

Att plocka russinen ur båda kakorna

En explorativ studie av samverkansformen
Idéburet-Offentligt Partnerskap utifrån kommuner och
landstings perspektiv.

Abstract

To find new ways for collaboration between the Swedish public sector and the civil society, and to promote non-profit voluntary (NPVOs) actors as local welfare producers, the collaboration format *Idéburet – Offentligt Partnerskap (IOP)* was launched. The purpose of this explorative study is to examine why local and regional authorities enter into IOP as a form of collaboration with NPVOs. The study is based on semi-structured interviews conducted with public officials from those local and regional authorities that have entered at least one IOP. The empirical results show that IOP can function as a means to address complex challenges facing society by combining public resources with those of NPVOs and thus create more effective and innovative solutions. Compared to other forms of collaboration, IOP can provide better long-term conditions for local and regional NPVOs and be used as a platform for a more equal dialogue between the public sector and NPVOs. The results also show that an equal dialogue and a clear, articulated political will are essential for local and regional authorities to sign an IOP.

Keywords: collaboration, public sector, civil society, *Idéburet – Offentligt Partnerskap*, IOP

Words: 19870

Innehållsförteckning

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inledning | 1 |
| 1.1 | Syfte – frågeställning | 2 |
| 1.2 | Disposition | 2 |
| 2 | Ett civilsamhälle i förändring | 4 |
| 2.1 | Civilsamhället och välfärden..... | 5 |
| 2.2 | Samverkan med det civila samhället | 6 |
| 2.2.1 | Föreningsbidrag..... | 7 |
| 2.2.2 | Upphandling | 8 |
| 2.2.3 | Idéburet – Offentligt Partnerskap..... | 9 |
| 3 | Interorganisatorisk samverkan | 11 |
| 3.1 | Vad är samverkan? | 11 |
| 3.2 | Motiv för samverkan | 12 |
| 3.2.1 | Ekonomiska motiv..... | 12 |
| 3.2.2 | Ideologiska och moraliska motiv | 14 |
| 3.2.3 | Legitimitet genom samverkan | 16 |
| 3.3 | Faktorer som påverkar samverkan | 17 |
| 3.3.1 | Främjande faktorer | 17 |
| 3.3.2 | Hämmande faktorer..... | 19 |
| 3.4 | Teoretisk analysmodell | 20 |
| 3.4.1 | Teman..... | 20 |
| 3.4.2 | Analysmodell | 20 |
| 4 | Metod | 23 |
| 4.1 | Kommunerna och landstingen..... | 23 |
| 4.2 | Intervjuernas utformning och genomförande | 24 |
| 4.2.1 | Analysstadiet | 25 |
| 4.2.2 | Validitet, reliabilitet och generaliserbarhet | 26 |
| 5 | Resultat – ”Att plocka russin ur båda kakorna” | 27 |
| 5.1 | Syn på civilsamhället | 27 |
| 5.2 | Motiv till samverkan | 29 |
| 5.2.1 | Ideologiska motiv – Ett sätt att nå ut till medborgarna | 29 |
| 5.2.2 | Ekonomiska motiv – Ett sätt att tillvarata kompetensen | 31 |

| | | |
|-----------------|---|-----------|
| 5.2.3 | Legitimitet genom samverkan – Alla vill ha IOP! | 34 |
| 5.3 | Idéburet – Offentligt Partnerskap som samverkansform..... | 36 |
| 5.3.1 | IOP och bidrag – Ett mer långsiktigt arbetssätt..... | 36 |
| 5.3.2 | IOP och upphandling – Ett annat ställningstagande..... | 38 |
| 5.4 | Faktorer som påverkar samverkan | 39 |
| 5.4.1 | Främjande faktorer – Vikten av en jämbördig dialog | 39 |
| 5.4.2 | Hämmande faktorer – Juridiska oklarheter och kulturkrockar..... | 43 |
| 6 | Sammanfattande diskussion | 47 |
| 6.1 | Vidare forskning..... | 50 |
| 7 | Referenser | 51 |
| 7.1 | Intervjuer | 55 |
| Bilaga 1 | | 56 |

1 Inledning

Det svenska civilsamhället har traditionellt sett tillskrivits en viktig demokratisk och opinionsbildande funktion men har samtidigt förpassats till marginalerna när det handlar om att producera välfärdstjänster. Denna verksamhet har istället betraktats som ett, för den offentliga sektorn, exklusivt område (Johansson, Arvidsson & Johansson 2015). De senaste decennierna har detta förhållande kommit att förändras.

I takt med att den offentliga sektorn – i syfte att öka effektiviteten och hålla nere kostnader i produktionen av välfärd – genomgått stora reformer som vanligtvis kategoriseras under begreppet *New Public Management* (se t.ex. Almqvist 2006), har välfärdsproduktionen öppnats upp för en större mångfald av aktörer, både med och utan kommersiella motiv. Inom ramarna för denna utveckling har det civila samhällets organisationer lyfts fram som viktiga aktörer. Genom att erbjuda andra alternativ och finna nya innovativa vägar till förnyelse har de betraktats som ett komplement till den offentliga välfärden (Lundström & Wijkström 2012) och ansetts kunna bidra till att gemensamt med den offentliga sektorn finna lösningar på dagens samhällsutmaningar (se. t.ex. Regeringsförklaringen 2015).

I syfte att finna nya vägar för samverkan presenterade den ideella paraplyorganisationen Forum – Idéburna organisationer med social inriktning, 2010 konceptet till samverkansformen *Idéburet – Offentligt Partnerskap* (IOP). Syftet med IOP som samverkansform var att hitta en väg mellan de traditionella samverkansformerna, föreningsbidrag och upphandlade kontrakt, för att på så sätt ta tillvara på den kunskap och vilja att utföra välfärdstjänster och samtidigt bevara det demokratiska mervärde som ett livskraftigt civilsamhälle anses tillföra (Överenskommelsen 2008; Prop. 2009/10:55; Forum 2010).

Vid årsskiftet 2015/2016 hade sammanlagt tolv kommuner och tre landsting tecknat IOP-avtal med minst en civilsamhällesorganisation, trots att det förekommer en viss skepsis mot IOP som samverkansform i den kommunala sektorn (SOU 2016:13). I betänkandet av utredningen *Palett för ett stärkt civilsamhälle* framkommer att IOP uppfattas som något av en gråzon juridiskt och det råder en osäkerhet kring hur IOP kan användas i förhållande till de rigida lagar och regler som finns kring upphandlingsförfarandet (SOU 2016:13). Det kan exempelvis vara svårt att avgöra om det finns en konkurrenssituation att vårda inom det område som samverkan avser.

Trots den problematik som kan uppfattas kring den juridiska tillämpbarheten av IOP som samverkansform och de svårigheter detta kan medföra för den enskilda kommunen, är intresset för den nya samverkansformen stort. Nationella konferenser anordnas om IOP och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) beslutade i november 2015 att bifalla en motion om att utveckla formerna för

samverkan med det civila samhällets organisationer, där IOP nämns särskilt som en framtida samverkansform (SKL 2015a).

1.1 Syfte – frågeställning

För ökad förståelse av vad som motiverar kommuner och landsting att teckna IOP-avtal med organisationer i det civila samhället trots de svårigheter som kan upplevas tillkomma med IOP som samverkansform, söker denna uppsats svar på följande frågeställning:

- *Varför tecknar kommuner och landsting IOP-avtal med organisationer från det civila samhället?*

Uppsatsen antar en explorativ ansats i syfte att kartlägga kommuner och landstings förhållningssätt till IOP som samverkansform och därmed skapa en ökad förståelse kring varför kommuner tecknar IOP-avtal med civilsamhällesorganisationer. För att uppnå detta syfte genomförs en intervjustudie med intervjupersoner från tretton av de totalt femton kommuner och landsting som har tecknat eller arbetar med att teckna IOP-avtal.

Lokala och regionala politiska organisationer som kommuner och landsting tilldelas ett stort ansvar vad gäller tillhandahållandet av välfärdstjänster till medborgarna, t.ex. äldreomsorg och stöd till särskilt utsatta personer. Därför är det av stor vikt att ständigt söka en ökad förståelse för hur dessa organisationer väljer att bedriva dessa verksamheter och på vilka grunder, samt i vilka former, de väljer att samverka med andra samhälleliga aktörer. Genom att studera kommunerna och landstingens förhållningssätt till IOP, på vilka grunder dessa avtal tecknas och hur det motiveras utgör förevarande uppsats ett bidrag i detta syfte.

Denna uppsats bör förstås som ett fall av interorganisatorisk och tvärsektorieell samverkan och vad som motiverar offentliga organisationer att ingå i specifika samverkansformer, i det här fallet IOP. Dessutom bör uppsatsen mer specifikt ses som en del av forskningen om relationen mellan kommuner och landsting och det civila samhället i Sverige och hur dessa sektorer interagerar med varandra vilket organisationer ur båda sektorer har efterlyst studier kring (Prop. 2009/10:55; MUCF 2013).

1.2 Disposition

För att förstå fenomenet IOP är det betydelsefullt att även redogöra för den historiska kontext som IOP är en del av (Stebbins 2001:24). I kapitel 2 presenteras en kort redogörelse av civilsamhällets traditionella roll i Sverige, den utveckling sektorn har sett de senaste decennierna samt de former genom vilka samverkan

mellan offentlig sektor och det civila samhället vanligtvis organiserats. Kapitel 3 ger sedan en presentation av tidigare forskning inom området interorganisatorisk samverkan samt en genomgång av de teoretiska resonemang som ligger till grund för den teoretiska analysmodell som studien är strukturerad kring. I kapitel 4 presenteras och diskuteras uppsatsens metodologiska tillvägagångssätt och avgränsningar. I kapitel 5 presenteras och analyseras studiens resultat med hjälp av den teoretiska analysmodell som presenterades i kapitel 3. Slutligen presenteras studiens slutsatser i det sjätte och avslutande kapitlet.

2 Ett civilsamhälle i förändring

Relationen mellan den offentliga sektorn och det civila samhället¹ har i Sverige en lång tradition av korporativistisk, institutionaliserad samverkan där gemensamma beslut arbetas fram mellan statliga myndigheter och det civila samhällets organisationer (Lundström & Svedberg 2003). Dessa organisationer, som länge har kategoriserats under benämningen *folkrörelser*, har primärt tillskrivits en funktion av att kanalisera idéer och bedriva opinionsbildning och samtidigt utgöra en arena där medborgare fostras i demokratiska principer och arbetssätt (Lundberg 2011; Johansson, Arvidsson & Johansson 2015). Det brukar beskrivas som civilsamhällets *röstbärande roll* (SOU 2016:13). Samtidigt har detta medfört att det har funnits en tydlig arbetsdelning mellan de båda sektorerna. Den offentliga sektorn har traditionellt ansvarat för tillhandahållandet av välfärdstjänster medan det civila samhället haft en opinionsbildande funktion (Lundström & Svedberg 2003; Reuter 2012).

I samband med den våg av effektiviseringsreformer som har präglat den offentliga sektorn under de senaste decennierna och som brukar sorteras under den gemensamma beteckningen *New Public Management* (se t.ex. Almqvist 2006), kom det civila samhället att lyftas fram som ett alternativ till offentligt producerad välfärd (Lundström & Wijkström 2012) som ansågs vara för byråkratisk och stelbent (Reuter 2012). Det civila samhället ansågs allt viktigare för att möta medborgarnas behov och för att stänga den lucka som skapas där det offentliga inte upplevs klara av att möta medborgarnas förväntningar (Johansson, Arvidsson & Johansson 2015). Till exempel pekar den statliga utredningen *Ju mer vi är tillsammans* (SOU 1987:33f) på de ideella organisationernas potential i arbetet med att förnya den offentliga sektorns välfärdsproduktion. Genom att kunna erbjuda alternativ som inte fanns inom den offentliga sektorn och finna nya, innovativa vägar till förnyelse, skulle dessa organisationer utgöra ett komplement till de offentligt producerade välfärdstjänsterna (Lundström & Wijkström 2012).

I samband med regeringsskiftet 2006 gjorde den tillträdande borgerliga koalitionsregeringen klart för att det civila samhället skulle ges en mer aktiv roll i tillhandahållandet av välfärdstjänster. Några av de då nytillsatta ministrarna riktade skarp kritik mot den avgående socialdemokratiska regeringen och menade att det funnits en 'ideologisk blindhet för vad den ideella sektorn bidrar med och

¹ ”En arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen” (Prop 2009/10:55). Denna definition innefattar således samtliga former av ideella föreningar, registrerade trossamfund och andra religiösa sammanslutningar. Dessutom innefattas även ekonomiska föreningar, kooperativ och sociala företag vars eventuella vinster återinvesteras i verksamheten och har tydliga ideella insatser.

skulle kunna bidra med' och att 'den ideella sektorn ömsom negligerats, ömsom institutionaliserats in i det offentliga trånga mallar' (Sabuni & Hägglund 2007). Genom att öka mångfalden utförare av välfärdstjänster skulle välfärden effektiviseras och de luckor som uppfattades i det offentliga välfärdssystemet skulle täppas till (Johansson, Arvidsson & Johansson 2015).

Utvecklingen inom politiken har lett till att det svenska civilsamhällets traditionella röstbärande roll inte längre är lika ensamt framträdande (Reuter 2012). Istället har fokus kommit att hamna på civilsamhällets *utförarroll*, dvs. de ideella organisationerna i egenskap av utförare av tjänster inom välfärden.

2.1 Civilsamhället och välfärden

Det förändrade förhållandet mellan den offentliga sektorn och det civila samhället kan illustreras med tecknandet av en överenskommelse mellan regeringen, Sveriges Kommuner och Landsting och idéburna organisationer inom det sociala området 2008. Överenskommelsen vilar på ett antal principer rörande statens och civilsamhällets gemensamma roller och ansvarsområden (Johansson, Arvidsson & Johansson 2015) och syftar till att stärka de idéburna organisationernas oberoende roll som opinionsbildare och röstbärare och öka mångfalden av utförare inom offentligt finansierade tjänster (Överenskommelsen 2008). Studier av överenskommelsen menar att den har kommit till i en ambition att länka samman civilsamhällets båda roller (Johansson, M. 2011).

I sin läsning av överenskommelsen menar Marta Reuter (2012) att den illustrerar ett skifte mot mer liberala värderingar och mot vad Lester Salamon och Helmut Anheier i deras inflytelserika artikel från 1998 kallar en liberal civilsamhällesregim där välfärdsproduktionen är öppen för både kommersiella och ideella aktörer (Salamon & Anheier 1998). Sverige har länge ansetts utgöra ett typexempel en socialdemokratisk civilsamhällesregim (Amnå 2006), i vilken civilsamhällesorganisationer har haft en marginaliserad position i utförandet av välfärdstjänster och snarare haft en röstbärande och opinionsbildande funktion (Johansson, Arvidsson & Johansson 2015).

Den nationella överenskommelsen har inte varit obligatorisk för kommuner och landsting att implementera (Johansson, Arvidsson & Johansson 2015). Istället har flera kommuner tecknat egna, lokala, överenskommelser med civilsamhällesaktörer inom den egna kommunen eller länet (Överenskommelsen 2013). Överenskommelserna utgör en plattform för en dialogprocess där parter från både den offentliga sektorn och det civila samhället kan föra en dialog kring civilsamhällets förutsättningar (Gavelin 2011).

I och med tecknandet av den nationella överenskommelsen och den politiska utveckling mot en större mångfald i välfärden, fanns förhoppningar om att det civila samhällets organisationer skulle ta större plats som utförare av tjänster (Överenskommelsen 2008; Johansson M. 2011; Reuter 2012). Trots de höga förväntningarna har det varit svårt att hitta en sådan utveckling i den nationella statistiken (se t.ex Lundström & Wijkström 2012; SCB 2015; Sivesind 2016).

I en jämförelse av andelen idéburna utförare inom välfärden i de skandinaviska länderna visar Karl Henrik Sivesind (2016) att den ideella sektorn i Sverige inte har fått det genomslag inom välfärdsproduktionen som förväntades. Generellt har den ideella sektorn visserligen ökat sin totala verksamhet inom välfärden, men relativt sett har sektorns andel av den totala välfärdsproduktionen i Sverige krympt (Sivesind 2016). Den dominerande trenden är att de vinstdrivande företagen bättre har kunnat utnyttja det utrymme som skapades under 90-talets reformer för att öppna upp välfärdsproduktionen för andra aktörer än offentliga (Lundström & Wijkström 2012; Sivesind 2016).

Ett av målen i den nationella överenskommelsen har varit att utveckla nya former för samverkan mellan den offentliga sektorn och det civila samhället i en ambition att främja idéburna aktörer som utförare av offentligt finansierade tjänster (Reuter 2012). Som ett led i detta tog paraplyorganisationen Forum – Idéburna organisationer med social inriktning fram konceptet Idéburet – Offentligt Partnerskap som en ny samverkansform utöver föreningsbidrag och offentliga upphandlingar, vilka har varit de huvudsakliga samverkansformerna mellan det civila samhället och den offentliga sektorn (Forum 2010).

2.2 Samverkan med det civila samhället

För att kunna besvara uppsatsens frågeställning om varför kommuner och landsting tecknar IOP-avtal är det viktigt att redogöra för vad som skiljer IOP från andra etablerade samverkansformer. De traditionella former varigenom samverkan mellan den offentliga sektorn och det civila samhället sker har varit genom föreningsbidrag och upphandlade kontrakt. Föreningsbidragen syftar till att stödja föreningar generellt och därmed deras röstbärande funktion. Ofta handlar det om organisationsbidrag som delas ut till organisationer under premisserna att ett rikt och aktivt civilsamhälle anses vara en förutsättning för en livskraftig demokrati (Forum 2010).

När en kommun eller ett landsting beställer en tjänst måste de förhålla sig till lagen om offentlig upphandling (LOU) eller lagen om valfrihet (LOV) för att vårda konkurrensen på en marknad (Riksrevisionen 2014). I detta avsnitt presenteras båda formerna och den kritik som framförts mot dem.

Den offentliga sektorn spelar en viktig roll för det civila samhällets förutsättningar för att bedriva sin verksamhet. I en undersökning genomförd av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) uppgav 51 procent av de tillfrågade organisationerna att de i ganska eller mycket hög utsträckning var beroende av bidrag från den offentliga sektorn för att bedriva sin kärnverksamhet (MUCF 2015). Denna finansiering består främst av att den offentliga sektorn köper tjänster och verksamheter av det civila samhället eller fördelar bidrag till dess organisationer, men kan även till viss del bestå av skattelättnader eller liknande åtgärder (Johansson, S. 2005).

För kommuner och landsting är den vanligast förekommande ekonomiska relationen med det civila samhällets organisationer köp av tjänster och

verksamheter. Kommunernas köp av verksamheter, t.ex. förskoleverksamhet och äldreomsorg, uppgick under 2013 till 13,5 miljarder kronor. Kommunernas utbetalda bidrag under samma period uppgick till 4,2 miljarder varav 1,5 miljarder gick till kultur- och fritidsverksamhet, den största enskilda posten för kommunala bidrag till det civila samhället (SCB 2015). Samtidigt uppgick landstingens köp av verksamheter till en totalsumma av 1 miljard kronor. Även för landstingen var den enskilt största bidragsposten kulturverksamhet och hela 1,1 miljard kronor av landstingens sammanlagt 1,8 miljarder kronor under 2013 gick till sådan verksamhet (SCB 2015). Det är således svårt att bortse från det ömsesidiga beroende som finns mellan de båda sektorerna som hos det civila samhället tar sig form av resurser och annat stöd från den offentliga sektorn. Den offentliga sektorn är i sin tur beroende av de värden som det civila samhället medför i rollen som röstbärare samt de verksamheter som organisationerna utför.

2.2.1 Föreningsbidrag

På statlig nivå kan två former av bidrag till det civila samhällets organisationer identifieras. Dels de mer generella organisations- och verksamhetsbidragen, gemensamt kallade föreningsbidrag, och dels de mer riktade projektbidragen. Med utgångspunkt i det civila samhällets betydelse för demokratin som röstbärare och opinionsbildare syftar de mer generella föreningsbidragen till att stödja organisationernas kärnverksamhet. Projektbidragen är mer riktade och fördelas till organisationer för specifika ändamål (Statskontoret 2004; Prop. 2009/10:55). Någon liknande standard för bidragssystem finns inte bland kommuner och landsting. Men det finns olika slags principer för bidragsgivning till det civila samhället som har likheter med de bidragsformer som finns på statlig nivå (Johansson, S. 2005). Dessa principer kan dock variera något bland kommunerna.

En genomgång av de riktlinjer som ligger till grund för de föreningsbidrag som fördelas av de kommuner och landsting som undersöks i den här studien, visar att dessa generellt utgår ifrån liknande syften och ställer liknande krav. Syftet med bidragen uppges vara att stärka organisationernas självständiga och oberoende roll som opinionsbildare och röstbärare (Social resursförvaltning, Göteborgs stad 2014), och därigenom främja demokrati, utveckling och socialt engagemang i kommunen (Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, Karlstads kommun 2013).

Kraven för bidrag består kortfattat i att organisationen ska vila på demokratiska principer, vara etablerad i kommunen eller landstinget, ha en god redovisning samt bedriva verksamhet som är riktat till kommunens eller landstingets medborgare eller som utgör ett komplement till den bidragsgivande nämndens verksamhetsområden (Socialförvaltningen, Botkyrka kommun 2014).

I en undersökning från 2005 visar Staffan Johansson (2005) att det finns tendenser som indikerar att kommuner och landsting generellt är mer målinriktade än förut och därmed föredrar att ge stöd till projekt med specifika syften. I undersökningen framgår att de offentliga uppdragsgivarna i allt större utsträckning har en pragmatisk syn på bidrag till det civila samhällets

organisationer (Johansson, S. 2002, 2005) och är allt mer angelägna om att ”få värde för pengarna”. Detta har även framförts som problematiskt av civilsamhällesorganisationer eftersom de menar att en sådan utveckling försvårar för dem att bedriva sin kärnverksamhet när de måste uppfylla andra mål för att inte riskera att stå utan finansiering (MUCF 2014).

En vanlig kritik mot kommuners och landstings bidragsgivning är den kortsiktighet som är inneboende i dessa bidragssystem (MUCF 2014). I genomgången av kommunerna och landstingens riktlinjer framgår att samtliga bidrag till det civila samhällets organisationer sker årligen (se. t.ex. Socialförvaltningen, Stockholms stad 2013). Den årliga bidragsgivningen kombinerat med det faktum att ideella organisationer till stor del är beroende av bidrag från offentliga myndigheter utgör en källa till osäkerhet för organisationerna. Det leder i sin tur att de behöver avsätta resurser från sin kärnverksamhet för att ägna sig åt den administration i form av bidragsansökningar och redovisningar som krävs för att erhålla bidrag för nästkommande år (MUCF 2014).

2.2.2 Upphandling

En allt större del av offentligt finansierad verksamhet utförs av externa leverantörer på uppdrag av myndigheter (SKL 2015b), vilket innebär att beslutade mål och politiska visioner i allt större utsträckning realiseras via upphandling och avtal.

När kommuner och landsting köper tjänster från andra aktörer ska de tilldela kontrakt inom ramen för lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om valfrihetssystem (LOV) som i sin tur huvudsakligen bygger på EU:s direktiv om offentlig upphandling. Syftet med upphandlingsreglerna är att kommuner och landsting ska använda offentliga medel som finansierar inköp på bästa sätt, samtidigt som den fria marknaden främjas (Konkurrensverket 2014).

Vid upphandlingsförfarandet väljer kommunen mellan inkomna anbud för att köpa verksamheten av den leverantör vars anbud bäst lever upp till de angivna kraven. Om ett lågt pris ges stor betydelse i upphandlingar gynnas organisationer som i första hand fokuserar på ekonomisk effektivitet (Lundström & Wijkström 2012). Aktörer som har ett annat fokus kan därmed missgynnas. Civilsamhällesorganisationer tillhör inte alltid den sistnämnda gruppen, men studier har samtidigt visat att den särart och det mervärde som det civila samhället medför inte premieras vid upphandlingsförfaranden (Tillväxtverket, 2012). Utredningen *En palett för ett stärkt civilsamhälle* (SOU 2016:13) beskriver detta mervärde som exempelvis återinvestering av vinst i verksamheten som typiskt för ideella organisationer utan vinstintresse. Utredningen lyfter även fram anlitaandet av civilsamhällesorganisationer som ett sätt att säkra deras fortlevnad och därmed de värden som organisationerna för med sig i sin roll som röstbärare (SOU 2016:13).

Utredningen påpekar ett antal hinder som kan stå i vägen vid upphandling av tjänster med ideella organisationer som utförare. T.ex. uppger företrädare för det civila samhället att det inom många kommuner och landsting finns en bristande

kunskap om det civila samhällets villkor och arbetssätt. Det kan i sin tur leda till att den upphandlande kommunen ställer orimliga krav på organisationen som den senare inte kan leva upp till (SOU 2016:13).

Det kan även finnas en bristande kunskap hos civilsamhällesorganisationerna i förhållande till upphandling. Det komplexa regelverket som reglerar upphandlingsförfarandet kan kräva expertkunskap och en extensiv administration som ideella organisationer inte alltid har tillgång till (Tillväxtverket 2012; MUCF 2013).

Slutligen kan återigen nämnas att den konkurrens om kontrakt som uppstår mellan ideella aktörer och marknadsaktörer i upphandlingsförfarandet ofta premierar lägsta anbud, vilket ger kommersiella aktörer en tydlig fördel (Lundström & Wijkström 2012). Civilsamhällesorganisationer har ofta inte samma möjlighet att konkurrera med lägsta pris eftersom de, givet sitt idéburna syfte, inte kan eller vill kompromissa kvaliteten i sin verksamhet till förmån för ett lägre pris (SOU 2016:13). Dessutom saknar dessa organisationer ofta de stordriftsfördelar och det kapital som kommersiella aktörer kan ha (SOU 2016:13). För att finna en medelväg som kunde överkomma dessa hinder lanserades samverkansformen *Idéburet – Offentligt Partnerskap*.

2.2.3 Idéburet – Offentligt Partnerskap

Idéburet – Offentligt Partnerskap (IOP) som samverkansform togs fram av den ideella paraplyorganisationen Forum: Idéburna organisationer med social inriktning, som en tredje möjlig samverkansform utöver bidrag och upphandlingar. Tidigare studier har uppmärksammat att kommuners bidrag till ideella organisationer tenderar att bli målinriktade och villkorade (Johansson, S. 2005) och, enligt Forum, i realiteten omformats till projektbidrag (Forum 2010), vilket i praktiken kan tvinga organisationer att prioritera verksamhet som befinner sig utanför dess kärnverksamheter för att säkerställa sin finansiering (Forum 2010; MUCF 2014). Dessutom anklagas de årligen utbetalade bidragen som en kortsiktig samverkansform som skapar osäkra finansiella förhållanden för de ideella organisationerna (MUCF 2014).

Vad gäller de kommersiella kontrakten måste kommuner och landsting upphandla dessa i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU) eller lagen om valfrihetssystem (LOV). Utöver de hinder som upplevs finnas för det civila samhället i upphandlingsförfarandet, ägs den upphandlade verksamheten formellt av den upphandlande myndigheten. Det kan leda till att en krock uppstår mellan två styrningsprinciper. Å ena sidan föreningens rätt till självstyre och att äga sin verksamhet, å andra sidan den offentliga sektorns plikt att vårda konkurrensen och säkerställa att skattemedel används på ett effektivt sätt (Forum 2010).

Syftet med samverkansmodellen IOP har varit att finna en sätt att samverka som tillåter civilsamhällesorganisationer att vara utförare av tjänster och verksamheter, samtidigt som organisationernas självständighet och oberoende gentemot det offentliga bevaras. Samverkansformen har sin utgångspunkt i antagandet att civilsamhället i sin identitet har ett allmänintresse som gör dess

organisationer benägna att bidra till samhällsutvecklingen samt att de arbetar i former som ökar människors möjlighet till delaktighet (Forum 2010).

För att ge civilsamhällesorganisationer ett mer konkret sätt att kunna bidra till samhällsutvecklingen än vad föreningsbidragen ger utrymme för, har Forum tagit fram IOP för att skapa en ny samverkansform i som inte bygger på marknadsmekanismer eller kommersiella kontrakt (Forum 2010).

Enligt Forum (2010) kan ett Idéburet – Offentligt Partnerskap ingås när:

- 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
- Verksamheten inte kan ses som en del av det normerande föreningsbidraget
- Det inte finns en marknad eller en konkurrenssituation att vårda
- Bägge parter är med och finansierar verksamheten via finansiella resurser eller andra insatser.
- Verksamheten inte detaljregleras från kommunen
- Verksamheten avses drivas under en längre tid

Partnerskapet ingås genom att parterna kommer tecknar en överenskommelse om vilken verksamhet som ska bedrivas av den idéburna organisationen, med vilka mål och vilka ramar samt att kommunen lämnar ett ekonomiskt stöd till driften av verksamheten (Forum 2010). Efter denna redogörelse för hur konceptet IOP är utformat och hur det förhåller sig till bidrag och upphandlingar fortsätter nästkommande kapitel med att presentera ett antal teoretiska perspektiv på vad som motiverar organisationer att söka samverka med andra organisationer.

3 Interorganisatorisk samverkan

För att kunna besvara frågeställningen om varför kommuner och landsting inleder samverkan i IOP-avtal, är det avgörande att ha en förståelse om vad samverkan är. Detta kapitel inleds med en definition av samverkan och presenterar sedan de teoretiskt drivna motiven till varför organisationer söker samverkan med varandra i avsnitt 3.2. I avsnitt 3.3. presenteras faktorer som i empiriska studier har identifierats som främjande och hämmande för ett lyckat samverkansprojekt. Avslutningsvis, i avsnitt 3.4., sammanfattas kapitel 2 och 3 i uppsatsens teoretiska analysmodell. Kapitlet inleds med en definition av interorganisatorisk samverkan.

3.1 Vad är samverkan?

Organisationer kan varken tala eller lyssna. När en organisation gör något är det alltid individer som agerar, men de agerar inte på egen hand utan på uppdrag av sin organisation och då som en del av organisationen (Ahrne 1994:29ff). Organisationer består av människor. Dessa handlar på uppdrag av sin organisation, men utför samtidigt en personlig handling utifrån egna preferenser (Ahrne 1994:29). Samverkan mellan organisationer kan således beskrivas som i grunden en social företeelse där människor interagerar för att göra något tillsammans (Lindberg 2009:11).

Rafael Lindqvist (1998) poängterar att samverkan skiljer sig från närliggande begrepp som samarbete och samordning genom olika gradskillnader av interaktion mellan organisationerna, där samverkan definieras som interaktion mellan organisationer kring specifika och avgränsade frågor men där parterna behåller sina respektive ansvars- och verksamhetsområden (Lindqvist 1998:82f). Med utgångspunkt i sina många studier kring samverkan inom offentlig förvaltning definierar Berth Danermark (2000) samverkan som ”medvetna målinriktade handlingar som utförs tillsammans med andra i en klart avgränsad grupp avseende ett definierat problem och syfte”. All samverkan har således ett objekt, dvs. något att samverka *om* (Danermark 2000:15). Med denna definition blir samverkan ett intentionellt projekt med ett tydligt syfte.

Uppkomsten av, och formerna för, samverkan mellan organisationer har studerats inom ramarna för flera vetenskapliga discipliner vilket har medfört att interorganisatorisk samverkan har studerats utifrån ett antal teoretiska utgångspunkter (Sullivan & Skelcher 2002:35). Ur dessa är det möjligt att urskilja två framträdande synsätt på samverkan mellan organisationer: ett optimistiskt perspektiv, där samverkan studeras utifrån en intressegemenskap mellan de deltagande organisationerna, och ett pessimistiskt perspektiv, där samverkan

studeras utifrån ett antagande om att det finns en intressekonflikt mellan deltagarna (Lindberg 2009:54f).

Inom det optimistiska perspektivet ses samverkan som en möjlighet för de organisationerna att uppnå gemensamma mål. Det förutsätter att det finns en konsensus mellan samverkansparterna om mål och visioner (Lindberg 2009:54). Målet kan vara fastställt redan innan samverkan inleds, men för att uppnå konsensus kring målet kan förhandling krävas. Det förutsätter även att det finns ett visst mått av altruism i förhållande till samverkan hos de deltagande organisationerna (Sullivan & Skelcher 2002:37), dvs. att deltagarna uppfattar att de framtida positiva effekter som samverkansprojektet syftar till, överväger viljan till egen vinning (Lindberg 2009:55)

Inom det pessimistiska perspektivet är inte synen på samverkan lika altruistisk. Ur detta synsätt är samverkan snarare ett medel genom vilket egennyttan hos den egna organisationen kan främjas. Det innebär att samverkan med andra organisationer blir ett verktyg som kan användas för att dels bevara eller utöka sitt inflytande över sin omgivning, och dels för att säkerställa tillgången till resurser och kunskap som den egna organisationen saknar (Sullivan & Skelcher 2002:39f; Lindberg 2009:55).

3.2 Motiv för samverkan

Oavsett om samverkan betraktas ur ett optimistiskt eller pessimistiskt perspektiv lyfter olika teoretiska traditioner olika motiv för vad de menar är de drivande krafterna för att organisationer inleder samverkan med andra. Dessa kan delas in i *ekonomiska* och *ideologiska och moraliska motiv*. Här är det på sin plats att redogöra för ett avgränsande antagande som föreligger dessa motiv. Organisationer antas vara kapabla att fatta medvetna och avsiktliga val att ingå i interorganisatorisk samverkan utifrån explicit formulerade ändamål (Oliver 1990). De ingår således i samverkan med andra organisationer medvetet och för specifika orsaker. De olika typer av motiv som presenteras här nedan betraktas inte som ömsesidigt uteslutande, utan antas i praktiken kombineras när interorganisatorisk samverkan motiveras (Huxham 2000, Lindberg 2009:38f).

3.2.1 Ekonomiska motiv

Ekonomiska motiv för samverkan rör ofta sådant som tillgång till resurser, effektivitet, konkurrenskraft och att dela kostnader och sprida risker. Att samverka med andra organisationer kan vara ett sätt att få tillgång till resurser som den egna organisationen saknar. Dessa resurser kan vara rent finansiella, men också sådant som utrustning och kompetens. Relationer skapas med andra organisationer för att få tillgång till dess resurser (Lindberg 2009:42).

Sett ur ett optimistiskt perspektiv formulerade Sol Levine och Paul White (1961) en teori om ömsesidigt utbyte (*exchange theory*) för att förstå

interorganisatorisk samverkan. Utbytesteorins centrala antaganden är att i situationer där organisationer upplever resursbrist kommer dessa organisationer att söka samverkan i ett frivilligt utbyte av resurser (Levine & White 1961). I sin studie om samverkan inom hälso- och sjukvårdssektorn i USA fann de att få organisationer hade tillräckligt med nödvändiga resurser för att uppnå organisationernas övergripande mål – att hindra spridningen av, och bota sjukdomar – på egen hand. Sjukhus var beroende av vårdcentraler som refererar patienter till dem. Samtidigt var vårdcentralerna tvungna att referera patienter till sjukhusen eftersom de saknade resurserna att behandla dem (Levine & White 1961). Således bidrog knappheten av resurser till ett frivilligt utbyte mellan enskilda organisationer. Thompson (1967) utvecklar resonemanget om frivilligt utbyte genom att konstatera att organisationer generellt försöker skapa mer förutsägbara förutsättningar. Därför ingår de frivilliga utbyten med andra organisationer för att skapa förutsägbara villkor i den organisatoriska miljö de befinner sig i (Thompson 1967).

Levine och Whites utbytesteori har kritiserat för att utgöra ett specialfall som är bäst lämpat för att förklara samverkan i en kontext där det råder en hög grav av altruism och respekt för andra organisationers självständighet. Det har t.ex. argumenterats för att utbytesteorin är särskilt anpassad för att förklara samverkan mellan ideella organisationer (Sullivan & Skelcher 2002:38).

För teoretiker med ett pessimistiskt perspektiv reduceras samverkan till ett verktyg varigenom den egna organisationen kan säkerställa tillgång till resurser för sin egen vinning och därmed trygga sin överlevnad. Detta synsätt har sitt ursprung i *resursberoendeteorin* (resource dependency theory).

Teorin om resursberoende har sina rötter inom sociologin och bland annat i Richard Emersons (1962) teoretiska antaganden. Emerson menade att sociala relationer bygger på ett ömsesidigt beroende, där A är beroende av B:s resurser för att kunna uppnå sina mål (Emerson 1962). Denna utgångspunkt är densamma som för utbytesteorin ovan. Men där utbytesteorin menar att nästa steg för de båda parterna vore att inleda samverkan genom ett frivilligt utbyte av resurser (Levine & White 1961), förutsätter resursberoendeteorin att både A och B försöker utöva makt och inflytande över den andre och dennes resurser (Sullivan & Skelcher 2002:40). Makt, menar Emerson, finns därmed i den andres beroendeställning (Emerson 1962). Ju större beroende A har av B:s resurser, desto större makt har B över A.

Detta antagande har omsatts till att undersöka interorganisatorisk samverkan av bl.a. Yuchtman och Seashore (1967) och Pfeffer och Salanick (1978). Det centrala antagandet inom resursberoendeteorin är att organisationer, då de behöver ta ställning till ett beslut, ser till den egna organisationens vinning främst. De försöker därmed införskaffa, och sedan försvara de resurser som behövs för att de ska kunna uppnå sina mål (Sullivan & Skelcher 2002). Samverkan med andra organisationer blir ur detta perspektiv ett medel varigenom en organisation kan få ökad tillgång till resurser och ökat inflytande över sin omgivning (Yuchtman & Seashore 1967; Pfeffer & Salanick 1978:65f). Samtidigt noterar Thompson (1988) att organisationer kan generera större tillgång till resurser genom samverkan, men det innebär ofta att organisationen måste ge upp en del av sitt inflytande och sin självständighet (Thompson 1988). Asymmetriska förhållanden mellan organisationer kan i sin tur vara en orsak till interorganisatorisk samverkan

(Oliver 1990). I en situation där en organisation har möjligheten att utöva påtryckningar över en annan och de resurser som denne besitter, kan de inleda en mer eller mindre ofrivillig samverkan (Oliver 1990).

Även om samverkansaktiviteter är svåra att mäta kvantitativt, i form av t.ex. minskade utgifter eller tidsbesparingar, är ett vanligt motiv för samverkan mellan organisationer att få till stånd en effektivare resursanvändning (Stone 1993, 2005), framför allt bland organisationer inom den offentliga sektorn (Lindberg 2009:41). Med utgångspunkt i studier kring lokalsamhällens styrning i USA, försöker Stone (1993) förstå hur lokala politiska styren kan skapa kapacitet för styrning i de komplexa system och den mångfald av intressen de befinner sig i (Stone 1993). Lokala politiska styren, exempelvis kommuner, begränsas i sin verksamhet av komplexiteten i de problem som de måste hantera. För att uppnå en effektivare styrning (Stone 1993) och för att effektivisera den egna verksamheten (Oliver 1990) kombinerar de sin egen kapacitet och resurser med andra aktörers (Stone 2005). Samordning av resurser förväntas ofta leda till både kvalitativt bättre verksamhet och att den enskilda organisationens kostnader minskar samtidigt som output ökar (Oliver 1990). Men det kan även vara ett sätt genom vilket samhällets totala kostnader antas minska (Lindberg 2009:41).

3.2.2 Ideologiska och moraliska motiv

Samverkan mellan organisationer kan även vara ideologiskt eller moraliskt motiverade. Ofta framhålls interorganisatorisk samverkan som ett sätt att gemensamt lösa komplicerade samhällsproblem (Lindberg 2009:38ff). Sett ur ett samhällsperspektiv har den offentliga sektorn ett lagstadgat ansvar över medborgarna. Samtidigt är många samhälleliga problem så komplexa att de kräver insatser utöver den offentliga sektorns kapacitet för att medborgarna inte ska hamna utanför de offentliga myndigheternas verksamhet och således falla ”mellan stolarna” (Oliver 1990). Inom offentlig sektor framhålls just utförandet av välfärdstjänster för att möta de behov som finns hos utsatta människor i samhället, som ett område där samverkan mellan organisationer är ett sätt att hantera komplexa frågor där brukarens behov ställs i centrum (Fridolf, 2004:17; Socialstyrelsen 2008).

Samverkan blir således en lösning för att hantera frågor som hamnar i vad Huxham (2000) kallar den ”interorganisatoriska sfären”, dvs. frågor som är alltför komplexa för att avgränsa till en enskild organisations ansvars- och verksamhetsområde. Ruggie (2004) menar att denna sfär igenom stat, marknad och det civila samhället (Ruggie 2004). Det är i detta gränsland mellan organisationer som interorganisatorisk samverkan formas, menar Mörth och Sahlin-Andersson (2006). Stora komplexa frågor som migration, fattigdom och hälsa är frågor som har så omfattande konsekvenser för samhället att de är inneboende multiorganisatoriska (Huxham & Vangen 2005:7), dvs. för stora för en enskild organisation eller ens enskilda sektorer att hantera på egen hand (Mörth & Sahlin-Andersson 2006). Komplexiteten i frågorna uppmuntrar i sin tur organisationer att samverka med andra organisationer utifrån motiv som gemensamt och socialt ansvarstagande (Lindberg 2009:40).

Detta medför att fokus för samverkan bygger på en tanke om ömsesidighet där samarbete och koordination mellan organisationer framhålls snarare än dominans, makt och kontroll (Oliver 1990). Den ömsesidighet som uppstår mellan organisationerna innebär att samverkan inleds för att överkomma sådant som den enskilde organisationen inte klarar av på egen hand (Lindberg 2009:36f) och kan i viss mån även innebära att ett beroende uppstår mellan dem. Det kan sägas att samverkan sker när organisationer är villiga att förbättra varandras kapacitet för att uppnå gemensamma mål och visioner genom att dela risker, ansvar, resurser och belöningar (Himmelman 2002).

Det finns även en demokratisk aspekt i samverkan mellan organisationer, menar Arthur T. Himmelman (1996). I sina studier om interorganisatorisk samverkan har Himmelman belyst de önskvärda sociala och demokratiska effekter samverkan kan ha på det lokalsamhälle inom vilket samverkan sker (Himmelman 1996). Samverkan kan, menar Himmelman, förändra maktförhållanden i samhällen och leda till ett ökat demokratiskt deltagande för medborgare (Himmelman 1996; Fridolf 2004), på så sätt blir samverkan ett medel varigenom social rättvisa för grupper som är diskriminerade eller förfördelade kan uppnås (Lindberg 2009:40f).

Himmelman framhåller just kapaciteten att förändra maktstrukturer som det centrala i interorganisatorisk samverkan (Himmelman 1996). Begreppet makt definierar Himmelman som ”kapaciteten att producera avsedda resultat” (1996:22) och han menar att för att uppnå social rättvisa eller ökat deltagande behöver makt delas mellan flera intressenter. Han identifierar två sätt varigenom det kan ske.

Först och främst kan externa aktörer, i förhållande till det lokalsamhälle inom vilket samverkan sker, designa och i viss mån kontrollera en samverkansform som sedan lokala aktörer och dess organisationer bjuds in till (Himmelman 2002). De externa aktörerna kan exempelvis vara statliga myndigheter eller andra regionala eller nationella myndigheter (Sullivan & Skelcher 2002:38). Denna process, menar Himmelman, kan skapa policyförändringar och utveckla utförandet av välfärdstjänster men däremot tenderar denna strategi, som Himmelman kallar *collaborative betterment*, ”inte skapa några långsiktiga processer för att öka det lokala samhällets kontroll över sina egna öden” (Himmelman 1996:29).

I kontrast till denna strategi kan *collaborative empowerment* utgöra den kapacitet att prioritera och kontrollera de resurser som är avgörande för att öka både ett lokalsamhälles (Himmelman 1996), men framför allt medborgarnas (Fridolf 2004:15) självbestämmande och delaktighet. Denna process utgår istället från att organisationer och aktörer inom det lokala samhället inleder samverkansinitiativ. Detta kan sedan utvecklas till att även innefatta offentliga, privata och andra organisationer utanför det ursprungliga lokalsamhället, men som alla delar den målbild för samverkan som ursprungligen formulerats i samverkansinitiativet (Himmelman 1996). Således äger fortfarande de lokala organisationerna samverkansprocessen.

Himmelmans teori fokuserar på tvärspektoriell samverkan mellan en myriad av aktörer, men där det avgränsade lokala samhället där samverkan sker, och lokalt förändringsarbete och delaktighet står i centrum (Himmelman 2002). Detta

medför i sin tur ett antagande om ett visst mått av altruism inom den privata och offentliga sektorn eftersom det är organisationer i dessa båda sektorer som ger upp kontroll och inflytande för att tillsammans med det lokala samhällets organisationer uppnå ett eftersträvansvärt mål (Sullivan & Skelcher 2002:39).

3.2.3 Legitimitet genom samverkan

Meyer och Rowan (1977) tar ett steg bort från förklaringsmodeller där samverkans effektivitet står i fokus för att istället flytta det till organisationernas institutionella omgivning. Där konfronteras organisationerna av socialt skapade normer om hur de bör vara organiserade (Christensen et al. 2005:76). Dessa normer kallas *myter* (Meyer & Rowan 1977; Scott 1991). De kan skapas av flera olika faktorer såsom opinionen bland allmänheten, rättsliga ramverk och framstående ideologier (DiMaggio & Powell 1991). Dessa normer och myter bildar tillsammans en bred repertoar av idéer och legitimerade recept för hur tidsenliga organisationer bör se ut, vilka strukturella komponenter de bör ha och vilka rutiner och arbetssätt de bör bedriva sin verksamhet efter (DiMaggio & Powell 1991; Oliver 1990; Lowndes 1996; Sullivan & Skelcher 2002:52).

Sociologen Talcott Parsons (1956) formulerade insikten att organisationer, för att säkra sin överlevnad, inte enbart kan vara effektivitetsorienterade, utan måste även söka legitimitet från omgivningarna (Parsons 1956). För att en organisation ska bli accepterad av sin omgivning måste visa att de lever upp till de tidsenliga normer och myter som florerar i den institutionella omgivningen (Parson 1956; Christensen et al. 2005:76).

För organisationer kan det vara viktigare att rätta sig efter normerna för att därmed framstå som att de lever upp till de förgivettagna uppfattningar om de bästa sätten att organisera en verksamhet, än den faktiska effektiviteten i den dominerade strukturen (Meyer & Rowan 1977; DiMaggio & Powell 1991). Genom att anpassa sig efter de kulturella förväntningar som finns i den institutionella omgivningen ökar organisationen sin legitimitet gentemot andra organisationer (Parsons 1956; Suchman 1995; Christensen et al. 2005:76). När en organisation visar andra att de handlar ”rätt”, t.ex. genom att anamma de organisationsstrukturer eller arbetssätt som anses vara de bästa (Christensen et al. 2005:76) får organisationen moralisk legitimitet gentemot sin omgivning, menar Suchman (1995). Det behöver inte innebära att anammandet av myter för med sig instrumentella effekter till organisationens verksamhet, utan det fungerar istället som ett ”skyltfönster” eller en fernissa för att visa andra organisationer att man följer de sociala normerna (Christensen et al 2005:76f). En organisation som anses vara legitim har större möjligheter att säkra tillgången till nödvändiga resurser, genom exempelvis bättre möjligheter att anställa personal, att ingå samverkan med andra organisationer och att motivera sina handlingar till allmänheten (Lowndes 1996).

Dessa ”institutionella myter” och viljan till att leva upp till dem, leder till en homogenisering (eller isomorfism) av organisationer. DiMaggio och Powell (1991) menar att det är omgivningens krav på att leva upp till den dominerande

strukturen som driver organisatorisk förändring. I ett system av organisationer kommer således de enskilda organisationerna att allt mer likna varandra.

Denna homogenisering kan exempelvis ske då organisationer ställs inför en hög grad av osäkerhet. När en ny utmaning ska övervinnas, när organisationens mål upplevs vara godtyckliga eller när händelser i omgivningen skapar osäkerhet kan organisationer imitera andra organisationer för att överkomma detta. Att härma andra kan ge den egna organisationen en lämplig lösning på ett problem utan att själva uppfinna egna sätt att lösa dem (DiMaggio & Powell 1991). Ofta kan inte den idé som härmas kopieras rakt av till den nya organisationen utan måste anpassas för att passa den imiterande organisationens förutsättningar (Furusten 2007:93). Det brukar talas om att en idé *översätts* till den specifika kontexten (Christensen et al. 2005:83ff). Detta innebär i förlängningen att även om ett och samma koncept är vanligt förekommande och populär, så kan de handlingar som utförs när konceptet ska kontextualiseras vara markant annorlunda från grundkonceptet (Christensen et al. 2005:84; Furusten 2007:97). Organisationen som imiteras behöver inte vara medveten om att den blir härmad eller ens positivt inställd till att bli det. Den tjänar endast som en tacknämlig källa till lösningar som den imiterande organisationen kan använda till sina egna syften (Eriksson-Zetterquist 2009:80).

Organisationer tenderar att härma liknande organisationer inom samma område som de upplever ha en högre legitimitet än den egna (Oliver 1990; Eriksson-Zetterquist 2009:101ff). Det är således mer troligt, menar DiMaggio och Powell (1991), att en bland organisationer utbredd förekomst av ett särskilt strukturellt arrangemang snarare har sin förklaring i härmande processer än att de är grundade i konkreta bevis för att de skulle öka organisationens effektivitet (DiMaggio & Powell 1991).

3.3 Faktorer som påverkar samverkan

Oavsett vilket synsätt som ligger till grund för samverkan har empiriska studier av samverkansprojekt kunnat identifiera ett antal faktorer som har visat sig påverka interorganisatorisk samverkan. Nedan följer en genomgång av några av dessa och vilken effekt de har på samverkansprocessen.

3.3.1 Främjande faktorer

I studier om samverkan mellan organisationer lyfts vanligtvis ett antal faktorer fram som främjar effektiv och lyckad samverkan. Berth Danermark (2000) poängterar vikten av att tydliggöra hur de organisatoriska strukturerna ser ut så att en tydlig roll- och ansvarsfördelning kan göras mellan och inom de samverkande organisationerna, dvs. var beslut fattas och vem som äger rätten att besluta om vad (Danermark 2000). För att samverkan ska bli framgångsrik är det även viktigt att tydliggöra fördelningen av kostnader och ansvar mellan de deltagande

organisationerna (Danermark & Kullberg 1999). Inom offentlig sektor är det viktigt att den politiska ledningen står bakom samverkansprojektet och tar ett tydligt ansvar. Även om de inte nödvändigtvis tar initiativet till samverkan är det avgörande att projektet har legitimitet från organisationens högsta ledning (Lindberg 2009:57).

Utifrån ett organisatoriskt perspektiv belyser Barbara Gray (1996) ett antal faktorer som påverkar huruvida samverkan mellan organisationer kommer att vara framgångsrik eller ej. För det första har själva utformningen av samverkan stor betydelse. Utformningen bestäms till stor del av vad som motiverar organisationerna att ingå samverkan med varandra och vilka resultat de förväntar sig (Gray 1996). Målet med samverkansprojektet lyfts återkommande upp som en avgörande faktor för att underlätta samverkan i flera studier (Sullivan & Skelcher 2002:51; Huxham & Vangen 2005:83). Det måste vara tydligt formulerat och gemensamt överenskommet av de deltagande parterna för att samverkan ska vara framgångsrik. Samverkan har större chans att nå framgångsrika resultat, menar Gray, om de deltagande parterna går in i processen med en gemensam vision av vad samverkan ska leda till (Gray 1996). Genom att ha en gemensam vision kan ett forum för dialog mellan parterna skapas där de tillsammans kan arbeta fram kollektiva strategier för hur den gemensamma visionen ska uppnås (Lindberg 2009). Chris Huxham och Siv Vangen (2005) har uppmärksammat något av en inneboende paradox i interorganisatorisk samverkan. Samverkan bygger ofta på möjligheten till synergi från de samverkande organisationernas olikheter; t.ex. olika resurser och kunskaper. Samtidigt har dessa olikheter sin grund i parternas olika organisatoriska syften vilket i sin tur innebär att de samverkande organisationerna söker dra olika fördelar från samverkan med varandra (Huxham & Vangen 2005:82).

En fungerande dialog mellan de samverkande parterna är direkt avgörande för att kunna komma överens om en gemensam utgångspunkt, referensram och metod för samverkan (Huxham & Vangen 2005:80f). I studier som baseras på ett antagande om att det råder en intressegemenskap mellan parterna framhävs just en gemensam utgångspunkt som en förutsättning för att samverkan ska vara framgångsrik (Lindberg 2009). De måste alltså i förväg komma överens om vad objektet som ska samverkas kring är, varför de ska samverka och hur samverkan ska gå till. Wikström (2001) menar att eftersom de deltagande organisationerna kan gå in i en samverkansprocess med olika föreställningar och förväntningar om vad projektet ska leda till är grunden för ett lyckat samverkansprojekt engagemang. Genom att ha utrymme för dialog mellan parterna framkommer skillnader och likheter i inställning till projektet. Därmed kan ett gemensamt engagemang byggas upp (Wikström 2001), vilket i sin tur bidrar till att de gemensamma mål som skapas och arbetet mot dessa kan hållas vid liv, samtidigt som organisationerna kan ta tillvara på varandras olikheter. Detta är vad Lindberg (2009) kallar själva kärnan i samverkan; att balansera mellan att koncentrera sig på det gemensamma samtidigt som olikheterna bibehålls.

3.3.2 Hämmade faktorer

Samverkan mellan organisationer kan vara en komplicerad process. Chris Huxham (1996) lyfter fram ett antal faktorer som kan försvåra samverkan mellan organisationer. En sådan faktor kan vara att de deltagande organisationerna ingår i samverkan med varandra av olika syften som kan vara svåra att sammanföra till gemensamma mål och processer om de skiljer sig mycket åt. En annan orsak som kan försvåra samverkan är att de deltagande organisationerna har olika språkbruk och kommer från skilda organisatoriska kulturer. Organisationerna verkar under olika förhållanden, är organiserade i olika system och har ibland olika regelverk att förhålla sig till, vilket är särskilt påtagligt om de kommer från olika samhällssektorer (Huxham 1996). Exempelvis har Danermark och Kullberg (1999) kunnat visa i sin granskning av ett samverkansprojekt mellan socialförvaltningen och psykiatrin i Örebro att organisationer som ingår i samverkansprocesser bär med sig etablerade föreställningar och antaganden in i processen, vilket kan försvåra samverkan (Danermark & Kullberg 1999).

Även om de olika språkbruket organisationerna använder sig av kan skapa svårigheter har Wikström (2001) kunnat visa att de samverkande organisationerna efter tag ofta kommer fram till att de – även om de uttrycker det på olika sätt – faktiskt menar samma sak (Wikström 2001). Kommunikationen och dialogen sinsemellan parterna är således en kritisk faktor för att de föreställningar och antaganden som de deltagande organisationerna går in i samverkansprocessen med ska kunna utvecklas till gemensamma föreställningar och mål (Lindberg 2009:59f).

Ytterligare en faktor som påverkar samverkansprocessen är hur väl de deltagande organisationerna känner varandra. Avsaknad av förtroende mellan deltagarna lyfts vanligen fram som en orsak till varför samverkansprocesser misslyckas (Huxham & Vangen 2005:159f). Om organisationerna inte har en tidigare relation till varandra och en historia av samverkan kan det ta tid att bygga upp ett ömsesidigt förtroende (Sullivan & Skelcher 2002:52). Ett annat problem kan vara att organisationerna saknar kunskap om den andre partens villkor och förutsättningar vilket kan medföra att de ingår i samverkan med orealistiska förväntningar och krav på den andre parten (Lindberg 2009:61f) Men genom att skapa ett forum för dialog mellan deltagarna i samverkansprocessen kan de tvetydigheter och den komplexitet som uppstår i samverkan hanteras (Huxham & Vangen 2005:162f).

Oavsett hur väl de samverkande parterna lyckas bygga upp ett ömsesidigt förtroende kommer de att ställas inför det faktum att det råder en maktasymmetri dem emellan (Huxham & Vangen 2005:165). I ett samverkansprojekt är de deltagande organisationerna ofta olika stora och har olika resurser, vilket kan leda till en obalans i maktförhållandet mellan organisationerna, som i sin tur kan skapa svårigheter för uppbyggandet av ett ömsesidigt förtroende. Framför allt lyfts olika finansiella förutsättningar fram som en källa till maktasymmetri mellan samverkansparter (Huxham & Vangen 2005:172). De organisationer som besitter de största ekonomiska resurserna upplevs ofta som de som har störst inflytande över samverkansprojektet. För att kunna skapa en framgångsrik samverkan och ge

möjligheter att kunna bygga förtroende mellan organisationerna är det därför viktigt att de deltagande parterna finner vägar genom vilka inflytandet över samverkansprojektet kan delas mellan parterna i så stor utsträckning som möjligt (Huxham & Vangen 2005:165f).

3.4 Teoretisk analysmodell

I detta avsnitt sammanfattas de resonemang och teman som har presenterats i föregående avsnitt i kapitel 3 samt kapitel 2. Dessa utgör i sin tur den analysmodell varigenom det empiriska materialet analyseras och studiens resultat struktureras.

3.4.1 Teman

Ur de teoretiska resonemangen och genomgången av tidigare studier av interorganisatorisk samverkan härleds följande teman som alla kan tänkas påverka kommunerna och landstingens val av IOP som samverkansform. Dessa teman ligger till grund för den teoretiska analysmodellen. Det är även dessa teman som är utgångspunkten för frågorna i den intervjuguide som studien använder sig av.²

- A. Syn på civilsamhället
- B. Motiv till samverkan
- C. IOP som samverkansform
- D. Faktorer som främjar samverkan
- E. Faktorer som hämmar samverkan

3.4.2 Analysmodell

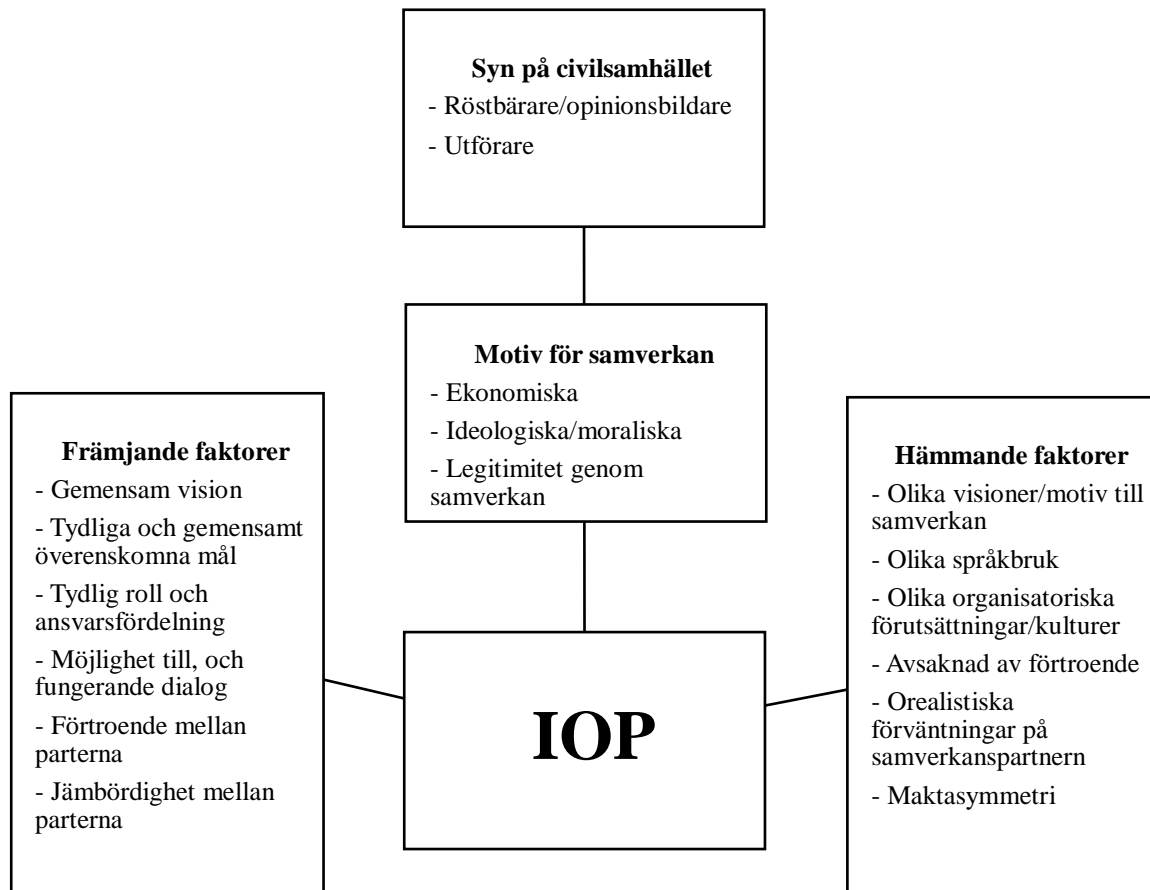
Uppsatsens analysmodell bottenar ytterst i de teoretiska resonemang som har presenterats ovan och utgör studiens analysverktyg. Den används för att strukturera och analysera resultatet av den empiriska undersökningen och bygger på de teman som presenterats ovan samt de indikatorer som alla kan anses i någon utsträckning påverka valet av samverkansform.

För det första antas kommunens och landstingets *syn på civilsamhället* påverka vilken typ av samverkan, om någon, som söks. Vilken roll har civilsamhället inom det lokala samhället eller på regional nivå i fråga om att vara röstbärare, opinionsbildare och utförare av välfärdstjänster? I undersökningen utreds hur kommunerna och landstingen förhåller sig till de dubbla roller som

² En mer utförlig presentation av frågorna som ställs till intervjupersonerna presenteras i Bilaga 1.

civilsamhället kan sägas ha, och hur detta påverkar valet av IOP som samverkansform.

Figur 1. Uppsatsens teoretiska analysmodell.



Sedan undersöks kommunerna och landstingens *motiv till samverkan* med organisationer i det civila samhället utifrån de tre kategorier av motiv som identifierats ovan. Dels ekonomiska motiv i form av tillgång till resurser och kunskap, dels ideologiska motiv som t.ex. att öka det demokratiska deltagandet i kommunen, eller moraliska motiv som att säkerställa att medborgare inte faller mellan stolarna i välfärdssystemet. Här undersöks även huruvida motiven till samverkan kan uppfattas som grundat i sökandet av legitimitet. D.v.s. huruvida kommunen eller landstinget ifråga anammar ”myten” om IOP som samverkansform för att öka sin egen legitimitet gentemot sin institutionella omgivning.

Både synen på civilsamhället och motiven till att samverka med civilsamhällesorganisationer inleds, antas påverka valet av samverkansform. Om det så rör sig om föreningsbidrag, upphandling eller IOP. I denna uppsats undersöks de faktorer som kommuner och landsting uppfattar skiljer IOP som samverkansform jämfört med föreningsbidrag och upphandling. Detta kommer att analyseras i ljuset av hur IOP som samverkansform förhåller sig till de *främjande* och *hämmande faktorer* för samverkan som har identifierats i tidigare studier av

samverkansprojekt. De främjande faktorerna rör sådant som att parterna går in i samverkan med en gemensam vision, att kommunikationen fungerar, att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning och ett förtroende dem emellan. De hämmande faktorerna är i många fall de motsatta, men även sådant som att parterna använder olika språkbruk, att deras organisatoriska kulturer skiljer sig åt och att det kan råda en maktobalans dem emellan som kan hämma effektiviteten i samverkan. Det är inte givet att samtliga faktorer som listas i Figur 1 förekommer i kommunerna och landstingens arbete med IOP. De bör snarare ses som en utgångspunkt för en undersökning av *vilka* faktorer som lyfts fram som viktiga för att samverkan i IOP ska vara framgångsrikt.

4 Metod

För att besvara uppsatsens frågeställning om varför kommuner och landsting väljer att samverka med det civila samhället inom ramarna för IOP består denna uppsats av en kvalitativ intervjustudie med respondenter från tretton av de sammanlagt femton kommuner och landsting som vid årsskiftet 2015/2016 tecknat minst ett Idéburet – Offentligt Partnerskap med minst en organisation från det civila samhället.

Uppsatsen antar en explorativ ansats i sökandet efter en ökad förståelse för fenomenet IOP och syftar därför till att upptäcka de aspekter som anses påverka valet av IOP som samverkansform. Inom samhällsvetenskaperna har explorativa studier definierats som ett omfattande, systematiskt tillvägagångssätt för att maximera upptäckten av generaliseringar som kan leda till en ökad beskrivning och förståelse kring ett fenomen eller en situation som tidigare inte varit föremål för någon närmare granskning (Stebbins 2001:3).

4.1 Kommunerna och landstingen

När arbetet med denna uppsats inleddes under vintern 2016 hade totalt femton kommuner och landsting ingått minst ett IOP-avtal med minst en civilsamhällesorganisation. Dessa var Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Uppsala läns landsting, Malmö stad, Västerås stad, Göteborgs stad, Uppsala kommun, Linköpings kommun, Stockholms stad, Värmdö kommun, Tyresö kommun, Östhammars kommun, Sigtuna kommun, Botkyrka kommun samt Karlstad kommun. Avtalen skiljer sig åt i syfte och till viss del i utformning. Avtalen rör framförallt verksamheter inom det sociala området eller arbetsintegrerande verksamheter. Samtliga ingångna IOP-avtal har gemensamt att de ramar som Forum har tagit fram och som presenterats ovan har använts som mall för avtalet (Forum 2010).

Eftersom endast ett begränsat antal av Sveriges kommuner och landsting vid årsskiftet 2015/2016 tecknat IOP-avtal med ideella organisationer (Forum 2015)³ fokuserar denna uppsats på samtliga kommuner och landsting som tecknat avtal. Detta för att kunna jämföra och tydligare identifiera likheter och skillnader i kommunerna och landstingens motiveringar till att teckna IOP-avtal. Intervjuerna har genomförts med en eller två tjänstemän som varit direkt ansvariga för, eller

³ 12/290 kommuner samt 3/20 landsting.

inblandande i framtagandet av IOP-avtal inom kommunen eller landstinget. Dessa personer antas vara de som besitter den största insynen i hur avtalen kom till och därför mest lämpade som respondenter till denna studie (se. t.ex. Jönsson 2014, för ett liknande tillvägagångssätt).

Endast två av de tillfrågade kommunerna och landstingen har valt att helt avstå från att ställa upp i undersökningen. Således innefattar denna studie tretton av de totalt femton kommunerna och landstingen som har tecknat IOP-avtal eller befinner sig i förarbetet för att teckna avtal. Sammanlagt har sexton intervjuer genomförts.

4.2 Intervjuernas utformning och genomförande

Uppsatsen använder sig av halvstrukturerade intervjuer. En av styrkorna med den halvstrukturerade intervjun är att den ger utrymme för ett element av upptäckt under intervjun, samtidigt som dess strukturerade fokus möjliggör analys utifrån likheter (Gillman 2008:105), vilket gör den särskilt lämplig för explorativa studier (Stebbins 2002:22f). Vid de tillfällen då personliga intervjuer på tu man hand inte var möjliga pga. praktiska begränsningar genomfördes intervjun via videosamtal online. I de fall då även detta visade sig olämpligt har intervjun genomförts över telefon. Av de totalt sexton intervjuerna har två intervjuer genomförts som videosamtal och sex över telefon. Till skillnad från intervjuer på tu man hand finns det en risk att det genom video- och telefonsamtal kan bli svårare att skapa en positiv intervjumiljö samt att som intervjuare ta till sig subtila tecken och icke-verbala tecken som kan förekomma i intervjun och som kan bidra till att kontextualisera intervjun och intervjupersonen (Deakin & Wakefield 2014).

Vid intervjutillfällena användes en intervjuguide⁴ som utformades efter de centrala teman som framgick i den teoretiska genomgången. Intervjuguiden användes som en konversationskarta som målar upp samtalets generella riktning, utan att peka ut specifika avkrokar att leda in samtalet i (Rubin & Rubin 2005:150). Således låter guiden intervjuaren balansera behovet av förutsägbarhet i samtalet samtidigt som den tillåter att oväntade ämnen att följas upp (Gillham 2008:105). Intervjuguiden är uppdelad i områden baserade på uppsatsen teoretiska analysmodell.

Intervjuerna inleds med en presentation av uppsatsförfattaren och uppsatsens ämne och syfte. Intervjupersonerna informeras om att de kommer att vara anonyma. Sedan fortsätter intervjuerna med mer generella frågor för att ge intervjupersonen en chans att vänja sig vid intervjusituationen innan fokus flyttas till intervjuguidens frågeområden. Syftet med dessa inledande frågor är att skapa kontakt med intervjupersonen och upprätta en god stämning. Varje del av intervjuguiden består av mer vittomfattande tematiska huvudfrågor där

⁴ Se Bilaga 1

intervjupersonerna ges möjlighet att utveckla sina upplevelser och erfarenheter och lyfta fram vad de upplever som de viktiga i förhållande till undersökningens forskningsfråga med så lite påverkan från intervjuaren som möjligt (Rubin & Rubin 2005:134f; Kvale & Brinkmann 2014:172f). Dessa tematiska frågor följs upp av uppföljningsfrågor och mer sonderande frågor i de fall det kan behövas för att få fram mer innehållsrika svar (Gillham 2008:105f).

Under intervjuernas gång gjordes avgöranden om vilka påståenden som bedömdes vara värda att följa upp i förhållande till forskningsfrågan. Det är inte önskvärt och finns inte utrymme för att följa upp alla uttalanden en intervjuperson gör under en intervju. Rubin och Rubin (2005) menar att intervjuaren bör fokusera på att följa upp dels uttalanden som uppfattas som otydliga, och dels påståenden som upplevs som överraskande (Rubin & Rubin 2005:136). Det är sådana uttalanden som är särskilt intressanta att följa upp eftersom de kan belysa forskningsfrågan från andra perspektiv. Uttalanden som inte följdes upp, men som vid transkribering av intervjuerna visade sig kunna tillföra intressant information till undersökningen har följts upp i efterhand med intervjupersonen per e-post.

För att säkerställa att intervjupersonernas svar har uppfattats korrekt ställdes tolkande frågor av typen ”Menar du att...?” för att således ge intervjupersonen möjligheten att bekräfta sitt tidigare svar eller utveckla detta ytterligare.

Frågorna i intervjuguiden är medvetet formulerade i deskriptiv form: Vad hände då? Hur gick det till? Målet med intervjun är att framkalla spontana beskrivningar av intervjupersonens egen verklighet snarare än att få dennes egna spekulationer kring varför något ägde rum. Därför har ”varför?”-frågor undvikits till förmån för mer deskriptiva frågor i så stor utsträckning som möjligt då förekomsten av många varför-frågor kan göra att intervjun uppfattas som något av ett läxförhör för intervjupersonen (Kvale & Brinkmann 2014:175).

4.2.1 Analysstadiet

Efter att varje enskild intervju har genomförts transkriberas denna och genomgår ett första analysstadie; sammanfattningen av materialet. Den transkriberade utskriften kategoriseras vilket innebär att intervjuuttalanden reduceras till förekomsten eller frånvaron av några kategorier. Dessa kategorier har utvecklats på förhand med utgångspunkt i de teman som framgår i den teoretiska analysmodellen (Kvale & Brinkmann 2014:243f). Syftet med denna kategorisering av är att dels ge en överblick över det samlade materialet av transkriberade intervjuer och dels för att underlätta jämförelser mellan analysobjekten, dvs de enskilda intervjuerna.

Denna första sammanfattning, där jämförelser görs mellan olika sätt att svara, betraktas sedan som en grund varpå mer övergripande mönster kan upptäckas. De kategorier som identifieras analyseras sedan i förhållande till den teoretiska analysmodellens teman. Med utgångspunkt i intervjuerna kartläggs samtliga relevanta aspekter till varför kommuner tecknar IOP-avtal och sorteras i över- och underkategorier som motiveras med belysande citat i texten och slutligen illustreras i förhållande till den teoretiska analysmodellen (Gillham 2008: 244).

4.2.2 Validitet, reliabilitet och generaliserbarhet

En vanligt förekommande invändning mot användandet av intervjukällor som kunskap är att den kunskap som produceras genom intervjuer inte kan vara objektiv (Kvale & Brinkmann 2014:291). Steinar Kvale och Svend Brinkmann skiljer mellan flera betydelser av objektivitet som har relevans för kvalitativ forskning. Objektivitet som *frihet från bias* syftar till att den kunskap som produceras inte påverkas av personliga fördomar och är tillförlitligt kontrollerad. Detta kan motverkas av att forskningen bedrivs på ett systematiskt och hantverksskickligt sätt (Kvale & Brinkmann 2014:292). Således kan en väl utförd intervjustudie i princip vara en objektiv forskningsmetod i den mening att den inte är snedvriden. Man kan även tala om reflexiv objektivitet i den mening att forskaren reflekterar över sina egna bidrag till produktionen av kunskap och hela tiden gör väl underbyggda bedömningar i forskningsprocessen.

Vidare menar Kvale och Brinkmann att validiteten i den kunskap som produceras genom intervjustudier härrör ur hur väl ”intervjuhanterverket” utförs. Författarna menar alltså att tonvikten av validering inte hamnar på undersökningens slutprodukt utan att det bör ske en kontinuerlig validering under hela forskningsprocessen (Kvale & Brinkmann 2014:297f). Det handlar dels om hur väl underbyggda teoretiska antaganden är, hur tillförlitliga intervjupersonernas rapporter är, kvaliteten på själva intervjuerna, hur valid transkriberingen från muntligt tal till skrift är (Rubin & Rubin 2005:64).

Om resultaten av en intervjustudie bedöms vara tillförlitliga och giltiga återstår frågan om huruvida de är av lokalt intresse eller om de kan överföras till andra intervjupersoner, kontexter och situationer. Intervjustudiers generaliserbarhet kritiserar ofta för att innehålla för få intervjupersoner för att resultaten ska kunna generaliseras (Kvale & Brinkmann 2014:310). Kvale och Brinkmann menar att om vi är intresserade av att generalisera ska vi inte ställa oss frågan om resultatet från vår intervjustudie kan generaliseras i största allmänhet, utan om den kunskap som produceras i våra specifika intervjuer kan överföras till andra relevanta situationer (Kvale & Brinkmann 2014:311). Frågan blir då *hur* man kan generalisera. Ett tillvägagångssätt är att göra en analytisk generalisering, vilket innebär att man gör en välgenomtänkt och teoretiskt välgrundad bedömning över i vilken mån resultaten från en studie kan ge vägledning för vad som kan ske i en annan situation. Det bygger på en komparativ analys av likheter och skillnader mellan olika situationer och att forskaren med stödjande belägg och klarlagda argument göra det möjligt för läsaren att bedöma hållbarheten i anspråket på generaliserbarhet (Kvale & Brinkmann 2014:312).

Explorativa studier producerar hypoteser och preliminära generaliseringar kring det fenomen som studeras. Dessa bör dock läsas med viss försiktighet med tanke på det relativt låga antal objekt som studeras, och det resultat som framkommer i denna studie bör testas i ändamålsenliga forskningsdesigner för att så småningom verifieras (Stebbins 2001:25f).

5 Resultat – ”Att plocka russinen ur båda kakorna”

I följande kapitel presenteras resultatet av intervjustudien. Resultatet analyseras utifrån de teman som har presenterats i uppsatsens teoretiska analysmodell. Kapitlet är uppdelat i avsnitt efter analysmodellen. I det första avsnittet presenteras den syn på det civila samhället intervjupersonerna lyfter fram. Nästkommande avsnitt redogör för de motiv som uppges ligga till grund till varför kommunerna och landstingen sökt samverka med det civila samhället inom formen för IOP. I avsnitt 5.3 redogörs för intervjupersonernas resonemang kring IOP i förhållande till andra former för samverka samt vilka faktorer som de anser ha varit främjande eller hämmande för deras arbete med IOP.

5.1 Syn på civilsamhället

Syftet med förevarande uppsats har varit att söka förståelse för varför kommuner och landsting tecknar samverkansavtal i form av IOP med organisationer i det civila samhället. Ett led i detta syfte har varit att undersöka hur de förhåller sig till det civila samhället, dvs. vilken syn de har på den ideella sektorn i sin kommun eller sitt län, utifrån den diskussion om ett civilsamhälle i förändring som behandlades i kapitel 2.

Relationen mellan den offentliga sektorn och det civila samhället i Sverige har traditionellt präglats av en korporativistisk tradition där civilsamhällets organisationer har tillskrivits en viktig opinionsbildande och röstbärande roll (Lundberg 2011). I denna roll har de utgjort en arena för opinionsbildning och demokratifostran. Utförandet av välfärdstjänster har, å andra sidan, i stort sett varit ett exklusivt område för den offentliga sektorn.

Detta tämligen statiska förhållande har sedermera förändrats de senaste decennierna till följd av välfärdssamhällets förändrade villkor, vilket har uppmärksammat i forskningen om det svenska civilsamhället (se. t.ex. Lundström & Wijkström 2012; Reuter 2012) och som presenterats i kapitel 2. Som en följd av yttre påtryckningar att förändra välfärdssamhället och en politisk vilja att öppna upp denna arena för aktörer utanför den offentliga sektorn har synen på det civila samhället förändrats (Johansson, Arvidsson & Johansson 2015). Med en förväntan om att det civila samhället kan erbjuda innovativa lösningar och arbetssätt och utgöra ett komplement till offentligt producerad välfärd har det civila samhällets utförarroll fått allt mer uppmärksamhet (Lundström & Wijkström 2012).

Intervjupersonernas redogörelse för hur de och deras organisation ser på det civila samhällets båda roller har varit något spretiga. Å ena sidan beskriver i stort sett samtliga av deltagarna i denna intervjustudie det civila samhället som röstbärare och opinionsbildare. Föreningslivet tillskrivs värden som att de står närmare medborgarna och är en viktig del av den lokala demokratin, eller som intervjuperson 5 uttrycker det:

”Demokrati är ju en del av detta. Och då [i samverkan med civilsamhället, förf. anm.] får vi per automatik en demokratisk rörelse. Människor blir inblandade, kan påverka, blir delaktiga. Istället för bara kring politik eller medborgardialog, så blir det demokratiska processer väldigt nära människor.” (Intervjuperson 5, 2016, intervju).

Å andra sidan är bilden av civilsamhället som utförare av tjänster minst lika vanligt förekommande. Exempelvis berättar en intervjuperson att det inom det civila samhället finns kvalitativa verksamheter som arbetar med andra metoder än det offentliga (Intervjuperson 6, 2016, intervju). Att utförarrollen lyfts fram i diskussionen kring IOP är möjligen väntat med tanke på att det, i Forums konceptbeskrivning av IOP framgår att samverkansformen tillkommit i syfte att underlätta för det civila samhället som just utförare av tjänster (Forum 2010).

Att både utförarrollen och röstbärarrollen utgör viktiga delar av kommunernas och landstingens syn på det civila samhällets organisationer var för sig kan således tyckas uppenbart. Men det är just i egenskap av att besitta båda dessa roller samtidigt som gör det civila samhället till en intressant samverkanspartner. En intervjuperson menar t.ex. att den demokratiska aspekten i röstbärarrollen kombinerat med utförarrollen i gemensam välfärdsutveckling, är de väsentliga delarna i samverkan mellan offentlig sektor och det civila samhället och ”avgörande för hur vi fortsätter med vårt välfärdsbygge” (Intervjuperson 5, 2016, intervju). Med ett liknande resonemang framhåller bl.a. Intervjuperson 8 att det finns en lång tradition av samarbete med det civila samhället utifrån både dess roll som utförare och som röstbärare, även om den inte har varit formaliserad i avtal:

”De har ofta etablerade verksamheter som i praktiken redan fungerar som ett komplement till det offentligas egen verksamhet, samtidigt som de kan nå målgrupper i samhället som kommunen eller landstingen kan ha svårt att komma i kontakt med. Intervjuperson 8, 2016, intervju).

En intervjuperson menar att det inte räcker att den ideella organisationen de vill samverka med bedriver en verksamhet. Det är även viktigt kommunen eller landstinget, tillsammans med den ideella organisationen lyckas identifiera det mervärde som civilsamhällesorganisationer i egenskap av dess röstbärarroll anses kunna bidra med och som skiljer dem från kommersiella aktörer (Intervjuperson 1, 2016, intervju).

Även om både utförarrollen och röstbärarrollen lyfts fram som väsentliga i samverkan med det civila samhället, menar några intervjupersoner att de har kunnat se ett skifte i vilken roll som uppmärksammas och vilka värden som dessa roller tillskrivs när företrädare för kommuner och landsting talar om ideella organisationer. Detta skifte framgår tydligt i diskussionen kring IOP:

*”Vad är det vi skapar idag, som vi kommer att se resultat av i framtiden?
För att det som ett IOP handlar om, det är att man utför någon form av
tjänst som kommunen ser en utmaning i och då stärker vi utförarrollen hos
civilsamhället. Men vad gör vi med den andra rollen? Den som bygger på
det medlemsvårdande perspektivet, som bygger på att man kan vara
opinionsbildare, att man är ett alternativ, att man inte är detsamma? Här
får vi ett samhälle som går väldigt mycket hand i hand med civilsamhället,
offentliga sektorn och politiken. Vad genererar det? (Intervjuperson 5,
2016, intervju)*

Det faktum att båda rollerna lyfts fram som viktiga av samtliga intervjupersoner kan möjligen ses som en illustration av det förändring som det civila samhället har genomgått i relationen till den offentliga sektorn. Denna koppling blir ännu tydligare med tanke på att den nationella överenskommelsen mellan regeringen, SKL och det civila samhället tillkom i en ambition att länka samman civilsamhällets roller som dels röstbärare och dels utförare av tjänster (Johansson, M. 2011). Ett så tydligt politiskt ställningstagande på nationell nivå som en formaliserad överenskommelse, bör rimligtvis få effekt på lägre nivåer. Kanske är det en sådan effekt vi ser i intervjupersonernas benägenhet att lyfta fram båda dessa roller, dessutom gärna kombinerade med varandra. Möjligtvis är IOP som samverkansform en återspeglning av denna ambition.

5.2 Motiv till samverkan

I följande avsnitt undersöks kommunerna och landstingens motiv till samverkan utifrån de tre kategorier av motiv som identifierats i kapitel 3. Dels ekonomiska motiv i form av tillgång till resurser och kunskap, dels ideologiska motiv som t.ex. att öka det demokratiska deltagandet i kommunen, eller moraliska motiv som att säkerställa att medborgare inte ”faller mellan stolarna” i välfärdssystemet. Här undersöks även huruvida motiven till samverkan kan uppfattas som grundat i sökandet av legitimitet. Dvs. huruvida kommunen eller landstinget anammar ”myten” om IOP som samverkansform för att öka sin egen legitimitet gentemot sin institutionella omgivning.

5.2.1 Ideologiska motiv – Ett sätt att nå ut till medborgarna

Samverkan mellan organisationer behöver inte vara motiverade av ekonomiska motiv om säkrad tillgång till eftertraktade resurser e.d., utan kan även vara ideologiskt eller moraliskt motiverat (Lindberg 2009:38ff). Arthur T. Himmelman (1996) menar t.ex. att det finns en demokratisk aspekt i interorganisatorisk samverkan och har fokuserat på de sociala och demokratiska effekter ett samverkansprojekt kan ha i det lokalsamhälle där samverkan sker (Himmelman 1996). Genom att samverka med lokala civilsamhällesorganisationer kan kommuner, tillsammans med sina samverkanspartners, koordinera resurser och

insatser för att öka medborgarna självbestämmande och delaktighet (Himmelman 1996; Fridolf 2004:15).

Med betoning på det civila samhällets röstbärande roll framhåller flera intervjupersoner att civilsamhällesorganisationer har en annan närhet till medborgarna än vad offentliga myndigheter har (Intervjuperson 4, 2016 intervju). Det gör att de i många fall kan vara bättre lämpade för att arbeta med att inkludera medborgare och öka deras demokratiska deltagande i samhället.

”De ideella organisationerna, det är dom som kan dels svara in befolkningens perspektiv på saker och ting, men det är också ett sätt för oss att nå ut till befolkningen på ett sätt som vi som offentlig myndighet inte har möjlighet till. Vi behöver det här mellansteget.” (Intervjuperson 12, 2016, intervju).

Enligt Himmelman kan samverkan som syftar till att öka delaktigheten i ett lokalsamhälle ske på två sätt, beroende på var initiativet till samverkan kommer ifrån och vilken aktör som äger samverkansprojektet (Himmelman 1996). Den strategi som Himmelman kallar *collaborative betterment* sker då initiativet är sprunget ur, och samverkansprojektet designat av, den offentliga sektorn och där andra aktörer sedan bjuds in (Himmelman 2002). När samverkan med det civila samhället motiveras genom att det är ett sätt för kommunen eller landstinget att på ett bättre sätt nå ut till medborgarna och öka delaktigheten i samhället, vilket bl.a. citatet ovan belyser, kan det ses som ett samverkansprojekt enligt *collaborative betterment*. Kommunen ser i det här fallet ett behov av att nå ut till medborgarna och initierar ett samverkansprojekt till vilket civilsamhällesorganisationer bjuds in (Intervjuperson 12, 2016, intervju).

Himmelmans andra samverkansstrategi kallar han för *collaborative empowerment*. I denna process är förhållandena de motsatta. Med utgångspunkt i att samverkan initieras och ägs av lokala organisationer som sedan myndigheter bjuds in till att medverka i (Himmelman 1996; 2002). Himmelmans båda strategier lyckas inte fånga det som samtliga intervjupersoner lyfter fram som det väsentliga, nämligen att samverkansprojektet ägs *gemensamt* av både kommunen eller landstinget och civilsamhällesorganisationen (Intervjuperson 14, 2016, intervju). Samtliga intervjupersoner i den här studien är överens om att oavsett var initiativet kommer ifrån är huvudsaken att parterna *tillsammans* definierar målen och utformningen av samverkan, snarare än att den ena parten äger projektet och den andra bjuds in senare.

Det vanligast förekommande ideologiska – eller kanske snarare moraliska – motivet för samverkan är att de utmaningar som kommuner och landsting ställs inför är allt för omfattande och komplexa för att en enskild organisation eller ens en enskild sektor skulle kunna hantera dem. Komplexiteten gör att de inte kan avgränsas till en enskild organisations ansvars- och verksamhetsområde (Huxham 2002). Utmaningarna befinner sig i det som Huxham kallar den ”interorganisatoriska sfären” (Huxham 2002). Flera intervjupersoner betonar just ett växande mellanrum mellan organisationer i samhället som ett motiv till samverkan (Intervjuperson 13, 2016, intervju). Medborgare som befinner sig i

dessa mellanrum faller således utanför både myndigheters och civilsamhällesorganisationers ansvarsområden.

”Hela vårt sociala skyddsnät är ju designat för en viss typ av problem. Men nu har vi andra typer av problem som vi inte har haft tidigare och vi vet inte riktigt hur vi ska tackla dem. Så här behövs andra krafter, nya tankar, nya idéer”. (Intervjuperson 3, 2016, intervju)

Frågor som fattigdom, hälsa och integration har så omfattande konsekvenser för samhället att de är inneboende multiorganisatoriska (Huxham & Vangen 2005:7). Komplexiteten i frågorna uppmuntrar organisationer till samverkan utifrån motiv om ett gemensamt socialt ansvarstagande (Lindberg 2009:40). Då lyfts det civila samhället och dess organisationer fram som viktiga aktörer som med nya perspektiv kan bidra till att finna innovativa lösningar på gamla problem (intervjuperson 10, 2016, intervju). I samverkan med det civila samhället kan kommuner och landsting täppa igen luckorna mellan organisationerna och ta ansvar och skapa strukturer för de människor som befinner sig i dem (intervjuperson 13, 2016, intervju).

Sammanfattningsvis framgår av intervjusvaren två framstående ideologiska motiv till tecknandet av IOP. Dels anses det civila samhällets organisationer stå närmare medborgarna vilket gör att nära samverkan genom ett partnerskap kan vara ett sätt för kommunerna och landstingen att nå ut till medborgarna och öka delaktigheten i samhället. För det andra vittnar samtliga intervjupersoner om den komplexitet i de utmaningar som de ställs inför. Många frågor som kommuner och landsting måste hantera är helt enkelt för stora och komplexa för att de ska klara av dem på egen hand. Andra aktörer som civilsamhällesorganisationer behövs för att täppa igen luckor mellan ansvarsområden och för att finna innovativa lösningar på dessa utmaningar.

5.2.2 Ekonomiska motiv – Ett sätt att tillvarata kompetens

Att samverka med andra organisationer kan vara ett sätt att säkra tillgången till nödvändiga resurser som den egna organisationer saknar (Lindberg 2009:42). Det kan dels röra sig om rent finansiella resurser, men även sådant som kompetens eller nätverk etc. Det centrala antagandet inom resursberoendeteorin i förhållande till interorganisatorisk samverkan är att organisationer ser till sin egen vinning främst (Pfeffer & Salanick 1978). Samverkan blir därmed ett medel varigenom organisationen kan säkra tillgång till viktiga resurser genom att få tillgång till andras (Sullivan & Skelcher 2002:40f).

Vid frågan om vad intervjupersonerna anser att kommunen eller landstinget får ut av att samverka i IOP med det civila samhället är ekonomiska motiv minst lika vanligt förekommande som ideologiska. Det framgår av svaren att samverkan med det civila samhället ofta bottnar i att de organisationer som samverkan söks med har någon form av resurs som det offentliga eftertraktar. I första hand rör det sig inte om finansiella resurser utan snarare om kompetens, erfarenheter, arbetsmetoder och nätverk som det offentliga inte har tillgång till (intervjuperson

1, 2016, intervju) eller har möjlighet att skaffa på egen hand (intervjuperson 4, 2016 intervju).

Dessutom menar flertalet av intervjupersonerna att civilsamhällesorganisationerna till sin natur utgör något markant annorlunda än den offentliga sektorn och därför inom sina ramar kan bedriva verksamheter som är annorlunda mot de offentliga. Att de olika sektorerna bedriver sina verksamheter under olika förutsättningar och inte lyder under samma regelverk kan således i sig utgöra ett motiv till samverkan (Intervjuperson 9, 2016, intervju). Det ger det civila samhällets organisationer möjligheter att bedriva verksamheter som ligger utanför kommunen eller landstingets ramar men som ändå kan uppfattas som värdefull för den offentliga sektorn (Intervjuperson 15, 2016, intervju).

För att säkra tillgången till resurser utgör, enligt resursberoendeteorin, möjligheten till kontroll och inflytande över andra organisationer ett motiv till samverkan (Oliver 1990). I ett samverkansprojekt kan de ingående organisationerna utöva olika grader av påverkan gentemot varandra beroende på vilket inflytande de har i sin organisatoriska miljö (Sullivan & Skelcher 2002:40ff). Att samverka inom formerna för ett IOP kan, jämfört med föreningsbidrag, ge kommunen eller landstinget möjlighet att utöva ett visst mått av styrning av verksamheten (Intervjuperson 9, 2016, intervju). Det ger kommunen större möjligheter att kontrollera hur de skattemedel som finansierar verksamheten används (Intervjuperson 12, 2016, intervju). Intervjuperson 5 menar t.ex. att ett motiv till samverkan, även om det inte är uttalat, är att kommunen eller landstinget inte behöver släppa ifrån sig ansvaret för en verksamhet till någon annan:

”(J)ag tror att det finns en väldig lockelse [...] att jobba tillsammans i jämbördighet där vi inte släpper ifrån oss, där vi fortfarande är kvar. Vi har fortfarande en ganska tydlig kontroll på händelsen för vi är fortfarande med i partnerskapet.” (Intervjuperson 5, 2016, intervju).

Det är värt att notera att detsamma rimligtvis inte gäller vi en jämförelse mellan IOP och upphandlingar. I upphandlingsförfarandet äger kommunen ensamt processen och kan styra vilken verksamhet som ska bedrivas, mot vilket mål och hur mycket det får kosta utan att behöva ta hänsyn till andra aktörer. I ett IOP måste kommunen snarare ge upp en del av sitt inflytande över verksamheten eftersom denna, enligt Forums konceptpresentation, ska bedrivas i en partnerskapsrelation där kommunen inte får detaljstyra (Forum 2010). Att kommunen förlorar inflytande över verksamheten som samverkas om borde enligt resursberoendeteorin vara ett motiv till att *undvika* samverkan (Sullivan & Skelcher 2002:51). Eftersom de potentiella fördelarna med samverkansprojektet i samtliga fall upplevs väga tyngre än nackdelarna (Intervjuperson 13, 2016, intervju), verkar det som att intervjupersonerna anser att kommunerna och landstingen måste vara beredda att ge upp en del inflytande över verksamheten om de vill samverka i ett jämbördigt partnerskap.

Enligt intervjupersonerna är sällan möjligheten att få tillgång till andra organisationers resurser ett uttalat mål med samverkan. Det bör dock läsas med

viss försiktighet eftersom det troligtvis är svårt att få svar som kan stödja sådana motiv i en intervjustudie. Intervjupersonerna är i viss mån knutna till sin roll inom den organisation de representerar (Ahrne 1992:29f) vilket kan påverka de uttalanden de gör. Ett rimligt antagande är att det inte anses vara helt acceptabelt att tala om sin samverkanspartner som enbart en källa till resurser eller att samverka sker för att få ett ökat inflytande över dennes verksamhet.

Snarare än att använda rena ekonomiska motiv för samverka med den ideella sektorn, kombineras istället ekonomiska motiv rörande tillgång till resurser och inflytande, med ideologiska motiv. Ett vanligt svar från intervjupersoner när de beskriver motiven till samverka börjar med ett ideologiskt motiv för att sedan byggas på med ett ekonomiskt:

”Om vi tittar på kommunen så står vi inför en mängd olika utmaningar och det är väldigt tydligt att kommunen inte klarar ut alla utmaningar själv. Att den idéburna sektorn sitter på enormt mycket kompetens, erfarenheter, metoder, nätverk gör dem till en jätteviktig part att tillsammans kunna hantera våra utmaningar.” (Intervjuperson 1, 2016, intervju).

Som citatet från Intervjuperson 1 visar står kommunerna inför utmaningar som är för komplexa för kommunen att lösa ensamma men som kan bli enklare för dem att tackla med tillgång till de resurser det civila samhället har. Stone (1993) menar att eftersom de utmaningar myndigheter ställs inför ofta är komplexa och hamnar i den ”interorganisatoriska sfären” (Huxham 2000), behöver de slå ihop sin egen kapacitet och resurser med andra aktörers (Stone 1993; 2005). Genom samverka kan de uppnå både en effektivare styrning (Stone 1993) och effektivisera den egna verksamheten (Oliver 1990). Samverka förväntas leda till en kvalitativt bättre verksamhet och att den egna organisationens kostnader minskar och output ökar (Oliver 1990).

Flera intervjupersoner konstaterar att själva kombinationen av offentliga och ideella resurser är det som gör samverka inom ramarna för ett IOP starkt (Intervjuperson 14, 2016, intervju). Genom att samverka med andra organisationer med samma mål kan de uppnå en mer effektiv och hållbar verksamhet (Intervjuperson 8, 2016, intervju). När en kommun upptäcker ett problem som de behöver hantera är det möjligt att en ideell organisation redan bedriver en verksamhet på området. Att då starta upp en helt ny verksamhet kan från det offentliga sidan ses som något av ett slöseri då de behöver ’uppfinna hjulet igen’ (Intervjuperson 13, 2016, intervju). Detta var precis vad som hände en av intervjupersonerna när dennes förvaltning behövde expandera sin verksamhet.

”I civilsamhället finns ofta en drivkraft på ett annat sätt, att man vill lösa det här. Medan vi mer har ett uppdrag att lösa nånting. När drivkraften kommer från egen inspiration och egen vilja, då hittar man ofta nya lösningar och nya former, man kanske vågar tänka utanför boxen lite mer. Och då är det ju perfekt om kommunen kan fånga upp det istället för att behöva sitta själva och fundera. [...] Vi såg att här fanns ett gyllene tillfälle att haka på varandra och få kunskap och erfarenheter. Vi hade ju båda styrkor och svagheter så då tog vi styrkorna och blev starkare tillsammans. Vi plockade russin ur båda kakorna!” (Intervjuperson 6, 2016, intervju).

Även om den vanligaste beskrivningen av motiven till att kommuner och landsting inleder samverkan inom formerna för IOP utgörs av en kombination av flera motiv, faller det utanför denna uppsats räckhåll att avgöra vilka motiv som väger tyngst eller som ligger närmast de ”sanna” orsakerna till samverkan. Kanske är det omöjligt att avgöra. Kanske är båda sanna. Troligtvis utesluter inte ett motiv det andra. Kajsa Lindberg (2009) noterar att motiv som vanligtvis anges för samverkan inte är uteslutande utan ofta kombineras med varandra (Lindberg 2009:38f). Genom att kombinera ideologiska och ekonomiska motiv kan de förstärka och legitimeras varandra. För att återgå till en tidigare diskussion kan det förmodligen vara lättare att tala om sin samverkanspartner som en källa av resurser om syftet med samverkan är för en god sak.

Till skillnad från resursberoendeteorin menar Levine & White (1961) att samverkan snarare kännetecknas av ett frivilligt utbyte av resurser för att nå gemensamma mål (Levine & White 1961). I en situation där organisationer upplever att de inte har tillräckliga resurser för att ensamma kunna uppnå dessa mål kommer de att söka samverkan med andra organisationer (Levine & White 1961). Sullivan & Skelcher (2002) har argumenterat för att denna utbytesteorin är begränsad till att förklara samverkan mellan organisationer i en kontext där det råder en hög grad av altruism, t.ex. ideella organisationer (Sullivan & Skelcher 2002:38). Samverkan med den ideella sektorn, blir ur detta synsätt, en form av försäkran att ansvar tas för den målgrupp som verksamheten är riktad till. Genom att stödja den redan befintliga ideella verksamheten löper kommunen eller landstinget mindre risk att i framtiden behöva ”täcka upp” för den verksamhet som bedrivs i det civila samhället (Intervjuperson 7, 2016, intervju).

Även om det civila samhällets organisationers tillgång till resurser och nätverk beskrivs som ett motiv till att samverka med dem, framkommer dessa motiv oftast i samband med en insikt i att den verksamhet den ideella organisationen bedriver utgör ett komplement till redan befintlig offentlig verksamhet (intervjuperson 8, 2016, intervju). En majoritet av intervjupersonerna menar att många skulle hamna utanför kommunens ansvarsområde om inte den ideella sektorn fick förutsättningar att fortsätta verka (Intervjuperson 1, 2016, intervju). Genom att samverka inom formerna för ett IOP ges de ideella organisationerna bättre förutsättningar att bedriva sin verksamhet (Intervjuperson 14, 2016, intervju). Partnerskapet kan således beskrivas som ett frivilligt utbyte av resurser skapas för att uppnå ett gemensamt mål riktat mot en gemensamt definierad målgrupp.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det bland intervjupersonernas svar är vanligt förekommande med såväl ideologiska som ekonomiska motiv till samverkan inom IOP. I nästkommande avsnitt analyseras intervjuvaren i förhållande till sökandet av legitimitet som motiv.

5.2.3 Legitimitet genom samverkan – Alla vill ha IOP!

Inom nyinstitutionell teori är sökandet efter legitimitet ett viktigt motiv till interorganisatorisk samverkan. Organisationer behöver ständigt anpassa sig efter de krav som ställs av den organisatoriska omgivning de befinner sig i för att

framstå som legitima (Meyer & Rowan 1977). En organisation, exempelvis en kommun, erhåller legitimitet gentemot sin organisatoriska omgivning genom att visa att den lever upp till dessa krav (Lowndes 1996).

Vad gäller IOP som samverkansform menar ett antal intervjupersoner att implementerandet av samverkansformen är ett led i att uppnå de mål om att utveckla och utreda nya former för samverkan som finns i de flesta lokala och regionala överenskommelserna.

”Sen är det ju så att inom överenskommelsen finns det ett mål att skapa strukturer för samarbete [...] IOP kan absolut vara en sådan”
(Intervjuperson 5, 2016, intervju).

De faktorer som bidrar till att en organisation framstår som legitim är bl.a. dess handlingar och karaktärsdrag menar Suchman (1995). Genom att en organisation visar den organisatoriska omgivningen att den handlar på de sätt som anses vara legitimt uppnår den en viss legitimitet (Suchman 1995). För en kommun kan en sådan handling vara att teckna IOP-avtal för att leva upp till målen i den överenskommelse som är tecknad med det civila samhället.

Eriksson-Zetterqvist (2009) uppmärksammar att organisationer imiterar andra organisationer när de ställs inför en ny utmaning för att således hitta en lämplig lösning till utmaningen utan att för den skull behöva uppfinna lösningen på egen hand (Eriksson-Zetterqvist 2009:80). Givet att utmaningen för kommuner och landsting består i att säkerställa ett starkt och livskraftigt föreningsliv och samtidigt dra nytta av de resurser det civila samhället har, kan IOP möjligtvis ses som en sådan etablerad lösning som imiteras och därmed som en organisatorisk myt.

Kommunen kan även få legitimitet genom att anpassa sig efter de institutionella myter som framstår som de förgivettagna bästa sätten att organisera sin verksamhet på (DiMaggio & Powell 1991; Lowndes 1996). Att IOP som samverkansform har blivit något av ett modeord inom förvaltningarna och bland kommuner och landsting är det många av intervjupersonerna som är överens om:

”Först visste inte folk vad det var. Men nu vill alla ha IOP! Det är som det magiska ordet, och man hör det ute på förvaltningarna att de vill göra IOP. Och jag tror inte folk riktigt vet vad det är, men det låter bra. Det har blivit lite av ett buzzword, tror jag.” (Intervjuperson 6, 2016, intervju).

Att kommuner grundar sitt arbete med IOP genom att titta på hur andra kommuner har gjort är ett återkommande tema. Flera intervjupersoner beskriver t.ex. att deras kommun eller landsting först kom i kontakt med IOP genom att undersöka hur andra kommuner organiserade samverkan med det civila samhället (Intervjuperson 8, 2016, intervju).

En av intervjupersonerna spekulerar t.o.m. i att dennes organisation började arbeta med IOP för att man ansåg att det var ett bra sätt att organisera samverkan på, men framför allt ett bra sätt att visa andra kommuner och landsting hur man samarbetar med det civila samhället:

*”Jag kan tänka mig att de politiker som var intresserade av frågan såg en vinst i det här. Kanske framför allt för att visa upp för övriga Sverige, ’Så här gör vi i vårt län’, för politikerna vill ju stärka den egna arenan.”
(Intervjuperson 12, 2016, intervju).*

Sammanfattningsvis är det svårt att konstatera att IOP implementeras som samverkansform för att öka den egna organisationens legitimitet. Något sådant entydigt stöd står inte att finna i intervjupersonernas svar. Däremot kan det möjligen ha en viss betydelse, med tanke på den popularitet och spridning som flera intervjupersoner menar att begreppet har fått. Oavsett vad målet med samverkan är och vilka motiven är till att teckna ett IOP, har begreppet ”IOP” onekligen blivit något av ett modeord. Möjligen kan det bidra till att kommuner och landsting som har tecknat IOP anses ”följa modet” och framstå som moderna, legitima organisationer.

5.3 Idéburet – Offentligt Partnerskap som samverkansform

Enligt intervjupersonernas svar är det en palett av motiv som ligger till grund för kommunerna och landstingens samverkan med det civila samhällets organisationer, såväl ideologiska som ekonomiska och gärna kombinerade på olika sätt. När en kommun eller myndighet har identifierat en utmaning som behöver tacklas och är motiverad till att samverka med ideella organisationer för att göra det, återstår frågan om hur denna samverkan ska organiseras. Vad får kommunerna att teckna IOP-avtal för samverkan istället för att ge bidrag eller upphandla en tjänst?

5.3.1 IOP och bidrag – Ett mer långsiktigt arbetssätt

Kommuner och landsting kan genom föreningsbidrag och andra former av verksamhetsstöd ge det civila samhällets organisationer finansiellt stöd och möjligheter att bedriva sin kärnverksamhet (Johansson S. 2005). Bidragen delas vanligtvis ut årligen vilket innebär att de organisationer som söker måste redovisa hur medlen har använts och göra en ny ansökan varje år (se t.ex. Socialförvaltningen, Stockholms stad 2013; Socialförvaltningen, Botkyrka kommun 2014). Från det civila samhället har kritik riktats mot den årliga bidragsgivningen och den inneboende kortsiktighet som många menar att det innebär (MUCF 2014). Kombinerat med det faktum att många organisationer är beroende av bidrag från den offentliga sektorn för att säkra sin överlevnad (MUCF 2015), utgör den årliga bidragsgivningen en källa till osäkerhet för civilsamhällesorganisationerna. Systemet med årlig bidragsgivning kan i praktiken tvinga organisationer att avsätta personal och resurser till redovisning

och bidragsansökan för att säkerställa att de kan finansiera sin verksamhet nästkommande år (MUCF 2014).

IOP i jämförelse med bidrag har varit ett centralt tema i samtliga intervjuer. Det framkommer tydligt i intervjuerna att de flesta kommuner och landsting som har tecknat IOP, har gjort det med organisationer som under en lång tid har erhållit bidrag (Intervjuperson 12, 2016, intervju). Ett IOP ska enligt Forums konceptidé avse verksamheter som ämnas drivas under längre tid (Forum 2010). Det är därför inte ovanligt att i flera av de fall där bidrag har omvandlats till IOP, har de motiverats med att skapa en mer långsiktig samverkan.

Ofta erhåller samma organisationer bidrag under flera år och den verksamhet organisationen bedriver blir allt mer permanent (Intervjuperson 8, 2016, intervju). Samtidigt menar flera intervjupersoner att organisationens verksamheter utgör ett viktigt komplement till kommunerna och landstingens egna verksamheter och ser därför ett intresse av att skapa mer långsiktiga förutsättningar för civilsamhällesorganisationerna.

”(D)et här gamla sättet som man jobbar med, det blir inget bra samarbetsformat utifrån att man får ett bidrag, och det är en verksamhet som är rätt permanent. Så det blir ett kortsiktigt sätt för civilsamhället, en organisation, att jobba med uppgifter som offentlig verksamhet egentligen har behov av och oftast inte ska göra själva.” (Intervjuperson 8, 2016, intervju).

Även om många IOP som har tecknats av de kommuner och landsting i den här studien har sitt ursprung i att organisationer tidigare har fått någon form av bidrag varnar ett antal intervjupersoner för att IOP som samverkansform inte får bli ett ”förklätt bidrag” (Intervjuperson 1, 2016, intervju). Samtliga intervjupersoner är överens om att IOP ska vara något markant annorlunda än bidrag för att det inte bara ska bli en ny finansieringsmodell. En av intervjupersonerna menar att om det enbart är långsiktigheten i finansieringen som är problemet ’så kan man ju bara förlänga bidraget’ (Intervjuperson 14, 2016, intervju). Nyckelordet finns i själva namnet, menar flera intervjupersoner. Det är ett Idéburet – Offentligt *Partnerskap*.

”Verksamhetsstöd, som vi har jättemycket av [...] Då lämnar vi över pengar, skickar kanske med en skrivning, kom tillbaka om ett år och berätta hur det gick. Så som vi ser det är IOP ett partnerskap. Vi går in så jämbördigt som vi kan, på lika eller likvärdiga villkor.” (Intervjuperson 5, 2016, intervju)

Sammanfattningsvis kan sägas att IOP-avtal ofta sluts med utgångspunkt i att den organisation som samverkan inleds med har någon form av bidrag under en längre tid. Ofta har kommunen eller landstinget sett att den verksamhet som bedrivs har utgjort ett viktigt komplement till den offentliga verksamheten och har därför velat skapa bättre ekonomiska förutsättningar för civilsamhällesorganisationens fortsatta verksamhet.

5.3.2 IOP och upphandling – Ett annat ställningstagande

När kommuner och landsting köper tjänster från andra aktörer ska de tilldela kontrakt inom ramen för lagen om offentlig upphandling (LOU) eller lagen om valfrihetssystem (LOV) för att säkerställa att offentliga medel används på bästa sätt och att den fria marknaden främjas (Konkurrensverket 2014). Den upphandlande myndigheten väljer det anbud som bäst lever upp till de krav som anges (Tillväxtverket 2012). Ofta ges det mervärde som ideella organisationer anses medföra verksamheten i form av t.ex. ideellt engagemang, liten betydelse när kommuner väljer anbud (SOU 2016:13). Det är vanligare att lägsta anbud premieras, vilket ger kommersiella aktörer en tydlig fördel gentemot civilsamhällesorganisationer (Lundström & Wijkström 2012). Civilsamhällesorganisationer har ofta inte samma möjlighet att konkurrera om lägsta pris eftersom de, givet sitt syfte som idéburen organisation, inte kan eller vill kompromissa kvaliteten i sin verksamhet till förmån för ett lägre pris (SOU 2016:13).

Bland intervjupersonernas redogörelser för hur de ser på IOP som samverkansform jämfört med upphandlade kontrakt framgår tydligt att samtliga är överens om att upphandlingar är en form av samverkan som inte passar det civila samhällets organisationer.

”Vi praktiserar en väldigt strikt syn på upphandling [...] det är lägsta pris som... ja, det måste finnas en kvalitet också, men det är ändå lägsta pris som man konkurrerar med. Och där har ju civilsamhället oftast inte så stor möjlighet, för man erbjuder snarare kvalitet. IOP är ett sätt att närma sig detta.” (Intervjuperson 4, 2016, intervju)

”(I) upphandling, då köper jag ju en tjänst. Då måste kommunen bestämma sig för att det är tjänsten jag vill ha och ni ska leverera den. Sen måste jag ju ta det bästa anbudet. Och det kan ju bli bra! Men jag tycker att det är ett annat ställningstagande. IOP, då har man redan från början bestämt sig att man går in i en samverkan och vill nånting tillsammans. De är intresserade av att vara här [i kommunen, förf. anm.] och vi är intresserade av att de ska vara och verka här!” (Intervjuperson 9, 2016, intervju)

Genom att istället söka samverkan genom IOP kan kommunerna och landstingen vara med och finansiera en verksamhet som de har ett intresse av och som bedrivs av en civilsamhällesorganisation. Det är dock viktigt att poängtera att det inte är möjligt att kringgå lagstiftningen på upphandlingsområdet hur som helst. För att det ska vara möjligt att teckna ett IOP måste det gälla en verksamhet där det inte finns en marknad eller en konkurrenssituation att vårda (Forum 2010). Annars kan kommunen eller landstinget göra sig skyldigt till olovlig direktupphandling och bötfällas (Konkurrensverket 2014).

En viktig aspekt som flera intervjupersoner lyfter som en fördel jämfört med upphandling är att IOP tillåter ett mer dynamiskt förhållande mellan parterna. I en upphandlingssituation antar kommunen och organisationen tydliga beställar- och utförarroller (Intervjuperson 1, 2016, intervju). Eftersom parterna som tecknar ett IOP ingår samverkan tillsammans som jämbördiga parter, menar flera

intervjupersoner att det gör att de kan, under verksamhetens gång, gemensamt besluta att förändra verksamheten och anpassa den till nya förhållanden (Intervjuperson 6, 2016, intervju).

”Med det här kommer man ju bort från en väldigt statiska förhållanden. Och det är ju det, att man har möjligheten när världen förändras och förutsättningarna förändras för oss alla, att anpassa den här överenskommelsen. Det kan man inte göra på samma sätt i en upphandling.” (Intervjuperson 11, 2016, intervju).

Precis som i diskussionen kring IOP i förhållande till föreningsbidrag verkar själva nyckelordet ligga i namnet även när det kommer till kommunerna och landstingens syn på IOP i förhållande till upphandling. Själva partnerrelationen betonas starkt som ett sätt att komma bort från de statiska relationen som uppstår i både upphandlingar och bidragsgivning. Genom att istället teckna IOP kan kommunerna och landstingen gemensamt med det civila samhällets organisationer ge dessa bättre förutsättningar att bedriva en verksamhet som båda parter definierar.

Sammanfattningsvis är intervjupersonerna överens om att upphandlingsförfarandet passar det civila samhällets organisationer dåligt. Genom att teckna IOP kan de komma bort från det statiska beställar- utförarrollerna som uppstår vid upphandling till förmån för en mer dynamisk relation.

5.4 Faktorer som påverkar samverkan

Oavsett vilka motiv som ligger till grund för samverkan mellan organisationer har empiriska studier av samverkansprojekt kunnat urskilja ett antal faktorer som kan underlätta eller försvåra samverkansprocessen. Syftet med denna studie har varit att förstå varför kommuner tecknar IOP-avtal. Därför har en del av intervjuerna ägnats åt att undersöka vilka faktorer som intervjupersonerna anser underlätta eller försvåra arbetet med att teckna IOP. Med utgångspunkt i de faktorer som tidigare forskning har identifierat och som presenterades i kapitel 3.2. har intervjupersonerna lyft fram ett antal faktorer som de anser ha påverkat processen som ledde fram till deras IOP-avtal.

5.4.1 Främjande faktorer – Vikten av en jämbördig dialog

I tidigare studier av interorganisatorisk samverkan har ett antal faktorer lyfts fram som viktiga för att främja en effektiv och lyckad samverkan. En av dessa faktorer som anses vara avgörande för att samverkan ska fungera är att det finns ett ömsesidigt förtroende mellan de samverkande parterna (Huxham & Vangen 2005:159f). Ett sådant förtroende kan vara svårt att bygga upp och kan ta lång tid om de samverkande parterna saknar en tidigare relation (Sullivan & Skelcher 2002: 52). Avsaknad av kännedom av den andra parten och dennes verksamhet

kan även leda till att parterna har orealistiska förväntningar på varandra vilket kan försvåra samverkan (Lindberg 2009:61f).

Även om intervjupersonerna är eniga i att tecknandet av ett IOP inte nödvändigtvis behöver grunda sig i ett tidigare samarbete med den aktuella civilsamhällesorganisationen, är de lika eniga i att en sådan relation underlättar processen.

”Nu är det ju så att vi har ingått IOP med föreningar som vi har jobbat med ganska länge i andra former, i form av projekt- och föreningsstöd. Så vi har ju kunnat se dem och vi ser deras resultat under en längre tid och har sett att de gör något unikt som verkligen kompletterar det vi inte gör.”

(Intervjuperson 1, 2016, intervju)

Att ha någon form av tidigare relation att luta sig tillbaka mot beskriver flera intervjupersoner som en underlättande faktor i processen med att teckna ett IOP (Intervjuperson 15, 2016, intervju). Inte nog med att den offentliga sidan lär känna den organisation som samverkan söks med, men om tidigare erfarenheter av samverkan har varit god kan det förtroende som behövs för att samverkan ska vara lyckad byggas upp mellan organisationerna. Ett ömsesidigt förtroende kan vara avgörande för att den offentliga sektorn ska tilldela organisationen offentliga medel för att bedriva en verksamhet inom ramen för IOP.

”Jag tror att tidigare samarbeten spelar stor roll, absolut! Och vilka organisationer man har mött och haft samarbete med [...] Så det är klart, att har man träffat på och haft samarbete med en organisation som är lite mer som en själv tidigare så öppnar det också upp för andra samarbeten, det tror jag.” (Intervjuperson 4, 2016, intervju).

Även om majoriteten av intervjupersonerna menar att någon form av tidigare samarbete är att föredra kan det finnas en viss risk i att bygga en ny form av samverkan på en redan etablerad relation. En av intervjupersonerna menar t.ex. att det kan vara en svaghet att teckna ett IOP med en organisation som man redan har haft ett samarbete med eftersom det då finns en risk att samverkansprojektet grundar sig på gamla relationer, trots att förutsättningarna har förändrats (Intervjuperson 8, 2016 intervju). Möjligen kan det vara en påtaglig risk när ett IOP tecknas med en bakgrund i ett tidigare samverkan genom föreningsbidrag. Precis som intervjuperson 8 antyder kan det finnas en risk att verksamheten i partnerskapet i stort sett blir en förlängning av bidraget och att IOP-avtalet blir ett nytt sätt att finansiera verksamheten.

En stor del av de kommuner och landsting som ingår i den här studien har tecknat lokala eller regionala överenskommelser som, likt den nationella överenskommelsen, syftar till att stärka och utveckla samverkan med det civila samhället, främja lokal och regional utveckling och främja den gemensamma relationen mellan den offentliga sektorn och det civila samhället (Johansson M. 2011; Reuter 2012).

I intervjuerna framhåller tjänstemän från flera kommuner och landsting just vikten av deras överenskommelse som en process vari en samarbetsanda byggs upp mellan organisationerna och där det så viktiga förtroendet uppstår. Det kan således utgöra en process vari IOP-avtalen kan utgå ifrån. Exempelvis betonar en

av intervjupersonerna vikten av dess regionala överenskommelse för arbetet med IOP:

”Den har spelat jättestor roll! Man måste lära känna varandra och ha en dialog innan man vågar göra det. Annars hade vi nog aldrig kommit fram om vi inte hade haft den här långa, långa processen innan.”

(Intervjuperson 2, 2016, intervju)

Andra är mer försiktiga i sina uttalanden kring överenskommelsens betydelse i förhållande till framtagandet av IOP-avtal och menar att dessa kan ingås även om de inte finns en överenskommelse. Samtidigt betonar de att det har underlättat processen (Intervjuperson 4, 2016, intervju). Den dialogprocess som en lokal eller regional överenskommelse ger utrymme för lyfter flera av de intervjupersoner fram som en underlättande faktor i framtagandet av IOP-avtal.

”Den ömsesidiga dialogen är ju en väldigt central del av IOP som samverkansform. Överenskommelsen har varit jätteviktig. Vi har ju haft fördelen att det har funnits den här formen för samtal mellan social ekonomi och politiken under lång tid.” (Intervjuperson 5, 2016, intervju).

Precis som Intervjuperson 5 betonar i citatet ovan menar intervjupersonerna att för att kunna teckna ett IOP behövs, utöver tillit till den andra parten, en jämlik och ömsesidig dialog där avtalets ramar kan arbetas fram gemensamt. Precis som både Lindberg (2009) och Wikström (2001) lyfter fram att en välfungerande dialog som direkt avgörande för att en samverkansprocess ska bli lyckad (Wikström 2001; Lindberg 2009), framgår det av intervjuerna att en välfungerande dialog är väsentlig för att parterna ska kunna nå ett IOP (Intervjuperson 14, 2016, intervju). Samtidigt menar de flesta intervjupersoner att IOP som samverkansform kan fungera som en möjliggörare för en annan form av dialog mellan parterna som inte alltid går att uppnå inom de andra samverkansformerna.

”IOP är ofta kantat av uppföljningssamtal i olika grupperingar. [...] Det finns ett samtal på vägen om vad ger det här oss? Det skulle jag säga är både är vinsten och den tydligaste skillnaden [mellan IOP och andra samverkansformer, förf. anm.]” (Intervjuperson 4, 2016, intervju)

Att samverka grundas i gemensamma och tydliga mål är ytterligare en faktor som anses påverka huruvida ett samverkansprojekt blir framgångsrikt (Gray 1996; Lindberg 2009). Ett antal intervjupersoner framhåller även vikten av att samverka inleds mellan organisationer som delar ett gemensamt mål och en vision om vad det är som ska samverkas kring. Att ha en samsyn kring värdegrund och synsätt skapar en gemensam grund för organisationerna att bygga samverkan på. Dessa kan behöva arbetas fram, ibland genom extensiva dialogprocesser.

”(V)i är jättetydliga med att vi har gemensamma mål, vi har en gemensam värdegrund och vi har jobbat jättemycket med det att vi har samma synsätt. [...] Vi vet vart vi vill tillsammans och då behöver vi inte trassla till det tillsammans, utan vi är starka mot omvärlden.” (Intervjuperson 6, 2016, intervju).

”Vi lade mycket tid på processen att skriva avtalet. Att vi verkligen satt och stötte och blötte och satt tillsammans och diskuterade hur vill vi ha det? Och då har man ju en ganska samsyn när det kickar igång.” (Intervjuperson 6, 2016, intervju).

Möjligtvis kan en lokal eller regional överenskommelse mellan det offentliga och det civila samhället bereda vägen för att en gemensam målsättning och ett gemensamt synsätt kan utvecklas. Precis som Intervjuperson 2 menar i citatet tidigare kan en överenskommelse utgöra den ”långa, långa processen” som behövs för att genom en jämbördig dialog skapa de gemensamma målen.

Ytterligare en faktor som lyfts fram som avgörande för att kommuner och landsting ska ingå i samverkan med andra organisationer är att det finns ett engagemang från den politiska ledningen (Lindberg 2009:57) Politiskt styrda organisationer, är i hög grad beroende av att ha stöd i ledningen för att genomföra reformer (Lindberg 2009:57) Det gäller även implementeringen av IOP. Att vara uppbackad av den politiska ledningen ger tjänstemännen större möjligheter att söka nya former för samverkan.

”Det [IOP, förf. anm.] fick väldigt fort ett stöd i politiken, och det tror jag är avgörande för tjänstemannaorganisationen att våga ta steget. För om man inte vet att man är uppbackad av politiken så kan det lika gärna vara så att det inte blir nånting. Det är ett starkt incitament till att våga driva frågan.” (Intervjuperson 4, 2016, intervju).

En intervjuperson sammanfattar betydelsen av ett politiskt engagemang med att konstatera att ’med trygga politiker får man trygga tjänstemän och då vågar man gå lite utanför boxen’ (Intervjuperson 2, 2016, intervju). Utan det politiska engagemanget och en tydlig politisk vilja att teckna IOP-avtal är det troligt att ett sådant avtal aldrig blir av.

Sammanfattningsvis framgår ett antal främjande faktorer av intervjupersonernas redogörelse över vad som har underlättat deras arbete med IOP. För det första kan tidigare samarbeten med den organisation som ingår IOP-avtalet bidra till att det finns ett förtroende mellan parterna. Detta förtroende kan även byggas upp i de dialogprocesser som en lokal eller regional överenskommelse medför. En jämbördig dialog mellan parterna ges en central betydelse av intervjupersonerna och anses även vara en förutsättning för att en gemensam vision för partnerskapet kan arbetas fram. Det är även, för den offentliga sektorn, avgörande huruvida tjänstemännen har ett tydligt politiskt mandat att gå vidare med samverkansprojektet inom ramarna för ett IOP. Utan det politiska engagemanget är det troligt att det inte tecknas något IOP.

5.4.2 Hämmande faktorer – Juridiska oklarheter och kulturkrockar

Samverkan är en komplicerad process, och även om det finns flera faktorer som underlättar finns det minst lika många som kan försvåra. Att de samverkande organisationerna är verksamma under olika förhållanden och kommer från olika organisatoriska kulturer har lyfts fram som en faktor som försvårar samverkan (Huxham 1996). En del av dessa förhållanden är de lagar och regler som organisationerna måste förhålla sig till (Huxham & Vangen 2005). För intervjupersonerna är framför allt de juridiska villkoren den mest framträdande upplevda hämmande faktorn vid tecknandet av IOP-avtal.

Att det finns en oklarhet i regelverket som omger IOP är samtliga intervjupersoner överens om, och har även nämnts i civilsamhällesutredningen (SOU 2016:13). IOP befinner sig i en gråzon rent juridiskt, precis utanför gränsen till de lagar som reglerar upphandlingsförfarandet. Det gör att kommuner och landsting iakttar en vis försiktighet gentemot samverkansformen (SOU 2016:13). Det faktum att det är en oprövad modell kan också öppna upp för möjligheter att testa den. Som en av intervjupersonerna uttrycker det: ”Allt är tillåtet så länge det inte är otillåtet och överklagar ingen så är det bara att köra’ (Intervjuperson 13, 2016, intervju). Det är viktigt att poängtera att samtliga tjänstemän som har deltagit i denna intervjustudie har representerat kommuner och landsting som *har* tecknat IOP-avtal. Möjligen kan de juridiska frågetecknen som omger IOP göra att kommuner väljer att avstå från att teckna sådana avtal, det kan inte denna uppsats svara på eftersom inga kommuner som har valt att *inte* teckna IOP-avtal undersöks.

Även om det finns en juridisk osäkerhet kring IOP menar de flesta av de tjänstemän som ingår i den här studien att kommunen eller landstinget måste visa lite mod och ta ett steg ut i okända marker för att ett IOP avtal ska bli till.

”(D)et finns en del gråzoner men man såg också att det här är möjligt att pröva. Nån kan ju vilja överpröva, testa det. Och då gör vi det, för då får vi också en praxis att förhålla oss till.” (Intervjuperson 1, 2016, intervju).

Det råder generellt en osäkerhet kring IOP inom den offentliga sektorn. Inte enbart för att formen för samverkan uppfattas befinna sig i en juridisk gråzon utan även för att samverkansformen som sådan är relativt ny, och ofta okänd för kommunen eller landstinget som ska implementera den.

”Vi vet knappt hur vi ska skriva dem. Hur formulerar man ett sånt? Vad ska stå med? Vad menar vi när vi pratar om partnerskap? För vi är vana vid att säga: ’här har ni X antal kronor, gör!’ Nähä, här ska vi plötsligt göra det tillsammans i jämbördighet. Vi är ju ovana vid detta.” (Intervjuperson 5, 2016, intervju).

Utöver de juridiska frågetecknen som omger IOP arbetar de två sektorerna under olika förhållanden och är ofta organiserade på olika sätt. Merparten av intervjupersonerna menar att detta kan skapa svårigheter vid tecknandet av IOP.

”Det är en jätteutmaning att arbeta med social ekonomi. Vi pratar på olika sätt, vi har olika ramar, vi har olika tempo, vi har olika sätt att lösa saker och ting, så bara det är en ganska stor utmaning. Vi har system, vi har ramar, vi har rutiner och linjer för att verkställa och sådär. Och social ekonomi har massa engagemang och vilja. Och det är inte så självklart att det bara liksom gifter ihop sig hur som helst. Det har vi blivit varse, och det är en utmaning.” (Intervjuperson 5, 2016, intervju).

Som citatet ovan visar upplevs de olika organisatoriska kulturerna kunna ha en hämmande effekt på samverkansprocessen, vilket även har varit en faktor som har lyfts fram i tidigare forskning om interorganisatorisk samverkan (Danermark & Kullberg 1999). Den offentliga sektorn och det civila samhället arbetar under olika förhållanden, med olika regelverk och rutiner; i olika system och kulturer (Huxham 1996). Dessa båda system är inte helt enkla att föra samman i ett samverkansprojekt, vilket intervjuperson 5 noterar i citatet ovan.

Vid frågan om vilka utmaningar intervjupersonerna ser med att arbeta med IOP som samverkansmodell är de flesta, efter att ha avhandlat de juridiska svårigheterna, eniga om att det råder en maktasymmetri mellan å ena sidan kommunen eller landstinget och å andra sidan den organisation som samverkan ska inledas med.

I samverkansprojekt är de deltagande organisationerna ofta olika stora och har olika resurser, vilket kan leda till en obalans i maktförhållandet mellan dem (Huxham & Vangen 2005:165). Olika finansiella förutsättningar kan vara en källa till obalans mellan samverkansparterna eftersom den rikare parten ofta är den som har störst inflytande över samverkan (Huxham & Vangen 2005:172).

I samverkan mellan å ena sidan kommuner och landsting och å andra sidan civilsamhällesorganisationer är det den offentliga parten som har de största finansiella resurserna. Att kommunerna och landstingen sitter på den finansiella makten är något av ett typexempel på hur organisationernas olika förutsättningar inte alltid går ihop i samverkan. Exempelvis menar några intervjupersoner att kommunerna och landstingen ibland ställer för hårda krav på civilsamhällesorganisationerna när det handlar om uppföljning och redovisning. Eftersom den offentliga sektorn hanterar skattemedel måste de säkerställa pengarna har gått till rätt saker och använts på rätt sätt (Intervjuperson 9, 2016, intervju).

”Eftersom jag sitter på pengarna [...] måste jag bli deras möjliggörare. De kan bli jättetrötta på att vi säger: ’det måste gå enligt linjen, vi måste ha underlag för att det ska fram ett beslut’, och de säger: ’men det är ju bara att göra?’ ’Nej’, säger vi, ’det är inte bara att göra’. Så vi märker ju att det krockar i praktiken väldigt mycket.” (Intervjuperson 5, 2016, intervju).

”Vi är ju en drake. Alltså, vi har muskler, vi har pengar. Och de är ju beroende av att vi finansierar verksamheten. Så förhållandet blir lite obalans, det är klart. [...] Det finns en inneboende obalans, men den går ju inte att komma ifrån mer än att man är öppen och medveten om att den finns och att man jobbar emot den.” (Intervjuperson 6, 2016, intervju).

Ofta verkar det som att organisationerna till viss del hamnar i rollindelningen beställare och utförare ändå, trots att det är en av de saker som intervjupersonerna uppger att de vill undkomma genom att teckna IOP. Samtidigt poängterar flera intervjupersoner att det inte betyder att civilsamhällesorganisationerna går att "putta runt" hur som helst. "De har ju också starka muskler och sina kontakter och resurser", fortsätter intervjuperson 6, och menar att den finansiella obalansen inte nödvändigtvis behöver spela så stor roll. Eftersom det i deras partnerskap finns en gemensam budget, och då spelar det inte så stor roll vem som tillför vad till den (Intervjuperson 6, 2016, intervju).

Ett uppbyggt förtroende mellan de samverkande parterna har tidigare lyfts fram som en faktor som främjar en framgångsrik samverkan (Huxham & Vangen 2005:159f). På samma sätt kan en avsaknad av ett förtroende hämma samverkan (Sullivan & Skelcher 2002:52). Saknas förtroende kan ett misstroende uppstå mellan organisationerna vilket i sin tur påverkar vad den ena organisationen förväntar sig av den andra (Lindberg 2009:61f).

"Det är en fråga om tillit också. För organisationerna i kommunen ser sig själva lite som en konkurrent eller som en utmanare. Och det skapar murar. Den situationen har vi haft i många år. Och så knackar organisationen på och så säger tjänstemannen: 'Nej, tack! Det där har vi redan, det där kan vi redan.' Så hur ska man göra för att radera lite grann av de här murarna och se att jo, här kanske ni kan tillföra nånting?" (Intervjuperson 4, 2016, intervju).

Oavsett vilka hinder som kan finnas på vägen till ett IOP lyfter samtliga intervjupersoner i den här studien den jämbördiga dialogen mellan parterna som vägen framåt. En välfungerande och jämbördig dialog mellan de samverkande parterna har av Huxham & Vangen (2005) framhävts som direkt avgörande för att samverkansprojektet ska bli framgångsrikt (Huxham & Vangen 2005:80f). Genom att skapa ett forum för dialog kan samverkansprojektets inneboende komplexitet och de tvetydigheter som kan uppstå hanteras (Huxham & Vangen 2005:162; Lindberg 2009).

Med ett liknande resonemang menar en av intervjupersonerna att en jämbördig dialog kan förminska de hinder som upplevs stå i vägen för samverkan och göra dem överkomliga (Intervjuperson 8, 2016, intervju). Andra beskriver processen att överkomma hinder som en gemensam lärprocess för de inblandade parterna:

"Det är inte alltid vi har löst sakerna, för ibland är det bara så att det går inte. För vi har att förhålla oss till de här regelverken. Men då har vi i alla fall kunnat ha en dialog kring det tillsammans. Och det tänker jag i sig är en kunskapsöverföring, en kunskapsdelning som är viktig i sig och som IOP ger oss en möjlighet för." (Intervjuperson 1, 2016, intervju).

Samtidigt kan dialogen i sig utgöra en hämmande faktor när de båda parterna använder olika språkbruk. För att samverkan ska fungera tillfredsställande för båda parterna och de förväntningar som finns, är det viktigt att de förstår varandra, menar flera intervjupersoner (intervjuperson 6, 2016, intervju). Precis som med andra hinder menar intervjupersonerna att olika språkbruk och ottydigheter kan överkommas genom att dessa reds ut i en jämbördig dialog

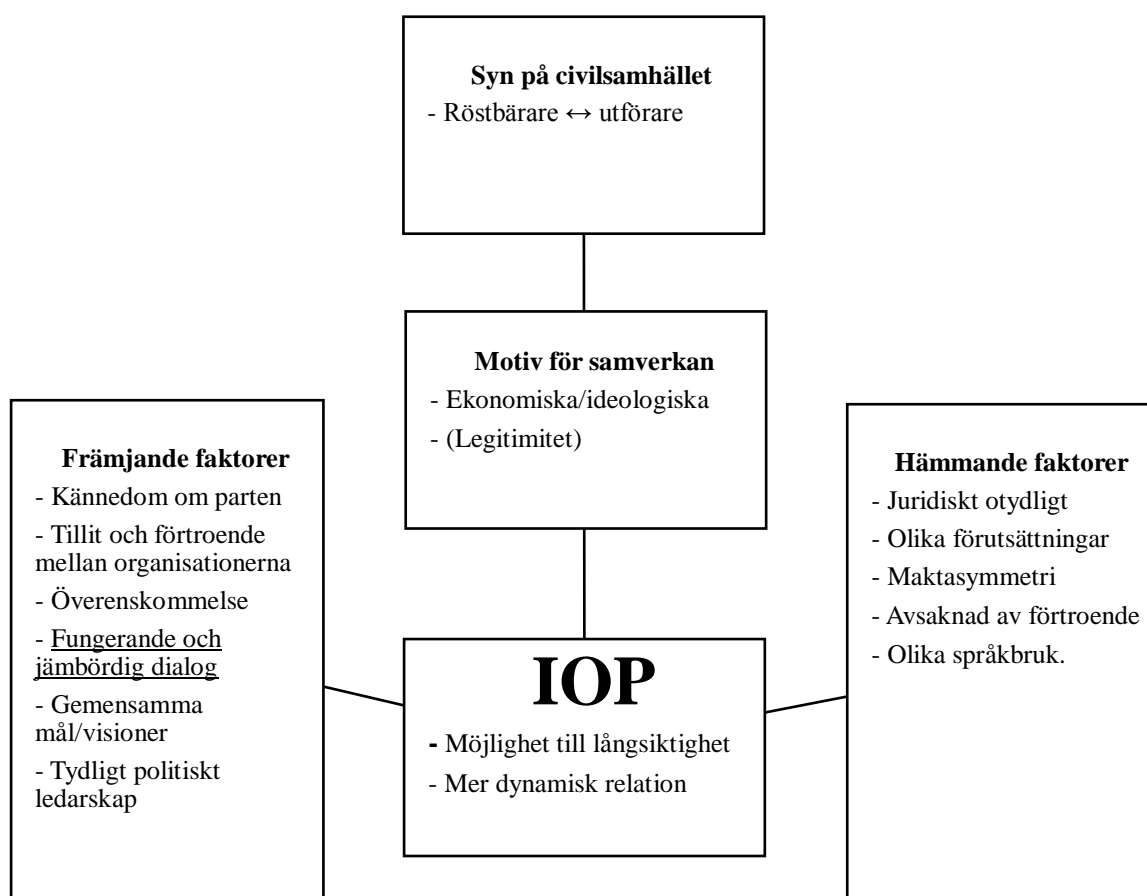
Sammanfattningsvis kan det konstateras att den mest framträdande faktorn som upplevs som en hämmande faktor i förhållande till kommunerna och landstingens arbete med IOP är den juridiska osäkerhet som omger samverkansformen. Samtliga intervjupersoner upplever att det befinner sig i en gråzon juridiskt och uttrycker en önskan om att reglerna kring IOP i förhållande till upphandlingslagstiftningen tydliggjordes.

Flera av de faktorer som lyftes fram som främjande för samverkan i IOP kan i sin motsats hämma processen. Om förtroende mellan parterna och en fungerande dialog anses vara främjande faktorer, anses bristen av förtroende och en bristfällig dialog verka hämmande. Det upplevs även finnas en inneboende maktasymmetri mellan kommunen eller landstinget och civilsamhällesorganisationen. Samtidigt framhåller intervjupersonerna att i stort sett samtliga hinder för samverkan kan övervinnas genom en intensiv och jämbördig dialog mellan parterna.

6 Sammanfattande diskussion

I Föregående kapitel redogjordes för resultatet av den genomförda intervjustudien. För att få en överblick över resultatet presenteras det nedan i förhållande till uppsatsen teoretiska analysmodell.

Figur 2. Den teoretiska analysmodellen på nytt.



Uppsatsens syfte har varit att, med en explorativ ansats, undersöka varför kommuner och landsting tecknar samverkansavtal inom ramarna för Idéburet-Offentligt Partnerskap med det civila samhällets organisationer. Ett led i detta syfte har varit att undersöka vilken syn på civilsamhället som presenteras av intervjupersonerna. Både det civila samhällets roll som röstbärare och som utförare av tjänster är vanligt förekommande bland intervjuvarerna. Framför allt är det faktum att det civila samhället har båda dessa roller det som gör de till intressanta samverkanspartners.

Motiven till samverkan har varit många och varierande och både ideologiska och ekonomiska motiv har framkommit i intervjuerna. De ideologiska motiven har framför allt handlat om att samverka med det civila samhället inom ramarna för ett IOP kan leda till att medborgarnas samhällsdeltagande ökar. Det civila samhällets organisationer anses stå närmare medborgarna och för kommunerna kan samverka med dem bli ett sätt att nå ut till sina medborgare.

Att kommuner och landsting ställs inför komplexa utmaningar är samtliga intervjupersoner överens om. Ofta är dessa utmaningar så omfattande att ingen enskild aktör kan hantera dem ensam inom sitt ansvarsområde. Genom att samverka med civilsamhället i ett ömsesidigt partnerskap kan de båda parterna arbeta tillsammans för att finna nya lösningar på dessa problem. Framför allt skapar det en möjlighet för dem att säkerställa att eventuella luckor mellan organisationernas ansvars- och verksamhetsområden kan täppas till.

Ekonomiska motiv till att teckna IOP-avtal har varit minst lika vanligt förekommande som ideologiska motiv. Ofta bottnar samverkan i att civilsamhällesorganisationen som samverka söks med, har någon form av resurs som eftertraktas. Det rör sig inte i första hand om finansiella resurser utan snarare sådant som kompetens, erfarenhet, arbetsmetoder och nätverk som det offentliga inte har och kanske inte har möjlighet att skaffa på egen hand.

Även om både ideologiska och ekonomiska motiv är vanligt förekommande är det enskilt vanligaste motivet en kombination av de båda, vilket illustreras i Figur 2. Ofta handlar det om att möta komplexa utmaningar som kommunen eller landstinget inte har resurser att lösa ensamma. Att samverka med civilsamhällesorganisationer och få tillgång till dennes resurser och verksamhet kan vara ett sätt att finna nya lösningar på dessa utmaningar. De samverkande organisationerna kan då ”plocka russinen ur båda kakorna”, dvs. kombinera de bästa delarna ur vardera part för att på ett mer effektivt sätt möta utmaningarna.

Att samverka inom ett IOP ger även kommunen eller landstinget möjligheter att utöva inflytande över den verksamhet som bedrivs av civilsamhällesorganisationen. Även om det inte är direkt uttalat motiv, menar flera intervjupersoner att IOP ger kommunen en möjlighet att vara med och påverka verksamheten på ett sätt om bidragen inte ger möjlighet till. Det kan även ge dem en trygghet då det ger en större möjlighet att kontrollera hur de skattemedel som finansierar verksamheten används. Huruvida kommunen får större inflytande över verksamheten beror dock rimligtvis till stor del på vad alternativet vore. I jämförelse med upphandlade verksamheter, innebär ett IOP snarare ett minskat inflytande eftersom verksamheten ska bedrivas i ett jämbördigt partnerskap.

Att ingå IOP-avtal kan möjligtvis även få kommunerna och landstingen att framstå som mer legitima gentemot sin omgivning. Det kan ses som ett led i att uppnå de mål att skapa nya strukturer för samverka som finns i många lokala och regionala överenskommelser. För en kommun kan således tecknandet av IOP avtal vara ett sätt att visa att de lever upp till dessa mål.

Vad gäller IOP som samverkansform i förhållande till bidrag är ofta partnerskapen grundade på en verksamhet som har fått bidrag under en längre tid. Att ingå ett partnerskap kan därför bli ett sätt för kommunen eller landstinget att skapa bättre och mer långsiktiga ekonomiska förutsättningar för verksamheten.

I förhållande till upphandlingar kan IOP vara ett sätt att skapa bättre förutsättningar för det civila samhällets organisationer att bedriva verksamheter som anses vara ömsesidigt fördelaktiga. Det kan även vara en väg ut ur det statiska beställar- utförarförhållandet som uppstår vid en upphandling. I ett IOP kan parterna ha mer dynamisk relation kring en verksamhet vars mål de definierar tillsammans i ett gemensamt syfte.

Ett antal faktorer har framkommit som kan utgöra hinder i arbetet med att teckna IOP. Det absolut vanligast förekommande är de juridiska oklarheterna som omger samverkansformen. Det kan vara svårt att veta när en kommun får ingå IOP och hur dessa ska formuleras, vilket antas kunna leda till att kommuner väljer att avstå från IOP och istället använder sig av bidrag för att finansiera verksamheten eller att verksamheten upphandlas.

Andra hämmande faktorer är det faktum att organisationsstrukturerna och kulturerna ser olika ut inom de olika sektorerna. Att det dessutom finns en maktasymmetri mellan kommunen eller landstinget och civilsamhällesorganisationen, kan försvåra samverkan inom IOP. För att överkomma dessa hinder behövs en fungerande dialog. En jämbördig och intensiv dialog mellan parterna beskrivs som något av en panacé enligt intervjupersonernas svar och har därför understrukits i Figur 2. Genom dialogen kan asymmetriska maktförhållanden överkommas genom att det förtroende och samsyn i mål och visioner, som behövs för att ett IOP ska kunna nås, kan byggas upp. Dialogen underlättas i sin tur av att parterna haft etablerade samarbeten tidigare och har kunnat bygga upp en relation till varandra, men också av att det har funnits former för dialogprocessen i form av en lokal eller regional överenskommelse. Överenskommelser kan i sig vara en drivande faktor till att kommuner och landsting tecknar IOP. Dels genom att utgöra den dialogprocess som behövs för att gemensamt definiera mål och visioner med samverkan, men också för att det i många överenskommelser finns mål om att utveckla nya former för samverkan mellan parterna. Att teckna IOP kan för den offentliga sidan vara ett sätt att visa civilsamhällesorganisationerna i överenskommelsen att de lever upp till dess mål.

Avslutningsvis är det avgörande att det finns ett politiskt engagemang och en tydlig politisk vilja för att kommunerna ska teckna avtal inom ramen för IOP. Det ger tjänstemännen mandat att våga gå utanför de traditionella ramarna och söka IOP som samverkansform trots de juridiska oklarheter som omgärdar IOP.

Uppsatsens syfte har varit att, med en explorativ ansats undersöka varför kommuner och landsting tecknar samverkansavtal inom ramarna för Idéburet- Offentligt Partnerskap med det civila samhällets organisationer. Något entydigt, slutgiltigt, recept över vad som får en kommun eller ett landsting att teckna ett IOP kan den här uppsatsen inte presentera. Däremot har framkommit ett antal ingredienser som ingår i detta recept. Nästa steg är att, i framtida studier, placera var och en av dessa ingredienser under lupp för en närmare undersökning.

6.1 Vidare forskning

Den uppenbara fortsättningen till denna kartläggning av varför kommuner och landsting ingår IOP-avtal med organisationer i det civila samhället, är att göra en liknande explorativ studie av varför det civila samhället väljer att söka samverkan med IOP. Det kan ge en mer komplett bild av IOP som samverkansform och av samverkan mellan kommuner och landsting och det civila samhällets organisationer som fenomen.

Med fortsatt fokus på den offentliga sektorn borde nästa steg vara att genom mer djuplodande fallstudier av enskilda IOP-avtal undersöka enskilda faktorerens betydelse för tecknandet av avtalen. Här finns goda möjligheter att testa de resultat som framkommit i denna uppsats och som antas påverka varför kommuner och landsting tecknar IOP-avtal. Exempel på frågor som med fördel bör ställas kan vara: Vilken betydelse har den lokala överenskommelsen haft för kommunens tecknande av IOP? Hur har processen som ledde fram till IOP-avtalet sett ut? Vilka aktörer har varit drivande?

En intressant aspekt som har framkommit i förevarande uppsats är den spridning av IOP som samverkansform som flera intervjupersoner vittnar om. Att IOP har blivit ett modeord inom både den offentliga sektorn och det civila samhället är många överens om. Här finns möjligheter för intressanta studier om hur idén eller myten om IOP sprids och implementeras inom kommuner och landsting.

En av slutsatserna som framkommit i denna studie är att IOP kan vara ett sätt för kommuner och landsting att få ett större inflytande över den verksamhet som samverkan sker kring. Det väcker den något uppenbara frågan: Hur då? På vilket sätt kan IOP fungera som ett styrningsverktyg? Vilka påverkansmöjligheter har kommunerna och landstingen i ett IOP? Omvänt, är det möjligt att tänka sig att det även kan utgöra ett påverkansverktyg för det civila samhället då de får andra och närmare kontakter med den offentliga sektorn?

Denna uppsats har haft ambitionen att ge ett bidrag till litteraturen om interorganisatorisk samverkan och framför allt till vår förståelse av samverkan mellan offentlig sektor och det civila samhället. Som sådan har det framkommit ett antal intressanta resultat om varför kommuner och landsting söker samverkan med det civila samhället och mer specifikt, inom ramarna för ett IOP. Det har öppnat upp för ett antal intressanta aspekter att följa upp i framtida studier. Fältet ligger vidöppet för engagerade forskare och nyfikna studenter.

7 Referenser

- Ahrne, Göran (1994) *Social organizations: interaction inside, outside and between organizations*. London: Sage
- Almqvist, Roland (2006) *New Public Management – om konkurrenssättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber AB
- Amnå, Erik (2006) ”Still a Trustworthy Ally? Civil Society and the Transformation of Scandinavian Democracy”. *Journal of Civil Society*, Vol. 2, No. 1, pp. 1-20
- Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, Karlstads kommun (2013) *Bidrag – Till föreningar med särskild social inriktning*. Rev. 2013-09-25
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness & Kjell-Arne Røvik (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber AB
- Danermark, Berth & Christian Kullberg (1999) *Samverkan: Välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur AB
- Danermark, Berth (2000) *Samverkan – himmel eller helvete?: En bok om den svåra konsten att samverka*. Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Deakin, Hannah & Kelly Wakefield (2014) “Skype interviewing: reflections of two PhD researchers”. *Qualitative Research*. Vol. 14, No. 5, pp. 603-616
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1991) “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”. I: Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio. (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The Chicago University Press.
- Emerson, Richard M. (1962) ”Power-Dependence Relations”. *American Sociological Review*. Vol. 27, No. 1, pp. 31-40.
- Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009) *Institutionell teori – idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber AB
- Forum: Idéburna organisationer med social inriktning (2010) *Idéburet – offentligt partnerskap (IOP) – För delaktighet och lokal utveckling: Samhället är större än stat och marknad*. Stockholm: Forum: Idéburna organisationer med social inriktning.
- (2015) *Idéburet offentligt partnerskap: Var finns de?* Hämtat 2016-03-01 <http://www.socialforum.se/wp-content/uploads/2015/12/IOP-lista151201.pdf>
- Fridolf, Marie (2004) *Samordning – nya möjligheter inom välfärdsområdet*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet
- Furusten, Staffan (2007) *Den institutionella omvärlden*. Malmö: Liber AB

- Gavelin, Karin (2011) *Samverkan och påverkan: En studie av överenskommelser mellan två kommuner och idéburna organisationer*. Stockholm: Ersta Sköndal Högskola.
- Gillham, Bill (2008) *Forskningsintervjun: Tekniker och genomförande*. Malmö: Studentlitteratur AB.
- Gray, Barbara (1996) "Cross-Sectoral Partners: Collaborative Alliances among Business, Government and Communities". I: Huxham, Chris (red.) *Creating Collaborative Advantage*. London: Sage
- Himmelman, Arthur T. (1996) "On the Theory and Practice of Transformational Collaboration: From Social Service to Social Justice". I: Huxham, Chris (red.) *Creating Collaborative Advantage*. London: Sage.
- (2002) "On Coalitions and the Transformation of Power Relations: Collaborative Betterment and Collaborative Empowerment". *American Journal of Community Psychology*. Vol. 29, No. 2, pp. 227-284.
- Huxham, Chris (1996) "Collaboration and Collaborative Advantage". I: Huxham, Chris (red.) *Creating Collaborative Advantage*. London: Sage.
- (2000) "The Challenges of Collaborative Governance". *Public Administration*. Vol. 2, No. 3, pp. 337-357.
- Huxham, Chris & Siv Vangen (2005) *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. Abingdon: Routledge.
- Johansson, Håkan, Malin Arvidsson & Staffan Johansson (2015) "Welfare Mix as a Contested Terrain: Political Positions on Government-Non-profit Relations at National and Local Levels in a Social Democratic Welfare State". *Voluntas*, 26:1601-1619.
- Johansson, Mairon (2011) *I dialogens namn – idén om en överenskommelse mellan regeringen och ideella organisationer*. Växjö: Linnaeus University Press.
- Johansson, Staffan (2002) *Sociala ideella organisationer – som kommunerna ser dem*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- (2005) *Kommunalt stöd till sociala ideella organisationer: Omfattning, utveckling och former*. Stockholm: Socialstyrelsen
- Jönsson, Jessica H. (2014) "Local Reactions to Global Problems: Undocumented Immigrants and Social Work". *British Journal of Social Work*, No. 44, pp.35-52
- Konkurrensverket (2014) *Upphandlingsreglerna – en introduktion*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Kvale, Steinar & Svend Brinkmann (2014) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Uppl. 3:3, Lund: Studentlitteratur AB.
- Levine, Sol & Paul E. White (1961) "Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships". *Administrative Science Quarterly*. Vol. 5, No. 4, (Mar. 1961), pp. 583-601.
- Lindberg, Kajsa (2009) *Samverkan*. Malmö: Liber AB
- Lindqvist, Rafael (1998) "Gränser mellan organisationer – exemplet arbetslivsinriktad rehabilitering". I: Lindqvist, R. (red) *Organisation och välfärdsstat*. Lund: Studentlitteratur

- Lowndes, Vivien (1996) "Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal". *Public Administration*. Vol. 74, pp. 181-197.
- Lundberg, Erik (2011) "Forskning om relationen mellan det civila och offentliga samhället". I: Hellberg, A. et. al. (red.) *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling – Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*. Örebro: Örebro Universitet.
- Lundström, Tommy & Lars Svedberg (2003) "The Voluntary Sector in a Social Democratic Welfare State – The Case of Sweden". *Journal of Social Policy*. Vol. 32, No. 2, pp. 217-238
- Lundström, Tommy & Fredrik Wijkström (2012) "Från röst till service: Vad händer sedan? – Eller som fisken i vattnet". I: Wijkström, Fredrik (red.) *Civilsamhället i samhällskontraktet: En antologi om vad som står på spel*. Stockholm: European Civil Society Press.
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1977) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*. Vol. 83, No. 2, pp. 340-363.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2012) *Partsgemensamt forum 2012: En dialog om det civila samhället*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- (2013) *Partsgemensamt Forum 2013: En dialog om det civila samhället*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- (2014) *Partsgemensamt Forum 2014: En dialog om det civila samhället*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- (2015) *Villkor för ideella föreningar och trossamfund – Civila samhällets villkor 2014*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Mörth, Ulrika & Kerstin Sahlin-Andersson (2006) "Partnerskap i samhällsförändringens centrum". I: Mörth, Ulrika & Kerstin Sahlin-Andersson (red.) *Privatoffentliga Partnerskap – Styrning utan hierarkier och tvång?* Stockholm: SNS Förlag.
- Oliver, Christine (1990) "Determinants of Interorganizational Relationships: Integrations and Future Directions". *Academy of Management Review*. Vol. 15, No. 2, pp. 241-265.
- Omsorgskontoret, Linköpings kommun (2014) *Regler för föreningsbidrag år 2015, omsorgsnämnden*. Dnr: On 2014-10
- Parsons, Talcott (1956) "Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations". *Administrative Science Quarterly*. Vol. 1, No. 2, pp. 225-239
- Pfeffer, Jeffrey & Gerald R. Salancik (1978) *The External Control of Organizations*. New York: Harper.
- Proposition (2009:10/55) *En politik för det civila samhället*.
- Reuter, Marta (2012) "Överenskommelsen som spegel och arena: Beträktelser över ett avtal i tiden". I: Wijkström, F. (red.) *Civilsamhället i samhällskontraktet: En antologi om vad som står på spel*. Stockholm: European Civil Society Press
- Riksrevisionen (2014) *Staten och det civila samhället i integrationsarbetet*. RIR: 2014:3

- Rubin, Herbert J. & Irene S. Rubin (2005) *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. Uppl. 2, London: Sage Publications.
- Ruggie, John G. (2004) "Reconstituting the Global Public Domain: Issues, Actors and Practices". *European Journal of International Relations*. Vol. 10, No. 4, pp. 499-532.
- Sabuni, Nyamko & Göran Hägglund. (2007) "Satsning på ideella krafter löser landets vårdproblem", *Dagens Nyheter*, DN debatt 30 juni.
- Salamon, Lester M. & Helmut K. Anheier (1998) "Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally", *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol. 9, No. 3, pp. 213-248.
- Scott, W. Richard (1991) "Unpacking Institutional Arguments". I: Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J. (red) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sivesind, Karl Henrik (2016) *Mot en ny skandinavisk velferdmodell? Konsekvenser av ideell, kommersiell og offentlig tjenesteyting for aktivt medborgarskap*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2016:01
- Social resursförvaltning, Göteborgs stad (2014) *Social resursnämnds riktlinjer för bidrag till organisationer inom social ekonomi*. Dnr: 0502/13
- Socialförvaltningen, Botkyrka kommun (2014) *Riktlinjer för bidrag till föreningar inom socialtjänstens område*. Rev. 2014-02-25
- Socialförvaltningen, Stockholms stad (2013) *Riktlinjer för bidrag till ideella föreningar*. Dnr: 3.1-103/2013
- Socialstyrelsen (2008) *Samverkan i re/habilitering: En vägledning*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU (1987:35) *Ju mer vi är tillsammans*. Stockholm: Fritzes
- SOU (2016:13) *Palett för ett stärkt civilsamhälle*. Stockholm: Wolters Kluwers
- Statistiska centralbyrån (2015) *Det civila samhället 2013 – Satelliträkenskaper och undersökningar*. Örebro: Statistiska centralbyrån.
- Statskontoret (2004) *Bidrag till ideella organisationer – Kartläggning, analys och rekommendationer*. Stockholm: Statskontoret.
- Stebbins, Robert A. (2001) *Exploratory Research in the Social Sciences*. Thousand Oaks: SAGE Publications
- Stone, Clarence N. (1993) "Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach". *Journal of Urban Affairs*. Vol. 15, No. 1, pp. 1-28.
- (2005) "Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis". *Urban Affairs Review*. Vol. 40, No. 3, Jan. 2005, pp. 309-341.
- Suchman, Mark C. (1995). "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches". *The Academy of Management Review*, Vol. 20, pp. 571 - 610
- Sullivan, Helen & Skelcher, Chris (2002) *Working across boundaries: Collaboration in public services*. New York: Palgrave Macmillan
- Sveriges Kommuner och Landsting (2015a) *Motion 60: Utveckla formerna för samverkan mellan kommunerna och civilsamhällets ideella och idéburna organisationer – om idéburet-offentligt partnerskap (IOP)*. Sveriges Kommuner och Landsting, Dnr: 15/4294

- (2015b) *Samverkan med utförare i upphandlingsprocessen*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting
- Thompson, James D. (1967) *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill
- (1988) *Hur organisationer fungerar*, Stockholm: Prisma
- Tillväxtverket (2012) *Varför är det så få idéburna organisationer i välfärden?* Stockholm: Tillväxtverket
- Tyresö kommun (2015) *Regler för föreningsstöd*. Rev. 2015-12-07
- Västerås stad (2013) *Riktlinjer för föreningsstöd*. Dnr: 2013/505-IFN-004
- Wikström, Eva (2001) ”Produktiv och reproduktiv kommunikation i gränsöverskridande samverkansprojekt”. *Kommunal ekonomi och politik*. Vol. 5, No. 2, pp. 91-106.
- Yuchtman, Ephraim & Stanley E. Seashore (1967) ”A System Resource Approach to Organizational Effectiveness”. *American Sociological Review*. Vol. 32, pp. 891-903.
- Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting (2008) Protokoll vid regeringssammanträde: IJ2008/2110/UF
- Överenskommelsen (2013) *Kartläggningar lokala Överenskommelser*. Hämtat 2016-03-17.
<http://overenskommelsen.se/wpcontent/uploads/2015/04/%C3%96K-lokala-kartl%C3%A4gningar.pdf>

7.1 Intervjuer

- Intervjuperson 1, Kommun 1 – 2016-03-18
- Intervjuperson 2, Landsting 1 – 2016-04-01
- Intervjuperson 3, Landsting 1 – 2016-04-01
- Intervjuperson 4, Kommun 2 – 2016-04-04
- Intervjuperson 5, Landsting 2 – 2016-04-04
- Intervjuperson 6, Kommun 3 – 2016-04-05
- Intervjuperson 7, Kommun 4 – 2016-04-06
- Intervjuperson 8, Kommun 5 – 2016-04-11
- Intervjuperson 9, Kommun 6 – 2016-04-13
- Intervjuperson 10, Kommun 6 – 2016-04-13
- Intervjuperson 11, Kommun 7 – 2016-04-13
- Intervjuperson 12, Landsting 3 – 2016-04-14
- Intervjuperson 13, Kommun 8 – 2016-04-14
- Intervjuperson 14, Kommun 9 – 2016-04-18
- Intervjuperson 15, Kommun 10 – 2016-04-21
- Intervjuperson 16, Kommun 10 – 2016-04-21

Bilaga 1

Intervjuguide

- Presentation av mig och min uppsats
- Information om anonymitet

1) Inledande frågor

- Kan du berätta lite om vem du är och vad du gör?
- Vilken roll har du haft i kommunen/landstingets/regionens arbete med IOP?

2) Motiv till samverkan

- Kan du beskriva hur arbetet med IOP-avtalen startade?
På vems initiativ?
Hur utvecklades det?
Fanns det en politisk diskussion?
Vilken sorts förarbete gjordes?
Vilka förväntningar fanns?
- Hur var din inställning?
Hur kom du in i bilden?
Hur uppfattade du att inställningen på förvaltningen var?
Hur uppfattade du att organisationernas inställning var?
- Har ni haft något samarbete med dem tidigare?
Med andra organisationer? I vilken form?
Vilken betydelse har det haft för IOP-avtalet?
- Hur har dialogerna med organisationerna fungerat?

3) IOP och andra samverkansformer

- Vad skulle du säga skiljer IOP som samverkansform mot exempelvis föreningsbidrag och upphandling?
- Vilka fördelar ser ni med IOP som samverkansform?
Förväntade du dig det?
- Upplever du att det finns några utmaningar med IOP?

- Hur tror du att IOP:s framtid som samverkansform i kommunen/landstinget/regionen ser ut? Vad händer om 5 år?

4) Syn på civilsamhället

- Vilka fördelar ser du med samverkan mellan kommunen/landstinget/regionen och civilsamhället?
Kunskaper? Resurser? Annat?
- Ser du att det finns några utmaningar för din förvaltning att samverka med civilsamhällesorganisationer? Vad är svårast i samverkan?

5) Avslutande frågor

- Har något i det här projektet överraskat/förvånat dig?
- Information om hur svaren används.
- Tack för medverkan!