

**UTMANINGAR OCH  
FRAMGÅNGSFAKTORER FÖR  
ATT INITIERA, GENOMFÖRA,  
ANPASSA OCH AVSLUTA ETT IDÉBURET  
OFFENTLIGT  
PARTNERSKAP  
(IOP)**

Ett kunskapsunderlag från följeforskning av  
IOP Ensamkommande i Göteborg 2016-2018

INGA NARBUTAITÉ AFLAKI  
Karlstads Universitet  
LOTTA SCHNEIDER  
Chalmers Tekniska Högskola  
HENRIK ERIKSSON  
Chalmers Tekniska Högskola  
THOMAS SCHNEIDER  
Jönköping University

Syftet är att ta fram **kunskap** om  
samarbetsformen **idéburet–offentligt  
partnerskap (IOP)** till nytta för framtida liknande  
arrangemang.

IOP är en **samverkansform** som bygger på att offentliga och idéburna aktörer identifierar en **samhällsutmaning** och tillsammans **utvecklar en lösning** på den. Det är ofta en tjänst som i början inte går att definiera i detalj utan skapas och anpassas **tillsammans**.

# Kriterier för IOP

- Verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen
- Verksamheten är ett led i att förverkliga ett politiskt program eller plan, där de idéburna organisationerna särskilt nämns. Exempelvis en lokal överenskommelse
- Verksamheten kan **inte** ses som en del av det normerade **föreningsbidraget**
- Det finns **inte en marknad** eller en konkurrenssituation att vårda
- Bägge parterna är med och finansierar verksamheten
- Verksamheten **detaljregleras inte** från kommunen
- Verksamheten avses att drivas under en **längre tid**

Källa: [Forum](#)

# IOP **Ensamkommande** i Göteborg

- Hur gagnar IOP de ensamkommande?
  - **Mervärdesinsatser** i form av fadderverksamhet, praktikplatser, kris- och stödsamtal, utbildning för personal (på boenden)
- Varför är detta IOP unikt?
  - **Antal** idéburna organisationer (nio) och **omsättning**

	<b>Initieringsfas</b>
<b>Framgångs- faktorer</b>	Policyentreprenörer och etablerade relationer  Tillit, öppenhet och gemensamma mål  Politiskt stöd
<b>Utmaningar</b>	Behovens komplexitet och oförutsägbarhet  Otydlighet kring rättsläget för IOP

	<b>Genomförandefas</b>
<b>Framgångs- faktorer</b>	Partnerskapets samstyrning och tillitsfull organisering Drivna individer och etablerade relationer
<b>Utmaningar</b>	Behovskomplexitet Ledning och styrning av partnerskapet, samt kommunikation

	<b>Anpassningsfas</b>
<b>Framgångs- faktorer</b>	Partnerskapets relationer, tillit och viljan  Kompromissberedskap
<b>Utmaningar</b>	Balansering mellan konflikt och konsensus samt mellan kontinuitet och förändring  Minskad efterfrågan och otydlighet kring omställning



# Avslutningsfas. Varför avslutades IOP?

- 1) regeringens vändning i migrations- och asylmottagande politik
- 2) den lokala politiken: utarmad ekonomiskt och splittrad organisatoriskt  
brister i partnerskapets interna organisering som bristande representativitet och kontinuitet.
- 3) minskade antal ensamkommande
- 4) kommunen fast i juridiseringens bur

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

”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)

”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)

Socialresursförvaltningen i sin tur upplevde att de har gått in i partnerskapets anpassnings- och avvecklingsfas med tillit till “att vi tillsammans skulle kunna tänka klokt”. Istället upplevde man att de idéburna inte var beredda att göra de nödvändiga ekonomiska uppoffringar och istället hoppades på det omöjliga

Där menar kommunen att idéburnas brist på större följsamhet mot kommunens förslag att ytterligare sänka ersättningar, har varit en av de bidragande faktorerna för avslutandet av IOP Ensamkommande.

socialresursförvaltning med som det uttrycks av dess företrädare “med stora, tomma gapande hål” och “gick oerhört många miljoner back” för partnerskapets skull.

“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)

”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)

Sammanfattningsvis kan sägas att IOP Ensamkommande äventyrades för att dess ekonomiska modell har krackelerat

# Partners erfarenheter av IOP fördelar och nackdelar jämfört med upphandlingar

Fil dr Inga Narbutaite Aflaki, Karlstads universitet

Se mer i [rapporten](#) och i [boken](#) "Upphandlad. Forskarperspektiv på offentlig upphandling inom vård och omsorg", 2019 red. Ola Segnestam Larsson

# Syfte:

- 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 upphandling.

Upphandling - här menar vi mestadels erfarenheter av ramavtal och direkt upphandling

- Kan IOP erbjuda en mer fruktbar samverkan inom välfärdstjänster, i så fall hur, när?

# Tillit, kunskapsutbyte och lärande

- Tillgången till den samlade kompetensen **vilket kunde utnyttjas i tjänsteutveckling – val av tjänster, innehåll**
- 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 fordrades det ett mer relationsbaserat förhållningssätt och **tillit** till varandra.

... i kontrast till 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.**



# Brukarfokus och helhetsperspektiv

- IOP präglats av stark vilja, värdegemenskap och 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 stuprörstänket både på golvnivå samt på högre organisatoriska nivåer.
- Som resultat av detta skapas det mervärden för idéburna och brukaren.

# ...I kontrast till upphandling

- ...Vars snäva syn på uppdragsgenomförande (att man **ensam får hela uppdraget** och sedan "få utföra den i sin enskildhet") och konkurrensrelationer upplevdes hämma helhetsyn, samverkan och integrerade insatser.
- ...Som upplevs 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.
- ... **som 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 upp avtalet hellre och tar konsekvenser.

# Långsiktighet och säkerhet

- IOP gav de idéburna en **betydande säkerhet** och möjliggjorde ett långsiktigt perspektiv på satsningen för ensamkommande.
- Partnerskapet har kunnat fortsätta även under förändrade omständigheter genom kontinuerlig anpassning av insatser och genom att **kunna ställa nya tjänster i beredskap**.
- Dock, vissa **undantag** i IOP Ensamkommandes fall...

# I kontrast till upphandlingskontrakt som...

- Upplevdes inte **uppmana till några större investeringar** varken i kunskap om en viss målgrupp eller infrastruktur vilket är en nackdel för målgruppen och insatsens kontinuitet.
- Istället upplevdes upphandling skapa **en större osäkerhet** för de idéburna 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.
- Vidare, till skillnad från IOP, upplevdes **följsamhet** mot upphandlingskontraktets villkor, **eller "formen", vara viktigare** än tjänsternas ändamålsenlighet och hållbarhet.

# Delat ansvars- och risktagande

- En viktig fördel för kommunen har varit att de idéburna tagit på sig **ett större ansvar** för att både **snabbt** och med förväntad **kvalitet** tillhandahålla de efterfrågade nya tjänster och att **utan extra kostnad** skraddarsy **innovativa, flexibla, ändamålsenliga** och **komplementära** mervärdesinstaser.
- **Partnerskapsfördelen bland idéburna** är det **stöd de har fått från varandra** i form av kunskap och konkreta insatser (exempelvis utbildning av boendepersonal) samt kommunens sätt att ta sitt ansvar.
  - Genom att förändra och **anpassa sitt förhållningssätt och styrning** gentemot de idéburna
  - Genom att ta **ekonomisk medansvar**.

# I kontrast till upphandling där...

- 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.
- man **inte ersätts** 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” (Idéburen).

“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)

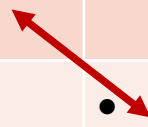
# Nackdelar (strukturella och kontextrelaterade) med ett IOP jämfört med en upphandling

- 1) Mer osäkra juridiska förutsättningar och lagstiftningens effekter
- 2) Större osäkerhet vid skiftande villkor, ”svårare att veta långsiktigt vad man har att förhålla sig till.”
- 3) Mindre enskild kontroll över överenskommelsens villkor och utgång
- 4) Svårare att dra sig ur (lojalitet)
- 5) Mindre benägenhet till omvärldsbevakning och riskanalys (potentiellt)



Tabell 2. Jämförelse mellan intervjupersonernas upplevelser av IOP respektive upphandling

	IOP	Upphandling
Fördelar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tillit, kunskapsutbyte och lärande</li> <li>• Delat ansvar och risktagande</li> <li>• Flexibilitet och långsiktighet</li> <li>• Brukarfokuserad och helhetlig bild</li> <li>• Lojalitet mot partnerskapet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tydliga regler och villkor</li> <li>• Enklare att säga upp</li> <li>• Större förutsägbarhet av resultat</li> </ul>
Nackdelar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mer osäkra förutsättningar och utgång</li> <li>• Större osäkerhet vid skiftande villkor</li> <li>• Mindre enskild kontroll över utgång av IOP</li> <li>• Svårare att dra sig ur</li> <li>• Mindre benägenhet till riskanalys</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkurrensrelationer</li> <li>• Ensamhet</li> <li>• Tuffare ekonomiska villkor</li> <li>• Svårare behålla beredskap och kompetent personal</li> <li>• Svårare att uppnå helhetsperspektiv och bidra med mervärde</li> <li>• Kortsiktighet</li> </ul>



# IOP kontra Upphandling

	Offentliga aktörer	Idéburna	Brukare/samhällsnytta
<b>IOP fördelar/nytta för</b>	<p>Tillit, kunskapsutbyte och lärande</p> <p>Delat ansvar och risktagande</p>	<p>Större flexibilitet</p> <p>Långsiktighet</p> <p>Delat ansvar</p> <p>Tillit, kunskapsutbyte och lärande</p>	<p>Större flexibilitet/brukaranpassning</p> <p>Komplementära tjänster/Helhetsbild</p> <p>Samskapande</p>
<b>IOP nackdelar</b>	<p>Mer osäkra förutsättningar och utgång</p> <p>Större osäkerhet vid skiftande villkor</p>	<p>Mer osäkra förutsättningar och utgång</p> <p>Större osäkerhet vid skiftande villkor</p> <p>Mindre enskild kontroll över utgång av IOP</p> <p>Svårare att dra sig ur</p> <p>Mindre benägenhet till riskanalys</p>	<p>Mer osäker tjänsteperiod</p>

# IOP kontra Upphandling

	Offentliga aktörer	Idéburna	Brukare
<b>Upphandlingens fördelar</b>	Mer renodlad roll Tydliga regler, villkor Enklare att säga upp Större förutsägbarhet av resultat	Tydliga regler, villkor	Större förutsägbarhet av insatsen
<b>Upphandlingens nackdelar</b>	Mindre insyn	Konkurrensrelationer – Tuffare ekonomiska villkor Ensamhet  Sämre för särart, frivilligas insatser,  Hämmar behovsdriven innovationspotential  Svårare behålla beredskap och kompetent personal, bidra med mervärde	Brist på anpassning (legalitet vs legitimitet)  Svårare att uppnå kunskapsutveckling och helhetsperspektiv och  Kortsiktighet

# Lärdomar: Hur skulle (kontextrelaterade) partnerskapsbrister kunna förebyggas?

1. Öka riskmedvetenhet och klargör villkor
2. Öka omvärldsbevakning och omförhandla regelbundet. *"Ingen av partnerna vågade hissa en varningsflagga utan [kommunens] beställningar på fler boenden fortsatte att strömma in, nya boenden öppnades som aldrig blev belagda."* (Idéburen)
3. Erbjud lagom med ekonomiska incitament och en rimlig reglering
4. Öka kunskap om IOP, **staten ensam är inte alltid stark**
5. Använd IOP vid "rätt" tillfälle, **en risk med att "IOP blir svaret på allt"**.

# Summering IOP

- Varför IOP?
  - IOP är ett **innovativt sätt** att organisera samverkan och samproducera tjänster som kan ge bättre resultat.
  - Genom IOP skapas **bättre möjlighet att tillgodose behov** än vid till exempel upphandling (flexibilitet är möjlig)
- Vad kan andra lära?
  - För att få andra resultat, måste vi **gå tillväga på nya sätt**. Här har IOP Ensamkommande visat på en **ny samverkansform** för att möta samhällsutmaningar.