsamhället skapat en nyfikenhet hos mig som lett till mitt uppsatsämne. Sist men inte minst vill jag givetvis även tacka min handledare Patrik Zapata som väglett mig genom mitt arbete.

Göteborg 10 mars 2015

Azadeh Pezeshk

*Om du läste en enda sida af vår Bok,
Förblefve Du evigt undrande. En salig förundran!
Och om du, under en enda timma, sutte i Hjertats skola:
Skulle du kunna gifva mästare en plats i din skola.
- Walad Rûmi*

SAMMANFATTNING

Både den nationella och den lokala överenskommelsen i Göteborgs stad har som mål att stärka de idéburna organisationernas oberoende roll som opinionsbildare och röstbärare samt att öka mångfalden av utförare och leverantörer inom offentliga tjänster. I samband med detta har Forum sett upphandling och föreningsbidrag som otillräckliga samverkansmodeller mellan ideell och offentlig sektor. De skapade en ny samverkansform, *Idéburet offentligt partnerskap* (IOP), där sektorerna tillsammans ska definiera samhällsutmaningar, forma insatser, nå gemensamma mål och sluta avtal. Göteborgs första IOP-avtal ingicks mellan Social resursförvaltning, Göteborgs Stadsmission, Frälsningsarmén och Bräcke Diakoni i syfte att nå gemensamma mål i form av dagcentral och nattplats för ekonomiskt utsatta EU-medborgare, vintern 2013. Uppsatsens syfte är att undersöka organisationernas syn på samverkan genom detta IOP-avtal och ta reda på i vilken omfattning de bedömer att idéburna organisationers påverkansgrad och delaktighet inom samhällsutveckling har stärks genom IOP samt vad konsekvenserna har varit. Uppsatsen utgörs av en kvalitativ fallstudie där IOP-avtalet för stöd till EU-migranter mellan dessa tre ideella organisationer och Göteborgs stad undersöks. Slutsatsen i uppsatsen är att samverkan genom IOP-avtalet inte har bidragit till att öka de idéburna organisationernas roll som opinionsbildare eller ökat deras möjlighet att utföra påverkansarbete. Respondenterna har ansett det vara svårare att via IOP påverka politiska beslut.

NYCKELORD:

Civilsamhälle, offentlig sektor, samverkan, partnerskap, EU-medborgare, EU-migranter, IOP, Idéburet offentligt partnerskap, organisation och omvärld, nyinstitutionell teori, resursberoende, politiskt inflytande.

Innehåll

Förord	1
Sammanfattning	2
Nyckelord:	2
1 Inledning.....	5
1.1 Göteborgs första IOP-avtal.....	7
1.2 Syfte och frågeställning	8
1.3 Begreppsförklaring	9
1.4 Disposition.....	10
2 Att förstå organisatorisk samverkan.....	12
2.1 Varför samverka?	12
2.2 Vad hjälper och vad stjälper?	13
2.3 Olika former av samverkan	14
2.4 Government och governance	16
3 Att analysera samverkan och interorganisatorisk påverkan med nyinstitutionell teori....	19
3.1 Gap mellan formella strukturer och faktiska arbetsuppgifter - Isärkoppling.....	19
3.2 Isomorfism, resursberoende och legitimitet	21
3.3 Översättningsmodellen och Action nets	24
3.4 Analysscheman	27
4 Metod	29
4.1 Urval	29
4.2 Val av kunskapskällor	30
4.2.1 Utformning och genomförande av intervjuer	32
4.3 Analys av data	33
4.4 Trovärdighet	33
5 Samverkan med civilsamhället i Sverige	35
5.1 Villkor och former för kommunalt stöd till ideella organisationer	36
5.1.1 Föreningsbidrag.....	37
5.1.2 Upphandling	38
5.1.3 IOP - en tredje samverkansmodell.....	40
6 Idéburet Offentligt Partnerskap - Insatser för migrerade EU-medborgare i Göteborg	41
6.1 Överenskommelsen i Göteborgs stad	41

6.2	Insatser för migrerande EU-medborgare	42
6.2.1	Organisationerna bakom partnerskapet	43
7	Resultat.....	46
7.1	Resultat från kapitel 5 - jämförelse mellan föreningsbidrag, upphandling och IOP	46
7.2	Resultat från intervjuerna	49
7.2.1	Del 1 - Motiv, bakgrund, tidigare relation till varandra och till ämnet	49
7.2.2	Del 2 - interorganisatorisk samverkan	53
7.3	Del 3 - Framtidssyn, påverkansgrad och delaktighet.....	62
8	Analys.....	67
8.1	Del 1 - Motiv till samverkan.....	67
8.2	Del 2 - Interorganisatorisk samverkan.....	71
8.3	Del 3 - Framtidssyn, påverkansgrad och delaktighet.....	76
9	Slutsats och avslutande ord	79
9.1	Vilka var motiven, resultaten och följderna av samverkan genom IOP?	79
9.2	Framtidssyn, påverkansgrad och delaktighet.....	80
9.3	Framtida forskning	81
10	Referenser.....	82
10.1	Intervjuer.....	86
11	Bilagor.....	87
11.1	Bilaga 1 - Intervjuguide	87

1 Inledning

Hösten 2008 skrevs en nationell överenskommelse under av Sveriges regering, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och ett 50-tal idéburna organisationer inom området social ekonomi. Överenskommelsen, förkortat ÖK, syftar till att stärka de idéburna organisationernas oberoende roll som opinionsbildare och röstbärare samt att öka mångfalden av utförare och leverantörer inom offentliga tjänster (Överenskommelsen, 2014). Med idéburna organisationer menas civilsamhällets organisationer med social inriktning. ÖK är en plattform samt en samverkansmodell mellan sektorerna vars syfte är att utveckla lokala dialogprocesser och överenskommelser. Både dialogprocesser och överenskommelser har ökat markant i Sverige sedan ÖK skrevs under och allt fler kommuner deltar i dem (Sveriges Kommuner och Landsting, 2014). ÖKs uppdrag är att nå samverkan genom öppen dialog i en process som ska genomsyras av principen om kvalitet, dialog, långsiktighet, öppenhet och insyn, mångfald, självständighet och oberoende (Överenskommelsen, 2014). ÖK har utvidgat ideella organisationers roll till att inte bara vara röstbärare utan att även vara utförare och med tyngdpunkt på det sistnämnda (Johansson M. , 2011).

I samband med den nationella överenskommelsen har Forum, som är en paraplyorganisation för civilsamhällets organisationer med social inriktning, sett de aktuella samverkansmodellerna mellan ideell och offentlig sektor som otillräckliga. De syftar till normerade bidrag och kommersiell upphandling och anser de vara bristfälliga utifrån tanken om att idéburna organisationer ska uppnå politiskt fattade beslut och hålla på sin särart och självständighet. De normerade bidragen är till främst för att främja föreningars existens. Allt fler bidrag har kommit att formas till verksamhets- samt projektbidrag som ifrågasatts och villkorats av bidragsgivaren vilket har kritiserats eftersom det hotar organisationernas självständighet och oberoende. Kommersiella kontrakt i sin tur är till för att vårda konkurrens och se till att skattemedel används på ett effektivt sätt. De avtalas i enighet med LOV (Lagen om offentlig valfrihet) eller LOU (Lagen om offentlig upphandling) och försvårar till ännu högre grad möjligheten för de ideella föreningarna att självständigt styra verksamheten då den formellt ägs av upphandlaren (Forum, 2010). Forum markerar risken för att organisationernas identitet som folkliga sammanslutningar, där värdegrunden och idén står i centrum, kan urholkas om en ny samverkansform inte tar plats. De befarar att dagens samverkansmodeller med den byråkratisering den medför innebär att kreativitet och innovation hos den ideella sektorn äventyras samt att utveckling sker mot att välgörenhet blir det centrala istället för ett

tydligare rättighetssamhälle (Forum, 2014). De förespråkar en ny samverkansform där bägge parter, ideell och offentlig sektor, tillsammans definierar samhällsutmaningar för att öka möjligheten att förstå samhällsproblem samt ge insikt om vilka insatser som krävs. Den nya samverkansmodellen, *Idéburet offentligt partnerskap* (IOP), som är riktad främst till ideella föreningar skapades som ett komplement för när de andra två modellerna inte passar. Tanken är att kunna gynna specifika verksamheter med ett samhällsintresse som arbetar i former som bidrar till ökad delaktighet bland människor och som kan bidra till samhällsutveckling. Samverkansformen ska inte bygga på marknadsmekanismer eller kommersiella kontrakt och det ska inte finnas en marknad eller konkurrenssituation att vårda. Med denna samverkansmodell vill Forum öka sannolikheten för idéburna föreningar att påverka politiska beslut och bidra till en god samhällsutveckling. De poängterar att idéburna organisationer ska ses som en innovationskraft i välfärdssverige och inte som en besparingsåtgärd (Forum, 2010).

I september 2014 fanns det två kommuner, en region och ett landsting som hade testat IOP med olika ideella organisationer. Region Skåne och Västra Götalandsregionen har infört partnerskap med Röda Korsets Centrum för tortyrdrabbade och Göteborgs stad har infört IOP med Bräcke Diakoni, Frälsningsarmén och Göteborgs stadsmission kring stöd för EU-migranter (Forum, Sandberg, 2014). Denna uppsats undersöker samverkansmodellen utifrån Göteborgs stads första IOP-avtal, som ingicks med Bräcke Diakoni, Frälsningsarmén och Göteborgs stadsmission.

1.1 Göteborgs första IOP-avtal

I syfte att stärka samspelet mellan den offentliga- och den idéburna sektorn tecknade Göteborgs stad och organisationer inom social ekonomi år 2012 en lokal överenskommelse. Anledningen till detta var att utveckla möjligheterna för den idéburna organisationer att utgöra en betydelsefull aktör inom samhällsutveckling (Woodall, 2014). Politiska organ, förvaltningar och bolag från Göteborgs stad ingår i överenskommelsen tillsammans med ett 60-tal ideella organisationer. Målet har varit att stärka demokratin, öka delaktigheten för medborgare att medverka i demokratiska processer och finna konkreta uttryck för sitt samhällsengagemang samt att minska utanförskap i Göteborg. Samverkansrådet Idékom bildades våren 2010 och ledde arbetet kring framtagandet av den lokala överenskommelsen. Rådet bestod av tjänstemän och politiker från kommunen och representanter från sektorn social ekonomi. Deras mål var bland annat att utveckla långsiktigt hållbara finansieringsformer och att förbättra och utveckla upphandlingsförfarandet på ett sådant sätt att den stärker sociala ekonomins organisationer (Idékom, 2014).

Samma år som överenskommelsen i Göteborgs stad skrevs under, 2012, fick Social resursförvaltning i Göteborgs stad i uppgift att skapa en kunskapsbild över ekonomiskt utsatta EU-migranterns situation i staden. Förvaltningsdirektören hade sedan några år tillbaka startat ett nätverk tillsammans med direktörerna för Bräcke Diakoni, Göteborgs Räddningsmission, samt Göteborgs Stadsmission där syftet var att kontinuerligt ses och på strategisk nivå diskutera problembilder och behov som fanns i staden. Denna grupps diskussioner tillsammans med granskning och analys från de olika organisationerna bidrog till beslut om att öka insatser för de mest utsatta migrerade EU-medborgarna inför vintern 2013. Parallellt med detta publicerade Stadsledningskontoret i Göteborgs stad ett underlag om IOP och hur staden ställer sig till avtalsformen. Juridiska avdelningen tillsammans med enheten Stöd till social ekonomi på Social resursförvaltning undersökte IOP-avtalets juridiska utrymme och tydliggjorde detta i publikationen. Där framgår även parternas positiva inställning till IOP samt i vilka fall de anser att IOP är en god avtalsform att använda (Stadsledningskontoret, Göteborgs stad, 2014). Det i sin tur ledde till stadens första IOP-avtal som heter *Överenskommelse om Idéburet Offentligt Partnerskap – Insatser för migrerade EU-medborgare i Göteborg* (2013). Partnerskapet bestod av deltagare från Stöd till social ekonomi på Social resursförvaltning, Göteborgs Stadsmission, Frälsningsarmén och Bräcke Diakoni. Syftet var att nå gemensamma mål i form av dagcentral och nattplats för ekonomiskt

utsatta EU-medborgare så att de inte fryser ihjäl under vintern, samt att skapa dialog och lärande för långsiktiga lösningar tillsammans (Överenskommelse om Idéburet Offentligt Partnerskap, 2013). Detta avtal förlängdes vid två tillfällen och löpte ut vid årsskiftet 2014 då ett nytt avtal mellan ovanstående parter samt Göteborgs Räddningsmission skrevs under (Överenskommelse om Idéburet Offentligt Partnerskap, 2015).

1.2 Syfte och frågeställning

Uppsatsens syfte är att undersöka organisationernas syn på samverkan genom Idéburet Offentligt Partnerskap. Jag har studerat IOP-avtalet om stöd till EU-migranter i Göteborgs stad och mina frågeställningar är följande:

1. *Vilka skillnader och likheter finns mellan samverkansformen IOP och de två andra, kommersiell upphandling samt föreningsbidrag, vad gäller graden av samverkan?*
2. *Hur anser parter inom IOP-avtalet för stöd till migrerade EU-medborgare i Göteborg att samverkan emellan dem har fungerat?*
 - 2.1. *Vilka var motiven, resultaten och följderna av samverkan genom IOP?*
3. *I vilken omfattning och under vilka situationer bedöms idéburna organisationers självständighet och delaktighet inom samhällsutveckling påverkas genom IOP?*

Fråga 1 utgör en deskriptiv del där jag enbart förklarar på hur samverkansmodellerna ser ut och hur de skiljer sig åt. Jag jämför modellernas villkor, förfaranden och syften samt redogör för hur samverkan mellan offentlig- och ideell sektor ser ut. Detta för att bättre förstå förutsättningarna för samverkan via IOP och på vilka sätt modellen kan bidra till att öka civilsamhällets möjligheter att påverka politiska beslut och delta strategiskt i samhällsutveckling. Fråga 1 utgör enbart en liten del av uppsatsen och ämnar att bidra till ökad förståelse för svaren i fråga 2 och 3.

Fråga 2 syftar till uppsatsens specifika fallstudie och de berörda organisationernas syn på IOP-avtalet för stöd till EU-medborgare. Vad har deras motiv varit och anser de att IOP-avtalet gett de resultat de förväntade sig? Beskrivning av samverkan görs mellan organisationerna med ett interorganisatoriskt fokus där jag redogör för hur deras relationer, handlingar och processer ser ut för att på så sätt förklara hur de hanterar strukturer,

beroendeställningar, ansvar och aktörernas olika institutionella kultur. Att jag fokuserat på relationen mellan organisationerna i samverkan innebär att samverkansprocessen stått i centrum och då även maktstrukturer, handlingar, kommunikation och kunskapsdelning. Fråga 2 ska svara på om detta IOP-avtal har bidragit till ökad samverkan mellan ideell och offentlig sektor och på vilka sätt de idéburna organisationerna har fått ökade möjligheter att strategiskt arbeta med samhällsutveckling och påverka politiska beslut.

Genom att besvara fråga 3 ska organisationernas syn på IOP skildras. I vilken utsträckning ser organisationerna skillnad i påverkansgrad genom IOP och vad har de åsikt om dess framtida utveckling?

1.3 Begreppsförklaring

Civilsamhället är till stor del förknippat med icke-vinstdrivande frivilligorganisationer obundna till staten, så kallade NGO:s eller idéburna organisationer (Hedling, 2013, s. 3). Begreppet civilsamhället används idag synonymt med andra begrepp som bland andra ideella- eller idéburna organisationer samt social ekonomi och består av individer, medborgare, vänner, familj etcetera samt av ideella organisationer. Även kyrkan, idrottsföreningar etcetera kan förknippas med civila samhället (Hedling, 2013, s. 8).

Den ideella sektorn, ideella organisationer eller frivilligorganisationer är inte entydiga begrepp men är generellt i Sverige benämningar på ideella föreningar, stiftelser och en del kooperativ. Vissa kan bestå av oavlönade arbetsinsatser från frivilliga personer i samhället och vissa gör det inte. Inom den sociala sektorn eller den sociala ekonomin karaktäriseras frivilligt socialt arbete av de som inriktar sig primärt på att öka välfärden för specifika målgrupper. Välfärdsriteriet kan ses utifrån tre aspekter: intention, handling och effekt/resultat. Det för även en distinktion mellan indirekt och direkt socialt arbete där den förstnämndas uppgift är att agera som opinionsbildare och påverka politiska beslut medan man genom direkt socialt arbete har kontakt med brukaren (Johansson S. , 2002, s. 12).

Forum som utvecklade samverkansmodellen IOP menar att modellen riktar sig till ideella föreningar vars karaktärsdrag är att äga sin egen verksamhet. Ideella föreningar utgörs av sina medlemmar och de beslut de har fattat. Drivkraften i föreningen är att arbeta för en idé. Det är medlemmarna som formar idéer om vad föreningen ska arbeta med och hur de ska gå tillväga. Föreningen ska inte kunna gå att köpas eller säljas (Forum, 2010). Dessa typer av föreningar och stiftelser stämmer överens med de föreningar och stiftelser jag syftar till när jag skriver

om idéburen eller ideell- sektor eller organisation. I denna uppsats använder jag mig främst av begreppen ideella organisationer eller idéburna organisationer där jag främst syftar till stiftelser och föreningar. Begreppet frivilligorganisationer kan leda ens tankar till föreningar som är beroende av oavlönade volontärer för sin överlevnad, och det är inte sådana organisationer eller föreningar jag syftar till i denna uppsats.

Överenskommelse om Idéburet Offentligt Partnerskap – Insatser för migrerade EU-medborgare i Göteborg (2013) är namnet på det IOP-avtal som Social resursförvaltning, Göteborgs Stadsmission, Frälsningsarmén och Bräcke Diakoni ingick. Jag kommer att kalla denna överenskommelse för *IOP-avtalet*.

1.4 Disposition

Kapitel 2 och 3 utgör uppsatsens teoretiska referensram och behandlar teorier om samverkan och hur samverkan mellan organisationer kan analyseras. Ena delen beskriver samverkan generellt, dess motiv, uppkomst, former och villkor. Andra teoridelen utgörs av nyinstitutionella teorier som ska bidra till att förklara varför organisationer handlar som de gör och hur man kan analysera organisationernas relationer, processer och handlingar. Efter teorin beskrivs uppsatsens utformning och utförande; vilka metoder som används och hur jag har förhållit mig till begrepp som reliabilitet, överförbarhet och trovärdighet. Kapitel 5 beskriver de idéburna organisationernas roll i Sverige, deras relation med offentlig sektor samt vad den nationella och de lokala överenskommelserna har haft för påverkan på idéburna organisationer. Här beskrivs de olika samverkansformerna normerade bidrag (föreningsbidrag), kommersiell upphandling och IOP. Deras syfte, karaktärsdrag och villkor jämförs för att tydliggöra konkreta likheter och skillnader. I kapitel 6 presenteras bakgrunden till IOP-avtalet för stöd till EU-medborgare i Göteborgs stad utifrån avtal, publikationer och dokument. Avtalets utformning och uppkomst framförs och organisationernas verksamheter presenteras. Här redogörs ansvarsfördelning enligt avtalet och vilka mål de satt. Nästkommande kapitel, kapitel 7, utgör resultatdelen där respondenternas svar utifrån intervjuerna presenteras. I första delen av kapitlet redogörs organisationernas bakgrund, tidigare relation till varandra och till ämnet samt motiv till samverkan. I andra delen beskrivs deras interorganisatoriska samverkan under projektets gång; hur maktberoende, relationer, handlingar och kommunikation har sett ut och vad följderna av IOP har varit. Den sista delen skildrar deras syn på samverkansmodellen IOP i kontrast till föreningsbidrag och upphandling och i vilka sammanhang de tror att IOP kan vara aktuellt i framtiden. Kapitel 8 består av en

kort sammanställning av resultaten från kapitel 5,6 och 7. Dessa resultat analyseras och tolkas och en diskussion omkring dem görs utifrån min teoretiska referensram. Sista kapitlet ger svar på mina frågeställningar och slutsatser utifrån analysen framförs. I detta kapitel framförs även förslag på framtida forskning.

2 Att förstå organisatorisk samverkan

Samverkan sker i många situationer där personer från olika organisationer behöver interagera för att uppnå sådant som inte kan uppnås på egen hand. Inte minst gäller detta den offentliga sektorn där samverkan sker på en mängd olika plan både i det civila samhället och med privata utförare. Det kan exempelvis bero på kommunallagen som reglerar vad en kommun får och inte får göra på egen hand. Även kunskapspecialisering och komplexitet i uppgifter är orsaken till att många uppgifter inte går att genomföra helt inom den egna organisationen (se Lindberg K. , 2002, s. 6; Furusten, 2007, s. 64). Samverkan är med anledning av bland annat detta en nödvändighet och finns i många former och konstellationer. Det sker bland annat genom diskussioner, kunskapsdelning och utförandet av uppgifter. I offentlig sektor har samverkan lyfts fram som en universallösning för välfärdsstaten eftersom samverkan med civilsamhället och privat sektor ses som en förutsättning för samhällsutveckling och effektivitet. (Lindberg, 2002, s. 6). Det finns olika beskrivningar av samverkan, så som den bedrivs i praktiken, forskares definitioner och vad som står i ordböcker, men generellt betyder samverkan att man medvetet interagerar mellan gränser i något specifikt -med ett syfte eller med gemensamma mål (Lindberg, 2002, s. 16). Samverkan finns såväl inom den egna organisationen - intraorganisatorisk och mellan olika organisationer - interorganisatorisk samverkan. Ett väletablerat sätt att se på samverkan inom organisationsteori är att de består av stabila organisationer som har gränser och där gränserna tydliggörs genom dess olika ägare, arbetssätt och mål. Föreställningen blir då att det finns tydliga gränser på var organisationerna kan och får göra, att omgivningen är relativt stabil och att förutsättningar finns för den samverkan som bedrivs (Lindberg, 2002, s. 76).

2.1 Varför samverka?

Ett skäl till samverkan är att kunna hantera komplexa processer som inte går att lösa eller åtminstone inte är ändamålsenliga via traditionella organisationsstrukturer. Under de senaste decennierna har allt fler organisationer släppt ifrån sig arbetsuppgifter i tron om att andra kan hantera dessa mer effektivt (Furusten, 2007, s. 64). Det i sin tur betyder att det finns gränser för vad organisationen anser sig kunna göra och att dessa gränser inte överskrids intraorganisatoriskt. Samverkan kan också skapas för att det förväntas av organisationerna från dess omvärld och för att organisationer behöver skapa legitimitet och möta efterfrågan. Ännu en orsak kan vara den ökade decentraliseringen i samband med ökade krav på kostnadseffektivitet. Samverkan mellan offentlig sektor och civilsamhället eller privat sektor kan förklaras med att uppgifterna som offentlig verksamhet har på sitt ansvar har blivit allt

mer komplexa och att deras verksamheter inte lyckas utföra dem på egen hand (Lindberg, 2002, ss. 6-8).

Sullivan och Skelcher anser att samtliga berörda parter intressen behöver vägas in i samband med att nya policys tas fram och att samverka är ett sätt att lyckas med detta (Lindberg, 2002, ss. 17-18). Bourgon (2009, s. 4) menar att politiker borde lägga större vikt vid delad förvaltning, använda sig av nätverk och medborgarnas engagemang för att förbättra sin egen och samhällets förmåga att förutse, förnya och förbättra en oförutsägbar värld. Vidare menar Bourgon att det inte görs tillräckligt och att de styrande borde ha en mer proaktiv roll samt skapa kapacitet för experimentering, förutsägelser och ingripanden i förtid. Det behövs även enligt henne en bättre fördelning på förmåner som stora innovationer för med sig och säkrare riskfördelning så att konsekvenser av misslyckanden och kriser inte slår allt för hårt på medborgarna, för att skapa ett spänstigt hållbart system. Viktiga element är högt deltagande, decentralisering, egenmakt och självbestämmande som metod (Bourgon, 2009, s. 4)

Under senaste århundradet har organisationer blivit alltmer avgränsade och specialiserade inom ett visst ansvarsområde. Detta har varit en konsekvens av vad Michael Power i sin bok kallar för "The Audit Society" som grundar sig i effektivisering genom arbetsdelning, specialisering och revision (Power M. , 1997). Alltså för att veta hur effektiv en organisation är granskas den och för att kunna granskas behöver uppgifterna vara avgränsbara och specifika. Samtidigt har efterfrågan av allt mer komplexa tjänster och produkter växt vilket i sin tur bidragit till att organisationer valt att decentralisera sin verksamhet för att delegera uppgifter "nedåt" så att de lättare kan anpassas till omvärldens krav och kriterier (Lindberg, 2002, s. 31).

Argument för samverkan i både offentlig som privat sektor är i mångt och mycket ekonomiska med ideologiska och kunskapsmässiga inslag. Decentralisering med sitt utfall i tydliga gränsdragningar och effektivitet samt organisationers krav från sin omvärld har främjat viljan att samverka (Lindberg, 2002, s. 51).

2.2 Vad hjälper och vad stjälper?

Precis som vid projektledning främjas samverkan av tydliga roller och arbetsstrukturer. Det måste vara klart vem som beslutar och äger rätten att ta beslut. I offentlig sektor är det viktigt att politiker och chefer står bakom och stöttar utsedda personer som ansvarar för samverkan

samt att beslut som berör samverkan i möjligaste mån delegeras från organisationerna till de som arbetar inom det. Legitimitet från organisationens högsta ledningar kan vara helt avgörande för att uppdraget ska bli genomförbart och lyckat. Det bör finnas deltagare som ansvarar för att sammankoppla de olika organisationerna samt kontrollera processen. Även tydliga fördelningar i ansvar och kostnader mellan de olika organisationerna bör göras. Hur samverkan utformas och hur stort inflytande deltagarna har i själva processen kan också ha stor betydelse för motivationen och utfallet av samverkan. De som deltar ska få möjlighet att arbeta i nätverk, få acceptans för sitt uppdrag och mandat från sina kollegor (Lindberg, 2002, ss. 56-57).

Intressegemensam samverkan innebär att parterna har samma intresse och att konsensus mellan involverade parter sker genom horisontell styrning där de etablerar en gemensam utgångspunkt och ett tillvägagångssätt för att nå gemensamma mål. Deltagarna behöver komma överens om varför och hur samverkan ska gå till och kommunicera varandras olika referensramar och utgångspunkter. Vissa begrepp kan betyda en sak i en organisation och en annan sak i en annan. Om organisationerna använder sig av olika tillvägagångssätt behöver deltagarna ha viljan och förmågan att se saker från andras perspektiv och ha förtroende för varandras olikheter och kompetenser (Lindberg, 2002, s. 58). Intressekonflikter bland deltagarna och beroendeförhållanden dem emellan är två kritiska punkter som kan hämma samverkan. Om tilliten inte är tillräcklig kan det bidra till att organisationerna lägger tid på att bevaka varandra. I samverkanssituationer är inte arbetsrelationerna tydligt definierade i termer av roller eller ansvar, vilket innebär att tilliten blir ett viktigt element (Furenbäck, 2012). Har deltagarna diskrepans mellan deras respektive syfte, referensram, språkbruk eller kultur kan detta hämma samverkan. Om deras arbetsuppgifter dessutom är mycket olika kan även detta ha negativ inverkan på samverkan då varken tillit eller förståelse skapas mellan dem. Avsaknad av förtroende är en vanlig orsak till att samverkan inte fungerar fullt ut. Kommunikation och kunskapspridning kan bidra till ökat relationsbygge och förtroende (Lindberg, 2002, ss. 59-60). Furenbäck (2012) påpekar dock att ifrågasättande och skilda åsikter kan vara positivt då det bidrar till ökad förståelse och gemensamt lärande.

2.3 Olika former av samverkan

Förutom synen om att samverkan innebär att man tillsammans uppnår gemensamma mål och delar kunskap med varandra så finns det en näst intill motsatt syn om att samverkan bygger på

utbyte mellan deltagarna där transaktionen står i centrum och inte processen som sådan. Utifrån ett sådant ”transaktionsperspektiv” syns inte deltagarna utan där motiveras samverkan med strategiska motiv (Lindberg, 2002, s. 63). Dessa två synsätt inte behöver stå i kontrast mot varandra utan samverkan kan bestå av båda delar (Power W. , 1998). Beroende på hur man ser samverkan så påverkas formen för den. Exempel på samverkansformer där relationen står i fokus är nätverk, partnerskap, projekt, allianser och koalitioner. Fridolf (2004) använder begreppet samordning som ett organisatoriskt begrepp som förekommer i fem olika nivåer. Den första graden är samexistens och innebär enbart att organisationer finns men inte har någon kontakt med varandra. Samverkan är nästa nivå som innebär att organisationerna handlar tillsammans men där de också har satt tydliga gränser. Genom samordning luckras gränserna upp och organisationerna utför uppgifter tillsammans. Vid samarbete ökar deras gemensamma arbetsuppgifter ytterligare och de utförs dessutom tillsammans (Furenäck, 2012). Dessa modeller kan också uppfattas som en linjär utvecklingsprocess, där modellerna ger sken av att organisationerna utvecklar en alltmer omfattande samverkan. Furenäck (2012) menar att forskare är kritiska mot att betrakta samverkansprocessen som linjär och anser att den borde betraktas som med komplex och dynamik.

Kännetecknande för nätverk är att fokus ligger på vilka som deltar och vad syftet är, snarare än på interaktionen eller på att lösa en uppgift. Inom ett nätverk träffas personer för att de har liknande intressen och vill byta erfarenheter och information. Enligt nätverksteorin påverkar och influerar organisationer som ingår i nätverket varandra på grund av att deras resurser och aktiviteter kopplas ihop. Detta kräver ömsesidighet från båda parter. Nätverk handlar mer om samordning än om samverkan. Vid samverkan lyfts olikheter fram, organisationer samverkar med varandra för att de inte kan utföra det den andra kan.

Inför utformandet av nya regler, policys eller liknande är bildandet av partnerskap eller samverkansprojekt ett vanligt sätt att gå tillväga. I partnerskap sätts kostnader, ansvar, rutiner och strukturer mellan organisationerna och dessa är avgörande. Samverkan kan vara svår att lägga in i organisationernas traditionella organisationsstruktur så ett sätt är att istället lägga upp det i projektform. Samverkansprojekt är ett sätt att hantera uppgifter av engångskaraktär som organisationen inte kan hantera på egen hand och projektet har ett slutdatum. Projekt är även ett sätt för organisationer att utvecklas och pröva nya sätt att lösa uppgifter och hantera problem. Det är vanligt att organisationer inom offentlig sektor gör just detta för att testa nya sätt att arbeta på. Det är också ett sätt att hantera uppgifter som inte faller inom ramen för den egna organisationen. Ett problem med projekt är att kultur, erfarenheter och föreställningar

kan skilja sig mellan parterna. Kommunikation interorganisatoriskt och inom organisationerna har stor betydelse för om engagemang och mening skapas hos deltagarna (Lindberg, 2002, ss. 66-72).

2.4 Government och governance

Under 1980- och 1990-talet kritiserades staten och dess offentliga förvaltning, både av Storbritannien och USA, för att vara ineffektiv, för omfattande och överdrivet reglerat. Idéer om att förnya staten till en mindre, effektivare och instrumentalt styrbar tog över och en reform av New Public Management tog över i västvärlden (Pierre & Sundström, 2009, s. 8). NPM är idén om en decentraliserad, administrativ organisationsprincip där mätetal, resultatstyrning och revision är framgångsfaktorer ihop med intern kontroll och kostnadseffektivitet (Almqvist, 2006). Skatter sänktes, den offentliga sektorn krympte, man avreglerade inhemska marknader och ökade styrning och kontroll i verksamheter inom offentlig sektor (Pierre & Sundström, 2009, s. 8). De uppgifter som tidigare strikt hanterats av offentlig sektor överlämnades alltmer till privata utförare och till civilsamhället (Hedling, 2013, s. 5).

Mot slutet av 1990-talet började en motreaktion till NPM höras där företagisering av offentlig sektor kritiserades och man började åter tala om förvaltningspolitiska värden som oberoende, integritet och moralisk plikt känsla. Runt millennieskiftet talades det om transparens, nätverk, medborgardialog och partnerskap i form av Governance (Pierre & Sundström, 2009, s. 9). Governance betonar processer och nätverk. Policyprocesser ses här som samverkansprocesser där samhällets olika aktörer, offentliga-, privata- och ideella organisationer deltar. Ett paradigmskifte har skett från government till governance och nätverksstyrning har fått en ökad betydelse i den offentliga sfären. En del forskare menar att framtiden kan ligga i New public governance, NPG, (se Osborne, 2006 och 2009, Almqvist & Wällstedt, 2013) som grundar sig på existensen av plurala stater, pluralt tillstånd och av organisationssociologi, nätverksteori och kännedomen om den ständigt ökade fragmenteringen i offentlig förvaltning (Osborne, 2006). Osborne (2006 och 2009) förklarar NPM som vertikal top-down-styrning kombinerat med decentralisering med intraorganisatoriskt fokus medan NPG karaktäriseras av interorganisatoriskt- och horisontell styrning och av integration och samverkan där graden av decentralisering beror på nätverkets syfte. NPG är inte den enda strömningen utan det finns forskare som argumenterar för paradigmskiften mot NPM+, Post NPM, Digital Era Governance med flera.

Oavsett teori kan man konstatera att plurala former för styrning med flera aktörer har bidragit till att idéburna organisationer inte endast agerar representanter för sin egen grupp utan att de även tar plats som utförare av tjänster för brukare inom offentlig förvaltning (Hedling, 2013, s. 5). I Sverige har decentraliserat styre funnits under en lång tid, genom bland annat kommunalt självstyre, självständiga myndigheter och ”företagisering”. Man har alltmer öppnat för decentralisering i form av medborgarmedverkan och ökade möjligheter för samhälleligt deltagande i de offentliga beslutsprocesserna. Avregleringar, skattesänkningar och minskad offentlig sektor uttrycker minskad centralisering av politiken i samhället samtidigt som internationell exponering och komplexitet har ökat tillsammans med ökad styrning och kontroll (Pierre & Sundström, 2009, ss. 260-261). Decentralisering har bidragit till ökad flexibilitet och självständighet för organisationernas olika enheter men också skapat oklara gränser mellan det som är offentligt och inte, och samverkan mellan dessa parter har bidragit till ännu större oklarhet kring frågan (Pierre & Sundström, 2009, s. 9). Pierre & Sundströms (2009) betonar hur styrformen inom governance ofta innebär prövningar och avvägningar mellan olika grundläggande värden. Den kräver kunskapsdelning, diskussioner och erkännanden. Styrningseffekten inom governance är större och bredare än den hierarkiska styrningsmodellen NPM. Styrning genom deltagande och dialog är svår, både med hänsyn till vanemönster där olika parter har haft sina definierade roller samt på grund av maktposition utifrån resurstillgång. De offentliga aktörerna tar med sig de resurser de förfogar över till förhandlingsbordet och på så sätt kan en hierarkisk styrningsmodell åter ta plats (Pierre & Sundström, 2009, s. 259).

Styrformen är menad att bidra till ökat socialt deltagande från omgivningen genom decentralisering. Den tenderar dock även att leda till fragmentering, konflikter i genomföranden och olikheter från deltagare vad gäller syn på makt, mål och resurser. Styrningen kräver komplicerad ansvarsutkrävande och ökad transparens. Konflikter skapas när effektivitet och handlingskraft korsas med samordning och demokrati. Medan den traditionella hierarkiska styrformen har haft en tydlighet i beslutsprocessen så är den inom governance mycket mer komplex och kontextuellt förankrad. Det handlar inte om vad man gör utan snarare om hur man gör det (Pierre & Sundström, 2009, ss. 259-260)

Man kan se en utveckling genom decennierna där olika förvaltningspolitiska värden haft mer betydelse under olika perioder. Med government förstås samhällsstyrning genom att man granskar hur makt, resurser och ansvar fördelas i en hierarkisk samhällsordning. Governance däremot baseras på nätverk och horisontella relationer (SOU 2007:037). Här är det viktigt att

förstå att de skiften som skett inte innebär att olika idéer har avlöst varandra utan snarare att de har överlappats och staplats på varandra. När exempelvis krav på integritet och moral inom offentlig sektor ökade så minskades inte kraven på effektivitet och styrbarhet i samma mån. Detsamma gäller kraven på nätverk, samverkan och partnerskap; det finns fortfarande inneboende krav på tydliga ansvar- och styrkedjor. Staten och dess förvaltning har utsatts för en ökad målkomplexitet där kraven som ställs på dem många gånger är motstridiga (Pierre & Sundström, 2009, s. 9).

3 Att analysera samverkan och interorganisatorisk påverkan med nyinstitutionell teori

För att förstå hur ideella organisationer påverkas av interorganisatorisk samverkan kan man använda sig av organisationsteori. Contingency-teorin, resursberoendeteorin och nyinstitutionell teori är några av de teorier som används. I det här avsnittet framkommer de teorier som uppsatsen utgår ifrån. Här beskrivs organisationers framväxt, påverkan och förändringar genom processer och handlingar med andra organisationer och med sin omvärld. Avsnittet ger även förklaringar till varför organisationer handlar som de gör och hur dessa handlingar kan se ut.

Inom nyinstitutionell teori ses organisationer som stabila men föränderliga. Dessa förändringar konstrueras genom handling som är en ständigt pågående process. Organisationer skapas av organisationsprocesser och påverkas av sin omgivning. Detta skiftar fokus från att studera resultat till att studera process (Lindberg, 2002, s. 76). I tidigare institutionaliseringsteori ansåg man att det fanns tydliga avsikter bakom organisationers handlingar medan nyinstitutionalismen förklarar de som oreflekterade handlingar från vanemässigt agerande (Johansson P. , 2004, s. 22). Omgivningen och organisationerna skapar varandra vilket bidrar till intresse att studera vad som sker mellan organisationer då det påverkar organisationen (Lindberg, 2002, s. 76). Med grund i detta analyserar nyinstitutionell teori inte bara en organisation som sådan utan hela branschen på ett internationellt plan. Nyinstitutionell teori och ett av dess begrepp, isomorfism, talar om och förklarar varför organisationer inom samma bransch är så lika i sin struktur. Detta med ett kritiskt öga som ifrågasätter organisationsstrukturens komplexitet och homogenisering. Teorin ger även en förklaring till varför de faktiska arbetsuppgifterna inom organisationen skiljer sig från organisationens formella struktur, och detta genom begreppet isärkoppling (Eriksson-Zetterquist U. , 2009, s. 55). Nyinstitutionell teori fokuserar på organisationsfält och homogenisering inom organisationer och hur de påverkar varandra för att sträva mot överlevnad och legitimitet. Teorin har också utvecklats vidare med fokus på organisationsförändringar och strategier för överlevnad. Nedan följer teorier inom nyinstitutionell teori som kan vara verktyg för att analysera interorganisatorisk samverkan.

3.1 Gap mellan formella strukturer och faktiska arbetsuppgifter – Isärkoppling

Berger och Luckmann, som år 1966 myntade begreppet ”social konstruktion” menade att världen, både till vår känsla för den och erfarenhet kring den är en social konstruktion som är

skapad av historiska aktiviteter och processer. Om en handling upprepas många gånger av flera personer så ses det som ett självklart beteendemönster och institutionaliseras. Institutionaliseringsens ursprung kommer alltså från vanemässiga handlingar som blir ömsesidigt typifierade av aktörer som delar samma historia (Berger & Luckmann, 1979, ss. 67-69). Vid fullständig institutionalisering är alla problem gemensamma, alla lösningar socialt objektiverade och alla sociala handlingar institutionaliserade (Berger & Luckmann, 1979, s. 97). Vidare påpekade Berger och Luckmann att social konstruktion skapar och upprätthåller ett homogent samhälle och att institutionell miljö utgörs av att ett antal regelliknande normer är tagna för givet. Rationalitet kan på så sätt jämföras med byråkratisering som i sin tur är ett uttryck för institutionalisering. John Meyer och Brian Rowan vidareutvecklar denna teori och beskriver i en artikel från 1977 "*Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*" hur byråkratier är byggda på profilering av rationaliserade myter i samhället. De menar att den formella strukturen av många organisationer reflekterar myten av deras institutionella omgivning istället för efterfrågan av dess uppgifter. Institutionella regler som påverkar organisationsstrukturen och dess implementering i tekniskt arbete är mycket olik de effekter som genereras av nätverkets sociala beteenden och relationer. Anledningen till detta är tillväxten av rationaliserade effektiva institutioner i det moderna samhället. Det moderna samhället är fyllt med rationella byråkratier på grund av att nätverken inom och mellan organisationer blivit betydligt mer komplexa, täta och mer sammanlänkade. För att få legitimitet krävs det av organisationerna att anpassa sin formella struktur till de omgivande institutionerna. Enligt Meyer och Rowan måste organisationer anpassa sig för att betraktas som legitima av sina egna medlemmar och omgivningen för att överleva och detta går sällan hand i hand med de åtgärder som hade behövts för att effektivisera organisationen. En metod för organisationer att hantera gapet mellan den formella strukturen och de faktiska arbetsuppgifterna är genom isärkoppling (decoupling). Organisationens formella och informella struktur bör ses som isärkopplade eller som löst kopplade där den formella delen bibehåller myten om organisationer och den informella är där de samordnade aktiviteterna inom organisationen sker. Fördelen med två strukturer är att organisationen lättare kan anpassa sig mot förändringar i sin omvärld. Lycka och överlevnad hos en organisation beror inte bara på hur effektiv koordination och kontroll man har över produkten men alltså också på hur sammanlänkad organisationen är i samhället (Meyer & Rowan, 1977; Eriksson-Zetterquist U. , 2009, s. 59-61).

3.2 Isomorfism, resursberoende och legitimitet

I Paul J. DiMaggios och Walter W. Powells artikel *"The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields"* från 1983 hävdades att förändringar inom organisationer allt mindre handlade om konkurrens eller behov av att effektivisering utan är ett resultat av den process som gör organisationer homogena. Processen beror bland annat på en ökning i omfattningen av interaktioner mellan organisationer i samma fält samt uppkomsten av väldefinierade interorganisatoriska strukturer och koaguleringsmönster. Höjd informationsnivå inom organisationerna är också en bidragande faktor (DiMaggio & Powell, 1983). De förklarade denna homogenisering genom begreppen isomorfism och organisationsfält. Ett organisationsfält kan vara inom ett verksamhetsområde där många organisationer verkar, exempelvis stöd till hemlösa. De organisationer som arbetar inom fältet behöver endast vara löst kopplade till varandra för att påverkar varandra. Ju fler organisationer inom ett organisationsfält som är beroende av samma resurser, (i detta fall kan det röra sig om lobbandet för bättre EU-direktiv, bidrag från kommunen, volontärarbetare etcetera), desto mer kommer de att integrera och skapa en gemensam syn på fältet. När ett organisationsfält etablerats påbörjas en oundviklig väg mot isomorfism då organisationerna harmoniseras (Eriksson-Zetterquist U. , 2009, ss. 63-65). Organisatoriska fält har alltså en homogeniserande effekt över de organisationer som tillhör fältet. DiMaggio & Powell (1983) menar att den institutionella processen har fyra delar. Den första utgörs av en ökad interaktion och de andra delen av framväxten av en förhärskande interorganisatorisk struktur. Den tredje delen består av struktureringen av ett ökat informationsflöde som organisationerna i fältet tampas om och den sista delen är medvetenheten om att ingå i samma fält och inom samma projekt. Trots att organisationerna påverkas av fältet så har de fortfarande möjlighet att förändra fältets inflytande genom olika strategier, egenskaper och med grund i deras socialpolitiska ställning. Det är därför viktigt att förstå organisationens politiska och kulturella grund för att förstå dess handlingsutrymme och påverkansgrad. I en undersökning gjord av Henriksen (1996) där samverkan mellan en dansk storstadskommun och ett par ideella organisationer som arbetar med sociala frågor, fann Henriksen att ideella organisationer hade stor handlingsfrihet inom verksamhetsområden där kommunen eller annan offentlig sektor inte kunde bedriva egen verksamhet. Handlingsfriheten avgjordes även av resursberoendegrad, samarbetsstrategi, ideologi och professionalitet (Johansson S. , 2001, s. 30). Johansson (2001, s. 31) påpekar också att lokala, kommunala och politiska förhållanden kan ha stor betydelse för enskilda organisationers handlingsutrymme. Organisationers relation till organisationsfältets dominerade organisationer, liksom deras egenskaper har stor betydelse

för deras självständighet. Organisationer som inriktar sig på en nisch inom det socialpolitiska fältet har större handlingsutrymme och självständighet. Ju mindre resursberoende, ju mindre grad av professionalitet och ju större medlemsmakt, desto större möjlighet för organisationer inom fältet att motverka homogenisering inom fältet.

I tidig organisationsforskning belyste Thompson (1971) hur relationer mellan organisationer var beroende av resurser och hur beroende organisationerna var av att få tillgång till resurser. Detta vidareutvecklades till att även se till andra resurser såsom ekonomiska och tekniska resurser såväl som information, nätverk och kontakter. Ideella organisationer som har goda relationer till politiker och tidigare erfarenhet av samarbete är troligtvis duktigare på att få inflytande i politiken (Johansson M. , 2011, s. 30). Makt uppstår och synliggörs i samspel mellan organisationer och grundar sig i vilken grad organisationerna är i behov av resurser och vem som har dessa tillgångar. Ju större beroende en organisation är av en annan organisations resurser, desto mindre makt har organisationen i relation till den andra. De kan dock ha ömsesidigt beroende där de båda är beroende av varandras resurser och organisationen kan ha stor makt i andra sammanhang och i relation till andra organisationer. För att överleva kan organisationer använda sig av två strategier; avskärming eller interaktion. Avskärming kan te sig genom att organisationer minskar omgivningens krav på dem och också minskar de sitt beroende av resursen. Ett exempel är Greenpeace som vill behålla sin självständighet och minska sitt beroende och tar därför inte emot stöd från staten. Den motsatta strategin är att öka sitt samarbete med de aktörer vars resurser man är beroende av. Interaktionsstrategin är ideella organisationers dilemma, att samarbeta kan göra organisationen mer populär och generera till ökad makt och ökade resurser samtidigt som samarbete ofta innebär kompromiss och eftergifter vilket kan minska organisationens självständighet (Thompson, 1971, s. 50; Johansson S. , 2005, s. 17). Detta dilemma vid resursberoende kan åter kopplas till teorier om organisationers strategier för överlevnad där legitimitet, homogenisering och isomorfism kan vidareutvecklas. Enligt DiMaggio och Powell finns det tre isomorfiska processer som bidrar till institutionalisering; tvingande-, mimetisk- och normativ isomorfism. Den tvingande isomorfismen härrör från det politiska inflytandet, regleringar, och lagstiftning. Som vid hierarkier där en organisation i underläge blir dominerad av en starkare organisation eller när staten sätter nya riktlinjer eller regler för hur en organisation ska arbeta. Frivilligorganisationers ansökan om föreningsbidrag från kommunen skulle kunna ses som en tvingande isomorfism där de anpassar sin verksamhet på ett sätt så att de beviljas bidrag. Ett annat exempel kan vara ett dotterbolag som måste anpassa

sig efter moderbolagets regler. Den andra isomorfismen är mimetisk och sker när organisationer är osäkra på de val de behöver ta och väljer att imitera andra framgångsrika organisationer för att på så sätt verka framgångsrika. Den tredje varianten är normativ isomorfism omfattar normativa krafter vid professionalisering. Allt fler anställda har en professionell utbildning och deras relativt likartade utbildningar påverkar synen inom fältet på hur man bör arbeta och förhålla sig till olika frågor. Genom isomorfism blir organisationer mer framgångsrika samtidigt ökar de sina chanser till att överleva. Huruvida homogenisering sker inom ett fält kan inte förutspås (DiMaggio & Powell, 1983). Ser man på empirisk forskning om samverkan mellan ideella organisationer och offentlig sektor påvisar en del homogenisering och andra inte. I Staffan Johanssons studie (2001) om huruvida kommunen tillämpar ett homogeniseringstryck på ideella organisationer kom han fram till att trycket är hårdare mot organisationer inom verksamheter som kommunen själv driver och som finns nära kommunens centrala ansvarsområde i välfärdsutveckling. Homogeniseringstrycket beror också på interna processer, resursberoende och relation till fältets dominerande organisationer. Vidare kommer han fram till att ökad offentlig integration, från idéburna organisationers sida, leder till minskad intern integration (Johansson S. , 2001)

Christine Oliver (1991) skriver i sin artikel ”Strategic Responses to Institutional Processes” om organisationers strategiska beteenden vid påfrestningar från omgivningen och de som har makten. Oliver integrerar institutionell teori med organisationers förmåga att arbeta rådigt utifrån de resurser de förfogar över. Hon presenterar olika strategier och taktiska val som organisationer utövar, beroende på bland annat den grad av ekonomisk- och social vinning det kan tillföra. De är samtycke, kompromiss, undvikande, trotsighet och manipulation. Den stora utmaningen för organisationer är att veta vilken strategi de ska använda i olika situationer för att kunna vara flexibla och samtidigt inte förlora sin legitimitet. I slutändan menar Oliver (1991) att alla handlingar som en organisation medvetet väljer att ta grundas in organisationens strävan efter legitimitet och ekonomisk vinning. Ur detta perspektiv är det intressant att studera hur makt ser ut i dess organisatoriska kontext och vilka handlingsutrymmen, förutsättningar och hinder som formar organisationen. Man ser då till organisationens mål, förutsättningar och riktlinjer (Appelqvist, 2006). Appelqvist (2006) menar vidare att organisationers hinder kan ses i ett annat ljus än ekonomiskt rationella teoribildningar. Refererat till Czarniawska (1990, 1996, 2003) menar Appelqvist (2006) att organisationer kan ses i relation till sin institutionella och kulturella kontext och genom organisationers handlingar och förutsättningar.

Mark Suchman (1995) undersöker legitimitet mer djupgående och presenterar ett nytt perspektiv där legitimitet ses som en strategiskt, manipulativ tillgång och inte bara som resultat av förgivetta tagande normativa eller tvångsmässiga handlingar. Han beskriver tre olika faktorer som formar organisatorisk legitimitet; den institutionella omvärldens attribut, organisationens handlingar och karaktärsdrag samt processen från omgivningen när de bygger sin uppfattning om organisationen. Suchman presenterar även tre olika former av legitimitet; pragmatisk, moralisk och kognitiv. Exempelvis kan organisationer skapa en politik som baserar på valkretsens förväntade syn på den för att väljare ska stödja organisationen. Moralisk legitimitet får organisationer genom att visa omgivningen att de handlar rätt, exempelvis när det kommer till att bidra till samhällsutveckling eller genom olika organisationsstrukturer, arbetsätt och vetenskapliga tekniker. Ett exempel kan vara en kommun som startar ett samverkansprojekt som de tror är i tiden med vad göteborgarna och omvärlden tror är rätt. Sista formen, kognitiv legitimitet kan organisationer uppnå genom att handla på ett sätt som ses som meningsfull och lockande och helst även förutsägbar (Suchman, 1995).

3.3 Översättningsmodellen och Action nets

Den skandinaviska institutionella teorin betonar samspel mellan medvetna handlingar och normer och ser organisering som en kombination av stabilitet och förändring. Forskare ansåg att tidigare beslutsforskning inte räckte till för att förklara förändring i organisationer. De ville ta reda på varför det är svårt att genomföra reformer efter beslutade mål och varför är det svårt att uppnå reformens tänkta mål. Ett svar kan vara att det är svårt att åstadkomma förändringar när en organisation är välutvecklad och fast i sina rutiner. För att genomföra en reform krävs det att alla deltar aktivt (Eriksson-Zetterquist, Kalling, & Styhre, 2006, s. 294).

Det som karakteriserar skandinavisk institutionalism är begreppet översättning som ser till att förklara förändringar inom organisationer som idéer som objektifieras och översätts till handling. Dessa idéer och objekt kan färdas mellan organisationer och varje organisation anpassar och tolkar objektet eller idén till sina förutsättningar för att därefter omvandla de till handling. (Eriksson-Zetterquist U. , 2009, s. 105). Översättningsmodellen är en blandning av

Berger & Luckmanns (1979) teori om människans institutionaliseringsprocess; externalisering, objektifiering och internalisering, samt av Latours (1986) teori om ”token”; allt som sprids får energi av de människor som har med spridningen att göra (Johansson M. , 2011, s. 24). Det var Czarniawska och Joerges (1996) i boken ”Translating Organizational Change” som utvecklade översättningsmodellen för att synliggöra och få förståelse kring hur institutionaliseringsprocessen ser ut. De skiljer på tre typer av idéer; moderna, förhärskande och helt institutionaliserade. Johansson M. (2011 s. 27) tolkar skillnaderna främst i den tid idéerna existerat och belyser att det vanligtvis tar många år innan en idé institutionaliseras. Moderna idéer ses som mer kortvariga , förhärskande som mer stadiga och långvariga och institutionella idéer som långvariga och djupt rotade. Kajsa Lindberg och Gudbjörg Erlingsdottir (2005) utvecklar översättningsmodellen till en femstegsförklaring i artikeln ”Att studera översättningar. Två idéers resor i den svenska hälso- och sjukvården” och förklarar hur studier utifrån ett översättningsperspektiv kan genomföras. Översättningens fem steg är lösryckning, paketering, mottagning, handling och institutionalisering. De visar att man genom att följa idéer under en resa mellan olika organisationer kan synliggöra förändringsprocesser. De utgår från två fältstudier och visar i sin artikel hur det går till när något översätts och förklarar hur dessa översättningar skiljer sig beroende på var i processen som översättningen sker och vem som översätter den. De gör skillnad på idébärare och idéanvändare. Idébärare sprider och legitimerar idén för att få det attraktivt och har ofta ingen inblandning i omsättning av idén. Idéanvändarna däremot behöver packa upp idén och anpassa den och översätta den till handling. Idén kan på detta sätt komma att fokusera på helt andra lösningar än vad den tidigare användes för. Är idén framgångsrik så anammas den av andra, sprids vidare och översätts ytterligare (Lindberg & Erlingsdottir, 2005). Czarniawska (2002) belyser att idéer, handlingar, institutioner och modeller inte kan färdas utan att de blir simplificerade, personifierade och abstraherade eftersom det inte är idéerna i sig som färdas utan de färdas genom människor i en specifik tid och rum (Czarniawska, A tale of three cities : or the glocalization of city management, 2002, s. 7). Det görs därför inte exakta kopior av en idé utan idéerna ser annorlunda ut beroende på hur och när de färdats och vilka som tar emot dem.

Lösryckning innebär att en idé hämtas från en tid och plats till en annan och då rycks idén från ett sammanhang och blir kontextlös vilket är förutsättningen för att den ska vara omtolkningsbar. Idén flyter inte omkring fritt utan är kopplade till andra fält och idéer. Paketering innebär att idén översätts till en simplificerad modell som gör den lättare att

kommunicera vidare i fältet. Idén behöver paketeras så att den blir tillräckligt allmängiltig och konkret så att den passar många och kan skickas vidare. Mottagandet av idén präglas av tidigare styrning och ledning i den verksamhet den tas emot. När idén möter praktiken kan den vara förpackad av idébärare som inte har kunskap om den praktik den mottogs av och därför behöver idén packas upp för att kunna anpassas så att den kan omsättas i handling. Hur stort utrymmet för tolkning och anpassning är skiljer sig mellan idéer och kan karaktäriseras av traditionalism och kontroll. Idén redigeras av dem som tagit emot den och den kombineras ofta med praktikens gamla idéer och handlingar. Den förses med konkreta kvaliteter och materialiseras genom exempelvis skriftliga beskrivningar därefter paras den ihop med handlingar. När dessa handlingar upprepas tas de efter ett tag för givet. Om idén är på modet och flera organisationer omsätter den till handlingar kommer idén att institutionaliseras i sitt organisationsfält (Lindberg & Erlingsdottir, 2005). Översättning är en handling och inte ett resultat. Det är lättare att konstatera att handling har skett än att visa hur det går till. Det går inte att studera processen från början till slut utan man kommer alltid in någonstans under färden. Översättningsmodellen beskriver hur processen kring idéspredning sker men analyserar inte organisationernas handlingar, strategier och relationer i samband med idéns genomförande (Johansson M. , 2011, s. 30).

3.4 Analysscheman

Tabell 1: Skillnader mellan IOP, föreningsbidrag och offentlig upphandling

	Föreningsbidrag	Upphandling	IOP
1. Syfte			
2. Initiativtagare och finansieringsprocess			
3. Samverkansgrad			
4. Frihet för idéburen organisation kring användning av beviljat bidrag från kommun			
5. Kommunens möjlighet att detaljstyra			
6. Möjlighet för ideell sektor att utveckla nya samverkansformer och insatser			
7. Kompromiss av idéburna organisationers självständighet och särart			

För att svara på fråga 1, om vilka skillnader och likheter det finns mellan samverkansformen IOP och de två andra, så har jag listat ovanstående punkter som jag under studiens gång har sökt svar på.

Faktorer som påverkar samverkan

För att svara på fråga två, om vilka motiven, resultaten och följderna av samverkan genom IOP-avtalet har varit, har jag utgått ifrån nedanstående punkter som grundar sig i faktorer som enligt min teoretiska referensram påverkar samverkan.

- Roller och ansvarsfördelning
- Syften och mål
- Grund/logik/utgångspunkt
- Kommunikation

- Legitimitet
- Förtroende
- Delaktighet och inflytande

4 Metod

För att svara på mina frågeställningar, öka förståelsen för samverkansmodellen IOP och få en ökad förståelse kring samverkan mellan civilsamhället och offentlig sektor utför jag en kvalitativ fallstudie där jag primärt studerar IOP-avtalet för stöd till EU-migranter mellan tre ideella organisationer och Göteborgs stad.

Jag har i min uppsats använt mig av ett linjärt arbetssätt där jag gått igenom en planeringsfas, en insamlingsfas samt en analysfas (Hartman, 2004, s. 277). Även Trost (2010:72) och Dalen (2007:31) menar att man innan insamling av data och innan intervjuer bör veta vilka områden man behöver utforska. Enligt dem behöver författaren till en uppsats vara inläst på området och ha formulerat ett syfte. Min uppsats har förberetts genom att jag först läste tidigare forskning inom de teman som intresserade mig vilka var teorier om samverkan, governance, civilsamhället och innovation. Utifrån detta valdes frågeställningar och syfte samt teoretisk referensram. Därefter söktes ytterligare litteratur kring området upp och en bakgrund till problemområdet fastställdes.

4.1 Urval

När jag började leta efter ett projekt att studera, runt september 2014, hittade jag inte mer än ett fåtal IOP-avtal runt om i landet. IOP-modellen togs fram först 2010 och var således en relativt ny avtalsform. Jag kunde varken finna någon forskning på IOP-modellen eller på hur samverkan mellan organisationerna skiljer sig i denna modell jämfört med hur samverkan ser ut vid upphandling och genom normerade bidrag.

Jag ville studera ett projekt som fanns nära Göteborgsområdet och som inte enbart var i uppstartningsfasen utan som hade rullat på i minst ett par månader. I Västra Götalandsregionen och Göteborgs stad fanns det två IOP-avtal. VGR och Röda korset hade ett IOP-avtal kring Centrum för tortyrdrabbade och så fanns IOP-avtalet mellan Göteborgs stad och tre ideella organisationer kring stöd för hemlösa EU-medborgare. Då ämnet hemlöshet och migrerade EU-medborgare har varit på tapeten i samband med utvidgningen av EU och därför att det är ett nytt samhällsproblem som inga EU-länder ännu lyckats lösa, kom det senare IOP-avtalet att utgöra fallstudien. Jag var intresserad av interorganisatorisk samverkan utifrån governance-perspektiv och dess idé om relationell horisontell styrning och jag lockades av att kommunen samverkade med flera ideella organisationer. Min motivering till det var att få fler parter perspektiv från den idéburna sidan och för att få flera åsikter från den idéburna sektorn vad gäller samverkan- och påverkansgrad. Urvalet avgjordes också med

hänsyn till min teoretiska referensram där jag ville öka förståelsen för samverkan mellan civilsamhället och offentlig sektor. Jag fokuserade på ett IOP-projekt och inte samtliga IOP-projekt då jag var intresserad av att få en klar bild av den interorganisatoriska samverkan och relationerna mellan organisationerna som går hand i hand med teorier om nätverksstyrning och governance. En fallstudie ger mig möjlighet att lära känna fallet genom långsiktig närvaro samt att det underlättar djupare förståelse (Norén, 1990). Detta krävde intervjuer med flera parter från respektive organisation. Andra avgränsningar har varit att inte gå djupt in på villkor och utformning av föreningsbidrag och upphandling, även om det kan vara relevant. Jag beskriver kortfattat dessa två former och jämför dess egenskaper och implikationer med IOP enbart inom ramen för mitt analyschema och mina frågeställningar.

Några månader in på mitt arbete, i december 2014, fanns det många fler nya IOP-projekt i landet och även några nya inom Göteborg och dess stadsdelar. De flesta IOP-avtal var även då mellan två parter, en ideell organisation och en offentlig förvaltning. IOP-avtal där flera parter från den idéburna sektorn ingår var runt årsskiftet 2014/2015 ganska ovanligt (socialforum.se, 2014).

4.2 Val av kunskapskällor

För att kunna jämföra samverkansmodellen IOP med föreningsbidrag och upphandling har jag först utfört en kompletterande dokumentstudie. Detta med hjälp av tidigare forskning samt myndigheter och representativa organisationers tolkningar av de olika modellerna. Med representativa organisationer syftar jag till bland annat paraplyorganisationer för civilsamhällets organisationer med social inriktning samt till SKL. Jag har kortfattat beskrivit de olika modellernas syfte, egenskaper och villkor. För att studera just IOP-avtalet för stöd till EU-medborgare, som skrevs under 2013, har jag samlat data i form av avtal, underlag, rapporter och utvärderingar kopplade till uppstart och utveckling av avtalet. Efter att ha samlat in data valde jag ut respondenter som jag tror kan ge mig en ökad förståelse och besvara frågor kopplade till mina problemställningar. En del av dokumenten hittade jag själv på Internet och en del beställde jag av berörda tjänstemän inom Göteborgs stad.

Tjänstemännen på Social resursförvaltning hjälpte mig även med kontaktuppgifter till direktorer och enhetschefer inom de idéburna organisationerna. Dessa uppgifter uppdaterades och utvidgades i takt med att jag intervjuade respondenter från de olika organisationerna. Jag gjorde ett så kallat snöbollsurval där jag efter varje intervju eller efter kontakt med någon respondent frågat vederbörande om de har tips om vilka ytterligare personer jag bör kontakta eller intervju (Hartman, 2004, s. 285). Jag har med anledning av detta inte haft ett strategiskt

intervjuschema. I samband med en intervju fick jag även tillgång till parternas nya samverkansavtal som skulle börja gälla vid årsskiftet 2014/2015. Den hade inte gjort sig gällande när den empiriska fallstudien utfördes och jämförs därför enbart utifrån skillnader i villkor med första IOP-avtalet.

Den strategiska samverkansgruppen, som skapades cirka tre år innan IOP-avtalet upprättades, låg till grund för utvecklingen av IOP-avtalet för stöd till EU-migranter. I gruppen ingick Social resursförvaltnings förvaltningschef samt direktörerna för Bräcke Diakoni, Göteborgs räddningsmission och Göteborgs kyrkliga stadsmission samt en verksamhetschef på Frälsningsarmén. De har träffats kontinuerligt och diskuterat Göteborgs stads sociala frågor, problem och lösningsalternativ. Strategiska samverkansgruppen var styrgrupp för IOP-avtalet, med undantag från Göteborgs räddningsmissions direktör. De bildade i sin tur i samband med IOP-avtalet en referensgrupp och en arbetsgrupp med representanter från de olika organisationerna. Frälsningsarmén som tidigare inte hade varit delaktig i den strategiska samverkansgruppen gick med i gruppen i samband med att IOP-avtalet skulle utformas. Dessa tre grupper har träffats kontinuerligt, ungefär en gång i månaden, och diskuterat samverkan i deras respektive led. Arbetsgruppen bestod av representanter från den operativa delen, de som var i direktkontakt med målgruppen och utförde det praktiska arbetet inom avtalet. Referensgruppen bestod av representanter från Bräcke Diakoni, Frälsningsarmén, Göteborgs kyrkliga stadsmission, samordnare från Social resursförvaltning samt representanter från Socialjouren och Uppsökarenheten. Deras uppgift var bland annat att framföra synpunkter från sina respektive organisationers medarbetare samt att i dialog med varandra få en översikt av projektet och utföra ändringar vid behov.

Jag har intervjuat de totalt sex personerna som ingår i referensgruppen samt fyra av fem personer från den strategiska samverkansgruppen. Orsaken till att jag inte intervjuade samtliga medlemmar i den strategiska gruppen berodde på sjukskrivning. I samband med utformningen av IOP-avtalet deltog en enhetschef för enheten Stöd till social ekonomi med på mötena. Enhetens uppdrag är att stärka den sociala ekonomins aktörer genom att skapa förutsättningar som bidrar till att öka deras delaktighet i samhället. De har specialiserat sig på olika samverkansformer och på modellen IOP. Jag har intervjuat deltagare i arbetsgruppen och lyckades intervju 2 av 4 personer. Totalt har jag intervjuat 12 personer som samtliga antingen har varit med i utvecklingen av första IOP-avtalet eller haft centrala roller inom IOP-avtalet. Samtliga intervjuer har utförts på respondentens arbetsplats, med undantag från en direktör som intervjuades på ett café i innerstan.

4.2.1 Utformning och genomförande av intervjuer

Inför intervjuerna utarbetade jag en intervjuguide utifrån mitt analyschema som innehöll de centrala teman och frågor som täcker de viktigaste områdena för studien. Vid inbokning av intervjuerna frågade jag respondenterna om de godkände att jag spelade in våra intervjuer vilket samtliga respondenter godkände. Vid utarbetandet av intervjuguiden har jag även haft min teoretiska referensram i åtanke. I början av varje intervju har jag talat om vem jag är, vad min uppsats behandlar och vad syftet är. Jag har även frågat om jag de vill vara anonyma, ingen av dem svarade ja på frågan. Däremot kom vi överens om att citat inte läggs in i uppsatsen utan respondenternas godkännande. Orsaken till detta var att minska respondenternas känsla av att behöva begränsa sina uttalanden.

Jag använder mig av områdesprincipen som innebär att intervjuerna börjar med frågor som ligger i periferin av mina kärnfrågor för att därefter jobba mig inåt (Dalen, 2007, s. 31). Tanken med de inledande frågorna har varit att få respondenterna att känna sig avslappnade. Allt eftersom har jag ställt frågor som fokuserat på mina frågeställningar och mot slutet gick jag över till att ställa mer generella och öppna frågor. Vilka ord jag använder mig av har jag medvetet tänkt på; bland annat har jag varit restriktiv med att ställa frågan ”varför” då jag velat minska risken för att låta ifrågasättande eller antyda på att det finns ett orsaksförhållande. Istället har jag använt mig av ord som ”hur” och ”på vilket sätt”. Jag har försökt att förstå respondentens logiska bakgrund och dess sätt att handla. Jag har därför både strävat efter att få svar om vad som faktiskt hände, vilka handlingar som gjordes och också försökt att bättre förstå deras känslor inför vissa handlingar och händelser. Jag har som ovan nämnts utgått från tips från olika metodböcker när jag format min intervjuguide (Dalen, 2007; Ejvegård, 2003; Trost, 2010 ss. 35-54). Bland annat har jag inte använt mig av frågeformulär med formulerade frågor utan istället haft en lista på frågeområden. Listan har varit kort och tagit med stora delområden. Efter första intervjun utvärderade jag intervjuguiden och reflekterade kring vilka frågor som ställdes och hur uttömmande svaren var. Därefter formulerade jag om intervjuguiden (Trost, 2010, ss. 71-76). Jag strävade åt en viss standardisering vilket innebär att jag försökte ställa likartade frågor i en viss följd till samtliga respondenter och intervjuerna försökte jag hålla på deras respektive arbetsplats. Då intervjuerna är av kvalitativ karaktär och har haft ett explorativt syfte har jag inte velat standardisera frågorna allt för mycket utan låtit respondenterna sväva ut till en viss del inom vissa områden som inte stått med i intervjuguiden (Hartman, 2004, s. 281). Intervjuerna tog mellan 30-60 minuter, spelades in

och transkriberades. Under intervjuerna tog jag inga anteckningar utan jag såg till att reservera tid efter intervjuerna, lyssna på dem direkt efteråt och skriva anteckningar därefter.

4.3 Analys av data

Då jag strävade åt att förhålla mig så neutral som möjligt vid datainsamlandet, analyserade jag datamaterialet först när all data var insamlad (Hartman, 2004). Empirin har delats upp i tre kapitel där första kapitlet förklarar de tre samverkansmodellerna för att kunna jämföra likheter och skillnader. Det andra kapitlet i empirin utgörs av dokument inom IOP-avtalet; dess motiv, uppkomst och villkor och det tredje kapitlet består av resultaten från intervjuundersökningarna. Vid kodning av materialet till detta kapitel använde jag mig av kodningsprogrammet Nvivo 10. Jag organiserade och kategoriserade intervjumaterialet med hänsyn till mina problemformuleringar, mitt syfte och med hjälp av mina analyschema. När jag presenterar resultatet har jag vid de tillfällen jag ansett det vara relevant, låtit det framkomma vilken befattning respondenten har eller vilken sektor personen representerar. Vid de tillfällen jag ansett det vara relevant är då respondentens uttalande sticker ut eller väger tyngre på grund av deras befattning, maktställning, kunskap och erfarenheter eller organisationstillhörighet. Ett exempel kan vara om sektorernas syn på makt skiljer sig eller om en direktor har en helt annan uppfattning än dess personal på operativ nivå. Utgångspunkten när analysen görs är det teoretiska ramverk som grundar sig i sociologisk institutionell teori samt nyinstitutionell teori där både organisationernas kulturella och institutionella kontext ska förklara deras handlingar och interorganisatoriska samverkan.

4.4 Trovärdighet

Inom samhällsvetenskaplig forskning är det vanligt att beskriva en studies trovärdighet genom begreppen reliabilitet och validitet. Detta kan göras på olika sätt beroende på vilka metoder som används i undersökningen. I en fallstudie kan studiens trovärdighet utvärderas genom att man frågar sig hur sanningsenligt resultaten är, till vilken mån de är beroende av exceptionella omständigheter samt i vilken utsträckning den kan generaliseras och användas i andra sammanhang (Norén, 1990). Lars Noréns (1990) beskrivning av trovärdighet är att kunna skildra utförandet och graden av överförbarhet vilket ställer krav på forskaren att kunna redovisa tillvägagångsätt och material. Det finns en risk att forskarens subjektiva bedömning bestämmer vilken data som presenteras i studien och den går inte att kringgå heller i denna

studie. Däremot kan man minska risken av subjektivitet genom att vara konsekvent i resultatredovisningen vilket jag följdriktigt har gjort.

Vid användning av en induktiv ansats, vilket är fallet i denna studie, kan exceptionella undantag uppstå vilket kan påverka slutresultat. Denna studie syftar inte till att dra generella slutsatser om samverkan genom ett IOP som ska gälla för samtliga organisationer som ingår i ett IOP, utan dess avsikt är att öka förståelsen för hur samverkan mellan parter i ett IOP kan se ut, alltså en studie av beskrivande karaktär. Med anledning av detta är ett ifrågasättande om huruvida studiens slutsatser skulle kunna ha sätt annorlunda ut i en liknande undersökning intetsägande då svaret är självklart utifrån många parametrar (Thornber, 2009). Däremot kan fallstudiens reliabilitet granskas utifrån hur utförligt fallet är beskrivet samt hur väl dess exceptionella förhållanden är redogjorda (Norén, 1990). Jag har med hänsyn till detta låtit bakgrund till fallet utgöra en stor plats i studien. Jag beskriver bland annat Sveriges-, kommunernas- samt Göteborgs stads relation till ideell sektor för att påvisa skillnader. Vidare har jag redogjort vilka ideella aktörer som ingår i studien samt deras relation till offentlig sektor.

5 Samverkan med civilsamhället i Sverige

I detta kapitel ges inblick i hur relationen mellan ideell och offentlig sektor har sett ut i Sverige. En beskrivning av föreningsbidrag och upphandling samt av IOP-formens uppkomst, utformning och villkor ges.

Ideella organisationer har haft olika relation till stat och kommun i olika länder och inom olika verksamhetsområden. I Sverige finns den största verksamheten inom fritid och kultur, medan ideellt arbete inom välfärdssektorn är betydligt mycket i andra länder. Även om samverkan mellan offentlig sektor och civilsamhället alltid har funnits i Sverige har den fått större plats och anses ha större betydelse för samhällsutvecklingen idag. Detta har skett bland annat genom att uppmaning om samverkan har skrivits in i lagen och att allt fler kommuner fastlagt policys för samverkan med denna sektor (Johansson S. , 2005). Relationen mellan den offentliga och den ideella sektorn i Sverige kännetecknas av beroende och närhet. Ideella organisationer är beroende av finansiering och styrning från staten eller kommunen och med närhet åsyftar man till kommunikation och kontakt dem emellan (Johansson S. ,2002, s. 16; Johansson S. , 2005, s. 82). Genom den offentliga sektorns finansiella stöd till den ideella, har de vuxit in i en roll som kompletterar den offentliga sektorn, till exempel när det gäller härbärgen för hemlösa eller dagcenter för missbrukare. Den idéburna sektorn kan ha förmågan att agera som spejare och upptäcka nya samhällsfenomen och problem som välfärdsstaten ännu inte fångat upp. Deras uppgift kan vara att bevaka hur den offentliga sektorn tar itu med problemen. Den ideella sektorn har också en kompletterande roll som samhällets moraliska normgivare där de ser till att det finns en välfärdsopinion med kanske högre ambitioner än den offentliga sektorns. Förutom en kompletterande roll kan de ses som ett alternativ, eller som en ersättare till offentliga sektorns verksamheter, där en konkurrenssituation sker eller där ideella sektorn helt tar över vissa verksamheter och välfärdstjänster. Exempel på detta är vid upphandling av välfärdstjänster som innebär anbudsgivning och specificerade kontrakt (Johansson S. , 2002, s. 17).

Som nämnts i inledningen skrevs en nationell överenskommelse, ÖK, under hösten 2008. Den skrevs under av Sveriges regering, SKL och av idéburna organisationer inom området social ekonomi. Forum var initiativtagare till, och den pådrivande kraften för formaliserat samarbete mellan civilsamhället och regeringen. Regeringen tog över frågan 2007. Överenskommelsen syftar till att stärka de idéburna organisationernas oberoende roll som opinionsbildare och röstbärare samt att öka mångfalden av utförare och leverantörer inom offentliga tjänster (Överenskommelsen, 2014). Överenskommelsen var en plattform för hur dialogprocesser och

överenskommelser mellan sektorerna kan utvecklas på både lokal och regional nivå. En dialogprocess innebär att offentlig sektor på lokal eller regional nivå träffar civilsamhället och samtalar om lokala och regionala frågor och behov som bägge parter identifierar. I en överenskommelse innefattas även skapandet av dokument som parterna tillsammans tar fram. Både lokala dialogprocesser och lokala överenskommelser har ökat markant i Sverige sedan ÖK skrevs under och allt fler kommuner deltar i dem (Sveriges Kommuner och Landsting, 2014). I en fristående uppföljningsstudie av Överenskommelsen framkommer det att involverade aktörer anser att den lokala överenskommelsens dialogprocesser mellan kommuner och ideella organisationer är den viktigaste, och alltså inte den nationella dialogprocessen (Gavelin, 2011). Orsaker till detta kan bland andra vara ekonomiska eller bero på ökade påverkansmöjligheter för ideella organisationer att samverka med kommunen. Kommunala bidrag är den största och viktigaste inkomstkällan för ideella organisationer (Johansson S. , 2005). Generellt är det i huvudsak kommunerna och inte staten som har direkta relationer med ideella organisationer. Det är viktigt att ha med sig är att dessa relationer ser annorlunda ut i olika kommuner och med olika ideella organisationer (Johansson S. , 2002, s. 21).

5.1 Villkor och former för kommunalt stöd till ideella organisationer

En studie skriven av Staffan Johansson, utgiven av Socialstyrelsen (2002), beskriver hur företrädare för svenska kommuner ser på de ideella organisationerna. Där framkommer att kommunerna tillskriver de ideella organisationerna allt större betydelse inom välfärdsområdet och att deras förväntningar på dem har ökat. De ideella organisationerna har hög legitimitet hos kommunsvärd. Inte minst framgår detta när man ser till hur stort ekonomiskt stöd kommunerna ger till denna sektor i jämförelse med stat och landsting. I princip ger samtliga kommuner ekonomiska bidrag till ideella organisationer även om dessa bidrag villkoras alltmer efter vad organisationen gör och inte vad den står för och är. Fler kommuner har skapat policys för stöd och samverkan med den ideella sektorn och trenden är fortgående. Undersökningen påvisar alltså en klar tendens från kommunernas sida att vilja styra bidragens användning. Ännu en studie skriven av Staffan Johansson på uppdrag av Socialstyrelsen bekräftar att organisationerna har ökat sin styrning i samband med att kommunerna har öronmärkt bidrag för specifika målgrupper, aktiviteter och verksamhetsformer (Johansson S. , 2005). Ideella organisationer har fått större utrymme som serviceproducenter av kommunernas tjänster till invånarna och många kommuner har ersatt generella bidrag med

samverkansavtal samt med resultatnriktade bidrag och kontrakt. De ideella organisationernas aktiviteter har även i allt större utsträckning lagts ut på entreprenad. I storstäderna är de ideella organisationerna vårdproducenter och till och med ersättare för delar inom kommunens service (Johansson S. , 2005, ss. 84-86).

Oavsett motiv från kommunens sida är det viktigt att ideella organisationer hävdar sin särart och sin självständighet i tider när kommunerna allt mer villkorar bidrag och ökar styrningskraven. Trenden kring bidragsgivning har uppmärksammats, kritiserats, problematiserats och bidragit till utvecklandet av nya samverkansformer. Det är därför av intresse att titta på en samverkansform som ska ha anpassats till att främja de ideella organisationernas självständighet samtidigt som de ska fortsätta ta plats i samhällsutvecklingen och påverka politiska beslut. För att öka förståelsen för nya samverkansformer ges först en närmre beskrivning av normerade bidrag (föreningsbidrag) och offentlig upphandling.

5.1.1 Föreningsbidrag

På statlig nivå tillämpas fem olika former av bidrag till ideella organisationer, bland andra verksamhetsbidrag, organisationsbidrag och projektbidrag (Statskontoret, 2004).

Organisationsbidrag ges till ideella organisationer generellt, utan fokus på specifika verksamheter, medan verksamhetsbidrag och projektbidrag gör det motsatta. Kommunerna har inga generella standarder men deras bidragsgivning påminner mycket om statens. Generellt har kommuner större fokus på att ge bidrag för specifika syften och verksamheter, dessutom är deras stöd allt mer baserat på prestation från organisationernas sida. Göteborgs stads Stadsrevision använder organisationsbidrag och föreningsbidrag synonymt som begrepp för att beskriva nämndernas bidragsgivning till ideella föreningar genom kontanta bidrag, råd och tips. Flera nämnder i staden samt vissa bolag fördelar bidrag till ideella föreningar och de ska styras av kommunfullmäktiges riktlinjer och budget. Summan av nämndernas utbetalda kontanta föreningsbidrag uppgick under år 2012 till cirka 200 miljoner kronor.

Bidragsgivningen sker en gång om året. Varje nämnd avgör stödets omfattning och fördelning bland aktuella föreningar men där ställs det krav på tydliga regler och rutiner för bidragsgivningen. Bidragen ska gå till insatser för invånarna i den stadsdel eller kommun som nämnden omfattar (Stadsrevisionen, Göteborgs stad, 2013). Om kommunen börjar detaljstyra och reglera verksamheten är inte bidrag aktuellt utan då är upphandling aktuellt. Om nämnden ger bidrag är det mer fritt för föreningen att disponera bidraget än vid upphandling. Det

innebär att kommunens styrning är mer begränsad och föreningens självständighet större (Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, Karlstads kommun, 2013). För att nämnderna ska kunna utöva tillräcklig styrning och kontroll krävs tydliga riktlinjer som beskriver till vilka aktiviteter och målgrupper som föreningsbidragen kan ges samt vilka krav som ska vara uppfyllda. Dessa krav följs upp genom att begära in dokumentation från föreningarna samt genomföra besök under bidragsåret (Stadsrevisionen, Göteborgs stad, 2013). Göteborgs Stad har fastslagit kontinuitetsprincipen vilken innebär att ingen verksamhet som sköter sig ska riskera att förlora hela sitt stöd från ett år till ett annat. Tanken är att kvaliteten i arbetet ska gynnas av en långsiktig trygghet i finansieringen. Föreningsbidrag inom Social resursnämnd används för att stötta fristående aktörer inom det sociala området och funktionshinderområdet. Bidragen ska fungera som komplement eller alternativ till nämndens egen verksamhet och låg 2012 på drygt 80 miljoner kronor (Stadsrevisionen, Göteborgs stad, 2013). 2014 var det 78 föreningar i Göteborg inom det sociala området som fick dela på 42 miljoner (Göteborgs stad, 2014). Inkluderas funktion- och integrationsområdet uppgår bidragen till cirka 90 miljoner. Bidragen inom social ekonomi tilldelas antingen som utvecklingsmedel eller som verksamhetsbidrag. Utvecklingsmedlens syfte är att stimulera till etableringen av nya verksamheter och nya samverkansformer mellan organisationerna och staden. Utvecklingsmedel kan beviljas för oförutsedda händelser i en organisation som redan får bidrag men ansökningsperioden är fortfarande en gång om året (Social resursförvaltning, Göteborgs stad, 2014). På Stöd till social ekonomis hemsida medger de att det är utifrån en relativt liten budget som de har möjlighet att fördela utvecklingsmedel till organisationer inom social ekonomi. Utöver dessa bidrag kan kommunstyrelsen göra extra satsningar för specifika målgrupper som inte är inräknade i nämndens bidragspott. Exempel på detta är att kommunstyrelsen i Göteborg tilldelade Social resursnämnd extra medel som skulle gå till insatser för migrerande EU-medborgare som vistas i Göteborg. Social resursnämnd beviljade därför Göteborgs Stadsmission en miljon kronor för att organisationen ska kunna jobba uppsökande mot migrerande EU-medborgare. De beslutade också att bevilja 800 000 kronor till Räddningsmissionens öppna förskola för romska barn (Göteborgs stad, 2013).

5.1.2 Upphandling

I ett upphandlingsförfarande ska kommunen vända sig till marknaden med ett förfrågningsunderlag. Syftet är då att en specifik tjänst ska utföras av någon annan aktör än kommunen. Om nämnden upphandlar en tjänst är styrningen tydlig och ett förväntat resultat

skall levereras. Oavsett om det är en ideell förening, en ekonomisk förening, en stiftelse, ett handels- eller aktiebolag som lämnar ett anbud så ska de behandlas utifrån samma kriterier (Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, Karlstads kommun, 2013). Vid offentlig upphandling ska åtgärder följas av upphandlande myndighet eller förvaltning. Syftet med upphandlingsregler är enligt Konkurrensverket att upphandlande myndigheter ska uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att på bästa sätt bruka de offentliga medel som finansierar offentliga upphandlingar. Regelverket ska ge leverantörerna möjlighet att tävla på lika villkor i varje upphandling (Konkurrensverket, 2014).

Allt fler offentligt finansierade verksamheter utförs av idéburna organisationer eller av privata aktörer på uppdrag av kommuner och landsting. Beslutade mål från politikerna realiserar därför i allt högre grad via upphandlingar och avtal. Innan formella beslut om att inleda en upphandling tagits, undersöks vanligtvis behov och marknad. Genom att bjuda in utförare som varit verksamma inom området tidigare, till en dialog, kan deras kunskap bidra till att beställaren, offentlig sektor, skapar bättre förutsättningar till en god upphandling. Innan upphandling annonserats finns det trots begränsningar enligt LOV och LOU, möjligheter till dialog (Sveriges Kommuner och Landsting, 2015).

Efter identifiering av behov och analys av hur behovet kan tillgodoses ska en beräkning av kontraktets totala värde göras för att fastställa hur kontraktet förhåller sig till de så kallade tröskelvärdena. Tröskelvärdena avgör vilka regler som ska tillämpas. Vid upphandling gäller alltså olika bestämmelser i lagen beroende på om värdet beräknas vara över eller under tröskelvärdet. (Konkurrensverket, 2014). Oavsett vilka bestämmelser som behöver tillämpas kan den upphandlande myndigheten skapa förutsättningar till dialog och samverka med utförarna. Före annonsering av tjänsten kan de nyttja en utförares kunskap för att skapa krav i förfrågningsunderlaget. Efter tilldelning av avtal kan de inhämta varandras synpunkter, utbyta tankar och idéer, föra dialog och samarbeta genom att planera och genomföra åtgärder tillsammans. De kan skapa fokusgrupper, ha intervjuer, skapa arbetsgrupper eller formella samverkansgrupper. Den upphandlande myndigheten kan på så sätt ta in anbudsgivarnas synpunkter och skapa en samsyn mellan varandra. Under kontraktstiden är det möjligt att skapa forum för kvalitetsutveckling och efter avtalet löpt ut kan parterna tillsammans analysera och dra slutsatser av samverkan (Sveriges Kommuner och Landsting, 2015).

5.1.3 IOP – en tredje samverkansmodell

IOP är en partnerskapsrelation mellan det offentliga och den idéburna sektorn som Forum tog fram 2010. Forum är en paraplyorganisation för civilsamhällets organisationer med social inriktning och är en plattform för kunskapsutbyte och idéutveckling. De vill se en utveckling mot ett tydligare rättighetssamhälle utan att den idéburna sektorn ska ta över det offentliga välfärdsuppdraget och utan att välgörenhet blir det centrala med frivilligorganisationer som ett beroende redskap (Forum, 2014). Forum har granskat samverkansmodellerna och utgått från två huvudsakliga modeller för samverkan som är normerade bidrag (föreningsbidrag) och upphandlade tjänster. De anser att dessa modeller bör kombineras på ett sätt så att ideella föreningar får tillgång till nödvändiga resurser utan att deras oberoende fräntas. Allt fler bidrag har som tidigare nämnts kommit att formas till verksamhets- samt projektbidrag som ifrågasatts och villkorats av bidragsgivaren vilket i sin tur kritiserats eftersom det hotar organisationernas självständighet och oberoende (Forum, 2010). Kommunen å andra sidan har små möjligheter att påverka ideella föreningars aktiviteter med traditionella föreningsbidrag (Klingberg, 2013). Vad gäller kommersiella kontrakt så avtalas de i enighet med LOV (Lagen om offentlig valfrihet) eller LOU (Lagen om offentlig upphandling). Verksamheten ägs då formellt av den upphandlade myndigheten vilket också ifrågasätter föreningarnas oberoende. Forum menar att ideella organisationer inte är ämnade att agera underleverantörer till offentlig sektor vilket är risken med att allt fler föreningar samverkar med offentlig sektor genom upphandling (Forum, 2010).

Den tredje samverkansmodellen skapades som ett komplement för när de andra två modellerna inte passar. Tanken med modellen är att kunna gynna specifika verksamheter med ett allmänintresse som arbetar i former som bidrar till ökad delaktighet bland människor och som kan bidra till samhällsutveckling. En förutsättning är att det inte finns en marknad eller konkurrenssituation att vårda och att det inte ges ett klart utrymme för normerade bidrag. IOP är formellt ett verksamhetsbidrag men med ett fastställt partnerskap mellan myndigheten och organisationen kring sin bidragsrelation. Parterna ska komma överens om vilken verksamhet som ska bedrivas och tillsammans sätta ramar och mål vilket ska nedtecknas i ett kontrakt. Kommunen ska inte detaljstyra de idéburna organisationernas verksamheter inom IOP (Forum, 2010).

6 Idéburet Offentligt Partnerskap - Insatser för migrerade EU-medborgare i Göteborg

I detta kapitel presenteras en kort bakgrund till IOP-avtalet för stöd till EU-medborgare i Göteborgs stad utifrån avtal, dokument och underlag. Dess utformning och uppkomst framförs och organisationernas verksamheter presenteras. Här redogörs ansvarsfördelning enligt avtalet och vilka mål som satts. Resultat från kapitel 5 och från intervjuerna redovisas först i nästkommande kapitel.

6.1 Överenskommelsen i Göteborgs stad

I syfte att stärka samspelet mellan den offentliga- och den idéburna sektorn tecknade Göteborgs stad och organisationer inom social ekonomi år 2012 en överenskommelse om att utveckla möjligheterna för den idéburna sektorn att utgöra en betydelsefull aktör inom samhällsutveckling (Woodall, 2014). Politiska organ, förvaltningar och bolag från Göteborgs stad ingår i Göteborgs lokala överenskommelse tillsammans med ett 60-tal ideella organisationer. Målen var att stärka demokratin och att öka delaktigheten för medborgare att medverka i den demokratiska processen. Även andra mål var satta, som att finna konkreta uttryck för att tillföra samhällsengagemang samt att minska utanförskap i Göteborg. Samverkan med sektorn social ekonomi förväntas tillföra brukar- och medborgarperspektiv samt öka engagemang, kompetens och entreprenörskap inom och emellan de olika parterna. Ett annat mål är att synliggöra och stärka idéburna organisationers oberoende roll som opinionsbildare och som röstbärare för utsatta grupper (Idékom, 2014). Samverkansrådet Idékom som ledde arbetet kring framtagandet av denna lokala överenskommelse skriver i åtgärdsplanen för överenskommelsen att vad parterna behöver göra för att uppnå målen är att öka sin kunskap om varandras möjligheter och roller, identifiera hinder för samverkan och åtgärda dem. Med hjälp av överenskommelsen ska parterna bygga specifika samverkansprocesser inom olika områden, för att det i sin tur ska leda till handlingsplaner eller avtal. Åtgärdsplaner för att uppnå målen utformas av parterna och dessa ska vara kopplade till åtaganden som exempelvis kunskapssökning, samhällsutveckling och mångfald. Andra exempel var att utveckla långsiktigt hållbara finansieringsformer eller att förbättra och utveckla upphandlingsförfarandet på ett sådant sätt att den stärker sociala ekonomins organisationer (Idékom, 2014).

Parallellt med detta publicerade Stadsledningskontor i Göteborgs stad ett underlag om IOP och hur staden ställer sig till avtalsformen. Juridiska avdelningen på Stadsledningskontoret tillsammans med enheten Stöd till social ekonomi på Social resursförvaltning undersökte IOP-avtalets juridiska utrymme och tydliggjorde ramarna för när de ansåg att IOP-avtal fick ingås.

I rapporten skriver de bland annat att samarbetet ska vara kompetensenligt, inte ha ekonomiska drivkrafter och att kommunen bör ha insyn, kunna påverka och följa upp verksamheten men inte detaljstyra den. Kommunen ska bidra med ekonomiskt stöd och samtidigt inte inkräkta på organisationens självbestämmanderätt (Stadsledningskontoret, Göteborgs stad, 2014).

6.2 Insatser för migrerande EU-medborgare

Samma år som överenskommelsen i Göteborgs stad skrevs under, 2012, så fick Social resursförvaltning i Göteborgs stad i uppgift att skapa en kunskapsbild över ekonomiskt utsatta EU-migranternas situation i staden. Social resursförvaltning granskade detta ärende med hjälp av bland annat rapporter som Göteborgs Räddningsmission 2013-06-07, Göteborgs Stadsmission 2013-08-16 och Social resursförvaltning 2013-08-17 skrivit. Granskning tillsammans med de dialoger som representanter från strategiska samverkansgruppen hade kring frågan, ledde till ett beslut om att öka insatser för de mest utsatta migrerade EU-medborgarna inför vintern 2013. Detta i sin tur ledde till stadens första IOP-avtal. Deltagare var enheten Stöd till social ekonomi på Social resursförvaltning, Göteborgs Stadsmission, Frälsningsarmén och Bräcke Diakoni (Göteborgs stad, Social resursförvaltning, 2013). Syftet enligt avtalet var att genom dagcentral och nattplats för akut nödställda EU-medborgare och tredjelandsmedborgare med permanent uppehållstillstånd, samt genom kunskapsinhämtning, hindra målgruppen från att riskera att frysa ihjäl under vintern och att insatserna i partnerskapet ska förbättra livssituationen för de mest utsatta. Partnerskapet innebar att varje part förband sig att arbeta med kunskapsinhämtning och att deras insatser skulle inramas av en tydlig styrning mot gemensamma mål, ett gemensamt lärande och dialog kring mer långsiktiga lösningar. Med akut nödställda menades i detta avtal att personen i fråga inte har någon möjlighet att på eget sätt ordna en nattplats, med hänsyn till riskerna med att sova ute vintertid. Bräcke diakoni skulle erbjuda tvätt- och duschmöjligheter, nattplatser för 20-25 personer, fördela rum och sovplatser samt servera kvällsmål och frukost. Stadsmissionen skulle via en koordinator sköta fördelning av de nattplatser som fanns på Bräcke genom att finnas tillgänglig på olika lokaler i centrala Göteborg dit målgruppen kunde gå och anmäla sig. I funktionen låg även ansvar om att bedöma behovet av nattplats och därefter bevilja den. Vid kontakt med barnfamiljer skulle Socialjouren kontaktas som efter bedömning kunde bevilja nattplatser. Frälsningsarméns uppgift var att bedriva dagcentralen *Fammen* där möjlighet fanns att tvätta kläder, duscha, vila och äta. Nedre delen av gudstjänstlokalen inreddes så att de sju dagar i veckan skulle kunna servera kaffe, te, smörgås, ett mål varm mat, erbjuda varma kläder, tvättmaskin eller en viloplats. Social resursförvaltning bar ansvaret för

att skapa förutsättningar för god samverkan med Socialjouren och Uppsökarverksamheten men samtliga organisationer ansvarar för att upprätthålla kontinuerlig kommunikation mellan de olika parterna. Organisationerna ska också bära ansvar för sin del av insatserna (Överenskommelse om Idéburet Offentligt Partnerskap, 2013). Period för avtalet var 2013-11-15 till 2014-04-15 men förlängdes vid två tillfällen och löpte ut 2014-12-31. Till årsskiftet skrev ett nytt IOP-avtal under. Detta avtal hade inte kommit till när den empiriska fallstudien utfördes och har därför inte kunnat analyseras utifrån intervjumaterialet. Däremot

6.2.1 Organisationerna bakom partnerskapet

De organisationer som ingick i överenskommelsen om IOP-avtalet för stöd till EU-migranter är Social resursförvaltning i Göteborgs stad, Bräcke Diakoni, Frälsningsarmén, Göteborgs kyrkliga stadsmission. Även om Göteborgs räddningsmission inte ingick i partnerskapet så var dess direktor medlem i strategiska samverkansgruppen och drev andra verksamheter för målgruppen migrerade EU-medborgare. Nedan ges en kortfattad beskrivning av de olika organisationernas verksamhetsområden och hur de finansierar sina verksamheter.

Bräcke diakoni:

Bräcke diakoni är en fristående stiftelse som producerar tjänster inom vård och omsorg genom upphandling med kommun och landsting där all vinst återinvesteras i verksamheten. Inga av deras verksamheter eller projekt finansieras med föreningsbidrag och de hade, innan IOP-avtalet ingen tidigare erfarenhet av att jobba med målgruppen migrerade EU-medborgare. De driver bland annat flera vårdcentraler, äldreboenden och rehabiliteringsverksamheter. De har även verksamheter som riktar sig mot barn och ungdomar samt personer med olika former av funktionsnedsättningar (Bräcke Diakoni, 2015).

Frälsningsarmén:

Frälsningsarmén består av olika lokala verksamheter såsom ett socialt center, en institution och församlingar. De inriktar sig i socialt arbete och har bland annat härbärgen, behandlingshem för missbrukare, stödboende för unga, hjälpcenter för familjer och hem för människohandelsoffer. De har också ett akutboende för EU-migranter i Stockholm som de driver tillsammans med Stadsmissionen, *Vinternatt*, som delvis finansieras med bidrag från kommunen. Primärt finansieras Frälsningsarmén av bidrag, gåvor, testamentesintäkter,

överskott från Myrornas verksamhet samt genom intäkter från ramavtal med kommuner (Frälsningsarmén, 2015)

Stadsmissionen:

Göteborgs kyrkliga stadsmission har dagligverksamhet för hemlösa, rådgivning, ungdomsmottagning, fältarbete, arbetsträning, missbruksvård, äldreomsorg etcetera. Moderorganisationen, Stiftelsen Göteborgs kyrkliga stadsmission, driver bolaget Göteborgs kyrkliga stadsmission Bistånd & Entreprenad AB för upphandlade tjänster samt Göteborgs kyrkliga stadsmission Fastighets AB, som arbetar med driften av två fastigheter (Stigbergsliden 6 och Öjersjöhemmet). Utöver moderorganisationen finns också en ideell förening vars syfte är att driva vår second hand-verksamhet samt Ingeredsstiftelsen, som driver ett boende med stöd. Alla intäkter går tillbaka in i deras verksamheter. Delar av Stadsmissionens verksamheter finansieras helt genom gåvor och bidrag från enskilda, församlingar, arbetskretsar, organisationer och företag (Göteborgs kyrkliga stadsmission, 2015).

Crossroads Göteborg riktar sig till EU-medborgare och tredjelandsmedborgare med permanent uppehållstillstånd i annat EU-land och har fram till årsskiftet 2014/2015 varit skilt från IOP-avtalet. Crossroads Göteborg har som uppgift att motverka att målgruppen blir lurad och upplysa om möjligheten att jobba vitt, men samtidigt informera om fackföreningar osv. De har etablerat kontakt med Arbetsförmedlingen och Socialjouren. Centret ska ge möjlighet till ett visst basbehovsstöd, samt i förlängningen bidra med kompetenshöjande aktiviteter som till exempel volontärledda språkkurser i svenska. Likaså ska Crossroads Göteborg hjälpa till vid önskemål om hemvändande. I det nya IOP-avtalet som startade vid årsskiftet 2014/2015 ingår även Crossroads (Göteborgs kyrkliga stadsmission, 2015).

Göteborgs räddningsmission:

Göteborgs kyrkliga stadsmission är en ideell förening. 23 kyrkor i Göteborg med omnejd är huvudmän med rösträtt på årsmöten, organisationen styrs av en styrelse och leds av en direktor. Deras verksamhet finansieras främst genom vårdersättningar men även via insamlade medel och bidrag. Räddningsmissionen arbetar med socialt utsatta människor och bland annat med hemlöshet, psykiatri och missbruk, integration, arbete och sysselsättning samt med barn och unga. De är projektägare för en öppen förskola för romska barn som riktar sig främst till dem som inte är etablerade i Göteborg. Verksamheten är ett samarbete mellan Göteborgs Räddningsmission, Göteborgs kommun, Matteuskyrkan och Saronkyrkan.

Kommunen bekostade projektet till två tredjedelar genom extra satsningar som kommunstyrelsen satte in. I samband med det nya IOP-avtalet så ingår verksamheten istället som en del av IOP (Göteborgs räddningsmission, 2015).

7 Resultat

Nedan presenteras resultaten i två delkapitel. I första delen framförs resultat från kapitel 5 där en jämförande studie mellan föreningsbidrag, upphandling och IOP har gjorts. Dessa resultat är givande att ha med sig vidare in i andra delkapitlet där resultat från intervjuerna redovisas. Redovisningarna har gjorts efter det analyschema och de utgångspunkter som sattes upp i kapitel 3.

7.1 Resultat från kapitel 5 – jämförelse mellan föreningsbidrag, upphandling och IOP

För att få ökad förståelse för samverkansmodellen IOP har dess generella karaktärsdrag jämförts med upphandling och normerade bidrag utifrån Tabell 1 i kapitel 3. Nedan finns en sammanställning av de olika samverkansmodellernas karaktärsdrag som går att besvara med empirin från förgående kapitel. Syftet är att genom den här jämförelsen underlätta möjligheten att besvara hur graden av samverkan, inflytande och självständighet hos idéburen sektor skiljer sig i ett IOP jämfört med de andra modellerna.

Tabell 2: Skillnader mellan IOP, föreningsbidrag och offentlig upphandling

	Föreningsbidrag	Upphandling	IOP
1. Syfte	<p>Idéburna organisationer anses behövas för att öka delaktighet bland medborgare och deras existens kräver bidrag.</p> <p>Svara mot behovet att de ska finnas idéburna organisationer och försvara existensen av organisationerna.</p>	<p>För att upphandlande myndigheter ska uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad.</p> <p>För att på bästa sätt bruka de offentliga medel som finansierar offentliga upphandlingar.</p> <p>Regelverket ska ge leverantörerna möjlighet att tävla på lika villkor i varje upphandling.</p>	<p>Att kombinera nödvändiga resurser och handlingskraft med föreningarnas rätt till oberoende.</p> <p>För att idéburna organisationer inte ska förlora ägarskapet till sina verksamheter och motverka att de blir underleverantörer.</p> <p>För att ge idéburna organisationernas utrymme att bidra till demokrati och samhällsutveckling, öka sannolikheten för dem att uppnå politiskt fattade beslut samt arbeta i former som ökar</p>

			<p>människors delaktighet.</p> <p>Bidra till samhällsutveckling på ett mer konkret sätt än vad de normerade bidragen ger utrymme för.</p> <p>Bidra till ökad samverkan mellan ideell och offentlig t sektor.</p>
<p>2. Initiativtagare & finansieringsprocess</p>	<p>Idéburna organisationer skickar in ansökan om bidrag.</p> <p>Deras verksamhet och insatser anpassas till kommunens villkor då föreningsbidragen villkoras. Det finns en kontinuitetsprincip som gör det svårt för kommunen att bevilja "nya" verksamheter och insatser.</p> <p>Kommunen tilldelar bidrag utifrån satt budget och kommunfullmäktige s prioriterade frågor och mål. Detta sker en gång om året.</p>	<p>Kommunen annonserar ut tjänster.</p> <p>De hittar behov till verksamhet eller insats och behöver i många fall följa LOU eller LOV. De ska enligt upphandlingslagen främja konkurrens och kostnadseffektivitet. Utförare som kan tillgodose behov/krav till lägsta pris ska väljas.</p> <p>Kommunen finansierar verksamheten utefter detaljerat avtal.</p>	<p>Idéburna organisationer.</p> <p>Idéburen organisations initiativ ses över av kommunen utifrån kommunfullmäktige s mål och budget. Finns det inget i initiativet och avtalet som strider mot statsstödsregler, upphandlingslagen eller kommunallagen kan avtalet ingås under förutsättning att det finns utrymme i budgeten.</p> <p>Bägge parterna ska vara med och forma avtalet och finansiera verksamheten (via pengar eller andra insatser).</p>

3. Samverkansgrad	<p>Liten-mellan, ensidig:</p> <p>Kommunen får inte detaljstyra.</p> <p>Idéburen organisation bestämmer grad av samverkan, det finns inga krav på att idéburna organisationer måste samverka med kommunen.</p> <p>Kommunen får inte detaljstyra de idéburnas verksamheter.</p>	<p>Liten-mellan, ensidig;</p> <p>Kommunen bestämmer samverkansgraden och det är de som äger verksamheten.</p>	<p>Stor, ömsesidig:</p> <p>Parterna ska komma överens om vilken verksamhet som ska bedrivas och tillsammans sätta ramar och mål vilket ska nedtecknas i ett kontrakt.</p> <p>Kommunen ska inte detaljstyra de idéburna organisationernas verksamheter.</p>
4. Frihet för idéburen organisation kring användning av beviljat bidrag från kommun	Stor.	Liten.	Mellan.
5. Kommunens möjlighet att detaljstyra	Liten.	Stor.	Oklart.
6. Möjlighet för ideell sektor att utveckla nya samverkansformer och insatser	Liten, 3 % av bidragsdelen går till utvecklingsmedel.	Ingen.	Stor.
7. Kompromiss av idéburna organisationers självständighet och särart	Relativ liten, även om föreningsbidrag kritiserar för att villkoras.	Upp till organisationen att sluta avtal med kommunen, går det emot deras värderingar och särart kan de tacka nej.	Oklart.

7.2 Resultat från intervjuerna

I det här kapitlet presenteras svar som erhållits genom intervjuer med representanter från Social resursförvaltning, Göteborgs Stadsmission, Frälsningsarmén, Bräcke Diakoni och Göteborgs Räddningsmission. Kapitlet är uppdelat i tre delkapitel utifrån områdena i intervjuguiden. I första delen redogörs organisationernas bakgrund, tidigare relation till varandra och till ämnet samt motiv till samverkan. I andra delen beskrivs deras interorganisatoriska samverkan under projektets gång, hur maktberoende, relationer, handlingar och kommunikation har sett ut och vad följderna av IOP-avtalet har varit. Den sista delen skildrar deras syn på samverkansmodellen IOP i kontrast till föreningsbidrag och upphandling och i vilka sammanhang de tror att IOP kan vara aktuellt i framtiden.

7.2.1 Del 1 – Motiv, bakgrund, tidigare relation till varandra och till ämnet

I detta delkapitel framkommer organisationernas bakgrund, tidigare relation till varandra och till ämnet samt motiv till samverkan. Då den strategiska samverkansgruppens vikt i utformandet av IOP-avtalet var avgörande beskriver jag först bakgrunden till denna grupp och därefter går jag in på utvecklingen av IOP-avtalet.

Två till tre år före IOP-avtalets uppkomst bjöd Social resursförvaltnings förvaltningschef in direktörer från Göteborgs Stadsmission, Göteborgs Räddningsmission och Bräcke Diakoni i syfte att skapa ett nätverk för att diskutera och strukturera samarbete inom svåra frågor i Göteborgs stad. Förvaltningsdirektören valde dessa organisationer med hänsyn till deras storlek och för att deras direktörer nådde en strategisk nivå i sina organisationer. Nätverket som kallas för den strategiska samverkansgruppen blev en arena där medlemmarna kunde dela med sig av sina olika uppfattningar av staden och utifrån detta skapa ett gemensamt synsätt med gemensamma analyser för att kunna agera i samma fält. Gruppen har träffats var 6-7e vecka sedan start och fick i samband med överenskommelsen om IOP-avtalet även en representant från Frälsningsarmén som medlem. Frälsningsarméns representant var inte direktör utan verksamhetschef på dagverksamheten Fannen. Samtliga medlemmar som intervjuats är väldigt positiva till gruppen. De idéburna organisationerna anser det vara ett bevis på att kommunen värderar vad organisationerna gör. De är överens om att nätverket är ett bra sätt att titta på sociala skeenden i Göteborg där de olika organisationerna delger sina olika synsätt och identifierar områden de skulle kunna utveckla samverkan kring. De ser det även som ett sätt att finna nya problemområden som ännu inte har uppmärksammats.

Utöver denna samverkansgrupp så fanns det andra samarbeten mellan organisationerna. Uppsökarenheten på Social resursförvaltning, Göteborgs Stadsmission och

Räddningsmissionen har innan IOP-avtalets start, samarbetat inom fältarbete för hemlösa där även målgruppen migrerade EU-medborgare ingått. Deras uppgift var att uppsöka och besöka platser där hemlösa bodde. De informerade målgruppen om regler och vilken hjälp som fanns att tillgå samt samlade kunskap om målgruppen. Detta samarbete inom fältarbetet fortsatte mellan Stadsmissionen och Uppsökarenheten även under IOP-avtalet, medan Räddningsmissionen valde att jobba med fältarbete på egen hand. Enhetschefen på Uppsökarenheten var positiv till deras samarbete kring fältarbetet. Bland annat för att de på så sätt har kunnat delge en gemensam bild upp till politikerna samt för att samarbetet ger kommunen möjlighet att nå vissa människor de annars inte hade kunnat. Exempelvis finns det enligt enhetschefen en del hemlösa människor som känner sig svikna och arga på kommunen som då hellre etablerar en kontakt och tar emot hjälp av en ideell organisation. Fältarbetet ingår i IOP-avtalet men finansieras inte därigenom.

Vid frågan om vem som var initiativtagare till att starta IOP-avtalet råder viss osäkerhet då det finns olika sätt att tyda frågan. Den strategiska samverkansgruppen hade under en tid diskuterat frågan om stöd till migrerade EU-medborgare och diskuterat olika samverkansformer. Vem som tog upp IOP som alternativ första gången var oklart för alla inom samverkansgruppen utom den person som faktiskt visste med sig att han var initiativtagare till det, nämligen direktorn för en av de ideella organisationerna. Stadsmissionen hade föregående vinter, som första och enda enhet i Göteborg, öppnat upp sin verksamhet Gatljuset även för målgruppen migrerade EU-medborgare. Gatljuset var anpassat till svenska missbrukare och människor som levde i hemlöshet med en helt annan sorts problematik och konflikter mellan dessa målgruppen uppstod. I april valde Stadsmissionen att enbart ta emot människor med svenskt personnummer till Gatljuset vilket bidrog till mycket uppståndelse. Från Stadsmissionens sida såg de det som ett sätt att påverka politiken och att visa att det här är inte var ett problem som en frivilligorganisation ensam kunde handskas med. Enligt Stadsmissionen var det där det hela började; att det först var då kommunen uttryckte att de tillsammans skulle ta tag i problemet. Även de övriga organisationerna framhåller att Stadsmissionen lyfte frågan om behovet samt tydligt och tidigt påvisade hur behov till stöd för målgruppen har ökat. En av direktörerna ser utvecklingen i två steg. Det ena var att Stadsmissionen med egna gånvomedel och på eget bevåg startat upp en rådgivningsbyrå som tar emot EU-medborgare, nämligen Cross Roads, samt att de öppnade upp Gatljuset till målgruppen. Det andra var att Räddningsmissionen med egna gånvomedel och med stöd från kommunen hade startat en öppen förskola till romska barn. Målgruppen

migrerade EU-medborgare var prioriterat av de ideella organisationerna och därför diskuterades detta i den strategiska gruppen som försökte identifiera behov och hitta lösningar tillsammans. De diskuterade finansieringsalternativ och både upphandling samt bidrag kom upp som alternativ. Två av direktorerna satt i styrelsen för paraplyorganisationen Famna och hade via denna organisation stött på samverkansformen IOP. Förslag om IOP kom från en av dessa direktörer och togs emot positivt efter gemensamma diskussioner. När behovet var identifierat, gick de igenom vem som hade vilka resurser och kunde bistå med vad. De hade ett möte där de träffade politikerna i arbetsutskottet i Social resursnämnd och enligt förvaltningsdirektören var samtliga i samförstånd om att testa samverkan i en IOP-form. Syftet var att hindra målgruppen från att frysa ihjäl under vintern i Göteborg. Motiveringen till denna samverkansform var enligt förvaltningsdirektören att de ville arbeta utifrån olika perspektiv i frågan samt att det fanns många olika uppfattningar av verkligheten. På så sätt fanns det ett stort värde i att samlas med olika kompetenser och göra en gemensam analys och jobba ihop i frågan. Från det att förslag om IOP kom upp tog det inte mer än två månader innan avtalet utformades, skrevs under och verksamheterna startade igång.

En enhetschef på Stöd till social ekonomi, som bland annat arbetar med att utveckla nya samverkansformer för att bättre kunna stödja initiativ från idéburen sektor, var högst delaktig i utformandet av IOP-avtalet. Hon ser denna samverkansform som ett sätt för sektorn att visa att den följer den lokala överenskommelsens mål och åtaganden om att hitta nya former för att öka mångfalden av utförare. IOP-avtalet är i hennes mening precis detta. Hon förklarar att de utvecklingsmedel som fanns tillgå år 2014, utifrån Social resursnämnds bidragspott, är 3 % av totalt cirka 90 miljoner. Det motsvarar 2,7 miljoner. Enhetschefen på Socialjouren påpekar en annan anledning till att kommunen vill delta i IOP. Hon påpekar att föreningsbidrag enbart får gå till göteborgare och enligt lag får inte kommunen ge migrerade EU-medborgare bistånd. Kommunen vill dock vara delaktig i arbetet med att ge dem stöd och kan göra det genom ”specifika insatser/bidrag”, vilket var fallet med IOP-avtalet. En annan förklaring till att kommunen vill vara delaktig i arbetet är enligt respondenten att *”tillsammans göra mer med fler, men med mindre pengar”*. I diskussion om föreningsbidrag förklarar enhetschefen på Stöd till social ekonomi, att de har ett stort dilemma då bidragsbeloppet för föreningsbidrag inte har ökat medan organisationernas kostnader i form av löner och lokaler ökar. Kommunen behöver även hålla en del av bidragen öppna för eventuellt nya initiativ som kommer in vilket ökar problematiken ytterligare.

I utvecklingen av IOP-avtalet var det först tänkt att Räddningsmissionen skulle bidra med tillfälliga nattplatser för migrerade EU-medborgare med barn. När det kom till utformningen av villkor för nattplatserna hade kommunen och Räddningsmissionen skilda åsikter, vilket bidrog till att Räddningsmissionen valde att hålla sig utanför IOP-avtalet. Även i fältarbetet med Stadsmissionen och Uppsökarenheten valde Räddningsmissionen att arbeta på egen hand då deras värderingar inte gick ihop med kommunens krav på deras arbetsuppgifter. Direktorn för Räddningsmissionen upplevde att kommunen detaljstyrde för mycket kring villkoren för IOP-avtalet och att Räddningsmissionen integritet, värdegrund och självständighet riskerade att kompromissas med om deltog i partnerskapet. Istället valde Räddningsmissionen att be om stöd direkt från nämnden för boendelösningen som beviljades och som enligt direktorn inte var lika villkorad. De hade som tidigare nämnts, ca ett halvår innan idén om IOP-avtalet kom upp, startat en öppen förskola för romska barn. De beviljades bidrag genom kontakt med politiker på Social resursnämnd för denna verksamhet och bidraget gällde i ett år. Det är anledningen till att förskolan inte låg med i IOP-avtalet.

I diskussion om värderingar, förhållningssätt och syfte med samverkan kring målgruppen framkommer det att organisationerna skiljer sig åt. Räddningsmissionen framför att fokus främst har varit på att ha ett inkluderande- och ett barnperspektiv med fokus på migrerade romer. Romska barnfamiljer har med andra ord varit deras främsta fokus i frågan.

Stadsmissionen med verksamheten Cross roads har ett långsiktigt perspektiv och hjälper EU-medborgare med att söka arbete, bostad etcetera och ställde upp på IOP-avtalet med syftet om att hindra att målgruppen fryser ihjäl under vintern i staden. Dessa två organisationer har på så sätt ett mer långsiktigt perspektiv. Kommunen däremot har lagstiftning och kommunallagen att förhålla sig till. Samtliga representanter från kommunen antyder på att de har fått röra sig i en gråzon för vad de får och inte får göra utifrån att finansieringen kommer från kommunala skattemedel som ska användas till de som bor och betalar skatt i Göteborg. De hänvisar till lagstiftning och till deras begränsningar och belyser att de utifrån socialtjänstperspektiv har tydliga regler för vilken hjälp de kan ge till EU-medborgare. Om EU-medborgare är här i tre månader utifrån den fria rörligheten så ska de klara sin egen försörjning och kommunen får inte ge dem bistånd utifrån Socialtjänstlagen, menar en respondent från kommunen. Klarar de inte att få ett arbete eller en bostad, då behöver de enligt lag vända tillbaka till EU-landet. Organisationerna i partnerskapet har alltså haft lite olika ingångar. De från kommunen ser en kortsiktig lösning för att förhindra att någon lider nöd, medan vissa organisationer från ideell sektor har haft ett bredare perspektiv och vill hjälpa målgruppen att stanna längre i Sverige.

7.2.2 Del 2 - interorganisatorisk samverkan

Hur har samverkan sett ut under projektets gång, hur har maktberoende, relationer, handlingar och kommunikation sett ut och vad har följderna av IOP-avtalet varit?

När väl IOP kom upp som förslag anser flera av respondenterna att samtliga parter; tjänstemän, politiker och representanter från ideell sektor, varit väldigt engagerade samt att avtalet utvecklades och skrevs under väldigt kort därefter. De startade upp en ny dagcentral, ett nattboende och koordinatorfunktioner på väldigt kort tid. Detta hade både sina för- och nackdelar. Fördelen var kvittot på engagemanget och att de kunde tillgå målgruppen med nattplatser och dagcentral. Nackdelen var att syfte, roller och ansvar inte var tydligt klargjorda. Exempelvis hade ideell och offentlig sektor olika syn på vad begreppen nöd innebar, och eftersom definitionen avgör vilka inom målgruppen som får tillgång till nattplats var skapandet av en gemensam syn central för god samverkan.

Referensgruppen tillsattes i samband med IOP-avtalet och hade en utförarroll med ansvar för att få det operativa att fungera samt att korrigera arbetsuppgifter och processer i enighet med avtalet. I referensgruppen ingick tre representanter från Social resursförvaltning, representanter från Bräcke Diakoni, Stadsmissionen, Frälsningsarmén, samt till en början ytterligare en enhetschef på Social Resursförvaltning. De som ingick från kommunens sida var en samordnare inom EU-medborgarfrågan på Göteborgs stad, hon var den sammankallande i projektet, en enhetschef för Uppsökarenheten, en från Socialjouren och en enhetschef på Stöd till social ekonomi som var specialist på IOP-formen och som också deltog i möten med den strategiska samverkansgruppen. Den sistnämnda representanten gick ur gruppen en kort tid efter start. Utöver referensgruppen bildades också en inofficiell arbetsgrupp av de som arbetade operativt inom verksamheterna. I gruppen ingick fyra personer; en fältarbetare från kommunen, koordinatör samt personal från dagcentralen och nattboendet. Inom arbetsgruppen diskuterar de praktiska saker, specifika händelser som skett eller förändringar i rutiner. De sågs var fjärde till sjunde vecka.

7.2.2.1 Detaljstyrning från kommunen

Medlemmarna inom referensgruppen hade olika syn på hur beslut skulle tas eller hur processer och handlingar skulle se ut och utföras. En respondent från kommunens sida medger att de i deras första möten med de ideella organisationerna slets för att komma överens. De hade olika approach på hur saker skulle göras och hur de kunde fatta beslut. Organisationernas interna struktur såg olika ut och även deras mandat till att fatta beslut för organisationens del genom referensgruppen. De var olika följsamma i att fatta beslut,

exempelvis togs vissa beslut från direktorer inom den strategiska samverkansgruppen utan att det informerades till referensgruppen, vilket skapade konflikter. En enhetschef på Socialjouren ansåg att de inom kommunen hade tydligare mandat och klarhet i vad deras roll innebar inom projektet och menade på att vissa av organisationerna inom ideell sektor hade en mer hierarkisk styrning som inte var förenlig med deras roll inom partnerskapet. Hon förklarar också att de inom sin organisation var samspelade men att de från ideell sektor hade olika syn på hur samarbetet skulle se ut. Detta menade hon att representanter från idéburen sektor ansåg vara orättvist då kommunens förhandlingsläge stärktes av att de hade tre representanter med samma syn. Den ideella sektorn uttryckte frustration kring att kommunen detaljstyrde i vissa frågor. Exempelvis tog kommunen beslut kring praktiska frågor rörande koordinators arbete. Koordinatör var länken mellan målgruppen och personalen på dagcentralen och nattboendet och förfogade över 22 av 25 nattplatser. Enligt båda respondenterna från Stadsmissionen ville kommunen bestämma hur många nätter i rad koordinatör fick boka in varje enskild för en nattplats vilket bidrog till att vissa nattplatser stod tomma. Dessa villkor justerades några gånger av kommunen vilket var stressande och obehagligt för koordinatör och enligt henne även för målgruppen som aldrig visste vad som gällde. Kommunen hade även åsikter om var de ansåg att koordinatör skulle befinna sig för inbokning av nattplatser och konflikt uppstod mellan koordinators chef och representanter från kommunen inom referensgruppen. Kommunen ville också bestämma var koordinatör skulle vara placerad. De ville att hon skulle befinna sig på dagcentralen *Fammen* där målgruppen befann sig om dagarna, men koordinators chef motsatte sig deras önskemål och ansåg att det skulle hota koordinators säkerhet. Koordinatör nämner i intervjun att hon anser det vara viktigt att låta människorna som jobbar konkret med målgruppen att bestämma själva och att hennes arbete detaljstyrdes till viss del. Hennes chef poängterar också att de inom partnerskapet brister i att ha ett brukarperspektiv.

Frågar man respondenter från Bräcke Diakoni, som i Göteborg främst jobbat som utförare inom vård- och omsorg och som var nya inom hemlöshetområdet och socialt arbete, så anser de att de andra idéburna organisationerna har fallit in i diskussioner likt dem för föreningsbidrag, där de kommer med önskemål utifrån sin ideologi. De anser också att kommunen lätt ramlat över i en beställarfunktion och börjat styra på ett sätt som liknar den vid upphandling. Bräcke Diakoni finns i olika kommuner och dess direktör anser att Göteborgs stad är vana vid att utföra och hitta lösningar på problem själva och att de är dåliga på att bjuda in till samverkan med privat- och idéburen sektor. Det är en politisk fråga om hur

tjänster ska utföras och Göteborg har haft en politisk majoritet som inte velat lägga ut verksamheter på privata aktörer, vilket enligt hans mening också påverkar den idéburna sektorn negativt. Även förvaltningsdirektören tar upp detta under intervjun och håller med Martin om att kommunen kan bli bättre på samverkan med andra sektorer. Då syftar han både till rena samverkansmodeller men även inför exempelvis upphandling för att tillsammans komma fram till vilka värden som ska styra upphandlingen. Det är flera av respondenterna som anser att utmaningen i IOP är att hålla balansen; att inte gå tillbaka in i de roller som de är vana vid men samtidigt är trogna mot sina respektive organisationer i vad de står för och kan göra. Utmaningen blir att hitta en balans som funkar mellan organisationerna. Förvaltningsdirektören anser att utmaningen varit att inte gå in och styra för mycket men samtidigt vara tydlig.

7.2.2.2 Hierarki, top-down, stuprör inom partnerskapet och inom organisationerna

Utöver kommunens detaljstyrning kring praktiska frågor har respondenterna även uttryckt att IOP-avtalet varit hierarkiskt på olika plan, både inom partnerskapet i dess olika led och inom vissa av organisationerna. De har en gemensam syn på att partnerskapet varit hierarkiskt och anser att kommunikationen mellan leden, arbetsgrupp till strategisk samverkansgrupp och vice versa, har varit bristfällig. Bägge sektorerna framhåller att kommunikationen intraorganisatoriskt har sett olika ut och att det skapat förvirring inom IOP-avtalets olika led. Vissa av organisationerna förmedlade all information till sina medarbetare medan andra var mer restriktiva. Det låg i referensgruppens ansvar att ta till sig och vid behov föra fram medarbetarnas åsikter till den strategiska samverkansgruppen då något behövdes förbättras eller förändras. Detta misslyckades en chef med, enligt en respondent från arbetsgruppen. Hon ansåg att deras möjlighet till inflytande och påverkan inom projektet var mycket otillräcklig och att hon och hennes kollegor fick kämpa länge innan de fick gehör. Förvaltningsdirektören anser att de inte varit tydliga med att den strategiska samverkansgruppen har varit styrgrupp för IOP och vad hans roll som ordförande samt förvaltningschef innefattar. Inte heller var det tydligt hur beslut fattas i styrgruppen och hur det dokumenteras och förs ut i organisationen.

7.2.2.3 Gemensamt förhållningssätt?

Även om initiativet för stöd till EU-medborgare kom från den strategiska samverkansgruppen så var det politikerna som tog beslut om att avsätta 4 miljoner i syfte att hindra målgruppen från att frysa ihjäl under perioden, 2013-11-15 till 2014-04-15 i Göteborg. Organisationerna

inom IOP-avtalet var överens om detta syfte och uttryckte ett missnöje i hur politikerna hanterat förlängningen av IOP-avtalet därefter. IOP-avtalet förlängdes vid två tillfällen under 2014 på uppdrag av politikerna i nämnden med mycket kort framförhållning och utan att avtalet korrigerades. Två respondenter från referensgruppen och från ideell sektor ansåg att avtalet förlängdes över en natt strax innan avtalsperioden hade löpt ut. De idéburna organisationerna hade börjat avveckla sina verksamheter och säga upp personal och i sista sekund förlängdes avtalet igen. Detta skedde vid två tillfällen vilket skapade osäkerhet hos personalen i organisationerna. Båda respondenterna från arbetsgruppen bekräftar att perioden runt förlängningarna var mycket påfrestande för dem. Initiativ om förlängningar kom inte från ideell sektor utan viljan kom helt från politikernas sida menar en respondent från Stadsmissionen. Hon hävdar att politikerna bestämmer om förlängningar då de råder över ekonomin, även om den strategiska samverkansgruppen är med i dialogerna. Eftersom avtalen förlängdes utan att korrigeras så ändrades inte heller syftet till IOP-avtalet vilket respondenten uttrycker som problematiskt. Hon såg ingen strategiskt långsiktig plan med förlängningarna och syftet blev inaktuellt då det inte längre fanns en risk för målgruppen att frysa ihjäl. Stadsmissionen hade två fältarbetare som jobbade nattetid och som hade som uppdrag att besöka tältläger där målgruppen befann sig. Respondenten såg därför också ett syfte i att fortsätta med insatserna men betonade vikten av att ha en riktlinje och ett långsiktigt tänk. Hon poängterar att Stadsmissionen är ett varumärke och att de står för vissa värderingar. Hon nämnde att hon brukar säga att kvalitet går före kvantitet och att även om kvantitet inte behöver vara negativt så är det viktigt för dem på Stadsmissionen att veta vad de gör och varför.

Syftet med avtalet från kommunens sida är att göra något för en målgrupp som det är svårt för kommunen att göra något för själva. Istället för att ge ideella organisationer pengar och ansvar så gör de något gemensamt där även kommunen kan vara engagerad menar en respondent från kommunen. Syftet i hennes mening är att hjälpa målgruppen gemensamt då kommunen inte kan göra det själv. Flera av respondenterna belyser att det finns en skillnad i värderingar mellan ideell och offentlig part. För de ideella organisationerna kan en målgrupp som denna att bli en hjärtefråga medan det för kommunen är en av många målgrupper som de behöver ta hänsyn till. De ideella organisationerna kan välja sina strider, vilka de vill hjälpa och inte, och har då kanske också högre ambitioner inom sina hjärtefrågor.

7.2.2.4 Money and Power

Både representanter från de idéburna organisationerna samt från kommunen ser en obalans i styrningen eftersom kommunen sitter på pengarna och har andra förpliktelser än de idéburna. Som tidigare nämnt anser vissa av de tillfrågade att de ideella organisationerna kan styra på ett helt annat sätt då de inte är lika begränsade i sin handlingsfrihet. Enligt representanter från kommunen besitter de idéburna organisationerna en oerhörd makt genom detta och i media. Bägge sektorerna uttrycker förståelse för varandras förutsättningar och olika uppdrag men poängterar att det finns en friktion dem emellan. De uttrycker också att kommunen har överhanden då de bistår med den övervägande delen av de finansiella resurserna. Enligt respondenter från en av de idéburna organisationerna så hamnar kommunen i en beställarroll och de idéburna i föreningsbidragsdiskussioner.

Två av de idéburna organisationernas representanter anser att uppdraget kom från staden och att de ideella organisationerna i start främst fick bestämma om de vill vara med eller inte. De menar att de inte har kunnat korrigera det initierade uppdraget utan främst fått välja om de vill gå med på kommunens premisser eller inte. Det nämner även Räddningsmissionens direktor som valde att inte vara med i första IOP-avtalet eller i samarbetet med fältarbetarna. Förvaltningsdirektören bedömer som tidigare nämnts, att deras roller och ansvar inte klargjordes tydligt och att de idéburna har blivit irriterade på kommunen vid vissa tillfällen då den anser att kommunen styrt för mycket. Han betonar också hur mycket kommunen har lagt i finansiella medel och att de har ett uppdrag om att få det att funka. Även inför det nya avtalet, ett år efter projektets start, anser en representant från ideell sektor avtalet mer ser ut som kommunen vill ha det och att de som egen organisation har makt att säga att de inte vill vara med snarare än att de kan kräva att ha det på ett annorlunda sätt. Däremot påpekar denna person att de har haft mycket att säga till om under själva projektets gång under det gångna året.

Kostnadsfrågan har skapat konflikter i den strategiska gruppen. Inför det nya avtalet krävde kommunen efter kostnadsförslag från en organisation att kostnader för nattplatser skulle minskas. Förvaltningsdirektören befarade att det för den berörda organisationen skulle ses som en förtroendefråga och således som att kommunen inte hade förtroende för hur de räknar fram aktuella kostnader. Det menade han inte var fallet.

Social resursförvaltning blev i samband med utformningen av det nya avtalet kontaktad av en utomstående organisation som ville ingå i det nya IOP-avtalet och bistå med nattplatser.

Kommunen hade diskussioner med den här organisationen vilket övriga organisationer inom IOP-avtalet reagerade på. De idéburna organisationerna inom partnerskapet ansåg att kommunen borde diskutera detta med dem först, vilket de från kommunens sida inte höll med om. Förvaltningsdirektören säger i anslutning till detta att han tror att de väldigt mycket vill se en strategiska gruppen som en jämbördig grupp även om han är den som är ordförande i den.

Både Räddningsmissionen och Frälsningsarmén kom med kostnadsförslag om dagcentral inför det nya avtalet. Kommunen hade i detta fall inte kunnat välja Frälsningsarmén bara med anledning av att de varit med i förra och enligt Michael hade den verksamheten i så fall kanske behövts upphandlas om det nu inte var så att en av dem backade tillbaka. Direktorn på Räddningsmissionen förklarade att de valde att ta tillbaka sitt förslag om dagcentral då de inte vill ”knycka” verksamheten från Frälsningsarmén. Men i intervju med Förvaltningsdirektören, talade han om att han bad en utomstående medlem i strategiska samverkansgruppen att se till så att representanter från Räddningsmissionen och Frälsningsarmén att diskutera och lösa frågan i en god samförståndsanda. Det slutade då med att Räddningsmissionen valde att ta tillbaka sitt förslag.

I diskussion med Räddningsmissionen om IOP-avtalet och dess kostnadsfördelning mellan idéburna organisationer och kommunen, så uttrycker han sig till viss del skeptiskt till hur detta avgörs. Han ifrågasätter om inte orsaken till kostnadsfördelningen är godtycklig.

Organisationerna inom det första IOP-avtalet betalade enbart för sina overheadkostnader medan Öppna förskolan som drevs av Räddningsmissionen finansierades av kommunen med cirka 60 % och resten fick den ideella sektorn stå för själva.

När jag frågade respondenterna om de anser att resurs och ansvarsbördan varit rimlig och tillräcklig så har de flesta gett ett positivt svar. Med hänsyn till avtalet och medarbetarnas praktiska arbetsuppgifter så anser majoriteten att resurserna varit tillräckliga och att ansvarsfördelningen fungerat bra. Enhetschefen på Uppsökarenheten påtalade att fältarbetarna vid vissa tillfällen ansåg att deras insatser inte var tillräckliga i förhållande till målgruppens behov men deras arbetsbörda var inte större för det. Chefen över koordinatör på Stadsmissionen påtalade att koordinatör vid tillfällen gjort saker för målgruppen som inte ingår i hennes arbetsuppgifter men att resurserna varit gott nog för att klara de arbetsuppgifter koordinatör fått. Hon trodde inte att de hade kunnat göra mer inom IOP-avtalet med mer pengar. Den verksamhet som avviker i den här frågan är Frälsningsarméns dagcentral som enligt avtal skulle ta emot 30-50 gäster alla dagar i veckan men som under vissa månader hade över 100 gäster per dag. En representant från arbetsgruppen på Frälsningsarmén

konstaterade att trycket ökade konstant men att resurserna var de samma. Personalen var inte tillräcklig och att de var hårt belastade. Hon påtalade att det hade uppstått hot och konflikter under arbetstid och att de varit för kort om personal för att kunna hantera situationen och att de vid flera tillfällen fått ringa polisen för att få hjälp. Respondenten ska ha framfört det till sin chef och påvisat genom statistik och rapporter att de behövde ske någon form av ändring. Till sist valde deras kyrkostyrelse att stänga på lördag och söndagar vilket mottogs positivt av medarbetarna på farmen, enligt respondenten. Enligt henne var resurserna inte tillräckliga vare sig i personalantal eller i antal tvättmaskiner, torktumlare eller duschkabiner. I avtalet står det att Frälsningsarmén ska ha öppet dagcentralen alla dagar i veckan och att organisationen väljer att stänga helgdagar kan ses som ett avtalsbrott medger samordnaren på förvaltningen. Hon talar om att de hade en diskussion kring frågan inom styrgruppen och valde att inte driva det som ett avtalsbrott då det inte gynnar samarbetet. Dock påpekar hon att det kan komma att ske en justering i ekonomin då det kostar mindre att ha öppet fem dagar i veckan.

7.2.2.5 Dialog och kommunikation

När jag frågar respondenterna om hur de upplever att samverkan varit så är alla generellt mycket positiva och ser IOP-modellen som en bra samverkansform. De anser att det varit god anda och lösningsfokus. De har med tiden lärt sig hur deras olika organisationer arbetar, vilka kompetenser de har och hur de kan samverka, det vill säga vad deras begränsningar är och hur de kan kompromissa kring dem. Flera uttrycker att de stött och blött och många gånger inte varit överens men ser detta som positivt då de har kommit varandra närmre och har kunnat förändra och förbättra samarbetet genom dialog. Koordinatören anser att de kontinuerliga mötena har varit väldigt viktiga för utvecklingen av samverkan. Hon menar att det bara har blivit bättre och bättre eftersom de haft en ständig kommunikation mellan organisationerna. De har förmedlat hur de tänker och vad som händer i varandras verksamheter. Vidare anser hon att det inte finns många forum där hon kan dela den här typen av information och erfarenheter på. Däremot delar hon andra respondenters bild om att kommunikationen vertikalt inom IOP har varit bristfällig. Tillit inom referensgruppen kom enligt en av respondenterna inte gratis men de har med tiden lyckats skapa en respektfull samverkan. Även om de fortfarande inte alltid håller med varandra så har de mer förståelse för den andres resonemang.

Många poängterar att de kunnat samverka hela vägen mellan ideell och offentlig sektor, vilket varit positivt. Generellt anser de att IOP-modellen är en väldigt bra samverkansform eftersom

de både kan förhandla, diskutera och lösa saker tillsammans och få mer förståelse för vad som är rimligt och inte. Flera inom referensgruppen anser att relationen utvecklades med tiden och de lärde sig varandras gränser för vad de kan och vill göra.

7.2.2.6 Opinionsbildning och påverkansarbete

IOP-modellen ska enligt Forum bidra till att den ideella sektorn får ökade möjligheter till att kunna påverka politiska beslut. Jag har i mina intervjuer frågat respondenterna om det har kommit i uttryck på något sätt under deras samverkan och om IOP-avtalet främjat de idéburna organisationernas påverkansarbete hos politiker eller om de tillsammans med offentlig sektor kommit fram till gemensamma ståndpunkter som de skickat upp till politiken. Det var ingen av de tillfrågade som såg IOP-modellen som ett direkt medel för att de tillsammans skulle utföra påverkansarbete eller opinionsbildning mot politiker. Snarare har de uttryckt en tro om att det är svårare att tillsammans påverka politiken då de olika parterna i så fall behöver stå bakom samma ståndpunkt. Att kommunanställda skulle lobba mot sina beslutsfattare i stadsdelen ansåg en av enhetscheferna som osannolikt och problematiskt.

Frivilligorganisationer kan lobba det på ett helt annat sätt medan den offentliga sektorn styrs av beslut tagna av politiker. Däremot kan sektorerna tillsammans påtala problem upp mot politiken som inte motarbeta dem. En annan orsak till att opinionsbildning genom IOP är problematisk är resursberoendet menar en annan respondent från kommunens sida. Hon påpekar att det är svårt för en idéburen organisation att stärka sin ställning genom IOP. Organisationen är beroende av kommunens pengar och jobbar dessutom tätt ihop med kommunen.

Både representanter från ideell och offentlig sektor påpekar att de ideella organisationerna redan är bra på opinionsbildning. I Göteborg anser flera parter från förvaltningens sida att den ideella sektorn redan har en stor ställning. De tror inte att samverkansformer är ett verktyg till ökad opinionsbildning.

Den enda delen i IOP-avtalet som jobbar med påverkansarbete är enligt en representant från Stadsmissionen koordinatören som är den enda som har språkkompetens och kunskap om målgruppen. Detta påverkansarbete kommer inte från samverkan utan det är Stadsmissionen som förmedlar koordinatörens bild i sitt påverkansarbete, och detta gör de själva. Enligt respondenten säger den kunskaphämtning som kommunen krävt under IOP-avtalet ingenting om situationen, om varför statistiken ser ut som den gör eller hur och vad de kan ändra på för att förbättra målgruppens stöd långsiktigt. I frågan om organisationerna inom IOP-avtalet,

genom att lära av varandra och skapa en gemensam bild kan bidra till påverkansarbete svarar samma person vidare att de ser, hör och får en gemensam bild av någonting men att det samtidigt är det staden som står för rapporteringen och sammanställningen. Även om övriga organisationer deltar till viss del genom att bland annat svara på frågor och ingå i en utvärdering kommer bilden som representeras ändå att vara något som kommer från stadens sida. För Stadsmissionens del kommer deras påverkansarbete främst från Cross roads. Då talar de inte enbart om de EU-migranter som befinner sig på IOP-finansierade platser utan även många andra. Bilden upp mot politiker är kluven och ser olika ut beroende på vad organisationerna har för ingång, menar respondenten.

I det nya IOP-avtalet ingår Räddningsmissionens förskola för romer samt Stadsmissionens Cross roads. Respondenter från Social resursförvaltning ser positivt på Räddningsmissionens medverkan utifrån två aspekter. Den ena orsaken är att Räddningsmissionen tidigare har haft direktkontakt med politiken om åtgärder och förbättringsförslag för målgruppen som står utanför IOP-avtalet, varpå politikerna har kontaktat förvaltningsdirektören och tagit upp dessa ärenden som separata frågor som eventuellt förvaltningen behöver satsa pengar på. I det nya IOP-avtalet har roller och ansvar tydliggjorts och strukturen i avtalet vidareutvecklats till ett paraplyavtal. Istället för att ha ett avtal som inkluderar allt så har organisationerna enats om ett paraplyavtal som främst reglerar hur verksamheterna ska styras och ledas. I avtalet står insatserna som bilagor och utgör en del av partnerskapet. I bilagorna beskrivs de specifika insatserna, dess innehåll, upplägg, tidsperiod samt ekonomiska förutsättningar. Insatserna i avtalet kan vid behov och över tid förändras, bytas ut eller helt utgå utan att avtalet behöver omförhandlas (Överenskommelse om Idéburet Offentligt Partnerskap, 2015). På så sätt kan de frågor som Räddningsmissionen tagit upp med politiken istället tas upp inom ramen för det nya avtalet. En av enhetscheferna på förvaltningen ser positivt på detta och menar att det bidrar till att de inom IOP slipper lägga lika mycket energi på att försvara sitt arbete inom IOP gentemot de som står utanför. Att inkludera dem som jobbar med samma målgrupp bidrar till att mindre energi läggs på att försvara sig mot kritik.

I det nya IOP-avtalet har strukturen vidareutvecklats och budgeten halverats. Avtalet skrevs under innan årsskiftet 2015/2016 och gäller från januari 2015 till december 2016.

Organisationernas relation till varandra har tydliggjorts och det framgår i det nya avtalet att undertecknande parter ska betraktas som självständiga och jämbördiga aktörer. Där framgår också att deras integritet och oberoende ska respekteras samt att varje parts särart och mervärde ska ses som en tillgång för partnerskapet. De har flyttat fokus från nöd-begreppet

och dess tidigare mål om att ingen skulle riskera att frysa ihjäl i stadens gator till termer av humanitärt stöd (Överenskommelse om Idéburet Offentligt Partnerskap, 2015).

Respondenterna påtalar att vissa frågor som var stora i början av samarbetet kom att bli mindre efter att de utretts och att de tillsammans har lyckats utföra ett värderingsarbete genom att pröva sig fram.

Att budgeten halveras motiveras av en respondent med att de idag vet mer om verksamheterna och målgruppen än vad de gjorde inför förra avtalet och att det därför inte behöver kosta lika mycket.

7.3 Del 3 – Framtidssyn, påverkansgrad och delaktighet

Detta delkapitel skildrar respondenternas syn på samverkansmodellen IOP i kontrast till föreningsbidrag och upphandling och i vilka sammanhang de tror att IOP kan vara aktuellt i framtiden.

I princip samtliga respondenter tror att IOP kan vara ett bra alternativ inför framtiden och att man kommer se en ökning av formen inom olika områden. De är eniga om att IOP är en bra modell för att utveckla arbetsinsatser eller verksamheter inom nya områden och vissa anser att flera av de verksamheter som finansieras med föreningsbidrag hade passat bättre i IOP-form. Respondenter från ideell sektor ser gärna att deras organisationer ingår i fler IOP-avtal i framtiden. Flera poängterar att föreningsbidragen fortfarande är värdefulla och behövs för organisationernas självständighet och överlevnad. Samverkan genom föreningsbidrag och upphandling ses av samtliga respondenter som mer ensidiga förhållanden än vad samverkan via IOP gör. Istället för att en organisation skickar iväg en ansökan om bidrag och får ja eller nej på sin ansökan så menar flera av de tillfrågade att en diskussion tillsammans med offentlig sektor om insatser är mer givande i vissa fall. Det skapas en ömsesidig relation där båda parter hjälps åt tillsammans. Samordnaren förklarar att ideella organisationer söker föreningsbidrag en gång om året, tilldelas en pott och följs i princip upp ett år senare. I ett IOP däremot så träffas sektorerna en gång i månaden och diskuterar vad som hänt under månadens gång och vad som eventuellt behöver förändras. Arbetet mellan organisationerna fördelas och prioriteras därefter. Vidare anser samordnaren att det är en mycket större ”Vi-känsla” i ett IOP. Med föreningsbidrag anser respondenten att kommunen mer är en granskare, vilket hon ser som den stora skillnaden.

Två respondenter från ideell sektor påpekar att de via IOP får större inflytande i utformning av avtal än vid upphandling och att den markanta skillnaden är att de tillsammans formar avtalet. Den idéburna sektorn menar också att deras kunskap och erfarenheter kommer tillgodo på ett annat sätt än om de hade utfört en ren beställartjänst via upphandling. I ett IOP anser flera av respondenterna att avtalet är grunden och att partnerskapet med de kontinuerliga mötena skapar en arbetsprocess som är mer flexibel. Samtliga parter trycker på vidden av konstruktiva dialoger och god kommunikation för att samverkan via IOP ska fungera. Dock har de olika uppfattningar om när IOP är att föredra. En av representanterna från Bräcke Diakoni anser att fler verksamheter som finansieras med föreningsbidrag borde ändras om till IOP. Enhetschefen på Uppsökarenheten anser istället att IOP är att föredra främst i jämförelse med upphandling då upphandling många gånger blir för styrt och inte är flexibelt. Hon delar samma mening som flera andra; att IOP är att föredra inom verksamheter där insatserna behöver vara korrigerbara. Nackdelen med föreningsbidrag i jämförelse med IOP anser enhetschefen är att de idéburna organisationerna mycket lättare kan hoppa av ett samarbete med kommunen och välja att inte delta. Vidare uppfattar hon att strävan mot gemensamma mål blir starkare genom samverkansformen IOP. Samarbetet kring fältarbetarna mellan Uppsökarenheten, Stadsmissionen och Räddningsmissionen tas upp av respondenten som exempel. De ideella organisationernas fältarbete finansierades delvis med föreningsbidrag. Räddningsmissionen valde att gå ur samarbetet och jobba med fältarbetet separat och här tror respondenten att samverkansmodellen IOP hade kunnat bidra till att parterna till en högre grad hade försökt nå konsensus.

Samtliga representanter från kommunen tror att IOP kan vara ett verktyg för att starta nya former av arbetsinsatser och vid skapandet av nya frågeställningar som sektorerna behöver samlas kring. De tror alla att IOP kommer att öka. Dessa ”nya” insatser kan med tiden etableras till en tjänst som kommunen behöver se över och eventuellt behöva upphandla eller liknande, menar en av enhetscheferna på Social resursförvaltning. Vidare tror respondenten att IOP kan bidra till ett ökat intresse hos ideell sektor att arbeta inom de specifika verksamheter och insatser som det har skapat. Ett IOP kan dock inte ha hur många partners som helst och fortfarande vara effektivt. Om intresse för verksamheten skulle öka och fler organisationer än vad insatserna kräver, är intresserade, och en marknadssituation skapas, då kanske tjänsten behöver att upphandlas istället. Hon belyser vikten av att vara noggrann i att avgöra om det är en tjänst av allmänt socialt intresse eller om det är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. För om det är det senare då ska man gå till upphandling. Tack vare IOP

så har troligtvis den ideella och offentliga sektorn tillsammans definierat hur upphandlingen ska se ut, vilka krav som ska ställas och vilka värden som ska sätta kriterierna och styra insatserna. Detta är att föredra gentemot ramupphandling via upphandlingsbolag som ofta går på lägsta pris menar respondenten. Med IOP kan nya arbetsinsatser skapas på ett mer flexibelt sätt och är ett bra verktyg för att tillsammans med ideell sektor hitta vägen dit. Det är ett sätt att undvika LOU och slippa upphandlingsförfarandet men det kräver att förvaltningen har redskap för att göra en bedömning och ta beslut. Kommunen behöver därför gå ut med information om modellen och ha verktyg för att hjälpa förvaltningarna att bedöma i vilka situationer de kan skriva IOP samt hur de kan gå tillväga. Just i det här fallet med stöd till EU-medborgare tjänar den här formen ett gott syfte enligt henne. Den ideella sektorn får visa vad de går för och kommunen följer den lokala överenskommelsens mål och åtaganden genom att ha hittat nya former för att öka mångfalden av utförare. IOP bidrar till just detta menar respondenten.

En annan enhetschef menar vidare på att staten och kommunerna vill arbeta mer gemensamt med den ideella sektor och tror att det är en form av kontroll som de är ute efter. Genom IOP kan de tillsammans samverka och utveckla insatser. Hon tror att det är ett gemensamt upplägg som offentlig sektor strävar mot, men där olika delar av verksamheterna fortfarande drivs av ideella organisationer. IOP kommer enligt henne kunna bidra till skapandet av gemensamma bilder av en målgrupps behov och även skapa gemensamma mål. För att nå dit tror parter från bägge sektorer att kommunen och dess politiker behöver tänka i andra banor och ha mod att testa sig fram. Vissa anser att politiken har mognat för att arbeta på detta sätt tillsammans med ideella organisationer.

Förvaltningschefen upplever att de i dagsläget är mycket låsta i föreningsbidrag och han hade velat se en förändring där en del av resurserna för föreningsbidrag blir mer flexibla. Skulle det komma in många initiativ kring IOP så blir det en resursfråga, påpekar han. Om förvaltningen hade fått använda föreningsbidragsmedel till IOP istället, så hade det enligt honom genererat en enorm kraft. Det är dock under villkoren att sektorerna samverkar utifrån gemensamma analyser och över centrala frågor som kommunen behöver civilsamhällets hjälp med, påpekar förvaltningschefen. Att ändra om villkoren för bidrag anser tror han skulle vara en stor utmaning för politiker. Han framhåller att politikerna redan idag tycker att det är mycket påfrestande att avslå idéburna organisationers bidragsansökningar. Ideella organisationer har en väldigt stor politisk kraft och de förtroendevalda lyssnar mycket på dem, menar respondenten. Att ändra om villkoren för föreningsbidrag skulle vara ett stort risktagande för

politiker och förvaltningschefen är osäker på om de förtroendevalda vågar riskera att få en opinion mot sig. En sådan förändring kräver enligt respondenten, bra underlag från förvaltningen till nämnden. Underlaget behöver skapa trygghet hos politikerna och bidra till att de vågar skapa förändring. Ett alternativ skulle vara att plocka bort 10 miljoner från bidragspotten för föreningsbidrag och istället låta med vara ämnade för IOP-lösningar utifrån de centrala frågeställningar som är aktuella, anser han. Direktorn för Bräcke diakoni tar också upp detta som ett förslag och menar att man med samma summa pengar kan få en bättre avtalsstruktur genom IOP istället för upphandling. Fördelarna anser han är att slippa upphandlingsförfarandet där alla krav ska specificeras vilket kräver en formalistisk anbudsprocess. Med IOP har kommunen istället inflytande och möjlighet till kontroll under hela IOP-avtalets löptid och kan korrigera och förbättra insatser under avtalstiden. Det blir en vinst för bägge parter hävdar han. Jag ber förvaltningschefen att jämföra IOP med föreningsbidrag och med upphandling. Detta för att få en bild av hur han tror att den ideella sektorns handlingskraft och röst upp mot politiken påverkas. Han ger svar utifrån två aspekter. Den ena är att organisationerna inte kan arbeta lika självständigt via IOP, som de hade kunnat göra med föreningsbidrag. Det finns tydliga riktlinjer om att kommunen inte får peta i vad organisationerna gör med beviljade föreningsbidrag. Kommunen får inte ha synpunkter på deras verksamhet eller tala om för föreningar vad de ska söka pengar till. Vid verksamheter finansierade med föreningsbidrag ska kommunen enbart följa upp att organisationen har gjort det som de har beviljats medel för att göra. På det sättet menar förvaltningschefen att IOP är en samverkansform där kommunens röst blir mycket starkare. Kommunen får forma verksamheterna och insatserna till högre grad i ett IOP än vad de får via samverkan genom föreningsbidrag. Å andra sidan anser han att de ideella organisationerna har möjlighet att strategiskt jobba med EU-migrantfrågan på ett helt annat sätt via IOP-avtalet, vilket de inte hade fått via föreningsbidrag. De ideella organisationerna har på det här sättet definitivt blivit en part på strategisk nivå i den här frågan. Tidigare har de mer varit en part på en operativ nivå utifrån olika aktiviteter de har utfört, påpekar han. Direktörerna på Bräcke diakoni och Räddningsmissionen delar förvaltningsdirektörens åsikt och ser samverkansmodellen IOP som ett sätt för ideell sektor att än mer bidra till samhällsutveckling.

När jag ställer frågan om huruvida en IOP-pott ska finnas tillgänglig hos Social resursförvaltning, till enhetschefen på Stöd till social ekonomi, så är hon inte alls lika positiv till idén. Hon tror att det är fel väg att gå då förslag på insatser som initieras av ideella

organisationer i enighet med IOP, ska värderas av stadsdelsförvaltningarna, och att det är viktigt att dessa förvaltningar tar sitt ansvar. Finns det en IOP-pott hos Social resursförvaltning så kommer stadsdelsförvaltningarna att skicka förslaget vidare till dem, menar hon. Enhetschefen tror inte att stadsdelsförvaltningarna kommer utvärdera förslagen och inte heller föra en lika konstruktiv dialog med de initiativtagande organisationerna om Social resursförvaltning hade haft en pott för IOP.

Direktorn på Räddningsmissionen tror att ett långsiktigt partnerskap via IOP är bra för samhället och att anser att det är tydligt att offentlig sektor behöver ta civila samhället på större allvar i framtiden för att hantera olika utmaningar som samhället står inför. Han beskriver som flera andra, föreningsstöd som en påse pengar och IOP som ett sätt att på allvar dras in i välfärdsbygget. Det krävs att de tillsammans hittar systematik kring det, anser han. Både representanter från ideell och offentlig sektor ser en risk att IOP bidrar till att idéburna organisationer kommer att kompromissa med sin självständighet och särart. De anser att denna risk även finns vid samverkan genom upphandling och föreningsbidrag. Risken med IOP, som Räddningsmissionens direktor ser, är att ideell och offentlig sektor kommer för nära varandra och tycker samma saker. På så sätt kan ideella organisationer riskera att kompromissa för mycket med sin värdegrund och sin särart. Han menar att det måste finnas gränser för vad en idéburen organisation kan samverka inom och att de behöver hålla fast vid sin historia, värdegrund och särart. En annan nackdel med IOP som tas upp av olika respondenter från ideell sektor är risken att IOP blir personberoende. De tror att karismatiska ledare i idéburen sektor lättare kan ingå IOP och få mer finansierat av offentlig sektor. Beroende på vilka tjänstemännen och representanterna från de idéburna organisationerna är, och att de klickar i mötet, så är det mer eller mindre lätt att få till ett IOP. Jag frågade en representant från kommunen om det krävs att förvaltningen har en etablerad kontakt med de ideella organisationerna för att IOP ska vara ett alternativ. Respondenten svarar och säger att det idag finns initiativ på IOP från ideell sektor där de inte har haft en kontinuerlig eller god kontakt med förvaltningen men att IOP avtalats ändå. Dock menar hon att det krävs att de skapar en kontakt och har samtal för att nå någon form av konsensus.

8 Analys

I det här kapitlet kommer resultat från empirin i kapitel sju att sammanfattas och analyseras utifrån det teoretiska ramverk som utgörs av kapitel två och tre. De delas in i tre delkapitel vilka är Motiv till samverkan, Interorganisatorisk samverkan och IOP i framtiden. Först ges dock en kort sammanfattning av kapitel 5 och 6.

I kapitel 5 beskrevs ideella organisationers roll inom samhällsutveckling och deras relation till stat och kommun. En beskrivning av den nationella överenskommelsens syfte och mål framfördes. Det framkom att syftet bland annat var att stärka de idéburna organisationernas oberoende roll som opinionsbildare och röstbärare samt att öka mångfalden av utförare och leverantörer inom offentliga tjänster (Överenskommelsen, 2014). Vidare belystes det att ideella organisationer har fått större utrymme som serviceproducenter och att många kommuner har ersatt generella bidrag med samverkansavtal samt med resultatnriktade bidrag och kontrakt. Därefter beskrevs karaktärsdragen för föreningsbidrag, upphandling och IOP och de jämfördes med varandra. Av tabellen i kapitel 7.1 kan fastställas att IOP-avtalet är ämnat att bidra till ökad samverkan mellan ideell och offentlig sektor och att utformandet av avtal, verksamheter och insatser ska göras tillsammans. IOP ska också öka möjligheterna till att skapa nya arbetsinsatser med initiativ från idéburna organisationer vilket varken ges genom upphandling eller föreningsbidrag.

8.1 Del 1 - Motiv till samverkan

I delkapitel 7.1 framfördes respondenternas motiv till att ingå i samverkan genom IOP. Där framkom att nätverket mellan förvaltningschefen och de idéburna organisationernas direktorer var en avgörande faktor för IOP-avtalets uppkomst. Kännetecknande för nätverk är enligt Lindberg (2002, ss. 66-72) att fokus ligger på vilka deltagarna och syftet är snarare än på att lösa en uppgift. Bourgon (2009, s. 4) menar att förtroendevalda borde använda sig av nätverk och av medborgarnas engagemang för att förbättra samhällets förmåga att förutse, förnya och förbättra samhället. Nätverk, partnerskap, policy- och samverkansprocesser, där samhällets olika aktörer deltar, har enligt governance-teorin fått markant ökad betydelse inom det offentliga (Pierre & Sundström, 2009, s. 9). I Sverige har decentralisering i form av medborgarmedverkan och ökade möjligheter för samhälleligt deltagande i de offentliga beslutsprocesserna tagit allt större plats (Pierre & Sundström, 2009, ss. 260-261). Bevis på detta ser man inte minst genom upprättandet av nationella och lokala överenskommelser. Även förvaltningsdirektörens initiativ om att bilda den strategiska samverkansgruppen kan ses som en del i utbredningen av governance. Nätverket blev en arena där medlemmarna delade

med sig av sina olika bilder av staden i syfte att skapa en gemensam syn och gemensamma analyser för att utifrån detta agera i samma fält. Förvaltningsdirektörens val av organisationer som bjöds in till nätverket byggdes på organisationernas storlek och möjlighet att arbeta strategiskt utifrån deras uppfattningar av staden. Johansson (2001, s. 31) påtalar att organisationers relation till organisationsfältets dominerade organisationer har stor betydelse för deras påverkansgrad och handlingsutrymme. DiMaggio och Powell (1983) beskriver hur ökning i omfattningen av interaktioner mellan organisationer i samma organisationsfält påverkar organisationerna och bidrar till homogenisering. De organisationer som arbetar inom fältet behöver endast vara löst kopplade till varandra för att påverka varandra. Ju fler organisationer inom ett organisationsfält som är beroende av samma resurser, desto mer kommer de att integrera och skapa en gemensam syn på fältet. Organisationernas påverkansgrad och handlingsutrymme inom organisationsfältet har också att göra med deras politiska och kulturella grund (Johansson S. , 2001, s. 30). Den strategiska samverkansgruppen är ett medel för organisationerna att påverka och forma det fält i vilket de verkar. Då organisationerna som deltar har stor påverkan på organisationsfältet, kan de tillsammans forma det än mer. Nätverket bidrog också till att öka möjligheten för parterna att samverka eftersom de genom kontinuerliga dialoger etablerade en gemensam utgångspunkt. För att främja god samverkan anser Lindberg (2002, s. 58) att deltagarna behöver komma överens om varför och hur samverkan ska gå till och kommunicera varandras olika referensramar och utgångspunkter. Detta var fallet för deltagarna i den strategiska samverkansgruppen. Samtliga medlemmar är väldigt positiva till gruppen och idéburna organisationerna ser nätverket och den samverkan som skapats via IOP som ett bevis på att kommunen värderar vad organisationerna gör. Målgruppen migrerade EU-medborgare var prioriterat av de ideella organisationerna och därför diskuterades detta i den strategiska gruppen där de tillsammans försökte identifiera behov och hitta lösningar. När behovet var identifierat påbörjades diskussion om lösningsalternativ. Samtliga samverkansmodeller diskuterades: föreningsbidrag, upphandling och IOP. Motiveringen till att IOP valdes som samverkansform var, enligt förvaltningsdirektören, att de ville arbeta utifrån olika perspektiv i frågan samt att det fanns många olika uppfattningar och olika bilder av verkligheten. På så sätt ansåg han att det fanns ett stort värde i att samlas med olika kompetenser, göra en gemensam analys och jobba ihop i frågan. Det går hand i hand med governance-teorin som baseras på nätverk och horisontella relationer, och som är menad att bidra till ökat socialt deltagande från omgivningen genom decentralisering (SOU 2007:037; Pierre & Sundström, 2009, ss. 259-260). Även en enhetschef på Stöd till social ekonomi bekräftar att

samverkansformen IOP är ett sätt för kommunen att visa att de följer den lokala överenskommelsens mål och åtaganden om att hitta nya former för att öka mångfalden av utförare. Organisationer behöver anpassa sig till de krav som ställs på dem från omgivningen (Meyer & Rowan, 1977) och för kommunen erhålls legitimitet från omgivningen genom att bland annat sträva mot att nå överenskommelsens mål. De faktorer som bildar en organisations legitimitet är organisationens handlingar och karaktärsdrag, dess institutionella omvärld samt den processen där omvärlden formar sin uppfattning om organisationen (Suchman, 1995). Suchman (1995) menar vidare att legitimitet kan formas genom att organisationer visar sin omgivning att de handlar rätt, vilket kan vara fallet med kommunen som vill följa överenskommelsens mål. Detta kallas för moralisk legitimitet.

En annan motivering till att kommunen ville samverka med de idéburna organisationerna är för att få ökad kontroll och insyn i verksamheterna. Detta ansåg en enhetschef på Social resursförvaltning som förmodar att kommunen vill ha större inflytande över dessa verksamheter, samtidigt som de ska drivas av idéburna organisationerna. Samverkan genom föreningsbidrag ger inte kommunen samma möjlighet till kontroll och styrning (Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, Karlstads kommun, 2013). Det finns en klar tendens från kommunerna i Sverige att vilja styra bidragens användning och möjligheten till styrning är högre via IOP (Johansson S. , 2005). Fördelen med IOP jämfört med upphandling är att slippa upphandlingsförfarandet där alla krav ska specificeras vilket kräver en omständlig anbudsprocess, framhåller en av direktörerna från den idéburna sektorn. De insatser för migrerade EU-medborgare, som den strategiska samverkansgruppen diskuterade, hade inte prövats tidigare. Av den anledningen ansågs IOP vara en bättre väg att gå då kommunen tillsammans med de idéburna organisationerna kunde korrigera och förändra insatserna under avtalets löptid. Detta påpekar både respondenter från ideell och offentlig sektor. IOP anses av samtliga parter kunna bidra till ökad samverkan. Furusten (2007, s. 64) och Lindberg (2002, ss. 6-8) menar att ett skäl till samverkan är att kunna hantera komplexa processer som inte går att lösa via traditionella organisationsstrukturer. Det finns gränser för var organisationerna kan göra själva och genom interorganisatorisk samverkan ökar handlingsfriheten (Lindberg, Samverkan, 2002). En av respondenterna förklarar att föreningsbidrag enbart är ämnat att gå till invånarna i staden och enligt lag får inte kommunen ge migrerade EU-medborgare bistånd. Både respondenter från kommunen och de idéburna organisationerna påpekar att de inte kan tillgodose behoven som identifierats för målgruppen på egen hand. Utöver komplexitet i insatser och processer kan kostnadseffektivitet vara ännu ett motiv till samverkan från

kommunens sida. Ett av kommunens motiv till samverkan är kostnadseffektivitet, menar en av enhetscheferna på Social resursförvaltning. Både krav på kostnadseffektivitet och intern kontroll är punkter som belyses inom New public management vilket också har genomsyrat offentlig styrning sedan 1990-talet (Almqvist, 2006; Pierre & Sundström, 2009).

Under utformandet av IOP-avtalet var det tänkt att Räddningsmissionen skulle bidra med nattplatser och delta i partnerskapet. Räddningsmissionen valde att avstå från detta partnerskap och valde också att gå ur samarbetet inom fältarbete, eftersom direktorn ansåg att kommunen detaljstyrde för mycket kring villkoren för IOP-avtalet. Han befarade att Räddningsmissionen skulle riskera att kompromissa med sin integritet, värdegrund och självständighet om de deltog. Räddningsmissionen valde att istället ta kontakt med politiker i nämnden och kunde på så sätt beviljas bidrag för nattplatser utanför partnerskapet. Om nämnden ger bidrag är det mer fritt för föreningen att disponera bidraget än via ett IOP (Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, Karlstads kommun, 2013). Kommunens styrning av Räddningsmissionens insatser blev mer begränsad och föreningens självständighet större. Att Räddningsmissionen beviljades bidrag för nattplatser beror bland annat på att organisationen hade rätt resurser. Organisationer är beroende av resurser vilka kan vara ekonomiska eller tekniska såväl som i form av information, nätverk och kontakter (Thompson, 1971). Räddningsmissionen hade resurser i form av kontakt med politikerna och kunde på så sätt beviljas bidrag för nattplatser utanför partnerskapet. Marion Johansson (2011, s. 30) bekräftar att organisationer som har goda relationer till politiker och har tidigare erfarenhet av samarbete troligtvis är duktigare på att få inflytande i politiken. Makt synliggörs i samspel mellan organisationer och i vilka resurser och behov som organisationerna har. Ju större beroende en organisation är av en annan organisations resurser, desto mindre makt har organisationen i relation till den andra (Thompson, 1971). I Räddningsmissionens fall fanns ekonomiska resurser att tillgå från två håll, den ena via IOP och den andra genom nämndbidrag. Hade IOP varit det enda sättet för Räddningsmissionen att få tillgång till dessa resurser så hade de behövt välja mellan två strategier: avskärmning eller inkludering. Avskärmning skulle innebära att organisationen minskar omgivningens krav på dem och på så vis minskar sitt beroende av resursen. Då hade de förmodligen inte kunnat bidra med nattplatser till målgruppen. Den andra strategin är att samarbeta och kompromissa med organisationens självständighet (Johansson S. , 2005, s. 17). Flera av respondenterna har konstaterat att det kan ses som ett dilemma för de idéburna organisationerna att behöva stå upp för allt IOP innefattar. Det är också det Staffan Johansson (2005, s. 17) åsyftar, att

interaktionsstrategin kan göra organisationer mer populära och alstra mer makt och resurser, samtidigt som det ofta innebär en kompromiss i minskad självständighet (Thompson, 1971, s. 50; Johansson S. , 2005, s. 17). Vid horisontell styrning ska organisationerna sträva mot en gemensam utgångspunkt och ett tillvägagångssätt för att nå gemensamma mål.

Organisationerna inom IOP-avtalet har trots nätverk och kontinuerliga dialoger olika utgångspunkter, värderingar och förhållningsätt. De har också olika kulturer och förutsättningar som påverkar samverkan. Pierre & Sundström (2009, ss. 259-260) belyser att denna form av styrning skapar konflikter i genomföranden och olikheter från deltagare vad gäller syn på makt, mål och resurser. I nästa delkapitel analyseras deras samverkan utifrån dessa punkter.

8.2 Del 2 - Interorganisatorisk samverkan

När behovet var fastställt och IOP godkändes som samverkansform så upplever respondenterna att det gick för fort att forma avtalet och starta upp verksamheterna.

Konsekvensen blev att roller, ansvar, begrepp och organisationernas förhållningsätt inte tydliggjordes vilket skapade konflikter och hämmade samverkan (Lindberg 2002, s. 58; Furenbäck, 2012). Medlemmarna i referensgruppen medger att de hade olika syn på hur beslut skulle tas eller hur processer och handlingar skulle se ut och utföras. Beslutsprocessen såg olika ut i organisationerna och medlemmarna i referensgruppen var olika följsamma i att fatta beslut. Det finns två generella grenar för hinder i samverkan mellan organisationerna. Den ena är informella hinder i form av organisationernas institutionella och kulturella miljöer. Den andra grenen är formella hinder i form av regelverk och begränsningar (Appelqvist, 2006). Kommuner är mer begränsade i vad de får göra enligt lagar och regelverk vilket kan ses som formella hinder till samverkan, till skillnad från den idéburna sektorn som enligt respondenterna har större handlingsfrihet. Däremot skiljer sig den kulturella miljön mellan organisationerna och kommunen, och även den interorganisatoriska kunskapsspridningen ser olika ut hos de olika organisationerna. Det skapade osäkerhet hos personalen i de olika organisationerna och IOP-avtalet upplevdes hos många som hierarkiskt. Dålig kommunikation och kunskapsspridning kan bidra till minskat relationsbygge och minskat förtroende, vilket Lindberg (2002, ss. 59-60) menar påverkar samverkan negativt. Tillit är en stor påverkande faktor för hur samverkan fungerar och i många fall brast förtroendet mellan sektorerna och även vertikalt i styrningsleden. Det visade sig genom kommunens behov och strävan över att detaljstyra de idéburna organisationernas verksamheter, och att viss

information inte, intraorganisatoriskt, spreds vidare till personalen på operativ nivå. Förtroendet flackade även i samband med utformningen av det nya IOP-avtalet, vid årsskiftet 2014-2015, där kommunen hade kontakt med potentiellt nya samverkanspartners utan att meddela det till övriga medlemmar inom strategiska samverkansgruppen. Ännu en förtroendefråga skapades i samband med utformningen av det nya avtalet då kommunen inte mottog en av de idéburna organisationernas kostnadsförslag. Detta kunde ses som en brist i förtroende från kommunen, att de inte litade på hur den vederbörande organisations kompetens att räkna ut kostnader. Konflikter skapas när idéer kring governance och horisontell styrning överlappar med hierarkisk styrning å ena sidan, och kommunens innebärande krav på kostnadseffektivitet och revision å andra sidan. Inom governance är interaktionen mellan organisationerna i centrum och mätning är inte lika självfallen som kunskaps- och informationsspridning. Pierre och Sundström (2009, s. 259) hävdar att styrning genom deltagande och dialog är svår eftersom parterna har haft sina definierade roller och vanemönster. I IOP-avtalet står det att insatserna kräver kontinuerlig kommunikation mellan de olika parterna och att samtliga organisationer är ansvariga för att kontakten upprätthålls. Där står också att de tre medverkande organisationerna - Bräcke Diakoni, Frälsningsarmén och Göteborgs Stadsmission - vardera ska bära ansvar för sina delar av insatserna (Överenskommelse om Idéburet Offentligt Partnerskap, 2013). Detta går inte ihop med kommunens handlande då de har detaljstyr insatser som de andra organisationerna rent formellt skulle ansvara för. Kommunen försvarar sitt handlande med att hänvisa till krav på kostnadseffektivitet, att resurserna är skattemedel som behöver brukas effektivt, och att kommunen bär ansvar för detta. Pierre och Sundström (2009, s. 259) anser att offentlig sektor har utsatts för en ökad målkomplexitet där ansvarsutkrävande och styrkedjor ska kopplas ihop med krav på inkludering och ökat deltagande från andra aktörer. Ett gap mellan IOP-avtalets formella struktur och organisationernas faktiska handlingar kan erinras. Meyer och Rowan (1977) menar att den formella strukturen av många organisationer reflekterar myten om deras institutionella omgivning och att den inte alltid går ihop med deras arbetsuppgifter eller organisationens egna krav på effektivitet. Anledningen till detta menar de är ökningen av rationaliserade effektiva institutioner i det moderna samhället där organisationerna anpassar sig rituellt till institutionella normer. Det moderna samhället är fyllt med rationella byråkratier på grund av att nätverken inom och mellan organisationer blivit betydligt mer komplexa och sammanlänkade. För att få legitimitet krävs det av organisationerna att anpassa sin formella struktur till de omgivande institutionerna. På så sätt ökar de sina chanser till högre resurstilldelning och överlevnadsförmåga. Detta gap, mellan den formella strukturen och de

faktiska arbetsuppgifterna, kan hanteras genom isärkoppling (decoupling). Den formella delen består av beskrivning av mål, policys, program för insatser och hur de ska samordnas. Dessa delar står ofta i konflikt med den egna organisationens krav på effektivitet och mål, som är den informella delen (Meyer & Rowan, 1977). Kommunen har isärkopplat den formella strukturen i IOP-avtalet för att exempelvis nå överenskommelsens mål för att skapa nya samverkansformer. Denna struktur har isärkopplats från kommunens handlingar med hänsyn till de krav som ställs på dem inom deras egen organisation, det vill säga krav på kostnadseffektivitet och ansvarsutkrävande.

Vad gäller maktstrukturen och deltagarnas möjlighet till inflytande och påverkan ansåg personalen på operativ nivå den som bristfällig. Både styrningen inom IOP-modellen, såsom styrningen internt hos en av de idéburna organisationerna, ansågs hierarkiskt. Maktkonflikt har även uppstått mellan kommunen och de ideella organisationerna. Kritik mot styrningen grundar sig bland annat i bristen på kommunikation som infunnit sig både uppifrån och ner och nerifrån och upp. Deltagare upplever att det har varit svårt att få sin röst hörd genom styrleden och att informationsspridningen inte fungerat alla gånger. Detta bekräftas även av förvaltningsdirektören, som anser att det inte har varit tydligt vad hans roll som ordförande samt förvaltningschef innefattar, eller att den strategiska samverkansgruppen har varit styrgrupp för IOP-avtalet. Inte heller hade de en tydlig struktur på hur beslut fattas, dokumenteras och förs ut i organisationen. Detta kan bero på att samverkansprocesserna är nya och deras handlingar och beteendemönster inte institutionaliserats.

Frågar man respondenter från Bräcke Diakoni, som i Göteborg främst jobbat som utförare inom vård- och omsorg och som var nya inom hemlöshetområdet och socialt arbete, så anser de att de andra idéburna organisationerna har fallit in i diskussioner likt de för föreningsbidrag, där de kommer med önskemål utifrån sin ideologi. De anser också att kommunen lätt ramlat över i en beställarfunktion och börjat styra på det sätt de är vana vid i upphandling. Det är flera av respondenterna som anser att utmaningen i IOP är att hålla balansen; att inte gå tillbaka in i de roller som de är vana vid men samtidigt är trogna mot sina respektive organisationer i vad de står för och kan göra. För kommunens del har en strategi varit att isärkoppla den formella delen av IOP-avtalet med den informella. De idéburna organisationerna har försökt att påverka sitt handlingsutrymme genom att trycka på sin ideologi och sina värderingar. Utmaningen har varit att hitta en balans som funkar emellan organisationerna.

Respondenterna anser att det har varit god anda och lösningsfokus. De har med tiden lärt känna varandras organisationer och lärt sig skapa förståelse och tillit. Flera uttrycker att de har stött och blött frågor många gånger, men att de ser detta som positivt då de har kommit varandra närmre och har kunnat förändra och förbättra samarbetet genom dialog. Att ifrågasätta varandra och ha skilda åsikter kan generera till gemensamt lärande som påverkar parternas värderingar och bidrar till samsyn. På så sätt kan gemensamma uppfattningar och förhållningssätt skapas och bidra till homogenisering (Furenbäck, 2012). Flera inom referensgruppen anser att relationen utvecklats med tiden och att de lärt sig varandras gränser för vad de kan och vill göra och att även om de fortfarande inte alltid håller med varandra så har de mer förståelse för den andres resonemang. Samtliga parter anser att IOP-modellen är en väldigt bra samverkansform då de både kan förhandla, diskutera och lösa saker tillsammans och få mer förståelse för vad som går att göra och inte. De är även alla överens om att kommunikationen varit mycket viktig för utvecklingen av samverkan och anser att den förbättrats med tiden. Ser man till DiMaggio & Powells (1983) syn på organisationsfält, och hur dess strukturella och institutionella process går till, så uppfyller IOP-avtalet de delar som ger väg åt homogenisering och isomorfism. De delprocesser som DiMaggio & Powell tar upp är; ökad integration, en starkt interorganisatorisk struktur, ökat informationsflöde samt ökad samsyn och gemensamma mål. Denna likriktning kan alltså leda till homogenisering och isomorfism där organisationerna efterliknar varandra allt mer. Isomorfismen i sin tur kan bero på institutionell legitimitet eller konkurrens kring resurser. Det kan grunda sig i exempelvis ökad politisk makt och möjligheten att påverka politiken. IOP-modellen ska enligt Forum bidra till att den ideella sektorn ökar sina möjligheter till att påverka politiska beslut (Forum, 2010). Så ett naturligt antagande hade kunnat vara att de idéburna organisationerna gick med i IOP-avtalet för att öka sina möjligheter till politisk makt. När jag frågade respondenterna om detta så var det ingen av dem som ens såg IOP-modellen som ett medel för att utföra påverkansarbete eller opinionsbildning mot politiker. De har tvärtom ansett det vara svårare att via samverkansmodellen IOP påverka politiken eftersom de olika parterna i så fall behöver stå bakom samma ståndpunkt. Även resursberoendet och det täta samverkansarbetet med kommunen ansågs försvåra opinionsbildningen. Inte heller ansåg de idéburna organisationerna att samverkansmodellen bidragit till att de skickat en gemensam bild ut till politikerna eftersom Social resursförvaltning har stått för rapportering och sammanställning av deras samverkan. Det som däremot kan konstateras är att de idéburna organisationerna har fått ekonomiska resurser som täcker alla insatser förutom deras overhead-kostnader. Bara under avtalets första period mellan november 2013 till april 2014 beviljade nämnden 4

miljoner. Detta avtal förlängdes som sagt vid två tillfällen och löpte ut vid årsskiftet 2014/2015. En annan orsak kan vara att organisationerna faktiskt fick delta på strategisk nivå och konkret forma insatser tillsammans med kommunen till en målgrupp som vissa av dem hade försökt hjälpa sedan tidigare. De är också överens om att de lärt sig mycket av varandra och skapat en mer enhetlig bild.

I det nya avtalet, som tog vid den första januari 2015, har många av de punkter som under förgående avtal försvårat samverkan förändrats och förbättrats. Bland annat har styrning och roller förtydligats och organisationernas relation till varandra tydliggjorts. I det nya avtalet framgår att de idéburna organisationerna ska ses som självständiga och jämbördiga parter i förhållande till kommunen och att deras självständighet och särart bör respekteras (Överenskommelse om Idéburet Offentligt Partnerskap, 2015). De har utvecklat syftet med samverkan, från kommunens kortsiktiga utgångspunkt om att enbart förhindra att människor fryser ihjäl på stadens gator, till ett utvidgat humanitärt begrepp som förlikar sig med de andra organisationernas långsiktiga tänk. Verksamheternas insatser har lagts ut som bilagor i avtalet som ökar möjligheten att korrigera, byta ut eller ta bort enskilda insatser utan att behöva göra ändringar i avtalets grund. Dock ska vardera avtalspart bära ansvaret för sin del av insatserna såsom de beskrivs i särskild bilaga. Vidare har Räddningsmissionens öppna förskola för romska barn inkluderats i avtalet som en av bilagorna. Detta anses positivt från kommunens håll då dess respondenter menar att kritik mot IOP-avtalet minskas ju fler organisationer som ingår i avtalet. Räddningsmissionen har tidigare valt att inte ingå i avtalet och vänt sig till politiker i nämnden för att få bidrag till sina önskade insatser. Detta har förvaltningsdirektören antytt som omständligt då politikerna i sin tur har vänt sig till honom med Räddningsmissionens önskan istället för att han och Räddningsmissionen har en direktkontakt. Anledningen till att representanter från kommunen ser det som positivt att organisationerna inom fältet ingår i samverkansmodellen kan kopplas till teorier om organisationsfält och organisationers strävan att påverka fältet. Ju fler av de dominerade organisationerna från fältet som ingår i samverkan, desto större möjlighet har kommunen att påverka fältet eftersom de har makt i form av ekonomiska resurser som de övriga är beroende av (Johansson S. , 2001, s. 30). Att omstrukturera avtalet till ett paraplyavtal där insatser lättare kan bytas ut eller tas bort kan ses som ytterligare ett sätt för kommunen att styra inom fältet. Social resursförvaltning är samordnare och förvaltningsdirektören ansvarar för kallelse till, och dokumentation av, styrgruppens arbete. Detta kan ses som en strategi av kommunen att öka sin maktposition.

Varför har inte de idéburna organisationerna sett IOP-avtalet som ett sätt för dem att öka sina möjligheter att påverka politiska beslut? Det har inte funnits en tanke hos någon av respondenterna om att använda IOP-avtalet som ett sätt att påverka politiken. Analyseras IOP via översättningsmodellen så kan skillnaden i Forums syfte med IOP och IOP-avtalet om stöd till EU-medborgare förklaras med idén om att IOP har packats upp och anpassats av idéanvändarna. Även om initiativet kom från en av de idéburna organisationerna och avtalet formades av bägge sektorerna tillsammans så vill jag ändå påstå att kommunen omsatt idén till deras behov och användningsområden. Respondenter från ideell sektor påtalade att de vid skapandet av IOP-avtalet främst fick bestämma om de skulle delta eller inte och att det var kommunens villkor som var gällande i så fall. Kajsa Lindberg och Gudbjörg Erlingsdottir (2005) menar att idéanvändare packar upp idén, anpassar den och översätter den därefter till handling, och att idén kan komma att bli lösning på helt andra frågor än vad den tidigare använts för. Czarniawska (2002) bekräftar denna teori och anser att idéer inte kan färdas utan att blir simplificerade och personifierade, och eftersom de färdas genom människor förändras de beroende på hur de har färdats och vilka som tagit emot dem. Idén om att samverka kring EU-medborgarfrågan färdades från paraplyorganisationen Famna till strategiska samverkansgruppen och vidare till Social resursnämnd. Mottagandet av idén, menar Lindberg & Erlingsdottir (2005), präglas av tidigare styrning och ledning i den verksamhet den tas emot. I detta fall var mottagaren Social resursnämnd, och de ska enligt övriga parter ha satt villkoren för avtalet.

8.3 Del 3 – Framtidssyn, påverkansgrad och delaktighet

Respondenterna var överens om att IOP är en bra samverkansform för framtiden och de tror att modellen kommer att användas alltmer inom olika områden. De är vidare överens om att IOP tjänar ett speciellt syfte i samband med utvecklandet av nya arbetsinsatser. Med ett IOP kan sektorerna tillsammans på ett flexibelt sätt definiera behov, hitta lösningar och forma insatser. När väl dessa insatser etablerats via IOP, menar enhetschefen på Stöd till social ekonomi, att intresset för verksamheten och dess specifika insatser kan öka hos andra idéburna organisationer. Skapas då en marknadssituation kommer insatserna därefter att behöva upphandlas.

De utvecklingsmedel i form av föreningsbidrag som finns för att stimulera till etableringen av nya verksamheter och nya samverkansformer organisationerna emellan och med staden är inte tillräckliga då de inte utgör mer än cirka 2,7 miljoner per år (Social resursförvaltning, Göteborgs stad, 2015). Dessutom ser flera av respondenterna föreningsbidrag som ett ensidigt förhållande mellan idéburen organisation och kommunen där den idéburna organisationen kan välja att gå ur samarbetet mycket lättare. De tillfrågade anser att diskussion tillsammans med offentlig sektor om insatser är mer givande, istället för att de skickar iväg en ansökan om bidrag och får ett beslut utifrån det. Detsamma gäller synen på upphandling, där graden av samverkan bestäms av kommunen och begränsas av regelmässigt krångliga anbudsprocesser. I jämförelse med upphandling så anses IOP ge den idéburna sektorn större inflytande att forma avtalet och ser även att deras kunskaper och erfarenheter framhävs mer i ett IOP än via upphandling. Arbetsprocessen och flexibiliteten i att förändra insatser konstateras också vara betydligt större i ett IOP än vid upphandling. Samverkansmodellen IOP kan inte användas obegränsat inom alla verksamhetsområden då exempelvis LOU och LOV förpliktigar kommunen att följa vissa regler (Konkurrensverket, 2014). IOP ska enligt Forum inte heller ersätta idéburna organisationers föreningsbidrag såvida verksamheten ses som en del av det normerade föreningsbidraget (Forum, 2010). I de fall där samverkan via IOP inte motsäger dessa villkor så menar respondenterna att en utökad relation mellan sektorerna kan skapas där en av de intervjuade menade att det skapas en starkare ”vi-känsla”. Genom IOP kan parterna tillsammans träffas kontinuerligt och diskutera de eventuella förändringar som bör ske, och kommunens roll blir formellt sätt inte den granskande. Dock påpekar en av respondenterna från kommunen att IOP är ett sätt för kommunen att praktisera en form av kontroll. Att starta nya samverkansformer och insatser via IOP kan på så vis bli ett mindre risktagande för kommunen. De får ökad kontroll över insatserna och på så vis också kontroll över att resurserna, i form av de skattefinansierade medel som de internt ansvarar för, ska användas kostnadseffektivt. Det blir ett sätt att svara mot omvärldens krav på ökat deltagande av andra aktörer och även på interna krav kring kostnadseffektivitet och revision. Genom isärkoppling av samverkansmodellens formella villkor och deras faktiska handlingar så kan kommunen svara mot kraven från båda sidor. Kontentan är att samverkansformen IOP gynnar kommunens legitimitet och att den i detta fall har ökat kommunens möjlighet att påverka organisationsfältet och dess dominerade organisationer. Förvaltningsdirektören är positiv till samverkansformen IOP och ser gärna att den tar över delar av potten för verksamhetsbidrag (föreningsbidrag). Däremot är han inte säker på att de förtroendevalda är mogna för en sådan radikal förändring då han anser att de idéburna organisationerna har en stor makt över

politiken. Detta antyder på att förvaltningsdirektören inte tror att de idéburna organisationerna är lika positiva till en sådan förändring. Representanter från idéburen sektor är dock positiva till IOP-modellen då de ser en möjlighet för den idéburna sekton att på strategisk nivå kunna bidra till samhällsutvecklingen vilket kan ses som ett sätt att öka organisationernas legitimitet. Dock menar de att det för detta krävs systematik och ett långsiktigt tänk, vilket har saknats i deras samverkan.

Båda sektorerna tror att IOP kan bidra till att de idéburnas självständighet och särart utsätts för risk ifall parterna skapar alldeles för stor förståelse för varandra och skapar samsyn i olika frågor. Civilsamhället ska ha en kompletterande roll som samhällets moraliska normgivare och vara opinionsbildare där de ska kunna kritisera offentlig sektor och fungera som motvikt till dem (Regeringens proposition, 2009).

9 Slutsats och avslutande ord

I detta kapitel besvaras uppsatsens frågeställningar. Uppsatsens syfte är att undersöka organisationernas syn på samverkan genom Idéburet Offentligt Partnerskap. Genom att studera IOP-avtalet om stöd till EU-migranter i Göteborgs stad har uppsatsen ämnat att besvara hur samverkan mellan organisationerna inom IOP-avtalet har fungerat samt hur IOP anses påverka idéburna organisationers delaktighet inom samhällsutveckling i framtiden. Nedan följer slutsatser i två delkapitel.

9.1 Vilka var motiven, resultaten och följderna av samverkan genom IOP?

Motiven till samverkan har varit många och skilt sig mellan offentlig- och idéburen sektor. Bland annat har det för bägge sektorer handlat om legitimitet och om att bemöta omvärldens krav på organisationen för att överleva. För kommunens del är det att uppnå den nationella och lokala överenskommelsen mål om att hitta nya former för att öka mångfalden av utförare och öka samverkansmöjligheter med aktörer i privat och idéburen sektor. Det har också varit ett sätt att kontrollera verksamheter och flexibelt styra insatser, vilket de inte hade kunnat göra på samma sätt genom upphandling eller med föreningsbidrag. IOP kan vara kostnadseffektivt vid utformandet av nya arbetsinsatser just på grund av flexibiliteten kring insatserna och möjligheten till ökad kontroll. Genom IOP kan kommunen aktivt hjälpa en målgrupp som de annars, på grund av regelverk, har svårt att hjälpa på egen hand. För de idéburna organisationerna har motiven varit att hjälpa målgruppen migrerade EU-medborgare med hjälp av ekonomiskt stöd från kommunen. Det har också varit ett sätt att på strategisk nivå forma insatser tillsammans med Social resursförvaltning.

Organisationerna har hanterat processer, styrning och kommunikationsdelning på olika sätt och till en början fanns det inte en tydlighet i hur beslut fattas, dokumenteras och förs ut i organisationen. Det hämmade samverkan och bidrog till osäkerhet hos personalen. Det kan också ha varit en bidragande faktor till att IOP-avtalet uppfattades som hierarkiskt. Även formella hinder i form begränsningar och regelverk har hämmat samverkan på så sätt att Social resursförvaltning haft en andra krav på kostnadseffektivitet och kontroll. De har genom kontinuerlig dialog utvecklat samverkan och den anses ha förbättrats med tiden. Samverkan via IOP har ökat organisationernas förståelse för varandra. De har skapat en mer enhetlig syn kring fältet och satt upp gemensamma mål. Parterna har genom kontinuerlig kontakt hittat förbättringsmöjligheter för samverkan och lyckats finna sätt att kompromissa. Kompromiss

har skett från båda håll men med anledning av resursförhållandet och att de idéburna organisationerna är beroende av bidrag från nämnden så har de till större grad fått ge vika till kommunens krav. Sammantaget är samtliga parter nöjda med utkomsten av IOP-avtalet och ett nytt avtal togs vid i januari 2015. I det nya avtalet förtydligas att de idéburna organisationerna ska ses som självständiga och jämbördiga parter i förhållande till kommunen och att deras självständighet och särart bör respekteras. Oro kring de idéburna organisationernas självständighet i och med IOP-avtalet har uppstått och detta förtydligande kan vara ett tecken på förändring i kommunens styrning av insatserna. Verksamheternas insatser har lagts ut som bilagor i avtalet och det ökar möjligheten för kommunen att korrigera, byta ut eller ta bort enskilda insatser utan att behöva ändra om i avtalets grund.

9.2 Framtidssyn, påverkansgrad och delaktighet

IOP anses vara en bra samverkansform för framtiden och samtliga parter tror att modellen kommer att användas alltmer inom olika områden. De är vidare överens om att IOP tjänar ett speciellt syfte i samband med utvecklandet av nya arbetsinsatser. Med ett IOP kan sektorerna tillsammans på ett flexibelt sätt definiera behov, hitta lösningar och forma insatser. Det finns också en tro om att IOP mest kommer uppstå vid behov av nya insatser. När dessa insatser definierats och specificerats kan en marknadssituation uppstå som begränsar möjligheten till IOP. I jämförelse med upphandling och föreningsbidrag ses IOP som en ömsesidig samverkansform där graden av samverkan inte bestäms av en part. Hur stor del av bidrag som kommer utgöras av IOP är dock de förtroendevaldas beslut och där är respondenterna inte säkra på om politikerna är mogna för en radikal förändring. Att öka bidrag i form av IOP skulle innebära nedskärning av exempelvis verksamhetsbidrag och det skulle innebära ett politiskt risktagande.

Ingen av respondenterna har sett IOP-avtalet som ett medel för att utföra påverkansarbete eller opinionsbildning mot politiker. Och slutsatsen i denna uppsats är att IOP inte bidrar till ökade möjligheter att påverka politiska beslut. Respondenterna är alla överens om att de idéburna organisationernas tidigare relation till politikerna redan är etablerade och att de inte främjas av IOP-avtalet. De har tvärtom ansett det vara svårare att via IOP påverka politiska beslut. Det beror på att organisationerna tillsammans hade behövt stå bakom samma ståndpunkt och på grund av resursberoendet. Att få insatser finansierade av kommunen och samtidigt samverka med dem gör det svårare att bilda opinion eller kritisera dem. Rapportering, sammanställning och utvärdering av IOP-avtalet har skett av Social resursförvaltning och på så vis är det främst deras bild som förmedlats. Parterna är däremot överens om att de genom IOP-avtalet har

lyckats skapa gemensamma förhållningsätt och kommit närmre varandras synsätt. Detta ihop med kommunens ökade möjlighet att styra insatserna, kan ha en negativ inverkan på de idéburna organisationerna eftersom det ökar idéburna organisationers benägenhet att kompromissa med deras självständighet och särart. Båda sektorerna påtalar att IOP kan bidra till att de idéburnas självständighet och särart riskeras ifall parterna skapar alldeles för stor förståelse för varandra och skapar samsyn i olika frågor. Frågan man kan ställa sig är varför de idéburna organisationerna är positiva till IOP? Med IOP så ökar påverkansgraden till initiativ och möjlighet att få särskilda bidrag till initierat förslag på verksamhet. Tillsammans med Social resursförvaltning har de idéburna organisationerna format avtalet och i dialog med varandra utvecklat samverkan. De startade upp nya omfattande arbetsinsatser på väldigt kort tid. Via IOP har det gått att skapa samverkansformer för nya arbetsinsatser och dessutom har kommunen finansierat samtliga insatser. På så sätt har de idéburna organisationerna genom samverkansstrategi uppnått mer makt i form av resurser och legitimitet. Kommunen får genom samverkan en ökad förståelse för de idéburna organisationernas värderingar och arbetssätt, i slutändan är det dock kommunen som håller i resurserna och antagligen den idéburna sektorn som kommer att behöva anpassa sig mer.

9.3 Framtida forskning

Vad innebär det att de idéburna organisationerna är positiva till samverkan genom IOP trots att det finns en kompromiss av deras självständighet, särart och roll som motvikt till offentlig sektor? En av slutsatserna i uppsatsen har varit att sektorerna genom samverkan och kontinuerlig dialog närmat sig en samsyn kring vissa områden. Kan ökade former av samverkan mellan offentlig sektor och civilsamhället bidra till isomorfism och homogenitet? Om allt större del av föreningsbidragen gjordes om till bidrag för IOP skulle det direkt påverka de idéburna organisationernas självständighet. Föreningsbidragen ska svara mot behovet att de ska finnas idéburna organisationer och försvara existensen av organisationerna. Idéburna organisationer kan använda dessa medel med större frihet än och kommunen får inte styra deras verksamheter. Med utgångspunkt i detta så vore det intressant att i framtida forskningsstudie fokusera på vilket homogeniseringsstryck samverkansformer som IOP kan bidra till.

10 Referenser

- Almqvist, R. (2006). *New Public Management. Om konkurrenssättning, kontrakt och kontroll*. Stockholm: Liber Förlag.
- Almqvist, R., & Wällstedt, N. (2013). Managing public sector organizations: Strategic choices within changing paradigms. i R. Almqvist, & N. Wällstedt, *Management: an advanced introduction* (ss. 203-230). Lund: Studentlitteratur.
- Appelqvist, M. (2006). Mottagningens integration? Flyktingintroduktion som ett organisatorisk fält. *Current Themes in IMER Research. Number 3. Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare, Malmö University*.
- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, Karlstads kommun. (den 04 09 2013). Översyn av nämndens hantering av föreningsbidrag, revidering riktlinjer ”Bidrag till föreningar med särskild social inriktning, 18 juni 2008”. Karlstads kommun.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1979). *Kunskapssociologi: Hur individen uppfattar och utformar sin sociala verklighet*. Wahlström & Widstrand.
- Bourgon, J. (2009). Debate, The future of public administration - Serving beyond the predictable. *The Authors Journal Compilation, Public Money & Management*.
- Bräcke Diakoni. (den 05 01 2015). www.brackediakoni.se. Hämtat från www.brackediakoni.se: www.brackediakoni.se
- Czarniawska, B. (2002). *A tale of three cities : or the glocalization of city management*. Oxford: Oxford University Press.
- Czarniawska, B., & Lindberg, K. (2006). Knotting the action net, or organizing between organizations. *Scandinavian Journal of Management*, 292-306.
- Dalen, M. (2007). *Intervju som metod*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review, Vol 48*, 147-160.
- Ejvegård, R. (2003). *Vetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Eriksson-Zetterquist, U. (2009). *Institutionell teori: idéer, moden och förändring*. Malmö: Liber.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., & Styhre, A. (2006). *Organisation och organisering*. Malmö: Liber.
- Forum. (2010). *Idéburet - offentligt partnerskap. Ett koncept för samhällsutveckling*. Stockholm: Forum - För Frivilligt Socialt Arbete.
- Forum. (2013). *Ett civilsamhälle i världsklass - Samhället är större än staten och marknaden*.

- Forum. (2014). Vilket Sverige vill vi ha? - Forums förslag för ett civilsamhälle i världsklass.
- Forum, Sandberg. (2014). Idéburet offentligt partnerskap - Var finns det?
- Frälsningsarmén. (den 15 01 2015). <http://www.fralsningsarmen.se>. Hämtat från <http://www.fralsningsarmen.se>: <http://www.fralsningsarmen.se>
- Furenbäck, I. (2012). *Utveckling av samverkan. Ett deltagarorienterat aktionsforskningsprojekt inom hälso- och sjukvård*. Göteborg: Nordiska Högskolan för Folkhälsovetenskap (NHV).
- Furusten, S. (2007). *Den institutionella omvärlden - organisering bortom företagsledning och marknad*. Helsingborg: Liber AB.
- Gavelin, K. (2011). *Samverkan och påverkan. En studie av överenskommelsen mellan två kommuner och idéburna organisationer*. Stockholm: Ersta Sköndal Högskola.
- Göteborgs kyrkliga stadsmission. (den 15 01 2015). <http://stadsmissionen.org/>. Hämtat från <http://stadsmissionen.org/>: <http://stadsmissionen.org/>
- Göteborgs räddningsmission. (den 15 01 2015). <http://www.raddningsmissionen.se/>. Hämtat från <http://www.raddningsmissionen.se/>: <http://www.raddningsmissionen.se/>
- Göteborgs stad. (den 18 12 2013). *Pressmeddelande: Beslutat av Social resursnämnd 18 december 2013*. Hämtat från www.goteborg.se: http://goteborg.se/wps/portal/press-media/pressmeddelanden/pressmeddelande/Pressmeddelanden/375cf50d-0c10-4292-bb6b-c0ff72330b27!/ut/p/b1/hZFJlqpAEEXXUgugSCABGSaCmghpSacw4SAoTYIgiDSrL_4C6vyYvTh3cCMeg7IBw_FAkqEibjj2yobP-FNk8btonnH1L4dSxKvgvFE5BE7-jw6weYS8Y
- Göteborgs stad. (den 19 11 2014). *goteborg.se*. Hämtat från Pressmeddelande: Göteborgsföreningar som verkar inom det sociala området får 42 miljoner kronor i bidrag: <http://goteborg.se/wps/poc?urlile=wcm%3Apath%3Agoteborg.se%2FAktuellt%2Fec649e12-0ceb-4388-a2e2-0382b316720b&page=nyhetsarkiv.nyhet>
- Göteborgs stad, Social resursförvaltning. (den 07 10 2013). Idéburet Offentligt Partnerskap (IOP) för insatser till migrerande EU-medborgare under vintern 2013-2014. *Tjänsteutlåtande (Diarinumnummer 0420/13)*. Göteborg.
- Hartman, J. (2004). *Vetenskapligt tänkande*. Studentlitteratur.
- Hedling, E. (2013). *Forskning om det civila samhället - vid Samhällsvetenskapliga fakulteten*. Lund: Lunds Universitet.
- Idékom. (den 23 09 2014). www.idekom.org. Hämtat från Idékom - Där organisationer och Göteborgs stad möts: Överenskommelse om samverkan mellan Göteborgs stad och sektorn socail ekonomi: <http://idekom.org/wp-content/uploads/120503-002->

130_Id%C3%A9kom-%C3%B6verenskommelse-och-
%C3%A5tg%C3%A4rdsplan_web1.pdf

- Johansson, M. (2011). *I dialogens namn- idén om en överenskommelse mellan regeringen och ideella organisationer*. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Johansson, P. (2004). *I skandalens spår. Minskad legitimitet i offentlig sektor*. Göteborg: Göteborgs Universitet, Förvaltningshögskolan.
- Johansson, S. (2001). *Självständiga rörelser eller kommunala underleverantörer? Ideella organisationers roll i välfärdssystemet*. Kungälv: CEFOS, Göteborgs universitet.
- Johansson, S. (2002). *Sociala ideella organisationer – som kommunerna ser dem*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Johansson, S. (2005). *Ideella mål med offentliga medel. Förändrade förutsättningar för ideell välfärd*. Stockholm: Sober Förlag.
- Johansson, S. (2005). *Kommunalt stöd till sociala ideella organisationer - Omfattning, utveckling och former*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Klingberg, E. (den 25 10 2013). *Vårt Göteborg*. Hämtat från www.vartgoteborg.se:
http://www.vartgoteborg.se/prod/sk/vargotnu.nsf/1/ovrigt,nytt_avtal_for_hjalp_till_eu_medborgare
- Konkurrensverket. (den 28 10 2014). *Upphandlingsreglerna - en introduktion*. Stockholm. Hämtat från www.kkv.se.
- Konkurrensverket. (den 29 10 2014). *www.kkv.se*. Hämtat från <http://www.kkv.se>:
http://www.kkv.se/t/SectionStartPage____6244.aspx
- Lindberg, K. (2002). *Samverkan*. Malmö: Liber.
- Lindberg, K., & Erlingsdottir, G. (2005). Att studera översättningar. Två idéers resor i den svenska hälso- och sjukvården. *Nordiske Organisationsstudier*, Vol. 5, Nr. 3-4, s. 27-51.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 340-363.
- Norén, L. (1990). *Fallstudiens trovärdighet*. Företagsekonomiska institutionen. Göteborg: Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of Management Review*, Volume 16, 145 - 179 .
- Osborne, S. (2006). Editorial - The New Public Governance. *Public Management Review*, 377-387.

- Osborne, S. (2009). Debate: Delivering public services: Are we asking the right questions? *The Authors Journal Compilation - Public Money & Management*, 5-7.
- Pierre, J., & Sundström, G. (2009). *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber.
- Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford: OUP - Oxford University Press.
- Power, W. (1998). Learning from collaboration: Knowledge and networks in the biotechnology och pharmaceutical industries. *California Management Review*, Vol. 40, Number 3, s.228-240.
- Regeringens proposition. (den 26 11 2009). En politik för det civila samhället (2009/10:55). Stockholm.
- Social resursförvaltning, Göteborgs stad. (den 22 01 2014). Social resursnämnds riktlinjer för bidrag till organisationer inom social ekonomi. Göteborg.
- Social resursförvaltning, Göteborgs stad. (den 08 01 2015).
<http://socialutveckling.goteborg.se/>. Hämtat från Social utveckling:
<http://socialutveckling.goteborg.se/team/stod-till-social-ekonomi/det-har-gor-vi/utvecklingsmedel/>
- socialforum.se*. (den 17 12 2014). Hämtat från www.socialforum.se
- SOU 2007:037. (u.d.). *Vård med omsorg - möjligheter och hinder*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Stadsledningskontoret, Göteborgs stad. (den 24 04 2014). Idéburet Offentligt Partnerskap - juridiskt utrymme. Göteborgs stad.
- Stadsrevisionen, Göteborgs stad. (den 21 05 2013). Stöd till föreningar i Göteborgs stad.
- Statskontoret. (2004). *Bidrag till ideella organisationer - Kartläggning, analys och rekommendationer*. Stockholm.
- Suchman, M. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, Volume 20, 571 - 610.
- Sveriges Kommuner och Landsting. (Juni 2014). Dialoger och överenskommelser med civilsamhället - konkreta exempel från åtta kommuner. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting. (Januari 2015). Samverkan med utförare i upphandlingsprocessen. Stockholm.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Thompson, J. (1971). *Hur organisationer fungerar*. Stockholm: Prisma i samarbete med Sv. civilekonomföreningen.

- Thornber, A. F. (2009). *Handbok i kvalitativ analys*. Stockholm: Liber AB.
- Trost, J. (2010). *Kvalitativa intervjuer*. Lund: Studentlitteratur.
- Trädgårdh, L. (2008). Det civila samhällets karriär som vetenskapligt och politiskt begrepp i Sverige. *Tidskrift för samhällsforskning, vol:49, iss:4*, ss. 575 -591.
- Woodall, T. (2014). *Återkoppling: Mobila EU-medborgare i Göteborg*. Göteborg: Göteborgs stad, Social resursförvaltning.
- Överenskommelse om Idéburet Offentligt Partnerskap. (2013). Insatser för migrerade EU-medborgare i Göteborg. Göteborgs stad.
- Överenskommelse om Idéburet Offentligt Partnerskap. (den 01 01 2015). Insatser för migrerande EU-medborgare i Göteborg - Januari 2015 till december 2016. Göteborg: Göteborgs stad.
- Överenskommelsen. (den 24 09 2014). www.overenskommelsen.se.

10.1 Intervjuer

Bräcke Diakoni

Martin Arnlöv - direktor (den 19 11 2014)

Helene Mellström – områdeschef, natthärbärgat *Stjärnklart* (den 11 11 2014)

Frälsningsarmén

Per-Uno Åslund – verksamhetschef, dagverksamheten *Famnen* (den 5 11 2014)

Susanna Hanell – teamledare, *Famnen* (den 13 11 2014)

Göteborgs kyrkliga stadsmission

Daniella Androini – enhetschef, *Crossroads* och *Gatljuset* (den 12 11 2014)

Bernadett Pakucs – koordinator (den 19 11 2014)

Göteborgs räddningsmission

Emil Mattson – direktor (den 27 11 2014)

Social resursförvaltning, Göteborgs stad

Michael Ivarsson – förvaltningsdirektör (den 20 11 2014)

Teresa Woodall –utvecklingsledare, insatser till EU-migranter (den 19 11 2014)

Ragnhild Ekelund – enhetschef Socialjouren (den 18 11 2014)

Margita Johansson - enhetschef Uppsökarenheten (den 17 11 2014)

Lotta Lidén – enhetschef Stöd till social ekonomi (den 1 12 2014)

11 Bilagor

11.1 Bilaga 1 - Intervjuguide

1. Inledning

- Presentation av mig och mitt uppsatsarbete
- Kan du beskriva vad du jobbar med?
- Vad har du haft för roll inom IOP-avtalet och din organisation?
- Hur har ni arbetat med för stöd till EU-medborgare tidigare?
- Hur finansieras ert arbete inom IOP-avtalet?

2. Uppstart:

- Hur drogs samverkansmodellen igång? Vill du berätta hur det utvecklades? På vems initiativ?
- Hur kom ni in i bilden? Vad var din inställning till det? Vad var din organisations inställning?
- Kom de olika organisationerna in på olika sätt? Hur uppfattade du att de olika organisationernas inställning var?

3. Skillnader:

- Vad ser du för skillnad mellan detta samverkansavtal och andra former av samverkan som föreningsbidrag och upphandling?
- Vad ser du för skillnad mellan detta sätt att ge stöd till EU-medborgare och andra former av stöd till dem?

4. Samverkan

- Hur fungerar samverkan mellan organisationerna inom detta projekt? Vad har varit bra, dåligt? På vilka sätt skiljer sin själva samverkan nu med tidigare?
- Har projektet utvecklats med tiden och i så fall på vilket sätt?
- Har du ändrat er syn/uppfattning om de andra organisationerna på något sätt och märker du att de har ändrat sin syn om er organisation?
- Vad gäller inflytande, påverkan, delaktighet – hur stor påverkansgrad har ni inom er organisation fått i uppstart och utveckling av projektet? Hur stor möjlighet till påverkan har du haft?

- Skiljer sig inflytande och påverkansgrad mellan organisationerna vad gäller utveckling av arbetsuppgifter och av IOP-avtalet?
- Vad har ni fått göra eller inte göra som står med eller saknas i avtalet?
- Finns det något som förvånat dig?
- Hur var arbetsfördelningen mellan organisationerna?
- Vad kan man ändra/inte ändra på? Vad händer om fem år?

5. Övriga frågor och avslutande ord

- Har du några övriga frågor eller funderingar?
- Finns det några fler du anser att jag bör intervjua?
- Frågor om anonymitet, utskick av utkast etc.