

IDÉBURET OFFENTLIGT PARTNERSKAP – LÄRDOMAR FRÅN EN AVVECKLING, TILLITSBASERADE RELATIONER OCH JÄMFÖRELSEN MED UPPHANDLINGAR



**Ett kunskapsunderlag från följeforskning
av IOP Ensamkommande i Göteborg 2018**

Inga Narbutaité Aflaki

Karlstads Universitet

Lotta Schneider

Chalmers Tekniska Högskola

Henrik Eriksson

Chalmers Tekniska Högskola

Thomas Schneider

Jönköping University



CHALMERS



JÖNKÖPING UNIVERSITY

Idéburet offentligt partnerskap (IOP) – Lärdomar från en avveckling, tillitsbaserade relationer och jämförelsen med upphandlingar

Ett kunskapsunderlag från följeforskning av
IOP Ensamkommande i Göteborg 2018

Inga Narbutaité Aflaki, Karlstads Universitet

Lotta Schneider, Chalmers Tekniska Högskola

Henrik Eriksson, Chalmers Tekniska Högskola

Thomas Schneider, Jönköping University

Förord

Vi skulle vilja först och främst tacka alla som arbetar eller har arbetat inom ramen för IOP Ensamkommande i Göteborg. Tack för att ni har låtit oss samtala, intervjua och delta i olika forum. Tack för att ni har givit av er tid så att vi bättre har kunnat förstå vad IOP handlar om. Vi skulle också vilja rikta ett tack till de organisationerna som har finansierat denna tilläggsstudie på IOP Ensamkommande i Göteborg: Vinnova, idéburna organisationer och Göteborgs kommun.

Forskare i teamet har haft olika och kompletterande roller i följeforskningen vars underlag lagt grunden för rapporten. Inga har bidragit med teoretiska perspektiv, analyser och skrivandet. Inga har även genomfört flera intervjuer. Lotta har genomfört flera intervjuer, transkriberat intervjuer samt analyserat och skrivit. Henrik och Thomas har varit med och designat studien, utformat rapporten samt dess analys, presentation och struktur.

Inga, Lotta, Henrik och Thomas

December, 2018

Sammanfattning

Denna rapport baseras på följeforskning på ett idéburet-offentligt partnerskap (IOP) i Göteborg för mottagande av ensamkommande (IOP Ensamkommande) och är en fortsättning på den tidigare studien ”Utmaningar och framgångsfaktorer för att initiera, genomföra och anpassa ett idéburet partnerskap” (Narbutaite-Aflaki et al, 2017). IOP Ensamkommande startades strax innan migrationsvågen 2015 och fick stort genomslag för sin unika idé och organisering kring ensamkommande i samverkan mellan Göteborgs stads socialresursförvaltning och nio idéburna organisationer. Partnerskapet varade i cirka tre år och åstadkom bland annat nya samverkansrelationer och resursorganiseringsformer samt nya och komplementära tjänster. Allt för att främja ensamkommandes välmående och integration. Trots sina framgångar i arbetet med ungdomar och boendepersonal har parterna blivit tvungna att avbryta samarbetet i förtid. Givet dess omfattning, ambition och samarbetslängd är IOP Ensamkommande ett intressant fall som vi menar bidrar med viktiga insikter i och lärdomar om denna relativt nya och utforskade relationsform.

Studien består av följande delar: (1) framgångsfaktorer och utmaningar under avvecklingsfasen av ett IOP, (2) tillämpningen av principerna för tillitsbaserad styrning och ledning i IOP och (3) erfarenheter av skillnader mellan IOP och upphandlingar hos parterna i IOP Ensamkommande. Studien bygger på intervjuer och dokumentationsstudier.

Vi kan dra följande slutsatser:

(1) Framgångsfaktorer och utmaningar under avvecklingsfasen: Trots gemensama mål kan partners olikheter i ansvar och frihet gentemot politiken och den specifika målgruppen påverka partnerskapets fortlevnad. Gemensamma partnerskapserfarenheter tycktes öka parternas förståelse och intresse i att finna lösningar i kärva tider samtidigt som bristande involvering av alla berörda intressenter som är betydelsefulla för att nå partnerskapets mål, inklusive berörda kommunala förvaltningar, uppfattades försvåra det ursprungliga överenskommelsens förverkligande. IOPs fortlevnad skulle gynnas av strategiska politiska beslut på lokal såväl som nationell nivå.

(2) Principer för tillitsbaserad styrning och ledning (TBSL): IOP Ensamkommande tillämpade samtliga för TBSL kännetecknande drag, fast översatta till en partnerskapskontext. Parternas strävan att efterleva dessa principer verkade gynna partnerskapets överlevnad och framgång.

(3) IOP och upphandlingar: Vår studie visar att det finns betydande fördelar med IOP som en samverkansform jämfört med tillgängliga upphandlingsformer, däribland större möjligheter till kunskapsutbyte och lärande, delat ansvar, helhetlig bild, större flexibilitet och långsiktighet. Samtidigt kan inte ett IOP ses som en samverkansform helt utan brister. De viktigaste brister är strukturella och avser avsaknad av klara juridiska förutsättningar medan andra är kontextspecifika och kan förebyggas genom större kunskap och bättre förberedelse.

Innehåll

1	Inledning.....	8
1.1	Bakgrund.....	8
1.2	Syfte.....	9
1.3	Metod	9
2	Teoretisk referensram.....	11
2.1	Faktorer som påverkar partnerskapet.....	11
2.2	Tillitsbaserad styrning och IOP	11
2.3	IOP för- och nackdelar i relation till upphandling	14
3	Avvecklingsfasen – Partnerskapet kan inte räddas.....	17
3.1	Partnerskapets avslut: politikens eller juridikens makt?.....	17
3.1.1	Regeringens vändning i migrations- och asylpolitiken.....	17
3.1.2	Splittrad kommunal organisation.....	18
3.1.3	Minskade antal ensamkommande.....	19
3.1.4	Juridikens begränsning av kommunens handlingsutrymme.....	19
3.2	Partnerskapets organisering och dess betydelse för relationer och avslut	20
3.3	Fortsatt samverkan i andra former/upphandling?.....	23
3.3.1	Ömsesidigt ansvar i avvecklingsfrågan?.....	23
3.3.2	Övergång till andra samverkansformer	25
3.3.3	Fortsatt tilltro till IOP samverkansmodell	27
3.4	Lärdomar från avvecklingen	27
4	Tillitsbaserad styrning och ledning i IOP	30
4.1	Tillit	30
4.2	Brukarfokus/Medborgarfokus	32
4.3	Öppenhet.....	32
4.4	Stöd från partsammansatta ledningen och kommunen	33
4.5	Delegering/Handlingsutrymme	34
4.6	Samverkan/Helhetssyn.....	34
4.7	Lärande/Kunskap.....	35
4.8	Slutsats.....	36
5	IOP eller upphandling – Fördelar och nackdelar	38
5.1	Fördelar med IOP.....	38
5.1.1	Tillit, kunskapsutbyte och lärande	38
5.1.2	Brukarfokus och helhetsperspektiv.....	39
5.1.3	Långsiktighet och säkerhet.....	39
5.1.4	Delat ansvars- och risktagande	40
5.2	Fördelar och nackdelar med IOP och upphandling	41
6	Lärdomar: Hur skulle partnerskapsbrister kunna förebyggas?.....	44
6.1	Öka riskmedvetenhet och klargör villkor	44
6.2	Öka omvärldsbevakning och omförhandla regelbundet.....	44
6.3	Erbjud lagom med ekonomiska incitament och en rimlig reglering	45
6.4	Öka kunskap om IOP.....	45
6.5	Använd IOP vid ”rätt” tillfälle	45
7	Slutsatser.....	46
8	Referenser	48

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Antalet ensamkommande barn som kom till Sverige för att söka asyl ökade kraftigt under en period mellan 2014 och 2016 och var som högst under hösten 2015. För att möta efterfrågan och utveckla arbetet med ensamkommande barn och ungdomar etablerades ett idéburet–offentligt partnerskap (IOP) mellan Göteborg Stad och nio idéburna organisationer (Röda Korset, Rädda Barnen, Göteborgs Räddningsmission, Bräcke Diakoni, Individuell Människohjälp, Skyddsvärnet i Göteborg, Reningsborg, Göteborg Karriärkraft och Göteborgs kyrkliga stadsmission). Partnerskapet gick under namnet IOP Ensamkommande. Kärnan i IOP Ensamkommande var att idéburna organisationer samt Göteborgs Stad tillsammans utvecklade ett samlat mottagande av ensamkommande barn och ungdomar. Fokus låg på att förbättra både omhändertagandet och integrationen av denna utsatta målgrupp genom boenden och mervärdesinsatser. Det övergripande syftet med IOP som samverkansform i Göteborg var att bidra till att skapa ett långsiktigt hållbart Göteborg genom att stärka samspelet mellan den offentliga sektorn och den idéburna sektorn. Vidare var målet att utveckla möjligheterna för den idéburna sektorn att utgöra en viktig aktör inom välfärdsutveckling.

IOP Ensamkommande samt dess politiska och institutionella kontext erbjuder en utmärkt möjlighet att studera partnerskapet. I vår tidigare studie (Narbutaité Aflaki, Eriksson, & Schneider, 2017) identifierade vi utmaningar och framgångsfaktorer för att initiera, genomföra och anpassa ett IOP. Denna studie studerar partnerskapets avvecklingsfas under 2018 för att bidra till bättre förståelse av samverkansmodellens hållbarhet och värde för dess parter. Detta är särskilt aktuellt i en kontext där partnerskap som modell för sociala satsningar främst bygger på lokala drivkrafter och politisk vilja, snarare än gynnsamma juridiska förutsättningar.

1.2 Syfte

Denna studie har följande syften:

1. Att undersöka betydelsen av partnerskaprelationer i IOP Ensamkommande i dess avslutningsfas, hur själva avslutet har påverkat deltagande organisationer samt betydelsen av avslutet för partnerskapsrelationerna mellan parterna i framtiden.
2. Att undersöka om och hur principerna för tillitsbaserad styrning och ledning (TBSL) framtagen av Tillitsdelegationen (Bringselius 2017; SOU 2018:38; SOU 2018:47) återfinns i partnerskapsrelationerna i IOP Ensamkommande.
3. Att studera hur deltagande organisationerna i IOP Ensamkommande upplever dess för- och nackdelar i jämförelse med andra sedvanliga samverkansformer i välfärdsfrågor mellan offentliga och idéburna aktörer, framförallt upphandling¹ eller verksamhetsbidrag.

Rapporten är ett kunskapsstöd för framtida IOP eller liknande arrangemang, inte minst genom att ta fram kunskap om principer som speglar IOP som samverkansform, partnerskapets upplevda för- och nackdelar jämfört med andra relationsformer i välfärdsproduktion (främst upphandling) samt hur erfarenhet av partnerskap kan påverka tilliten och framtida relationer med varandra.

1.3 Metod

Analysen bygger på dokumentstudier (mötesprotokoll) samt intervjuer och samtal med personer verksamma inom ramen för IOP Ensamkommande. Totalt har 11 intervjuer genomförts med nyckelpersoner från både idéburna organisationer och kommunen, som representerar den strategiska beslutsnivån (styrgruppen) samt den operativa beslutsnivån (samverkansgruppen). Genom att intervjua personer från båda huvudparter (idéburna organisationer och kommunen) samt från den strategiska och operativa beslutsnivån över en längre tid, och utifrån samma frågemall, har vi försökt säkerställa att vi förstått partnerskapets betydelse samt partnerskapets upplevda för- och nackdelar.

Fokus för intervjuerna låg på partnerskapsrelationer och dess betydelse, exempelvis hur partnerskapets erfarenhet och avslut har påverkat tilliten och framtida relationer med varandra. Fokus låg även på hur man från olika partners perspektiv såg på ett IOP överenskommelse

¹ Partnerskaps aktörer refererar här oftast men inte uteslutande till direktupphandling och ramavtal som de upphandlingsformer de har mest erfarenhet av.

som samverkansform överlag, med dess för- och nackdelar och i jämförelse mot andra dominerande avtalsformer för välfärdstjänster. Alla intervjuer transkriberades och analyserades därefter utifrån följande gemensamma teman: upplevelsen av partnerskap, partnerskapsrelationer (även i jämförelse med Tillitsdelegationens föreslagna tankemodell om tillitsbaserad styrning och ledning), samt partnerskapets för- och nackdelar i jämförelse med andra samverkansformer, dock främst upphandling.

2 Teoretisk referensram

Studiens tre olika empiriska frågor behöver stöd i var sitt teoretiskt ramverk för att fördjupa analys och tolkning av resultatet. Detta avsnitt introducerar kort de valda teoretiska ramverken.

2.1 Faktorer som påverkar partnerskapet

Varför fick det initialt så framgångsrika partnerskapet avslutas så abrupt redan tre år efter sin första överenskommelse? Handlar det om externa eller interna faktorer eller både och? Enligt nätverksteorin (Adam och Kriesi, 2007) kan både externa och interna faktorer spela in för utfallet i samverkansnätverk, eller som här i ett IOP. Alltså kan, förutom de förändrade politiska omständigheterna, viss förklaring sökas i partnerskapets relationer och struktur. Faktorer som makt i relationer, konfliktgrad och aktörernas fortsatta beroende av varandra kan ge viss förklaring. Exempelvis när maktrelationer blir mer asymmetriska, kan även behovet av samarbete minska. I vår analys fokuserar vi särskilt på strukturer och relationer, inte minst i den partsammansatta styrgruppen.

2.2 Tillitsbaserad styrning och IOP

Under de senaste decennierna har den kommunala tjänsteorganiseringen och styrningen i Sverige genomgått ett antal trender som resulterat i så kallad institutionell förändring (Montin, 2016), och som i sin tur påverkar kommunernas roll och verktyg för välfärdsorganisering. Den hierarkiskt organiserade styrningskedjan med relativ stor grad av processtyrning har under de senaste decennierna kompletterats med och delvis ersatts av en marknadslogik. Styrningen har i marknadsmodellen, även kallad New Public Management (NPM), anpassats för att uppnå ekonomisk effektivitet och tydligare organisatoriska processer samt enklare men också begränsad politisk kontroll av förväntade resultat (Granberg & Montin, 2013). På så sätt har styrningen av välfärden hamnat i händerna på färre och nya aktörer, inte minst den nya professionen av upphandlingsadministratörer. Politikens och den offentliga sektorns roll gentemot externa välfärdsaktörer har därmed alltmer distanserat sig från själva tjänsteutformnings- och genomförandeprocessen och har i allt större utsträckning kommit att bygga på granskning av resultat hos utföraren.

Det finns argument för att sådan styrning ger uttryck för misstroende, eller avsaknad av tillit, till de utförande organisationerna och professionerna vilket är ett relativt främmande inslag inom den svenska förvaltningen med dess historiskt starka samförståndskultur (Montin, 2015). Enligt Stig Montin (2015) kännetecknas misstrobaserad styrning enligt marknadsmodell av följande: (1) En klar distinktion mellan beställare och utförare; (2) Att uppdraget regleras

av beställaren mycket preciserat i ett kontrakt; (3) Beställaren misstror utföraren och utför kontinuerlig kontroll (genom granskning, bestraffning eller belöning); (4) Utföraren satsar på i förväg preciserade uppgifter och mått; (5) Det i förväg konkretiserade och mätbara blir viktigast och därmed styrande för verksamhetsbedömning och utveckling.

Den misstrobaserade styrningstrenden har framförallt uppmärksammats i vertikala relationer *mellan* regeringen och kommuner (Montin, 2016; 2015), men trenden har även avspeglats *inom* offentliga sektorns organisationer (mellan ledningen och professionella utförare) (SOU 2018:38) och inom upphandling av tjänster från privata aktörer.

Både auktoritativ styrningsmodell och marknadsstyrningsmodell, som kännetecknas av hierarkiska och misstrobaserade relationer mellan tjänsteproducerande och ansvariga aktörer, har visat sig ha sina begränsningar. Dessa begränsningar har uppmärksammats när det gäller helhetstänkande, tjänsteanpassning och samordning kring mer komplexa och behovssammansatta samhällsgrupper, exempelvis nyanlända ensamkommande eller sjuka med multipla diagnoser och behandlingsformer. Den hierarkiska styrningen har kritiserats för dess överbyråkratisering och bristande förmåga till att anpassa tjänster efter behov hos de brukargrupper dessa är till för (SOU 2018:47). Medan marknadslogiken i välfärdstjänster har kritiserats för dess alltför stora fokus på kostnadseffektivisering på bekostnad av professionernas eget omdöme och etik samt brukarinflytande i tjänsteutformningen och verksamhetsutveckling (Socialstyrelsen, 2008; SOU 2018:47).

“Det har blivit viktigare att hålla tiden och budgeten än att ge värdig vård och omsorg (...) Ekonomin har åsidosatt etiken.” (Socialstyrelsen, 2008:8).

På senare tid har misstrobaserade styrningsmodeller fått en allt starkare konkurrens från mer interaktiv och tillitsbaserad styrning som bygger på samverkanslogik mellan berörda tjänsteaktörer genom mjukare styrning (riktlinjer, standarder, råd) för att bättre möta brukares behov. Denna trend både beskrivs, analyseras och befrämjas inom så kallad New Public Governance litteratur inom vilken det finns en föreställning om att styrning bäst sker genom öppna samtal och professionella nätverk (Montin, 2016; Pollitt & Bouckaert 2011). Tillitsbaserad styrning, mellan den styrande och utförande enhet inom den offentliga styrningskedjan, innebär att man har mindre benägenhet att ifrågasätta och kontrollera om utföraren - kommunal, privat eller idéburen - gör som förväntas av denne. I en tilltrobaserad styrning antas det finnas en samsyn kring hur olika samhällsproblem skall bemötas och hur olika verksamheter skall bedrivas samt förtroende för professioner i människonära tjänster (Montin, 2016).

Som ett led i denna riktning har den svenska regeringen år 2016 tillsatt en Tillitsdelegation med uppdrag att utveckla nya styrmodeller mer anpassade till kollektivt samskapande och innovationsarbete i offentligt finansierade välfärdstjänster. Allt detta för att uppnå mer effektiva offentliga verksamheter och större nytta för medborgarna. Beslutet var ett steg i riktning mot införandet av en omfattande reform inom offentlig sektor som regeringen valt att kalla

för Tillitsreformen. Den problembild som uppställs med nuvarande styrning grundas i huvudsak i den kritiken som anges ovan.

I juni 2018 lade Tillitsdelegationen fram sitt betänkande (SOU 2018:38, s. 67ff; SOU 2018:47) där man, med grund i nio analyserade pilotverksamheter, föreslår en modell för tillitsbaserad styrning och ledning (TBSL) med följande sju principer:

1. *Tillit*: Sträva efter att som utgångspunkt välja att lita på dem du samarbetar med och ha positiva förväntningar
2. *Brukarfokus/Medborgarfokus*: Sätt medborgarens upplevelse och kunskap i fokus och försök förstå vad medborgaren sätter värde på.
3. *Samverkan/Helhetssyn*: Uppmuntra alla i styrkedjan att aktivt och gemensamt ta ansvar för helheten och samverka över gränser.
4. *Delegering/Handlingsutrymme*: Delegera handlingsutrymme och välkomna medbestämmande, men var också tydlig kring vem som har mandat att göra vad och skapa goda förutsättningar för medarbetarna att klara sitt uppdrag.
5. *Stöd*: Säkerställ ett verksamhetsnära och kvalificerat professionellt, administrativt och psykosocialt stöd i kärnverksamheten.
6. *Kunskap*: Premiera kunskapsutveckling, lärande och en praktik baserad på vetenskap och beprövad erfarenhet.
7. *Öppenhet*: Sträva efter öppenhet genom att dela information, välkomna olikfärdigheter och respektera kritik.

Tillitsdelegationens slutsats är att "goda prestationer kräver inte alltid mer styrning" utan "(d)et kan snarare krävas mindre styrning och att man i stället aktivt verkar för att skapa förutsättningar och handlingsutrymme för lokalt anpassade lösningar i kärnverksamheter" (SOU 2018:38, s.63). Man menar på att dessa förutsättningar skall skapas genom organisationskulturen, styrning och organisering vilka i sin tur skall återspegla de sju angivna principerna.

Vi har i denna studie varit nyfikna på om Tillitsdelegationens föreslagna huvudprinciper för mer tillitsbaserad styrning också lämpar sig på styrning av ett IOP.² IOP är en av de senaste modellerna för samverkan mellan den offentliga och idéburna sektorn i Sverige i strävan att finna nya angreppssätt i svårlösliga sociala utmaningar med grund i samverkan och gemensamt ansvarstagande (Narbutaite-Aflaki et al, 2017; Narbutaite-Aflaki, kommande). Om det skulle visa sig att de styrningsprinciper som TBSL förespråkar mestadels stämmer in på vårt studerade IOP, kan det då betyda att man kan förvänta sig att det även ökar chanser för mer kvalitativa och ändamålsenliga välfärdstjänster?

² Vi har utgått från de sju principerna och hur de formulerades av Louise Bringselius i en rapport från 2017 (Tillitsbaserad styrning - ett ramverk); men den nyaste formuleringen i SOU 2018:47 principiellt överensstämmer med den beskrivningen.

Innan vi går in på analysen av IOP Ensamkommande ur ett tillitsbaserat styrningsperspektiv behöver vi klargöra vår användning av begrepp tillit och förtroende. Vissa författare tenderar att särskilja begrepp *tillit* och *förtroende* där det första relaterar till relationer mellan individer, och det senare – mellan organisationer och system (Fransson, 2012). Förtroende uttrycker således en institutionaliserad tillit, till exempel för professioner och mellan sektorer eller organisationer (mellan offentlig och idéburen sektor, mellan röst- och serviceorganisationer inom civilsamhället).

I styrningssammanhang kan man även skilja på tilltro- och misstrobaserad styrning. Montin (2016) använder *tilltro* för att beteckna sådan relation mellan individer, organisationer och institutioner som påverkar interaktionen på ett stödjande sätt. Misstro betyder istället att aktörer inte riktigt litar på varandra, till exempel när överordnade myndigheter inte litar på att underordnade enheter gör det man kommit överens om (Bouckaert 2012 i Montin, 2016). Vi tolkar det som att *tilltro* antyder både tillit och förtroende i samverkansrelationer och styrning i välfärdssektorn.

2.3 IOP för- och nackdelar i relation till upphandling

Kommunernas ökade beroende av marknadstänket och marknadspraktiker under de senaste decennierna sägs ha bidragit till ett relativt begränsat spektrum av samverkansformer som erbjudits civilsamhällets organisationer inom välfärdssektorn trots deras önskan att bidra i olika samhällsutmaningar (Montin, 2016; Lundström och Wijkström, 2012; Sivesind, 2013). Sedan 2012 har dock en ny samverkansform börjat få spridning i Sverige under namnet idéburet offentligt partnerskap (IOP). Enligt ett av dess förespråkare, Forum för idéburna organisationer med socialt syfte, är IOP en samverkansform som är ämnat att gynna idéburna organisationer samt värna om tjänstekvalitet. I denna studie har vi varit nyfikna på hur partnerskapets för- och nackdelar upplevs i relation till upphandling. Nedan anges i korta drag ett analytiskt perspektiv på upphandling och partnerskap.

Forskning om upphandling visar att denna kontraktsmodell initialt var påtänkt att öppna möjligheter för fler leverantörer, dock i första hand de som ger mest för minst pengar (Furusten, 2015). Fördelar med modellen anses vara en mer renodlad roll för den offentliga sektorn genom att sätta mål, formulera och beställa en efterfrågad tjänst samt kontrollera det slutliga resultatet (Granberg och Montin, 2013). Dess nackdelar anses ligga i offentliga aktörers begränsade insyn i välfärdsproduktionen samt svårigheter förknippade med att säkerställa dess kvalitet enbart genom att ställa villkor för upphandlingskontrakt och dess efterkontroll (Furusten, 2015; Granberg och Montin, 2013).

Huruvida de av svenska kommuner praktiserade upphandlingsmodeller är lämpade för idé-

burna organisationer som välfärdsaktörer, är en komplex fråga och kunskapen verkar fortfarande bristfällig. Man har bland annat lyft fram att kontraktsformen³ även i svensk praxis kan vara sämre anpassad för att tillvarata idéburnas särart, inklusive dess specifika värdegrund, socialt kapital och frivilligas bidrag (Fyrberg Yngfalk & Hvenmark, 2014, Sivesind, 2013; Wijkström, 2012) och därmed dess mervärden. Vidare framgår det av forskningen i Sverige och utomlands att samverkan som bygger på marknadslogik kan bidra till att civilsamhällets organisationer byråkratiseras, samt att deras autonomi, demokratiserande roll samt innovationspotential minskar (Salamon and Toepler, 2015; Bode and Brandsen, 2014; Trädgård, 2012). Detta tyder på att det kan finnas viktiga utmaningar med upphandling som en mer misstrobaserad relationsform (Montin, 2016) i komplexa välfärdsfrågor som kräver nytänkande, kreativitet, flexibilitet, snabba lösningar och ett helhetsperspektiv.

Kan IOP erbjuda en mer fruktbar styrningsform mellan den offentliga och idéburna sektorn, vilket efterfrågas både i Sverige och på vissa håll utomlands? Och i så fall när och hur? Kan vi se några belägg för att mer tillitsbaserad styrning är det som ökar partnerskapets värde, för både idéburna organisationer och brukare, i jämförelse med de andra kontraktsformerna som praktiseras i kommunal välfärdsorganisering?

Forskarna Lester Salamon och Stefan Toepler (2015) driver en tes att samverkan mellan civilsamhällets organisationer och staten/offentlig sektor är meningsfull dels för att dessa sektorer är kompatibla ock komplementära (där den ena är svagare så är den andra starkare) samt för att bägge sidor har något att vinna på ett samarbete. Civilsamhällets organisationer är exempelvis kända för ett högt engagemang och snabb mobilisering av högkvalitativ respons på gemensamma samhällsutmaningar. Där är den centraliserade och byråkratiserade staten inte lika flexibel och kräver ofta mer tid och resurser för att reagera å allmänhetens bästa. Statens styrka ses däremot vara finansiell kapacitet, likabehandling genom exempelvis gemensamma kvalitetskrav och allmänna rättigheter för bredare grupper.

Det som teoretiskt krävs för att samarbetet skall bli fruktbart är bland annat att offentliga aktörer utgår från en samverkanslogik och anpassar sin styrning efter de idéburna organisationers förutsättningar. Samt att de ger idéburna aktörer större roll och mandat i utformningen av partnerskapets villkor och innehåll (Salamon & Toepler, 2015). Antagandets praktiska betydelse har kunnat bekräftas i vår tidigare studie om IOP Ensamkommandes tidiga faser (Narbutaité-Aflaki, *et al* 2017; Narbutaité-Aflaki, kommande). Än så länge vet vi dock för lite om vilka specifika relations- och kvalitetsfördelar bägge sidorna kan uppleva med ett IOP. Samt

³ Möjligen med undantag för direktupphandlingar som ibland möjliggör hänsyn till idéburnas specifika mervärden (SOU 2016:13).

vilka möjliga brister som kan uppstå i ett partnerskap, inte minst i relation till andra samverkanslogiker och då särskilt upphandlingar.

3 Avecklingsfasen

– Partnerskapet kan inte räddas

”Det är grått, liksom över, att man inte får fortsätta och jobba med nånting som man tycker har funkat bra och som hjälper ungdomar.” (Idéburen organisation)

Överenskommelsen om IOP Ensamkommande tecknades i maj 2015 mellan initialt sju idéburna organisationer och Göteborgs stads Social resursförvaltning (SRF). Syftet var att snabbt erbjuda ett kvalitativt och sammanhållet mottagande för ensamkommande barn och ungdomar i Göteborg som ett komplement till befintliga tjänster i kommunens egen regi. IOP Ensamkommande varade i drygt tre år istället för sin planerade långsiktiga samverkan för att möta det ständiga behovet man trodde skulle finnas. Nedan reflekterar vi kring de faktorer som främst bidragit till partnerskapets ganska abrupta avslut och dess effekter för parterna. Vi är även intresserade av bägge parternas ansvar och agerande för att förhindra eller fördröja avvecklingen, samt vad avslutet har betytt för tilliten till IOP som samverkansform.

3.1 Partnerskapets avslut: politikens eller juridikens makt?

Varför fick detta ambitiösa IOP med flera uppskattade insatser för ensamkommande ungdomar avslutas? Vi finner fyra huvudsakliga skäl till att partnerskapet inte kunde räddas: (1) regeringens vändning i migrations- och asylpolitiken, (2) splittrad kommunal organisation, (3) minskat antal ensamkommande och (4) juridikens begränsning av kommunens handlingsutrymme.

3.1.1 Regeringens vändning i migrations- och asylpolitiken

Som antytts i vår tidigare rapport (Narbutaite Aflaki, *et al* 2017), har *statens* hantering av migrations- och asylfrågor under den här tiden tjänat som den, i särklass, viktigaste faktorn för partnerskapets ganska dramatiska avslut. Dels deras agerande under migrationskrisen 2015 och, något år senare, dess drastiska vändning i asylpolitiken, men även deras förda politik för mottagande och integration av ensamkommande barn och ungdomar i stort.

Vid migrationskrisens utbrott har regeringen styrt mottagandet av ensamkommande med ekonomiska styrinstrument och regelverk. Bland annat fortsatte regeringen hårdreglera boendetjänster för ensamkommande utifrån gällande lagstiftning för socialtjänsten samt exempelvis hem för vård och boende (HVB). Detta innebar att den standarden som normalt gällde HVB för svenska ungdomar bedömdes även vara nödvändig i det initialt kaosartade mottagan-

det. Samtidigt införde regeringen tvångsfördelning av nyanlända ensamkommande till kommunerna genom deras nya politik baserat på "delat ansvar". För att kompensera de hårda kraven på HVB-boenden samt tvångsfördelningen erbjöd staten initialt relativt generösa ersättningar till kommunerna under migrationsvågen. Avsiktligt eller ej, lockade denna då gällande kompensationspolitik, på grund av bristande kommunal kapacitet, både kommersiella och idéburna aktörer. IOP Ensamkommande ingicks under relativt gynnsamma ekonomiska förutsättningar och med en långsiktig samarbetsambition. När regeringen sedan i slutet av 2016 (ca 1,5 år in i partnerskapet) meddelade om viktiga förändringar i sina styrinstrument – man skulle övergå till mindre kostsam och mindre kravställd mottagandepolitik för ensamkommande – drabbade detta både kommunerna och deras samarbetspartners likväl som IOP Ensamkommande.

I den nya nationella politiken ändrades synen på ensamkommande barn och ungdomar från att behandlas som en utsatt grupp i behov av kvalitativ omsorg, till att bedömes som en mindre behövande grupp, framförallt de i åldersgruppen 16 – 18 år. Man ansåg att de befintliga boende- och omsorgsformerna, framförallt HVB, var mindre passande för denna målgrupps behov samt onödigt dyra. Nu ville regeringen få kommuner att övergå till mer förenklade omsorgs- och boendeformer med mindre personal och lägre kostnad (SFS, 2017:193). På kort tid ställde regeringen även om sin asylpolitik från den mest generösa i EU till att lägga sig på EU:s miniminivå. Detta innebar bl.a. strikta gränskontroller samt ändringar i utlänningslagen som i princip omöjliggjorde för asylsökande att få permanent uppehållstillstånd, åtminstone under de första åren i det nya landet (SFS 2016:752).

3.1.2 Splittrad kommunal organisation

Samtidigt som staten sänkte sina ersättningar för ensamkommandes mottagande till kommunerna, fick SRF i Göteborgs kommun en ny roll i kommunen med minskad egen budget och minskat ansvar för placering av ensamkommande. Eftersom SRF var kommunens part i IOP Ensamkommande förändrades förutsättningarna för partnerskapet radikalt. Genom denna omorganisation försattes SRF i en stark beroendeställning gentemot de 11 stadsdelarnas förvaltningar och nämnder. Detta då SRF inte längre hade någon egen budget att betala för boende- och omsorgstjänster för ensamkommande i enlighet med, den vid årsskiftet 2016/2017 omförhandlade, IOP överenskommelsen. Statens sänkning av ersättningar medförde att stadsdelarna (som nu hade återtagit budgetansvar för ensamkommande) hade intresserade i att få ner kostnaderna för boende- och omsorgstjänster. Detta främst genom att upphandla (genom ramavtal) enklare stödboendeformer. Den ersättning som påbjöds av staten för stödboenden var nu betydligt lägre än för HVB. Även ersättning för placering i ett HVB sänktes. För de idéburna aktörerna inom partnerskapet sågs omställningen till stödboenden inte som ett attraktivt alternativ, varken ur ett kvalitets- eller kostnadsperspektiv. Där menar kommunen

att idéburna aktörers brist på större följsamhet mot kommunens förslag att ytterligare sänka ersättningar, var en av de bidragande faktorerna för avslutandet av IOP Ensamkommande.

Organisationerna upplevde en stark besvikelse gentemot stadsdelarna då dessa "inte var ett dugg intresserade" av IOP och dess fördelar. De var heller inte villiga att betala för dess tjänster eller behålla partnerskapet ens i mindre omfattning genom att fortsätta anvisa ensamkommande.⁴ En representant från kommunen menar att man rimligtvis hade kunnat försöka "tvinga stadsdelarna att använda de boendena" för ensamkommande som anvisades till kommunen, om "stadsdirektören pekat med hela handen och sagt att "jojojo, men nu är det här så att säga in-house lösning som man kan likställa med egna boendeplatser"". Men det kunde inte hjälpa i längden "för det fanns ju inga barn att placera", vilket var en av följderna av regeringens skärpta asyllagstiftning.

3.1.3 Minskade antal ensamkommande

Den påtagliga minskningen av ensamkommande i kommunen, i kombination med en uppfattad ovilja hos stadsdelarna att tilldela de kvarstående ungdomarna till IOP, resulterade i många tomma platser i partnerskapsboenden som dessutom fortsatte att bekostas av kommunen trots att det ansågs som en dyr affär. Stadsdelarna tillsköt SRF de av staten fastställda ersättningar och SRF stod för den överenskomna mellanskillnaden (ca 300 kr dagligen per plats). Det bör tilläggas att i brist på barn och resurser började SRF omställningen med att först lägga ner 9 eller "de flesta" av sina egna boenden. Sedan menade man att det var partnerskapets tur att anpassa sig till kommunens nya villkor och det minskade behovet.

Från idéburna organisationers sida däremot utgick man ifrån att deras boendetjänster och mervärden fortfarande behövdes, om än i nedbantad tappning och i form av enklare stödboenden. Detta efter omförhandlingen av partnerskapets överenskommelse 2017 samt utifrån kontinuerlig dialog med SRF. Med detta som grund, och utifrån fortsatt tro på partnerskapets fördelar för målgruppen, fortsatte de idéburna i solidaritetsanda diskutera hur en sådan omställning kunde se ut och vilka organisationer som skulle fortsätta erbjuda dessa tjänster så länge kommunens behov kvarstod.

3.1.4 Juridikens begränsning av kommunens handlingsutrymme

Ytterligare ett skäl till att IOP avslutades var enligt intervjuerna kommunens rädsla kring huruvida IOP var rätt utifrån ett konkurrensperspektiv. Representanter för idéburna aktörer har uttryckt att de uppfattat den rädslan samt antytts av kommunen själva att Konkurrensverket haft ett öga på dem.

⁴ Som en parentes bör nämnas att två av stadsdelarna i Göteborg har tecknat enskilda IOP-avtal angående ensamkommande med en idéburen organisation från partnerskapet.

”Men det här (IOP Ensamkommande) är ju lite på gränsen till vad som behöver upphandlas. (Kommunen)”

”Och vi är ju granskade av Konkurrensverket för de har inte riktigt släppt den frågan om vi har gjort rätt eller fel att teckna IOP kring ensamkommande.” (Kommunen)

Senare, när det stod klart att antalet ensamkommande var för liten som underlag för att behålla partnerskapet, började man tillsammans med kommunen diskutera en möjlig anpassning av IOP Ensamkommande till en annan social målgrupp i behov av stöd. Exempelvis hemlösa barnfamiljer eller ungdomar med missbruksproblem som båda låg under kommunens ansvar. I bägge fall övervägde men hindrades SRF i Göteborgs stad från att fortsätta samverka i ett IOP efter att man insåg att liknande verksamheter, där boendetjänster med eller utan mervärdesinsatser ingick, skedde genom upphandlingar av ramavtal. Detta ledde till att IOP som modell inte ansågs vara lämpad på grund av att marknadssituation och konkurrensregler redan var introducerade för dessa tjänster. Kommunen tycktes inte vilja riskera tvister med marknadsaktörer och Konkurrensverket, delvis på grund av tidigare granskningar av kommunens förfarande med upphandlingar av boenden för ensamkommande från privata aktörer, och delvis Konkurrensverkets tvist med Alingsås kommun om IOP's legalitet.

Detta bidrog till att man från kommunens sida trots positiva erfarenheter av flera IOP inte ville överföra IOP tänket med mervärdesinsatser och helhetsgrepp till andra sociala målgrupper som exempelvis ungdomar med missbruksproblem.

3.2 Partnerskapets organisering och dess betydelse för relationer och avslut

Förutom de ovan nämnda orsakerna kan partnerskapets avslut delvis förklaras med brister i partnerskapets *interna organisering* samt bristande *representativitet* och *kontinuitet*.

Som vi noterat tidigare (Narbutaite Aflaki *et al*, 2017), präglades partnerskapets tidiga faser av relativt jämbördiga och samspelade relationer mellan de idéburna aktörerna och den kommunala parten (SRF). I styrningen av boendelösningar, såsom HVB samt mer självständiga boenden, hade dock SRF visst maktövertag då de stod som huvudfinansiär och tillsynsaktör för de boendeformerna. När regeringen skärpte sin asyllagstiftning och drog ner på kvalitetskrav och ersättningar för mottagandet av ensamkommande fick kommunen stå för de merkostnader som den omförhandlade IOP överenskommelsen innebar. Detta gjorde att kommunen fick ännu mer makt gentemot de idéburna aktörerna i partnerskapet då interna avvägningar behövde göras på SRF kring IOP's fortsättning. Trots den initiala samsynen med de idéburna blev

nu den ekonomiska bördan så påtaglig att diskussioner kring den långsiktiga socioekonomiska nyttan i relation till kommunens resurser, och därmed IOP's framtid, fördes.

Den interna omorganiseringen i kommunens administration som sedan gjordes var också en viktig kontextuell faktor i avslutet av IOP. Vid omorganiseringen miste SRF sitt budget- och placeringsansvar för ensamkommande, vilket istället gick till de enskilda (10 st) stadsdelarnas nämnder i Göteborg. Dessa förändringar skapade betydande maktobalans mellan den kommunala IOP-partnern SRF och stadsdelarna vilka formellt inte ingått någon överenskommelse. Stadsdelarna ville inte kännas vid partnerskapets mål och samarbete, särskilt inte när kostnaderna för att behålla detta verkade betungande. När maktrelationer, som i det här fallet, blir mer *asymmetriska*, kan, Enligt Adam och Kriesi (2007), även behovet av samarbete minska. Relationer kan övergå från samsyn till förhandlingar och vidare till den resursmäktiga partners övertag och ibland även dominans, vilket också var den gradvisa utvecklingen i IOP, enligt de idéburna aktörers upplevelser. Den viktigaste konflikten i partnerskapet som bidrog till dess avveckling gällde dock inte relationerna mellan SRF och idéburna, utan internt inom kommunens egna strukturer, mellan SRF och de olika stadsdelarnas nämnder och administrationer.

Det ointresse till partnerskapet som stadsdelarna visade efter omorganiseringen, hade eventuellt kunnat undvikas om de funnits representerade i partnerskapet från start. Det faktum att kommunen lät en enskild, om än central, avdelning som SRF att ensam representera kommunen och dess ansvarstagande i partnerskapet, resulterade i slutändan i att stadsdelarna saknade insyn i och förståelse för IOP och dess omförhandlade villkor. Det som i början kunde ses som en onödig fördröjning av den snabba utvecklingen, genom att förankra IOP idén hos stadsdelarna och inkludera dem i de strategiska samverkansstrukturerna, har i efterhand blivit ett hinder för dialog om partnerskapets fortsättning. Det försvårade även möjligheten för stadsdelarna att kunna ta över partnerskapet efter kommunens omorganisering. Den bristande förankringen har haft mer inverkan på *hur* avslutet skedde – snarare än *att* det tidiga avslutet blev av.

Denna ensidiga kommunrepresentation i partnerskapet har efter kommunens omorganisering lett till stor förvirring hos de idéburna aktörerna som hade svårt att acceptera och förstå argumentet att stadsdelarna inte var en del av partnerskapet och därför inte behövde placera ungdomar på deras boenden. För de idéburna aktörerna var bilden att de ingått en överenskommelse med staden och inte med enskilda avdelningar eller personer. Kommunrepresentanter menar dock att denna typ av avtal inte går att flytta över på en annan kommunal part om denne inte är intresserad. Inte ens med hjälp av styrningen från förvaltningsledningen.

Oklarheter i denna fråga⁵ verkar ha bidragit till att partnerskapet inte kunde flyttas över till stadsdelarna efter att de fick överta placeringsansvaret.

Efter omorganiseringen, då SRFs roll i mottagandet minskade, kände sig dess representanter maktlösa och fick då finna sig i en typisk utförarroll gentemot stadsdelarna, genom att bland annat avveckla egna HVB verksamheter för ensamkommande. Omorganiseringen innebar också att de kommunanställda som haft stor kännedom och känsla för IOP nu försvann ur samarbetet, vilket uppfattades som ett hårt slag mot partnerskapets möjlighet att leva upp till de omförhandlade villkoren. De intervjuade idéburna aktörerna ser gärna att SRF skulle tillåts ha ett fortsatt ansvar för både placeringen och ersättningen av partnerskapets tjänster. När ansvaret gick över till stadsdelarna bröts även kontinuiteten i relationer och både kännedom om, och tillit till, IOP blev lidande. Man kan samtidigt ifrågasätta om det verkligen var tilliten till partnerskapet som saknades hos stadsdelarna, eller snarare att stadsdelarnas socialsekreterare och administrativ personal var pressade av den dystra ekonomiska verkligheten som knappast medgav något utrymme.

Omorganiseringen bidrog även till att interna problem – bristande tillit, samsyn och sammanhållning mellan SRF och stadsdelarna synliggjordes.

“Göteborgs stads förmåga att hantera och samarbetet mellan stadsdelar och social resurs är en katastrof. (...). Rent organisatoriskt. Och att alla stadsdelar drar åt varsitt håll och hur de ska hantera det med självbestämmande och ändå få det att hänga ihop i den här stan, jag förstår inte hur det ska gå till.” (Idéburen organisation)

“Vi pratade med stadsdelarna om att nu är detta på gång, men det var ingen som var intresserad och det är ingen som kan säga att ni måste. Och stadsdelarna sa liksom ”avveckla, vi vill inte ha det. Säg upp avtalet”. Det var vad stadsdelarna sa.” (Kommunen)

“Det ena tror jag är att stadsdelarna inte är överens sinsemellan. De kan aldrig komma överens om nånting, det händer aldrig. Och det var ju det som var alternativet. Och en enskild stadsdel var inte intresserad av att gå in i hela avtalet.” (Kommunen)

Stadsdelarnas och SRFs delade åsikter om behovet av ett partnerskap med de idéburna aktörerna samt mottagandet av ensamkommande som helhet, visar på ökad kommunal fragmentering och därmed även *konfliktgrad* i partnerskapet. Då stadsdelarna varken tillfrågades eller involverades vid partnerskapets tillkomst samt arbetssätt, saknades nödvändig ömsesidig tillit

⁵ Från idéburnas sida hade man förväntningar på att staden tar hand om överenskommelsen medan socialresursförvaltningen förväntade sig att idéburna själva skall söka efter lösningar genom egna kontakter med stadsdelarna.

för en fortsättning. Även förtroendet till de idéburna aktörernas förmåga att bidra i mottagandet och integration av ensamkommande i linje med kommunens sociala syften, var därmed lågt. Partners är samstämmiga om att hela kommunen, med samtliga stadsdelar, borde ha representerats i partnerskapet från början. Detta hade förhoppningsvis minskat på spänningarna mellan SRF och stadsdelarna under hela migrationskrisen.

Sammanfattningsvis kan sägas att IOP Ensamkommande påverkades negativt då dess ekonomiska förutsättningar ändrades, i alla fall på kort sikt, samt för att IOP's viktigaste värde, dess sociala hållbarhet, åsidosattes på grund av kommunens omorganisering och interna spänningar. Samtidigt finns hos de idéburna aktörerna en stor förståelse för sin kommunala partner. De idéburna aktörerna uppskattade dess mod att ingå ett IOP med så många idéburna organisationer och i så pass stor omfattning samt i en modell som verkade unik och eftertraktad av andra kommuner och idéburna organisationer i mottagande av ensamkommande.

3.3 Fortsatt samverkan i andra former/upphandling?

Trots kursändringen på nationell nivå kände sig vissa idéburna aktörer "tagna på sängen" när Göteborgs stads SRF sa upp IOP-avtalet i slutet av november 2017 (drygt 1 år efter att det omförhandlats). Utifrån partnerskapets ursprungliga överenskommelse och dess ambition om en långsiktig satsning på ensamkommande, hade flera idéburna aktörer dragit på sig tunga lokal- och personalkostnader. Därför uttryckte vissa idéburna aktörer partnerskapets avslut som "en käftsmäll både ekonomiskt och känslomässigt". Några andra hade dock en mer nykter inställning till avslutets ofrånkomlighet givet omvärldsförändringar. Kommunens representanter i partnerskapet menar att beslutet inte borde ha kommit som någon överraskning för de idéburna aktörerna och att den lösningen var den enda möjliga i situationen.

Har detta partnerskap då präglats av gemensamt ansvarstagande i avvecklingsfasen och därmed banat väg för framtida relationer och samverkan? Vår studie visar att bägge sidorna försökt finna vägar till ett skonsammare avslut, delvis genom att fördröja det och delvis genom att finna nya målgrupper att samarbeta kring. Dock skiljer sig synen på var ansvaret i avvecklingsfrågan ligger, mellan de idéburna aktörerna och kommunen.

3.3.1 Ömsesidigt ansvar i avvecklingsfrågan?

Den kommunala parten verkar ha tagit sin del av ansvaret i att fördröja partnerskapets avslut och möjliggjort en fortsättning av de, inom partnerskapet utvecklade, tjänsterna till ensamkommande så länge som möjligt, något som både de idéburna aktörerna och SRF är överens om. Detta främst genom att åta sig den stora finansiella bördan för att rädda IOP-överenskommelsen enligt en kommunrepresentants utsaga "lite längre än det var ekonomiskt

fruktbart”.⁶ Kommunrepresentanten menar att i praktiken så fick SRF ta ca 95 % av kostnaderna för att bibehålla partnerskapets boendetjänster, även om man från början inte kunde ana hur stort finansiellt risktagande sådant agerande skulle medföra i slutändan. Förlusten ökade eftersom färre ungdomar anvisades till Göteborgs stad samtidigt som de tio stadsdelarna undvek att använda boendeplatserna inom IOP och istället föredrog billigare privata alternativ. Detta resulterade i att SRF fick betala tomma platser hos sina partners. Den kommunala partens ansvarstagande kan även signalera rädslan att dra på sig eventuella kostnader för att (tvingas) avbryta IOP-överenskommelse i förtid, till skillnad från kontrakterade verksamheter. De intervjuade kommunrepresentanterna menar dock att de etablerade tillitsrelationerna och framtida samverkansutsikter ändå varit avgörande för deras agerande. En kommunrepresentant hävdar att “(...) hade det varit en annan part som inte haft erfarenheten av IOP på det sättet och inte varit positiva till detta så hade det gått mycket, mycket värre”. Dessutom menar kommunen att man hade avslutat avtalet i förtid om det ”hade varit en privat aktör”. Istället sade SRF först upp privata boenden samt avvecklat ett stort antal egna boenden så att de idéburna aktörerna kunde fortsätta erbjuda boende och samtliga integrationsinsatser av mervärde för ensamkommande ett tag till i enlighet med den omförhandlade överenskommelsen.

Samtidigt menar de idéburna aktörerna att kommunens bristande förmåga att säkra kontinuitet i sitt ansvar gentemot sina IOP partners för placeringar av ensamkommande och ersättningsadministrering varit en av de största utmaningarna i partnerskapets slutskede. Stadsdelarna hade, enligt den kommunala partnern, “inget intresse av att ta över IOPet”. Enligt den kommunala partners utsagor hade inte heller de idéburna aktörerna något intresse av att, i det rådande läge, skriva om IOP överenskommelsen med stadsdelarna på grund av rädslan att detta med stor sannolikhet hade inneburit omförhandlade villkor. Istället ville de idéburna aktörerna få stadsdelarna att placera ungdomar i partnerskapets regi utan att stadsdelarna var formellt ansvariga för partnerskapet. De idéburna aktörerna upplevde att kommunen var splittrad i frågan om ansvar mellan SRF och stadsdelarna eftersom en central förvaltning inte förmått involvera stadsdelarna i en gemensam diskussion om behov och partnerskapets potential i frågan kring ensamkommande. En viktig fråga gällande IOP-avvecklingen är därför om övertagandet eller “decentralisering” av ansvaret från SRF till stadsdelarna hade kunnat öka chanserna för att tillvarata partnerskapets fördelar under en längre tid? De idéburna aktörerna menar att så hade varit fallet och att avtalet då ”hade kunnat fortsätta, SRF hade kunnat ge i uppdrag åt stadsdelarna att tillhandahålla x antal platser och behållit avtalet, men man fick inte till det”. Kommunala partner, å andra sidan, ställer sig mer tveksamma till det. Detta

⁶ Enligt hur det omförhandlade överenskommelsen var konstruerat vid årsskiftet 2016/2017, så skulle kommunen dela ansvaret med idéburna enligt lite olika modeller vid mindre än 100% beläggning av boendeplatser, men vid mindre än 80% beläggning skulle kommunen stå för kostnaderna som uppstod.

är särskilt intressant då några av de idéburna aktörerna, efter partnerskapets avslut, ändå sluttit individuella (dock något omförhandlade) överenskommelser kring ensamkommande med några av stadsdelarna.

Hur förhöll det sig med de idéburna aktörernas ansvar i att få en smidigare anpassning eller avslut? I anpassningsfrågan erkänner en del av de idéburna aktörerna att de hade kunnat visa större flexibilitet kring ersättningar för boendetjänster i IOP överenskommelsens omförhandlingar, om de hade vetat att alternativet var att avsluta överenskommelsen. Kommunala partner kontrar dock med att även i ett sådant läge skulle tomma platser (enligt den konstruktionen som gällde för partnerskapets överenskommelse) ändå resultera i allt för stora kostnader för kommunen. Samt att det upplevdes svårt att sälja partnerskapets idé till stadsdelarna som länge varit vana vid att upphandla diverse boendetjänster. Från de idéburna aktörernas sida försökte man även fortsättningsvis visa tilltro till partnerskapet och genom att "hjälpas åt, också minska kostymen" i samband med omvärldsförändringar. Man hade gått med på att avveckla vissa boenden i förtid trots att man ansåg att vissa ungdomar fortsatt behövde dessa, för att kunna rädda partnerskapet i sin helhet med en uppsättning av mervärdestjänster. Trots vissa spänningar upplevde den kommunala partnern att man till slut kunnat föra en konstruktiv dialog med de idéburna aktörerna kring partnerskapets avslut.

Sammanfattningsvis visar det sättet som IOP har fått avslutas på, ömsesidiga ansvarstaganden av bägge sidorna i partnerskapet. "(...)det är två stycken som tycker att de blivit sittande med Svarte Petter, det är inte en som har vunnit här, utan båda har faktiskt fått bjuda till mycket" (Idéburen organisation). Man kom överens om en avveckling, och fördröjde överenskommelsens uppsägning även om det i slutändan blev en tidigare uppsägning än de idéburna aktörerna hade väntat sig. Däremot upplever samtliga partners den kommunala organisationens fragmentering, i kombination med att man bortsåg detta i partnerskapets initiering, som ett hinder i en mer gradvis avveckling eller till och med anpassning av partnerskapet.

3.3.2 Övergång till andra samverkansformer

Ansvarsfrågan komplicerades och kommunens och de idéburna aktörernas skildringar går isär i ett senare skede, när det stod klart att partnerskapet inte längre gick att rädda. De idéburna partners ville eller kunde inte övergå till exempelvis upphandlade ramavtal, vilket bland andra var kommunens förslag.

Den kommunala partnern menar att ansvaret för övergången borde ses som *ömsesidig*, och att de idéburna aktörerna inte borde ha förlitat sig på att kommunen skall finna lösningar åt dem, utan att de själva skulle sökt kontakter med stadsdelarna för egna lösningar och eventuellt egna IOP. Idéburna säger att de tog sitt ansvar i att söka lösningar, fast relativt sent, när det stod klart att partnerskapet med SRF skulle avslutas.

Här kom återigen modellen för upphandlade ramavtal i vägen för idéburnas försök att erbjuda tjänster till andra sociala grupper i form av IOP överenskommelse. De idéburna aktörerna hävdar att de tydligt signalerade till sin kommunala partner om intresset för ett IOP kring andra sociala målgrupper som var i behov av boende och diverse mervärdestjänster, exempelvis korttidsboende till familjer, tillfällig bostad för enskilda nyanlända med PUT eller boende till ungdomar med missbruksproblem. Intervjupersonerna från idéburna aktörerna uppger att det initialt inte var aktuellt att erbjuda stödboendetjänster åt ensamkommande genom upphandlingar (oftast i form av ramavtal) via kommunala upphandlingsbolaget, även om den kommunala partnern såg det som en "rimlig väg att gå". Detta berodde delvis på att prislappen för tjänsten främst var anpassad till storskaliga verksamheter med resurser att kompensera för att hålla verksamheten i beredskap i väntan på uppdragsförfrågan. Samt så ville man vara lojal mot partnerskapet medan det varade.

De idéburna aktörerna har mot slutet av partnerskapet i de gemensamma partnerskapsforumen försökt att genom SRF utforska möjligheter till försatt samverkan med kommunen även i andra former. Enligt idéburna aktörerna, har SRF signalerat ett tydligt behov hos kommunen (stadsdelarna) av att *upphandla* idéburna aktörers tjänster för andra målgrupper. När kommunen genom sitt upphandlingsbolag utlyst tilläggsupphandling i slutet av 2017 (som ett komplement till det tidigare utlysta ramavtalet) valde därför några av de idéburna aktörerna att ingå ramavtal. Dessa visade sig dock inte så fruktbara som man först trodde och vid intervju-tillfällen under våren 2018 var flera av plasterna inte belagda. De idéburna aktörerna är dock kritiska och menar att SRF kan ha missbedömt behovet (eventuellt på grund av bristande sam-syn med stadsdelarna) eller att de som idéburna aktörer och deras renommé i partnerskapet förfarande var okända för stadsdelarna som föredrog de sedvanliga privata utförare.

Som en effekt av dessa nya och initialt mindre fruktbara kontraktrelationer blev vissa av de idéburna aktörerna tvungna att sälja eller hyra ut egna lokaler till andra marknadsaktörer, ibland till sådana som erbjöd liknande tjänster som de idéburna aktörerna själva tänkt sig, men åt Göteborgs kranskommuner. Detta, menar idéburna aktörerna, kan vara ett tecken på att det förmodligen är enklare att samverka med mindre kommuner, även genom kontrakt. De fåtal idéburna organisationer som ingått sådana kontrakt återger besvikelse över hur olika dessa avtal och relationer ter sig jämfört med de i ett IOP (se mer om jämförelsen i Kap. 3.4).

De idéburna aktörerna fortsatte kämpa för IOP modellens fördelar och vid intervjuer i juni 2018 anges att fyra av idéburna organisationer från IOP Ensamkommande erbjuder stödboende och även HVB-platser åt ensamkommande. Minst en av organisationerna har träffat ett nytt IOP överenskommelse. för ensamkommande med två stadsdelsförvaltningar i Göteborg genom att bygga nya relationer. Det finns fog att hävda att detta signalerar *otydlighet i den kommunala styrningen och kommunikationsbrister* i frågan om ensamkommande och ansvaret i partnerskapet.

Sammanfattningsvis har partnerskapets relationer varit gynnsamma för att ställa upp med ömsesidiga uppoffringar och anpassningar för att fördröja partnerskapets avslut och förhindra ett abrupt avslut genom en formaliserad juridisk uttolkning, som brukligt i kontraktrelationer. Däremot bidrog den kommunala fragmenteringen till oklara ansvarsförhållanden inom kommunen vilket skyndat på avslutningen vilket snarare, för de idéburna aktörerna, upplevts som en uppsägning.

3.3.3 Fortsatt tilltro till IOP samverkansmodell

Trots den snabba avvecklingen av IOP Ensamkommande så har varken kommunen eller de idéburna aktörerna tappat tron på IOP som samverkansform. Kommunens representanter menar att man har anammat IOP som en trovärdig samverkansmodell i hela staden. Flera av de intervjuade idéburna aktörerna har vid intervjutillfället fortsatt samverka med Göteborgs stadsdelsförvaltningar eller kranskommuner i andra, mindre partnerskap kring andra målgrupper och ibland tillsammans med några andra idéburna organisationer från IOP Ensamkommande. De idéburna aktörerna menar att framförallt mindre resurskrävande partnerskap som riktar sig till målgrupper och sociala frågor som inte ter sig lönsamma för kommersiella aktörer känns mer (juridiskt) säkra. Inom dessa finns fortfarande möjligheten för ett arbete i "partnerskapsanda". IOP ingås oftast med de kommunala aktörerna där de idéburna redan har sina verksamheter och etablerade kontakter.

"Så själva IOP-formen... det känns ändå som att vi kan hålla isär det här jätte IOP som var kopplat till boende och andra typer av IOPn som är mycket mindre... mycket mer lokala och mycket mer mervärdesinriktade." (Idéburen organisation)

Samtidigt uttalar kommunala partnern stark tillit till IOP Ensamkommande som samverkansform. Man menar att man tillsammans "hade kunnat göra ännu mer och ännu bättre" och erkänner att det främst är rädslan för juridiken som kan avhålla kommunen från IOP i vissa fall. Vidare menar kommunen att de relationer som, under de mer besvärliga partnerskapsfaserna, utstått prov på tillit, bäddar för nya samverkan, inklusive IOP. Däremot tycks de intervjuade idéburnas tilltro till kommunens förmåga att fullfölja en långvarig överenskommelse och att samordna sitt ansvarstagande ha tagit viss skada vilket kan komma att avspeglas på när och vilka IOP man kan tänka sig att ingå framöver.

3.4 Lärdomar från avvecklingen

De idéburna aktörerna har gått från en samverkansmodell med ett gemensamt ansvar till mindre IOP med delvis nya kommunala aktörer (stadsdelsnämnder i Göteborg) och till upphandlade ramavtal. Vi bedömer att partnerskapets avveckling och främst dess förfaranande på slutet har påverkat relationerna på bägge sidorna. Från båda håll förväntades mer förståelse och respekt för varandras förutsättningar samtidigt som parternas olika grunduppdrag i

Göteborg ställdes mot varandra. Å ena sidan de idéburna aktörernas kvalitetssträvan och långsiktigare syn på social investering i ensamkommande barn och unga. Och å andra sidan kommunens demokratiska ansvar för bredare grupper och relaterade (dock mer kortsiktiga) budgetprioriteringar samt de dominerande upphandlingsmodellernas makt. Det är tveksamt om några bevis på IOP satsningens ekonomiska och sociala lönsamhet på längre sikt hade kunnat ändra på avvecklingsbeslutet.

Den stora entusiasmen med vilken man ganska oreflekterat kastat sig in i en, från början tänkt, långvarig överenskommelse, samt de ekonomiska åtagandena för både idéburna och den kommunala partnern, försvårade partnerskapets avveckling. Delvis för att statens villkor upplevdes som gynnsammare än i andra samverkansformer, men även då utmaningens omfattning (flyktingkrisen) bidrog till ökad entusiasm och stor tilltro till varandras organisationer. Det kändes både meningsfullt och som det enda rimliga tillvägagångssättet i krisen.

Lärdomar från avvecklingen:

1. Kunskap och förståelse för varandras villkor och arbetssätt behövs tidigt i partnerskapet. Här är det viktigt att, i en konfliktsituation, bära i åtanke hur partners olikheter i ansvar och frihet gentemot politiken och den specifika målgruppen kan påverka partnerskapet.
2. Partnerskapet gynnas av att involvera alla berörda intressenter som är betydelsefulla för att nå partnerskapets mål. I stora kommuner kan det vara värdefullt att samtliga berörda kommunala förvaltningar representeras i IOP strukturen.
3. Förutsättningarna för liknande långsiktiga och ambitiösa satsningar i form av IOP behöver stärkas genom strategisk politisk diskussion och beslut på lokal såväl som nationell nivå. Det tycks råda en enighet bland partnerna att ekonomin inte skall vara det främsta incitamentet när man utformar samverkan.

Utifrån denna och tidigare forskning (Narbutaité-Aflaki et al. 2017) har vi sammanfattat framgångsfaktorer och utmaningar i de olika faser i IOP Ensamkommande i Tabell 1.

Tabell 1. Identifierade framgångsfaktorer och utmaningar för respektive fas i IOP Ensamkommande (Initiering, Genomförande, Anpassning från Narbutaité et al. 2017)

	Initiering	Genomförande	Anpassning	Avveckling
Framgångsfaktorer	• Policyentreprenörer och etablerade relationer • Tillit, öppenhet och gemensamma mål • Politiskt stöd	• Partnerskapets samstyrning genom ömsesidigt inflytande och oberoende röst • Tillitsfull organisering • Drivna individer och etablerade relationer • Den kollektiva ledningens förmåga att ange strategisk riktning och stöd	• Partnerskapets relationer, tillit och viljan • Balanserat partnerskap och kompromiss beredskap	• Solidaritetsandan och fokus på målgruppen • Viljan till delat ansvarstagande • Etablerade tillitsrelationer och framtida samverkansutsikter
Utmaningar	• Behovens komplexitet och oförutsägbarhet • Otydlighet kring rättsläget för IOP • Olika organisationers identiteter (röst och service)	• Behovskomplexitet samt behov av smidigare kommunikation och samverkan • Ledning och styrning av partnerskapet: att underlätta och förankra partnerskapets måluppfyllelse	• Balansering mellan konflikt och konsensus samt mellan kontinuitet och förändring • Minskad statlig efterfrågan och otydlighet kring omställning	• Kommunala organisationens fragmentering och bristande inkludering av intressenter • Minskad statlig ersättning och minskat antal ensamkommande • Juridikens begränsning av kommunens handlingsutrymme

4 Tillitsbaserad styrning och ledning i IOP

Vår tidigare studie (se Narbutaité Aflaki *et al*, 2017) har visat att tillit varit grundläggande för tillkomsten av IOP Ensamkommande och dess tidiga organisering, inte minst genom partnernas förmåga att balansera makt i relationerna. I denna studie av partnerskapet har vi sökt svar på huruvida partnernas relationer kan förstås utifrån tillitsbaserad styrning och ledning (TBSL) och därmed om principer för TBSL (Bringselius 2017) även kan aktualiseras i ett IOP sammanhang. Om så är fallet, vad kan det lära oss om TBSL betydelse i välfärdstjänster som utförs genom partnerskap inom strikt reglerade politikområden såsom exempelvis socialtjänsten och äldreomsorgen? Är samtliga av TBSL-principer relevanta eller kräver kanske samverkan inom ett partnerskap en omprövning eller utökning av vissa principer?

Nedan anges studiens huvudsakliga resultat i relation till TBSL principer med grund i analys av partnerskapsrelationer under hela IOP Ensamkommande levnadstid. Vi avslutar detta kapitel med en sammanfattande reflektion.

4.1 Tillit

Tilliten uppges av våra intervjupersoner som en oerhört viktig faktor för att initiera och bedriva ett framgångsrikt partnerskap. "Det är just tilliten mellan idéburna som är den stora revolutionen med partnerskapet" uttrycker en idéburen aktör. Här åsyftas både tillit mellan individer och förtroende till varandras organisationer, dess förmågor, kapacitet och viljan att föra dialog. Nya organisationer har hittat till varandra som "kände en glädje att dela med sig av sin kompetens utan att sätta ett pris på det" och dessa tillits- och förtroenderelationer "byggdes upp under hela IOPet".

Tilliten mellan de idéburna aktörerna och de dåvarande kommunala representanterna i partnerskapet (SRF), har varit stark redan initialt under partnerskapets första tid innan anpassningsperioden. Men som en idéburen uttryckte sig: "[Det är] lätt att vara sams när det finns guld till alla så att säga". Tilliten mellan de idéburna aktörerna har växt sig stark, utvecklats och bibehållits under hela partnerskapsperioden trots motgångar, och anges som anledning till att man höll ut under avvecklingsfasen. Relationerna prövades särskilt när det gällde att sinsemellan finna lösningar på hur och i vilken ordning partnerskapets boende- och mervärdestjänster skulle avvecklas. Tilliten speciellt bland de idéburna aktörerna stärktes av den relativa kontinuiteten i partsammansatta beslutsstrukturer. Dessa tillitsfulla relationer möjliggjorde även enighet i diverse frågor och stärkte därmed ställningen i samtal med sin kommunala partner. Däremot skadade, den på slutet mer frekventa personalomsättningen bland kommunens representanter, förtroendet till kommunen.

Har den dialogen parterna emellan som kännetecknat relationer inom IOP under längre tid kunnat bibehållas i partnerskapets slutskede när de svåraste besluten behövde tas kring partnerskapets avveckling? Tilliten till att alla delar en gemensam vision om partnerskapets syfte påpekas som mycket betydelsefull i partnerskapets slutskede, när det krävdes förståelse för varandras förutsättningar att fullfölja syftet under förändrade omständigheter. Här upplevde de idéburna aktörerna att kommunens tillit till de började vackla. SRF i sin tur upplevde att de gick in i partnerskapets anpassnings- och avvecklingsfas med tillit till "att vi tillsammans skulle kunna tänka klokt". Istället upplevde man att de idéburna aktörerna inte var beredda att göra de nödvändiga ekonomiska uppoffringarna och istället hoppades på det omöjliga – att fördroja partnerskapets avslut samtidigt som detta skulle tära på SRF:s resurser ytterligare. Däremot menar representanter från SRF att man inte tappat förtroendet för de idéburna aktörerna som tjänsteleverantörer.

De idéburna organisationernas tillit till kommunens förmåga att finna lösningar, men främst förtroende för kommunen som partnerorganisation, har tagit större skada under partnerskapets avvecklingsskede. De idéburna aktörerna upplevde att man på SRF så småningom övergav dialogen vilken fram till avslutningsfasen varit dominerande i partnerskapet. Istället ersattes den av sedvanliga kontraktrelationen där de idéburna aktörerna fick finna sig i SRFs färdigt förhandlade beslut om partnerskapets avslut. De idéburna aktörerna upplevde dels att kommunen svikit sina löften gentemot sina partners och partnerskapets idé alltför tidigt, genom att underlåta att ta itu med interna tillits- och kommunikationsbrister.

Den kommunala omorganiseringen av ansvaret för ensamkommandes placering och ersättningar under partnerskapets andra halva, där många viktiga individer försvann eller omplacerades till andra uppdrag, tycks ha haft en negativ påverkan på individbaserade tillitsrelationer. De nytillsatta kommunrepresentanterna tycktes inte ha någon starkare relation till det som IOP-grundare byggd upp. Istället kunde de främst relatera till kontraktbaserade relationer med utomstående tjänsteaktörer, oavsett om de var kommersiella eller idéburna organisationer. Detta spillde över på inställningen till partnerskapets överenskommelse och framförallt dialogprincipen i svåra tider.

Till detta bör läggas ökade ifrågasättanden av IOP-modellens legalitet bland en del organiserade kommersiella intressen, vilket även resulterade i en rättsutredning av ett IOP i Alingsås. Under dessa omständigheter upplevde båda sidorna i partnerskapet att kommunjuristerna fick ett påtagligt inflytande över IOP Ensamkommandes öde.

4.2 Brukarfokus/Medborgarfokus

Brukarfokus har varit en av de ledande principerna mellan organisationerna, speciellt i partnerskapets operativa forum "Samverkansgruppen" där planeringen av mervärdesinsatserna och fördelningen av ersättningar skedde.

Det tycks från början ha funnits tydliga ambitioner om att involvera målgruppen ensamkommande både i styrningen av hela IOP samt i framtagandet av mervärdesinsatser.

"Vi hade ju planer om att vi skulle starta ett ungdomsråd, så att ungdomar skulle sitta med och att det skulle vara några representanter i styrgruppen" (Idéburen organisation)

Våra intervjupersoner menar dock att denna involvering inte har lyckats fullt ut, trots de goda intentionerna. Det kan delvis förklaras med att det varit turbulent med en snabb start, ganska snart därefter en omförhandlingsperiod och därefter ett snabbt avslut. "Vi kom ju aldrig dit innan det plötsligt skulle avvecklas istället" berättar en representant för de idéburna aktörerna. En annan anledning kan vara att det verkar ha varit svårt att genomföra intervjuer eller fokusgrupper med brukarna, även om en del idéburna organisationer medger att man inte borde ha dragit sig för de svårigheterna.

Utöver de höga ambitionerna om att involvera brukare i det operativa arbetet, har brukarfokus ständigt varit den ledande principen vid planering av insatser för de ensamkommandes integration. Det har varit ungdomarnas situationer och behov som styrt vilka insatser organisationerna erbjudit. När situationen, och därmed behoven, förändrades i samband med regeringens omsvängning i asylpolitiken, kunde de idéburna aktörerna ställa om vissa av aktiviteterna till att bättre passa brukarnas nya behov.

4.3 Öppenhet

Kännetecknades IOP av öppenhet och vilken betydelse hade öppenhet för partnerskapets relationer och insatser? Öppenhet beskrivs enligt TBSL som benägenhet att dela med sig av information och tillåta oliktankande.

Intervjupersonerna förmedlar att partnerskap överlag fordrar öppenhet, framförallt initialt. Medvetenhet om att man är beroende av varandra, om att "det här är ingenting som vi löser själva" möjliggör transparens och utbyte av information och kunskap. En idéburen uttrycker det på följande sätt: "När man plockar bort ekonomi som den splittrande faktor, alla blir då beredda att dela med sig all kunskap, erfarenhet på alla planer och nivåer, även kommunen". Ett exempel på öppenhet är hur idéburna organisationer med nya boendetjänster upplevde att de kunde "åka runt på studiebesök, få alla mallar från kommunen som man behöver för att själva sätta sig in i vad för normer, kvalitetskrav med mera som är aktuella och hur dessa

kan tillgodoses.” De intervjuade representanter för idéburna organisationer upplevde att sådan öppenhet inte kan åstadkommas i några andra samverkansformer. Inom exempelvis boendeverksamhet kan annars både andra idéburna aktörer och SRF, som drev egna boenden, agera mer som konkurrenter och undanhålla viktig information och kontakter från andra aktörer.

4.4 Stöd från partsammansatta ledningen och kommunen

Stöd i TBSL perspektiv uppfattas som att olika delar i organisationen – administration, stödfunktioner, chefer, tillsynande verksamhet mm. – fokuserar på att skapa goda förutsättningar för närbyråkraters arbete för ett bra möte med brukaren. Vad betyder detta i ett IOP sammanhang? Vi tolkar detta som stöd delvis från kommunen till idéburna partners samt stöd från den partsammansatta ledningsgruppen till individuella organisationer.

Vad gäller den senare aspekten, uppges partnerskapet ha möjliggjort sådant stöd till och mellan idéburna som de idéburna organisationernas inte upplevt som möjligt i andra samverkansformer. Liknande lovord nämns om kommunens stöd. De idéburna aktörerna signalerar om stöd i form av exempelvis utbildningsinsatser till de idéburna aktörernas boendepersonal som var i daglig kontakt med en helt ny behovsgrupp och utan tillräcklig kunskapsmässig beredskap. Vidare bidrog den kommunala partners lösning av boendeorganisering under kommunala tillstånd till ytterligare trygghet för de idéburna aktörerna genom stöd och öppenhet. Kommunala representanter erkänner att det hade varit svårt att försöka styra de idéburna aktörerna i en mer traditionell bemärkelse i ett IOP sammanhang. Istället handlade det om att både ”lita på att idéburna vet” hur man utför sitt uppdrag i integrationsrelaterade insatser samt försöka stödja de med kunskap och rutiner i förebyggande syfte, för att nå en tillförlitlig kvalitet i de lagstadgade kommunala ansvarsområden som ensamkommandes boende och omsorg.

Dock var det kommunala stödets organisering helt avhängig av statliga resurser. Även kommunens representanter understryker kommunens initialt stödjande roll, men samtidigt påpekar de att de yttre omständigheterna tvingade dem till att ”montera ned hela den stödstrukturen” för att behålla partnerskapets och deras egna kärnverksamheter. Det kan förklara varför de idéburna aktörerna inte upplevt något stöd från kommunen under avslutningsfasen utan snarare haft en känsla av att ”dem vill man inte störa”.

Man skulle kunna sammanfatta det som att partnerskapsmodellen har skapat den initiala ekonomiska tryggheten, som dock har vacklat på grund av statens ändrade politik och finansieringsvillkor men delvis även på grund av bristande samordning inom kommunen.

4.5 Delegering/Handlingsutrymme

Med delegering avses i TBSL att beslut fattas så nära brukaren som möjligt och att medarbetare, brukare och första linjens chefer involveras i beslut på högre nivåer. I ett IOP sammanhang kan detta betyda liknande handlingsfrihet genom delegering från styrgruppen till den operativa nivån, men till viss del även den handlingsfrihet som kommunen överlåter till partnerskapet.

Vad gäller den första delegeringsdimensionen, från styrgruppen till operativ nivå, har partnerskapsmodellen kännetecknats av en stor respekt för att de gemensamma insatserna mot ungdomarna behöver anpassas och utvecklas i verksamheterna som ligger närmast målgruppen. Modellen har möjliggjort för den partsammansatta styrgruppen att regelmässigt lyfta ner frågorna till den operativa nivån (samordningsgruppen, föreståndargruppen, enskilda idéburna organisationer) samt att i möjligaste mån utgå från målgruppens perspektiv i insatser och verksamhetsutveckling. Det fanns med andra ord stora möjligheter för aktörer närmast brukare att påverka. Vidare har IOP-modellen erbjudit ett forum för att mestadels tillsammans i dialog komma fram till ett gemensamt förhållningssätt kring exempelvis vilket stöd som ungdomarna kan få av både idéburna aktörer och kommunen i form av mervärdesinsatser.

Vad gäller den andra delegeringsdimensionen, från kommunen till idéburna organisationer, har de idéburna aktörerna kunnat bibehålla viss handlingsfrihet genom att exempelvis tillämpa skilda rekryteringspolicys eller pedagogiska modeller för ungdomsomhändertagande som också återspeglade de idéburnas särart. Detta var möjligt trots att det gemensamma uppdraget, att tillhandahålla ungdomsboenden för ensamkommande, krävde viss gemensam standard och struktur. Däremot kunde kommunen inte delegera ansvaret till de idéburna aktörerna att sinsemellan fördela ersättningar för de uppemot 270 boendeplatserna eller helt delegera kvalitetsansvaret. Här hade de idéburna aktörerna individuella överenskommelser med kommunen. En försvårande faktor för full tillitsbaserad delegering och de idéburna aktörernas involvering har varit kommunens roll som ansvarig för kvalitetskrav och anvisningarna av målgruppen, gentemot idéburna organisationer. Man har å ena sidan ingått ett partnerskap med idéburna organisationer om innovativa sociala satsningar för en specifik målgrupp, och å andra sidan haft kvalitets- och beslutsansvar gentemot sina partners inom strikt reglerade boendetjänster.

4.6 Samverkan/Helhetssyn

Samverkan i TBSL står för det gränsöverskridande samarbetet för att möta brukarens behov och ta helhetsansvar. I ett IOP är samverkan över sektorsgränser själva grundpelaren för partnerskapet. IOP Ensamkommande kännetecknas av gränsöverskridande samverkan både mellan sektorer och mellan idéburna organisationer för att bättre möta ensamkommandes behov.

Kommunrepresentanter menar att partnerskapet möjliggjort en mycket god samverkan som har hjälpt att "sudda gränserna" och bygga socialt kapital både mellan alla partner men även mellan idéburna aktörer som annars konkurrerar om kommunens resurser. Även när de offentliga resurserna började sina, har de idéburna aktörerna självmant backat från att erhålla samma ersättning från partnerskapet för sina mervärdesinsatser för de ensamkommande, trots att det funnits intresse av att fortsätta med insatsen.

Samverkan har varit särskilt gynnsam för de ensamkommande genom ett helhetsgrepp om deras situation med hjälp av flera komplementära tjänster och har varit partnerskapets stora förtjänst och framgångsfaktor. Samverkan inom partnerskapet möjliggjordes tack vare samsyn, engagemang och ekonomiska förutsättningar. Flera idéburna aktörer säger att de initiala förutsättningarna med en säkrad ekonomi var gynnsamma för organisationerna att enbart fokusera på målgruppen och dess behov genom samverkan istället för att se varandra som konkurrenter. Samverkan upplevdes som betydligt lättare i partnerskapet än vid vanliga ramavtal eller föreningsbidrag. De idéburna aktörerna som har tillhandahållit boendetjänster menar att de hade förmodligen inte haft råd att skapa en sådan sammanhållen insats av extra värde för brukarna genom ett ramavtal.

Några av de idéburna aktörerna menar att storleken av detta IOP delvis har gjort det svårt med samverkan mellan de olika delarna. Styrgruppen, samverkansgruppen och föreståndargruppen har inte alltid haft lätt att samverka med varandra, även om samverkan inom grupperna har fungerat mycket väl. "Jag tror att egentligen det vi har bestämt i styrgruppen och de planer vi har haft där, är det nog nästan bara vi själva som har förstått" (Idéburen.)

Det faktum att samverkan skedde inom ett starkt reglerat policyområde som dessutom snabbt ändrades, satte i slutändan käppar i hjulet för detta IOP som tvingades avslutas. Även bristande tillit och samverkan inom kommunens egen organisation har varit en starkt bidragande faktor till det tidiga avslutet. Däremot tog de idéburna aktörerna betydligt längre tid på sig att fasa ut samverkan då man behållit tilliten till varandra och fortfarande disponerade en gemensam resurspool som kunde fortsätta nyttjas för brukarnas bästa.

4.7 Lärande/Kunskap

TBSL-modellen lyfter fram vikten av kunskapsutveckling och kunskapsöverföring på alla nivåer i verksamheten. Hur har kunskapsutveckling sett ut i IOP ensamkommande? Att IOP Ensamkommande bestod av flera parter med olika kunskapsbaser och perspektiv tillförde viktiga värden till de lokala verksamheterna för ensamkommande. Den tilliten som fanns mellan enskilda individer i partnerorganisationerna ökade gradvis och övergick i ett ömsesidigt förtroende mellan organisationerna som blev mindre sårbart för personalomsättning. Detta, i sin tur, skapade förutsättningar för kunskapsutbyte och lärande organisationerna emellan. Till

exempel kunde vissa av de mer röstbärande idéburna organisationerna dela med sig av sina kunskaper i asyl- och migrationsfrågor kopplat till ensamkommande. Detta gjordes bland annat vid gemensamma utbildningsinsatser till boendepersonal, då även vissa av kommunens egna boenden deltog. Sådant utbyte uppskattades av de mer typiska tjänsteorganisationerna som från början inte besatt samma kunskap. Många lyfte även detta som en slags kvalitets-säkring av partnerskapet där allas olika kunskaper och färdigheter kom alla till gagns. Genom tilliten till varandra kunde lärande fortgå även under anpassningsfasen och man ändrade insatserns fokus och prioritering utifrån vad ansågs vara bäst för de ensamkommande barnen. Vissa idéburna aktörer upplever att kunskapsutbytet möjliggjordes i mycket högre grad än i ett ramavtal och flera av de intervjuade uppskattade det stöd de fick av varandra och genom följeforskningen.

Det finns dock vissa förbehåll om huruvida kunskapsöverföring och lärande möjliggjorts i IOP Ensamkommande fullt ut. Kommunens representant menar att man mest fokuserade på resursmobilisering, utifrån den enorma viljan som fanns att ta sig an utmaningen, snarare än lärande. Under de rådande förutsättningarna som i mångt och mycket styrde partnerskapets insatser för ensamkommande menar man från kommunens sida att "Det kanske inte alltid fanns en hundra procentig tillit till att de organisationerna har varit de bästa för att integrera eller hantera ensamkommande". Samtidigt som de bedöms ha hanterat den uppstådda lim-bosituationen "på ett förträffligt sätt". Exempelvis var boendebemanning en utmaning där den tillgängliga personalkompetensen "kanske inte i alla lägen var i paritet med utmaningen". Även några av de röstbärande idéburna organisationerna har påpekat att de hade önskat se ett djupare och mer systematiskt gemensamt lärande kring de ensamkommandes situation, vilket anses som en brist i partnerskapets praxis. Hade det varit mer lugn och ro i situationen så hade man kunnat läsa på mer om befintlig forskning om asylsituationen samt avsätta tid för att lära av varandra på ett mer systematiskt och utvecklingsinriktat sätt. Sammantaget ser vi ändå att samverkansformen kan ses som kompatibel med kunskapsutbyte och, under gynnsamma förutsättningar än i IOP Ensamkommande, även med utvecklingsinriktat lärande.

4.8 Slutsats

Sammantaget kan vi konstatera att samtliga av TBSL kännetecknande drag känns aktuella bland våra intervjupersoner och att IOP Ensamkommande delar de flesta av dessa, fast översatta till en partnerskapskontext. Vissa principer, såsom samverkan och tillit, kan i det här fallet ses som sektorsövergripande *mellan* kommunen och idéburna aktörer, snarare än mellan utförande och beställande enhet inom den kommunala sektorn. En framgångsrik samverkan i ett partnerskap tycks gynnas av att parterna efterlever samtliga angivna TBSL principer. Vår analys visar på att det är fullt möjligt att uppnå mer tillitsbaserade styrningsrelationer

mellan kommunen och idéburna aktörer i ett komplext flerpartspartnerskap vilket i sin tur lär gynna brukaren även inom statligt reglerade policyområden.

Vi noterar att partnerskapssamverkan både kännetecknas av och främjat en kultur som präglades av tillit, öppenhet och fokus på brukaren och helhetssyn. Det tycks vara framförallt tillit och förtroende som lagt grunden till en partnerskapssamverkan. Den öppnade upp för en ny form av samverkan med ett delat ansvar i strävan efter en mer flexibel, kreativ och brukarorienterad tjänsteorganisering. För detta krävs ett fungerande kunskapsutbyte med en plattform för lärande och stöd, något som IOP som generell samverkansmodell uppvisar stor potential att tillgodose, men som IOP Ensamkommande aldrig hann utveckla.

I likhet med den offentliga styrningskedjan fodrades det även stöd från både kommunen och den partsammansatta ledningsgruppen till de tjänsteutförande nivåerna.

Tilliten och förtroende möjliggjorde ett påtagligt handlingsutrymme för de idéburna organisationerna i relationerna med kommunen och relativt jämbördiga maktrelationer mellan de idéburna aktörerna. Tilliten mellan enskilda individer, och särskilt förtroendet till varandras organisationer, har varit grundläggande för partnerskapets förmåga att handskas med en rad utmaningar. Slutligen, i ett IOP sammanhang tycks det vara en utmaning att få den kommunala parten att balansera mellan stödjande och styrande roller, särskilt när de ekonomiska resurserna sinar.

5 IOP eller upphandling

– Fördelar och nackdelar

Ett av syften med denna studie har varit att utforska hur partnerorganisationerna har lyckats ta vara på IOP som en samverkansform och hur de upplevde dess för- och nackdelar i jämförelse med andra tillgängliga samverkansformer. Här fokuserar vi på hela partnerskapets samverkanstid, och inte enbart på avvecklingsfasen. De intervjuade idéburna aktörerna (samtliga med ungdomsboenden i IOP Ensamkommande samt med erfarenhet av andra tjänster inom sociala och omsorgsfrågor) har valt att diskutera samverkan i ett IOP i kontrast till sina upphandlingserfarenheter, eftersom upphandling upplevdes vara det mest tillgängliga samverkansalternativet. Våra intervjupersoner är eniga om att det är en "jättestor" eller "gigantisk" skillnad att jobba med en social verksamhet inom ramen för upphandling jämfört med ett IOP.

"Alltså partnerskap är något helt annat än konkurrens och ramavtal. Ramavtal är konkurrens. IOP är partnerskap. Det är delaktighet, det är roligt, man blir inspirerad. Det skapar mervärden för både organisationerna men framförallt brukaren får så otroligt mycket..."(Idéburen organisation)

5.1 Fördelar med IOP

5.1.1 Tillit, kunskapsutbyte och lärande

En av IOP Ensamkommandes största upplevda fördelar var tillgången till den samlade kompetensen vilket kunde utnyttjas i tjänsteutveckling både gemensamt och av enskilda idéburna organisationer. Kommunen och de idéburna aktörerna pekade exempelvis ut tillgång till de idéburna aktörernas kunskaper i asyl- och ensamkommandefrågor som en viktig kvalitet och kunskap.

Som ytterligare fördel av IOP pekade intervjupersonerna ut dess transparens och öppenhet, "att man håller ingenting för sig själv", tack vare vilket man frikostigt delat med sig av sina kunskaper och kompetenser för att berika varandra och satsningens kvalitet. För att få ett fritt utbyte av kunskap fodrades det ett mer relationsbaserat förhållningssätt och tillit till varandra. Särskilt de idéburna aktörerna upplever att partnerskapssamverkan inte bara har stärkt tilliten mellan personer utan även skapat mer stabilt förtroende till varandras organisationer, även om IOPs avveckling visar vissa avvikelser från tillitsprincipen. De idéburna aktörerna påpekar särskilt att det är "tilliten de idéburna emellan som är den stora, [rentav] revolutionerande skillnaden med partnerskapet".

De intervjuade idéburna organisationer ser en skillnad jämfört med upphandlingsrelationer

där samverkan upplevs begränsad till enbart beställare och en utförare ("one to one"). Andra idéburna organisationer med potentiellt relevanta insatser tenderar betraktas som konkurrenter vilket i princip helt underminerar intresset för kunskapsutbyte och samverkan. Att vara ensam aktör i komplexa sociala insatser upplevs vara ganska onaturligt för de idéburna aktörerna.

5.1.2 Brukarfokus och helhetsperspektiv

Vidare framgår av analysen att IOP präglats av stark brukarfokus vilket i sin tur inneburit ett mer *relationsbaserat förhållningssätt* till varandra och samverkan istället för konkurrens. "Det blir kollektivt på alla nivåer" och man kommer ifrån stuprörstänkandet både på golvnivå samt på högre organisatoriska nivåer. Exempelvis har ungdomshandledare eller boendeföreståndare i en organisation, kunnat förhålla sig i sitt uppdrag till kollektivet andra ungdomshandledare eller boendeföreståndare i andra organisationer. Det angavs tillföra mycket mer energi och ett sammanhang även för de som möter brukarna. Som ett resultat av detta skapas det *mervärden* för de inblandade organisationerna som på ett naturligt sätt speglas i de individinriktade insatserna.

Intervjupersonerna kontrasterade det mot en upphandling där det upplevs vara den, som givet samma kvalitet, erbjuder den billigaste tjänsten som får hela uppdraget och sedan "få utföra den i sin enskildhet". Upphandlingen med sin snäva syn på uppdragsgenomförande och konkurrensrelationer uppgavs hämma helhetssyn, samverkan och integrerade insatser. Vidare upplevs upphandlingskontrakt tydligt avgränsa vad man som idéburen utförare är skyldig eller inte skyldig att göra precis som en kommersiell aktör, vilket leder till att man drar sig för att erbjuda extra värden för målgruppen. Upphandlingskontrakt upplevs därför betydligt sämre lämpade för att fånga in de olika idéburna aktörernas specifika mervärden, som volontärbaserade insatser, deras breda nätverk med andra idéburna organisationer eller personalens drivkraft och idérikedom.

Utöver detta upplevde våra intervjupersoner att upphandlingskontrakt inte tillåter någon flexibilitet till att anpassa satsningen efter omständigheter och förändringar. Klarar man inte av som utförare, eller för den delen som beställare, att fullborda avtalets villkor så river man avtalet och förbereder sig att hantera alla juridiska, ekonomiska samt tillitsrelaterade konsekvenser.

5.1.3 Långsiktighet och säkerhet

Partnerskapsöverenskommelsen, precis som modellen är tänkt, gav de idéburna aktörerna en betydande säkerhet och möjliggjorde ett långsiktigt perspektiv på satsningen för ensamkommande. Vidare har partnerskapet kunnat fortsätta även under förändrade omständigheter genom kontinuerlig anpassning av insatser och genom att kunna ställa nya tjänster i beredskap. Det bör dock nämnas, att i just IOP Ensamkommande har det ganska snart visat sig vara svårt

att säkra satsningens hållbarhet. Detta hängde dock inte på IOP som samverkansform utan både på ändringar i nationella politiken för ensamkommandes mottagning, migrationsströmmen och kommunens beskurna finansieringsmöjligheter.

Upphandlingskontrakt upplevdes inte som en samarbetsform som säkrade en långsiktigare ekonomisk satsning på målgruppen. Detta uppmanar inte till några större investeringar varken i kunskap om en viss målgrupp eller infrastruktur vilket är en nackdel för målgruppen och insatsens kontinuitet, menar intervjupersonerna. Istället upplevdes upphandling skapa en större osäkerhet för de idéburna aktörerna som på grund av hård konkurrens var tvingade till att ställa sig i beredskap att ganska snabbt ställa om sig och ta sig an en annan målgrupp när nya upphandlingsmöjligheter dyker upp. I exempelvis ett ramavtal kvarstår osäkerhet, även efter att kontraktet är påskrivet, om tjänsteleverantören överhuvudtaget skall få organisera den tilltänkta tjänsten. De intervjuade idéburna aktörerna upplevde att här gällde det att förekomma andra konkurrenter genom att försöka skapa goda relationer med de aktörer i kommunen som var ansvariga för att "tillhandahålla" brukare, exempelvis kommunens/stadsdelarnas socialsekreterare och placeringskanslier.

Vidare, till skillnad från IOP, upplevdes följsamhet mot upphandlingskontraktets villkor, eller "formen", vara viktigare än tjänsternas ändamålsenlighet och hållbarhet. Exempelvis menade de idéburna aktörerna att de kan bli tvungna att utföra tjänsten, trots deras bristande anpassning till individer i målgruppen, för att få "ekonomin att gå runt" och för att undvika betydande förluster. Upphandlingskontrakt upplevdes ibland premiera enskilda organisationers intressen framför brukares behov.

5.1.4 Delat ansvars- och risktagande

Ett IOP som samverkansform upplevdes, till skillnad från upphandling, både förutsätta och möjliggöra ett delat ansvars- och risktagande mellan kommunen och de idéburna aktörerna. Inte minst kommunen tyckte att ett gemensamt ansvarstagande var något som var både positivt och speciellt och värt att testa. Även sett från de idéburna aktörernas perspektiv så är IOP en samarbetsmodell som gynnar de idéburna organisationerna, men också kommunen – på olika sätt. En viktig fördel med partnerskap för kommunen har varit att de idéburna aktörerna tagit på sig ett större ansvar för att både snabbt och med förväntad kvalitet tillhandahålla de efterfrågade nya tjänster och att utan extra kostnad skräddarsy innovativa, flexibla, ändamålsenliga och komplementära mervärdesinstaser.

Kommunens sätt att ta sitt ansvar har visats på olika sätt under partnerskapets levnadstid. Delvis genom att förändra och anpassa sitt förhållningssätt och styrning gentemot de idéburna aktörerna där man ställde om sig från en renodlad tillsynsaktör och kravställare till en ansvarsfull partner som försökte skapa goda förutsättningar för de idéburna aktörerna att tillhandahålla bra kvalitet. Här har kommunen försökt "stödja idéburna organisationer med kunskap

och rutiner i förebyggande syfte” inom de av lagen föreskrivna ramar. Kommunens företrädare erkänner dock att det stundvis varit svårt att sätta ansvarets gränser och att man fick pröva sig fram, oftast i dialog med de idéburna aktörerna.

Den upplevda partnerskapsfördelen bland de idéburna aktörerna är det stöd de har fått från varandra i form av exempelvis kunskap och konkreta insatser (exempelvis utbildning av boendepersonal). En annan fördel med partnerskapsformen, särskilt bland de idéburna aktörerna, har varit kommunens ekonomiska medansvar, framförallt när stödet från regeringen har minskat och därmed politiska och ekonomiska förutsättningar för partnerskapets existens har förändrats. Ett delat ansvar och risktagande i ett partnerskap innebär dock att båda sidorna kan tvingas till uppoffringar, så länge man anser det vara mer meningsfullt att fortsätta än att avsluta samarbetet, något som aktualiserades i IOP Ensamkommande.

I en upphandling, till skillnad från IOP, upplever idéburna aktörerna att man som upphandlad aktör med ramavtal själv tvingas bära de ekonomiska risker som är förknippade med uteblivna beställningar eller vid uppsägning av tjänst när behoven avtar. Till skillnad från IOP, ersätts man inte för de kostnader som förknippas med att hålla verksamheten i beredskap för att tillhandahålla infrastrukturen vid skiftande behov (exempelvis lokaler och personal). “I alla ramavtal så tar ju utföraren alla risker”. Kommunen som upphandlande aktör upplevs inte ha samma risker då. Från kommunens sida upplevs risken och därmed ansvaret mindre i vissa upphandlingsformer, som ramavtal, men även relativt stor i andra upphandlingskontrakt om man mot förmodan inte uppfyller sina förpliktelser i avtalet.

5.2 Fördelar och nackdelar med IOP och upphandling

Trots sina många upplevda fördelar är inte ett IOP som en samverkansform helt utan brister. Här nämns några av intervjupersonernas upplevda allmänna nackdelar med ett IOP samt de brister som främst kan relateras till IOP Ensamkommande utformning och kontext (se Tabell 2).

Tabell 2. Jämförelse mellan intervjupersonernas upplevelser av IOP respektive upphandling

	IOP	Upphandling
Fördelar	• Tillit, kunskapsutbyte och lärande • Delat ansvar och risktagande • Flexibilitet och långsiktighet • Brukarfokuserad och helhetlig bild • Lojalitet mot partnerskapet	• Tydliga regler och villkor • Enklare att säga upp • Större förutsägbarhet av resultat

Nackdelar	• Mindre enskild kontroll över utgång av IOP • Mer osäkra villkor och utgång • Större osäkerhet vid skiftande villkor • Svårare att dra sig ur • Mindre benägenhet till riskanalys	• Konkurrensrelationer • Ensamhet • Tuffare ekonomiska villkor • Svårare behålla beredskap och kompetent personal • Svårare att uppnå helhetsperspektiv och bidra med mervärde • Kortsiktighet
------------------	--	---

En av de största nackdelarna med ett IOP bland samtliga partners upplevs vara en osäkerhet kring partnerskapets juridiska förutsättningar inom välfärdstjänster, i synnerhet när avtalets värde överstiger upphandlingsdirektivets tröskelvärde på 750 000 EURO. Till skillnad från upphandling upplevde de intervjuade kommunrepresentanterna brist på tydlighet i konkurrenslagstiftningen och konsekvenser för dess tillämpning både vid partnerskapets initiering och särskilt när dess omförhandling övervägdes ett par år senare.

När partnerskapets juridiska status är oklar väger politikens beslut tungt för dess legitimering framförallt vid stora överenskommelser som i detta fall. Exemplet med IOP Ensamkommande illustrerar dock svårigheterna att bära partnerskapet politiskt framförallt när de ekonomiska omständigheterna ändras och juridikens tolkningar skiftar. Våra intervjupersoner påpekar det som extra viktigt att öka kunskap om IOP samt att ”verkligt avsätta tid för att utarbeta och förstå [den initiala] överenskommelsen”.

Ytterligare en utmaning ligger i själva partnerskapets natur. Partnerskapet bygger på större flexibilitet men samtidigt kan det medföra större osäkerhet för alla parter kring insatsernas omfattning, anpassning och avslut. Exempelvis kan lagändringar som omdefinierar målgruppens rättigheter till erbjuden stöd eller strypt statlig finansiering, tvinga parterna till att hela tiden anpassa sina insatser till samma och även nya målgrupper. Sådan flexibilitet upplevdes som fördelaktig ”ur samhällsekonomisk synpunkt” men mer utmanande för idéburna leverantörer då det blev ”svårare att veta långsiktigt vad man har att förhålla sig till.” Det finns även en risk att ett partnerskap kan komma att sakna rimliga ekonomiska förutsättningar då dess villkor är betingade av kontexten. I en upphandling upplevde tvärtom både sidorna i partnerskapet att det var betydligt lättare att förhålla sig till de i förväg överenskomna villkoren om insatsens omfattning, inriktning och längd även om detta i sig inte alltid var fördelaktigt för målgruppen.

En relaterad utmaning med just ett flerpartspartnerskap är att man som enskild aktör har mindre kontroll över överenskommelsens villkor och utgång jämfört med andra samverkansformer. Det är samtliga aktörer i ett flerpartspartnerskap som är ansvariga tillsammans för att enas om en lösning, det vill säga att omförhandla eller fasa ut partnerskapet. Intervjuerso-

nera, särskilt de idéburna aktörerna, upplevde att man, till skillnad från ett upphandlingsavtal, inte bara kan dra sig ur partnerskapsöverenskommelsen även när kommunen inte fullföljer sitt (placerings)ansvar. I upphandlingsavtal, tvärtom, är man oftast ensam som utförare och dessutom upplevdes samverkansvillkor som klargjorda/färdigt förhandlade från början. Idéburna organisationers frivilliga lojalitet mot ett ingånget partnerskap har samtidigt hindrat de från att snabbare ställa om till upphandlade kontrakt när det gällde att rädda organisationens ekonomi.

En till potentiell utmaning med ett IOP är att den goda viljan, relativa tryggheten och samsynen inom partnerskapet kan hindra partners från att bedriva en aktiv omvärldsbevakning, det vill säga läsa av, reflektera och reagera på större politiska förändringar i omvärlden i tid. I IOP Ensamkommande har idéburna organisationers ganska naiva inställning till statens och kommunens "förmåga att bedriva en konsekvent politik" eller "åtminstone ta hand om konsekvenserna av sin ändrade politik" medfört djärva investeringar och stora kostnader vid omställningen.

6 Lärdomar: Hur skulle partnerskapsbrister kunna förebyggas?

Vi har bitt våra intervjupersoner att dela med sig av sina tankar kring vad som hade kunnat göras annorlunda för att förebygga vissa av partnerskapets svagheter. Här tar vi upp några av de viktigaste insikter från IOP Ensamkommande som kan ha bäring för liknande partnerkapsarrangemang.

6.1 Öka riskmedvetenhet och klargör villkor

I IOP Ensamkommande menade de idéburna parterna att man kunnat vara mer riskmedvetna och uppmärksamma på regeringens omvändning i asylpolitiken i ett tidigare partnerskapskede. Den självkritik som riktas mot partnerskapet handlar om att de flesta idéburna aktörer i alltför stor utsträckning litade på välfärdsstaten, att de offentliga aktörerna skulle agera konsekvent enligt solidaritetens linje i asylpolitiken eller åtminstone ta hand om konsekvenserna efter politikens förändring.

”Ingen av parterna vågade hissa en varningsflagga utan [kommunens] beställningar på fler boenden fortsatte att strömma in, nya boenden öppnades som aldrig blev belagda.” (Idéburen organisation)

Flera idéburna aktörer menar att ett tydligare avtal som byggde på en analys av framtida ändringar och hur dess möjliga konsekvenser skulle kunna hanteras, hade kunnat förhindra tråkiga diskussioner och olika tolkningar av avtalet under anpassnings- och avslutningsfasen. Här menar parterna dock inte att oväntade förändringar skall hanteras på samma sätt som i en upphandling, där det strikt regleras vad som händer om inte viss part fullföljer avtalet, utan snarare genom att redan i den ursprungliga överenskommelsen ange några riktlinjer för “hur en skilsmässa kan gå till i ett partnerskap”. Alltså en ökad omvärldsmedvetenhet och att vara ett steg före i ett tidigare skede utan att överreglera.

6.2 Öka omvärldsbevakning och omförhandla regelbundet

En insikt är att i en värld som ständigt förändras kan en IOP överenskommelse på 5-6 år te sig lite väl lång och riskabel. Risken med stora omväldsförändringar skulle delvis kunna förebyggas genom att bygga in mekanismer i överenskommelsen som uppmanar till löpande omvärldsbevakning och reflektion kring IOPs ambitioner i förhållande till rådande omständigheter. En relaterad utvecklingspotential i ett IOP är att bli bättre på att tillvarata den i överenskommelsen inskrivna möjligheten att omförhandla eller göra justeringar i samverkan i ett tidigare skede eller möjligen regelbundet. Använt på rätt sätt, kan det ge idéburna

organisationer med betydande investeringar i partnerskapet en möjlighet att hantera situationen och därmed potentiellt minska finansiella förluster och förebygga konflikter. Möjligen kan detta även minska risken för den offentliga partnern som huvudfinansiärens maktövertagande i förhandlingar.

6.3 Erbjud lagom med ekonomiska incitament och en rimlig reglering

För att få idéburna aktörer att medverka i en social insats under en längre period och med höga kvalitéambitioner behöver det även finnas rimliga ekonomiska förutsättningar. Ekonomiska incitament skall dock inte vara ett lockbete för att luras in i så pass storskaliga satsningar som i IOP Ensamkommandes. För stora ekonomiska incitament i ensamkommandes mottagande har lockat många vinstdrivna aktörer, vilket i slutändan resulterat i hela ersättningssystemets översyn och kollaps med negativa följder även för de idéburna aktörerna. Inte heller bör regeringen överdriva sina kvalitetskrav för sociala insatser under en kortare men osäker krisperiod in i den grad att det kräver orimliga, snabba och omfattande satsningar som t.ex. särskilt anpassade lokaler.

6.4 Öka kunskap om IOP

För att få utnyttja IOP som en samverkansform till fullo behöver framförallt den offentliga sidan bli kunnigare i IOP som en möjlig samarbetsform. Kommunen liksom vissa idéburna organisationer erkänner att berörda tjänstepersoner måste bli bättre på det. Våra intervjuade kommunrepresentanter uttrycker att den rådande uppfattningen inom den offentliga förvaltningen om statens bärande ansvar i välfärden fortfarande upplevs som mycket stark. Det finns därför ett behov av att utbilda hela sektorn i hur man kan släppa vissa delar av ansvaret till idéburna organisationer i just partnerskapsform.

6.5 Använd IOP vid "rätt" tillfälle

Flera av de idéburna aktörerna menar att IOP är en bra samverkansform för att gynna och lyfta idéburna organisationers särart och mervärde. Dock finns det en risk med att "IOP blir svaret på allt", vilket flera menar inte är fallet och att det fortfarande finns möjligheter till samarbete de idéburna aktörerna emellan (inte minst de röstbärande idéburna organisationerna) även utan att formalisera det.

7 Slutsatser

Både från kommunens och de idéburna aktörernas perspektiv betraktas IOP som en samarbetsmodell som gynnar både de idéburna organisationerna och kommunen på olika sätt. Samtliga partner upplever att IOP kan erbjuda betydande kvalitets- och relationsfördelar, såsom långsiktigare satsningar, möjlighet att utbyta kunskap och dela ansvar och risktagande i jämförelse med upphandlingar. Utöver det, tilltalas idéburna organisationer av möjligheten att efter deras förutsättningar få inflytande och viss anpassad styrning eller samstyrning, i olika samverkansskeden. Även kommunen ser fördelar med plattare och mer tillitsfulla partnerrelationer som ger större möjlighet till insyn och påverkan i tjänsteorganisering, jämfört med upphandlingar.

IOP som samverkansmodell erbjuder möjligheten att skapa relationer mellan idéburna och kommunala aktörer som står i skarp kontrast till formaliska och asymmetriska upphandlingsrelationer. Vid upphandling upplevs den offentliga aktören visserligen ha maktövertag i utformningen av samverkansvillkor och förväntade resultat, men samtidigt får de naturligt en begränsad insyn i tjänsteproduktionen och verksamhetens kvalitet.

Studiens resultat indikerar även att partnerskapsmodell upplevs av våra intervjupersoner kunna erbjuda större möjlighet att utnyttja deras potential i strävan efter ändamålsenliga, innovativa och sammanhållna tjänster i jämförelse med upphandlingsformerna. De idéburna aktörernas och kommunens bidrag i partnerskapet tycks ha kompenserat några av varandras brister, trots potentiella konflikter mellan sektorsintressen.

Studiens resultat ger också belägg för det teoretiska argumentet som presenterats inledningsvis, det vill säga att rätt utformad samverkan mellan den offentliga och idéburna sektorn kan, i vissa kontexter, erbjuda en mer kvalitativ insats än vad vare sig den offentliga eller den idéburna aktören är kapabel till på egen hand. Partnerskapets fördelar tycks därför vara villkorade av politiskt stöd, partnerskapets utformning och löpande dialog som grundar sig på tillitsbaserad styrning.

Hur kan vi då slutligen sammanfatta IOP ensamkommande? Har partnerskapet varit framgångsrikt och har dess potential kunnat utnyttjas under både mer och mindre gynsamma omständigheter?

Samtliga intervjuade partnerskapsföreträdare verkar överens om att partnerskapet överlag har varit en stor framgång, framförallt vad gäller dess bidrag för sina brukare. IOP möjliggjorde för SRF i Göteborgs stad att klara av det tuffa uppdraget att snabbt hitta bra boenden för anvisade ensamkommande. Genom de idéburna aktörernas samverkan och extra resurser fick de ensamkommande många fler mervärden med syfte att gynna deras integration. IOP Ensamkommande ses av alla parter i partnerskapet som den bästa av, i kommunen, tillgängliga

satsningar för ensamkommande och ett givande bidrag till relationsutveckling och gemensamt lärande.

Även under de ändrade omständigheterna har alla partner genom omprioriteringar och nedbantningar fortsatt sträva mot den gemensamma målsättningen att i möjligaste mån fortsätta erbjuda ett sammanhållet mottagande och integrationsinsatser. Dessutom ser många att förutsättningarna för framtida samverkan har gynnats av detta IOP. Att organisationerna har fått lära känna varandra på riktigt och nu har "börjat samarbeta istället för [att] konkurrera" samt att "det ger möjlighet till nya samarbeten".

Olikheter berikar och det har varit framgångsrikt att sammanföra aktörer med olika erfarenheter men med samma sociala värdegrund och "våga göra det annorlunda". Vidare lyfts processrelaterade faktorer fram som öppenhet, transparens och att partnerskapsformen möjliggör för deltagare att utbyta sina spetskompetenser och därmed berika och komplettera varandra. Det viktiga med partnerskapet med så många olika aktörer är att det möjliggör specialisering där "alla gör det de är bäst på" utan att för den delen bygga stuprör, en slags samordnad specialisering.

En särskild framgångsaspekt har varit allas möjlighet till delaktighet och inflytande vilket var en starkt bidragande faktor till att det kändes meningsfullt att bidra, mer meningsfullt än i andra samverkansformer. Även det att man tillsammans under en längre tid kunnat diskutera öppet olika faktorer och även kritiska frågor om hur man exempelvis borde utveckla kvalitativa och komplementära insatser för målgruppen lyfts fram som en framgångsfaktor. Partnerskaps skiftande omständigheter och den ständiga pressen på tjänsteanpassning som de idéburna aktörerna upplevde har dock försvårat ett mer systematiskt kunskapande och lärande i utvecklande syfte. Partnerskapet har även vunnit på den starka samsynen som rådde under merparten av partnerskapstiden.

Sammanfattningsvis, ser vi partnerskapets största framgångsfaktorer, givet rimliga ekonomiska förutsättningar, dess värdegrund och engagemang, tillitsrelationer, kunskapsutbyte, innovationskraft och flexibilitet. En avgörande faktor för partnerskapets tillkomst och dess senare framgång har varit den kommunala partens vilja och förmåga att tänka utanför konkurrensutsättningsboxen och se ensamkommandes mottagande och integration i sin helhet som tillhörande allmänna snarare än kommersiella intressen.

Med grund i våra analysresultat, tycks ett IOP vara en lämplig samverkansform mellan civilsamhällets organisationer och offentliga aktörer där båda bidrar med unika styrkor av värde för den gemensamma sociala insatsen och dess målgrupp genom att, åtminstone delvis kompensera för varandras brister. Detta är särskilt påtagligt i situationer när man behöver angripa komplexa samhällsutmaningar där ensamma aktörers bidrag ses som otillräckliga. I dessa sammanhang lämpar det sig mindre väl att den kommunala parten agerar som ren beställare och kontrollant utan dess roll utvidgas till en ansvarsfull och stödjande aktör samt en samordnare.

8 Referenser

- Adam, S and Kriesi, H. (2007). The Network Approach. i P. Sabatier (Red.), *Theories of the Policy Process*. Collorado: West Press.
- Bode, I. och Brandsen, T. (2014). State-third sector partnerships: a short overview of key issues in the debate. *Public Management Review*, 2014, vol 16 (8).
- Bringselius, L. (2017) Tillitsbaserad styrning – ett ramverk. Samtal om tillit i styrning. (Accessed 2018-06-05)
- Fransson, O. (2012) Inledning. I: Carin Björngren Cuadra och Ola Fransson (red). *Tillit och förtroende: ständiga utmaningar för professionella*. Malmö: Gleerups Utbildnings AB
- Furusten, S. (2015). *Dåliga kunder gör bra affärer! Ett dilemma i offentlig upphandling*. Stockholm: Liber.
- Fyrberg Yngfalk, A. & Hvenmark, J. (2014). Vad händer med civilsamhället när staten gör som marknaden? Om marknadisering, myndigheter och ideella organisationer. Stockholm: Riksidrottsförbundet.
- Granberg, M. och Montin, S. (2013). *Moderna Kommuner*. Stockholm: Liber.
- Lundström och Wijkström (2012). Från röst till service: vad hände sedan? I: F. Wijkström, *Civilsamhället i samhällskontraktet*. Stockholm: Civil society Press.
- Montin, S. (2015). Från tilltro till misstro baserad styrning. Relationen mellan stat och kommun och styrning av äldreomsorg. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*. vol. 92 (1).
- Montin, S. (2016). En moderniserad kommunallag i spänningsfältet mellan politik och marknad. *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(3).
- Narbutaitė Aflaki, I. (kommande, 2019) Innovative voluntary and public sector partnership for the reception and integration of unaccompanied asylum-seeking children in Gothenburg, In: S. Baines, A. Bassi, J. Csoba and F. Sipos *Implementing Innovative Social Investment*, Policy Press, Bristoll.
- Narbutaitė Aflaki, I. Eriksson, H. och Schneider, T. (2017). *Utmaningar och framgångsfaktorer för att initiera, genomföra och anpassa ett idéburet offentligt partnerskap*. Rapport till Vinnova. Göteborg: Chalmers.
- Pollitt och Bouchaert. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford university press.
- Salamon, L. M. och Toepler, S. (2015). Government-Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity? I *Voluntas*, vol 26 (6), 2155-2177.
- Sivesind, (2013) *Ideella välfärdstjänster: en lösning på den nordiska modellens framtida utmaningar?* I Civilsamhället klämt mellan stat och kapital. Stockholm: SNS
- Socialstyrelsen (2008). Brukarinflytande i praktiken – exempel från äldreomsorg.
- SFS (2017:193) Förordning om statlig ersättning för asylsökande. Stockholm: Justitiedepartementet L7.
- SFS (2016:752) Lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU (2018: 38). Styra och leda med tillit: Forskning och praktik. red. L. Bringselius. Stockholm: Tillitsdelegationen.
- SOU (2018: 47). Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. Stockholm: Finansdepartementet
- Trädgård, L. (2012). Det borgerliga samhällets återkomst. I F. Wijkström (red.) *Civilsamhället i samhällskontraktet*. Stockholm: Civil Society Press.
- Wijkström. (2012). Hybrider i civilsamhället. I F. Wijkström (red.) *Civilsamhället i samhällskontraktet*. Stockholm: Civil Society Press.

