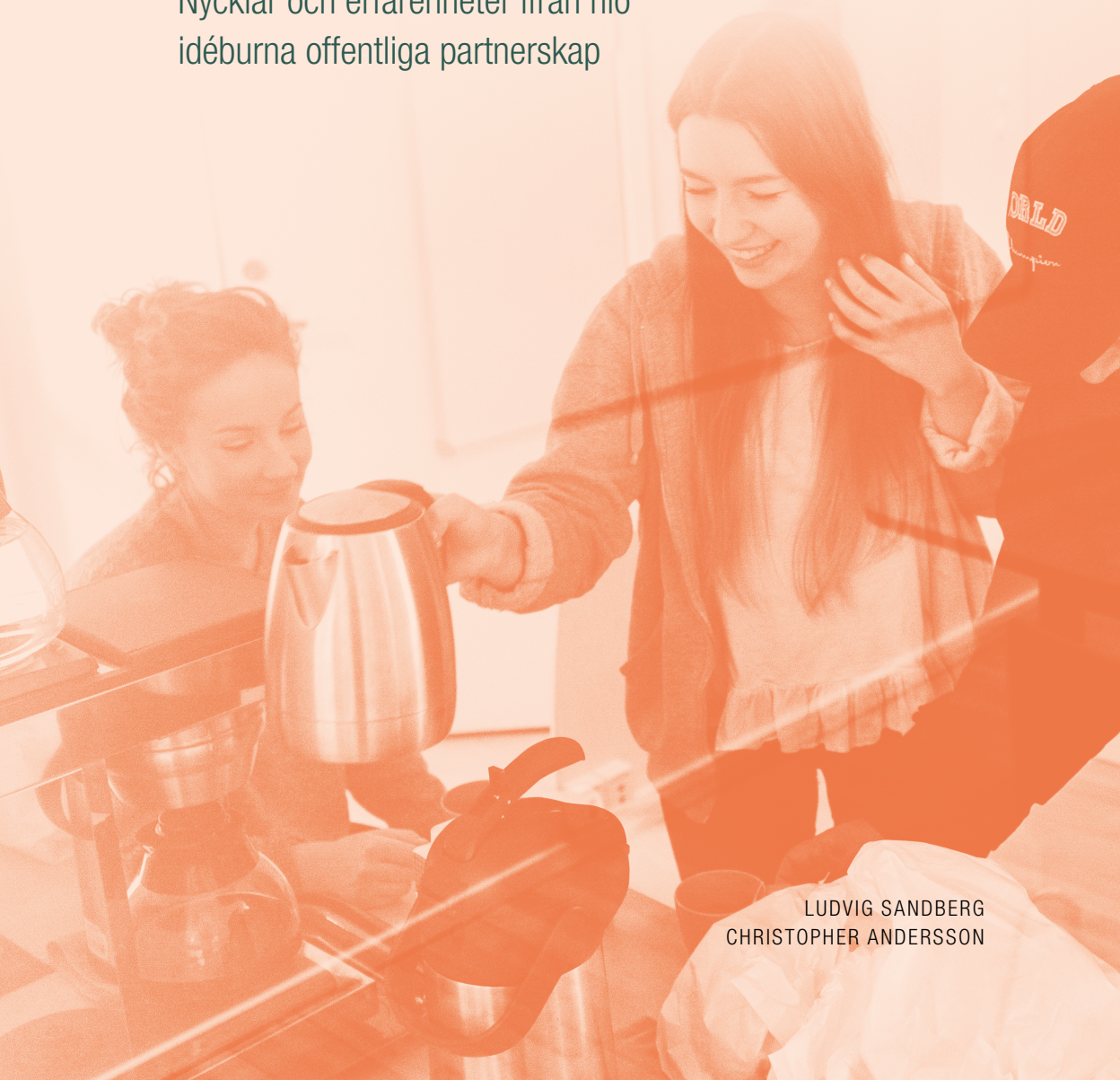


**RAPPORT**

# ATT BYGGA PARTNERSKAP

Nycklar och erfarenheter ifrån nio  
idéburna offentliga partnerskap



LUDVIG SANDBERG  
CHRISTOPHER ANDERSSON



**FORUM** Idéburna  
organisationer med  
social inriktning



**Rädda Barnen**

**Svenska kyrkan** 

# INNEHÅLL

<b>Inledning</b>	<b>6</b>
Varför ett projekt?	9
Vilka är med?	9
Vad vill vi uppnå?	9
Planeringsverktyg	11
<b>Att vårda IOP</b>	<b>12</b>
Hitta rätt tankeram	14
Brist på kunskap	16
Proaktiv förmåga hos offentliga organisationer	19
Proaktiv förmåga hos idéburna organisationer	19
<b>Strategier</b>	<b>20</b>
Att göra strategier för enskilda organisationer	22
Ideologi som utgångspunkt	22
Verksamhet som utgångspunkt	24
Konkreta case som utgångspunkt	28
Erfarenheter från våra tre regionala workshoppar	31
<b>Bygga partnerskap</b>	<b>34</b>
Att beskriva samhällsutmaningen tillsammans	36
Ägarskap och styrning	38
Lärandemål för alla parter	39
Kultur och struktur för omformulering	40
<b>Avslutning</b>	<b>42</b>

# INLEDNING





Sedan mottagandet av flyktingar hösten 2015 har oerhört många insett att samhällets alla krafter behövs. Alla politiska partier i riksdagen har pekat ut segregation och ojämlikhet som centrala problem vi behöver arbeta med. De demokratiska partierna har dessutom pekat på inkludering och integration som centrala processer som måste bli bättre.

**I DE PROCESSERNA** är det mycket viktigt att ha med olika perspektiv, erfarenheter och organisationslogiker för att kunna nå de effekter som behövs.

Utvecklingen av de idéburna offentliga partnerskap (IOP) som vuxit fram i hela landet visar dock att detta behov av partnerskapet är mycket bredare. I regeringens handlingsplan för Agenda 2030 i Sverige nämns IOP specifikt som ett viktigt verktyg som måste få bättre förutsättningar och en utredning för att göra det tillsatt.

Partnerskapet är alltså satt på kartan men vad betyder det att skapa verkligt bra processer inför, under och efter partnerskapen? Erfarenheten visar att det är enklare sagt än gjort. Men trots svårigheterna är just det vi försöker göra i denna rapport.

### Varför ett projekt?

År 2010 skapade Forum konceptet Idéburet offentligt partnerskap. Det föddes ur ett behov av en ny samverkansform mellan en idéburen organisation och en kommun. Upphandling eller föreningsbidrag bedömdes inte fungera. Det behövdes något som byggde på ömsesidighet, som gav utrymme för dialog från start till mål och som gav parterna rum att justera verksamhet efter hand. En samverkansform som tar tillvara på idéburnas särart i arbetet mot komplexa samhällsutmaningar.

### Vilka är med?

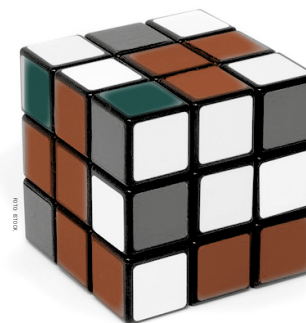
I slutet av 2016 tog flera medlemsorganisationer på riksnivå kontakt med Forum, med i stort sett samma fråga: Hur kan vi bli bättre på att stödja våra lokalföreningar som vill

utveckla IOP? Efter några möten och diskussioner beslutades det att vi skulle bilda ett gemensamt projekt för att försöka svara på den frågan. Med Forum i ledningen satsade Rädda Barnen (Elisabet Lann, Göran Holmström), Frälsningsarmén (Leif Öberg och Johan Lahne) och Svenska kyrkan (Miriam Hollmer) egna resurser både i pengar och tid för att möjliggöra arbetet.

### Vad vill vi uppnå?

Utifrån ett första förslag om projektplan från Forum bestämdes två syften med projektet:

1. Att skapa underlag för genomarbetade strategier för de tre organisationerna som svarar på frågan: Varför och hur vill organisationerna arbeta med samverkansformen idéburet offentligt partnerskap (IOP).



### Planeringsverktyg

I detta projekt har vi använt oss av Euro-parådskoden för idéburna organisationers deltagande i den politiska beslutsprocessen (Koden), som ett stöd för att organisera processens olika delar. De sex faser som finns i Koden; Agendasättning, Formulering, Beslut, Genomförande, Uppföljning, Omformulering, har fått representera processens olika delar.

Det finns unika frågor för varje fas och det finns frågor som är aktuella för alla faser. Denna rapport byggs inte upp utifrån Kodens faser, men de återkommer i vårt

processtödsmaterial. Vi tror att det finns ett värde i att hitta ett gemensamt språkbruk för processens olika delar och då ser vi Kodens sex faser som viktiga byggstenar i det språket. Att bygga ett partnerskap, få ihop många aktörer som ofta är sinsemellan olika är komplext och kan ibland vara förvirrande. Då kan det vara ett bra stöd om processen har tydliga delar, även om det alltid finns frågor och dilemman som inte passar exakt in i modellens struktur.

2. Att påverka synen på IOP-modellen på samhällsnivå till att mer än hittills fokusera innehåll, möjligheter att nå längre i problembeskrivning och att få tillgång till de samlade resurser som olika parter tillsammans äger, så att effekter i också komplexa samhällsutmaningar kan uppnås.

Projektet har dels ett inåtriktat syfte som handlar om att förstå de egna drivkrafterna för att arbeta med IOP som verktyg och hur detta kan stödjas och dels ett mer utåtriktat syfte som handlar om IOP som samhällsfenomen och hur det kan vårdas för att bäst bidra till en positiv utveckling.

#### Projektet har som mål att resultera i fem dokument:

1. Strategidokument (intern process pågår) Rädda Barnen
2. Strategidokument Svenska Kyrkan
3. Strategidokument Frälsningsarmén
4. Slutrapport Forum (detta dokument)
5. Stöddokument för att bygga och driva IOP:er

Europarådskodens samverkansmatris eller samverkanskarta

Partnerskap						
Dialog						
Samråd						
Information						
Nivåer	Sätta agendan	Formulering	Beslut	Genomförande	Granskning	Omformulering
Faser						

# ATT VÅRDA IOP



Vi som driver detta projekt försöker i denna rapport och i de tre strategidokumenterna från Rädda Barnen, Svenska kyrkan och Frälsningsarmén, beskriva vad vi menar är kännetecknen på bra idéburna offentliga partnerskap.



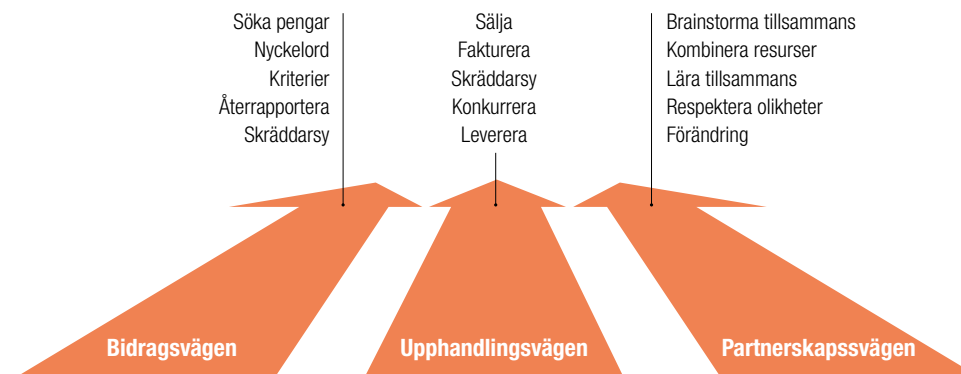
## Hitta rätt tankeram

Grundläggande menar vi att det från alla aktörer handlar om att lägga de två vanliga tankeramarna, bidrag och upphandling, åt

sidan när arbetet ska fokusera på att bygga partnerskap. Istället bör aktörerna från början använda sig av tankeramen partnerskap.

Funktion /Tankeram	Bidrag	Upphandling	Partnerskap
Initiativ	Utlysning	Utlysning	Dialog
Problemformulering	Utlysande myndighet	Utlysande myndighet	Gemensam
Finansiering	Söka medel	Ersättning för utfört arbete	Stöd till verksamhet
Samverkan	Begränsad	Begränsad	Löpande
Lärande	Idéburen organisation inom ramen för återrapportering	Idéburen organisation	
Korrigerig	Nästa bidragsbeslut	Nästa avrop	Löpande och i gemensamt lärande

## FÖRENINGSHUSET



Det strategiska valet mellan olika tankeram.

Att medvetandegöra sig om dessa tre olika tankeram eller paradigm och vad de innebär för en själv och för eventuella samverkansparter och dra slutsatser av detta, är något vi hoppas kunna bidra till med denna rapport.

### Partnerskapsparadigmet

Vår förhoppning är att det exempelvis blir färre idéburna organisationer som tänker och agerar som om de vore i bidragsparadigmet, och pratar om att "söka IOP", likaväl som det blir färre offentliga aktörer som uttrycker sig i termer av antalet IOP de vill skapa. Istället hoppas vi att alla parter agerar utifrån partnerskapsparadigmet och var för sig och tillsammans ställer sig frågan: vilka samhällsutmaningar vill vi rikta vår energi mot och hur kan vi agera själva och i kombination med andra för att göra det så effektivt och hållbart som möjligt?

När snickerifirman samverkar med fönsterexperten, utgår det samarbetet från behovet att huset som byggs måste ha fönster eftersom kunden vill ha det. Då är det mer

effektivt att snickerifirman använder sig av fönsterexpertens kunskaper och resurser istället för att göra allt själv. De två aktörerna har i detta exempel kombinerat sina kunskaper och resurser för att nå ett sammanlagt resultat som överglänser det de hade kunnat

*”Aktörerna från början använda sig av tankeramen partnerskap.”*

uppnå var för sig. De gör det i ett kommersiellt system och med främst kommersiella syften. Vad är motsvarande kombination av kunskaper och resurser när det gäller civilsamhällesorganisationer och offentliga organisationer, exempelvis gällande sociala frågor av olika slag? Det går inte att ge ett svar på den frågan. Däremot är varje bra partnerskap ett svar.

*”En central del av att värna partnerskapet som samverkansform mer generellt är därför att satsa bredare på kompetensutveckling inom det offentliga systemet.”*

### Brist på kunskap

I alla system och strukturer finns en huvudfåra som alla kan eller lär sig när de börjar verka där. IOP är inte en del av den huvudfåra som finns varken i offentliga organisationer eller idéburna organisationer. Idén om **IOP bärs av ett fåtal nyckelpersoner** inom olika organisationer. Detta är sant trots att tillväxten av IOP har ökat under senare år.

En av grundorsakerna bakom detta fenomen är att människor i Sverige fortfarande kan passera igenom hela utbildningssystemet, från grundskola till högskola, utan att få särdeles mycket kunskaper om det civila samhället och dess organisationer. Detta konstaterades bland annat av utredningen om ett starkt civilsamhälle i dess slutbetänkande (**Palett för ett starkt civilsamhälle** SOU 2016:13, s. 155). Det gör att de som anställs i kommuner, landsting, regioner och i statliga myndigheter inte kan förväntas ha särskilt djupgående kunskaper om det civila samhället och dess organisationer.

En annan grundorsak till **bräckligheten** är att partnerskap i synnerhet och samverkan i allmänhet mellan det offentliga och civilsamhällets organisationer, förutom systemen för föreningsbidrag, inte är normen. Det vanligas-

te när offentliga organisationer samverkar med tredje part är att samverka med näringslivet.

### Bredare kompetensutveckling

Sammantaget betyder detta att när en kommun har investerat i att en enskild person och kanske några av dennes kollegor har fått kompetensutveckla sig antingen genom utbildning, till exempel genom MUCF och Ersta Sköndal Bräcke högskolas utbildning **Civilsamhället i samhället**, eller genom att bedriva konkret samverkansarbete, så bygger kommunens sammantagna handlingsberedskap och kunskaper alltför ofta på för få personer. Om och när det sker att dessa nyckelpersoner byter tjänst eller av annan anledning slutar arbeta med dessa frågor, så förloras en mycket stor del av den sammanlagda handlingsförmågan.

En central del av att värna partnerskapet som samverkansform mer generellt är därför att satsa bredare på kompetensutveckling inom det offentliga systemet. För att detta ska kunna ske behövs dock ett mer **regionaliserat system av fort- och utbildning** än vad som finns nu.







*”Hela idén med IOP sägas vara att skapa förutsättningar för proaktivitet.”*

#### **Proaktiv förmåga hos offentliga organisationer**

Vi har nu efter några års erfarenheter börjat se kommuner som formulerar deras egna syn på dels att de vill arbeta med IOP, dels hur de vill göra det, i form av kommunala riktlinjer. Dessutom har nu Sveriges kommuner och landsting börjat producera material, efter sitt beslut på kongressen hösten 2015 om att:

*”uttala sitt stöd till kommuner/landsting/regioner som arbetar med att utveckla relationerna med civilsamhällets ideella och idéburna organisationer på annat sätt än genom upphandling”,*

samt att de själva ska:

*”utveckla modeller för långsiktigt hållbara relationer med civilsamhällets organisationer.”*

Våren 2018 har SKL utkommit med rapporten **Utveckla IOP i kommuner, landsting och regioner**. Vår bedömning är att detta signalerar att kommuner och landsting i större grad vill ta initiativ och satsa på IOP som företeelse.



#### **Proaktiv förmåga hos idéburna organisationer**

På ett plan kan hela idén med IOP sägas vara att skapa förutsättningar för proaktivitet. Det vill säga att antalet parter som både vill och kan agera utifrån självständigt formulerade idéer och behovsbeskrivningar kan öka.

En förutsättning för att kunna vara proaktiv för den idéburna organisationen är att på allvar ha haft möjlighet att reflektera över hur den egna organisationens värdegrund, målsättningar och traditioner förhåller sig till partnerskapets målsättningar och ambitioner. Det är just vad Frälsningsarmén, Rädde Barnen och Svenska kyrkan börjat göra genom att formulera sina respektive strategier.

# STRATEGIER



Under projektets första del hösten 2017 var det en nationell grupp som arbetade med att försöka finna vad i de tre organisationernas idéer och värdegrunder som har betydelse för IOP som samverkansform.



De tre organisationerna ville alla utveckla sin syn på företeelsen IOP och utifrån det också förbättra sin förmåga att stödja sina lokalorganisationer.

### Att göra strategier för enskilda organisationer

Som ett steg på den vägen inleddes arbetet i projektet med att formulera ett dokument var som, utifrån den enskilda organisationens förutsättningar, uttryckte dess strategiska syn på IOP. Arbetet med att skapa dessa dokument och att använda dem efter projektet är slut, är de tre organisationernas ansvar. Forum stödjer arbetet med dokumenten men ansvarar inte för det. Vi identifierade två utgångspunkter; ideologi och verksamheter.

### Ideologi som utgångspunkt

Under projektets första del hösten 2017 var det en nationell grupp som arbetade med att försöka finna vad i de tre organisationernas idéer och värdegrunder som har betydelse för IOP som samverkansform.

### Det som är gemensamt

Det som är gemensamt för alla tre är att fokuseringen på de människor som lever i utsatta positioner, och möjligheten att göra något konkret för och tillsammans med dem,

är den **centrala drivkraften**. Det är också detta fokus som grundläggande avgör om IOP är rätt eller fel verktyg i en given situation. Om analysen visar att partnerskapet är det enda eller det bästa sättet att uppnå verksamma effekter för organisationernas målgrupper, då är organisationerna beredda att ta de kostnader som krävs för att upprätta och driva partnerskapen. Om det finns enklare sätt som leder till resultat, då partnerskap ofta är en ganska resurs- och tidskrävande metod, så väljer organisationerna hellre dessa.

### Frälsningsarmén

#### – det sociala och det andliga

Frälsningsarmén beskriver de två grundläggande sidorna av sina roller och uppdrag; det sociala och det andliga. För dem är det viktigt att det finns möjlighet att ha ett holistiskt perspektiv utifrån dessa två aspekter. Frälsningsarmén menar också att de gånger den ideala bilden av hur ett partnerskap kan byggas upp är nära verkligheten. Då kan partnerskapet vara en verksamhetsform som låter dem verka fullt ut i båda sidorna av sina roller. Det handlar då exempelvis om att träffas tillräckligt tidigt i processerna och med öppenhet för att flera parter tillsammans diskuterar hur människors utsatthet skapas och vad som kan vara verkligt effektfulla insatser.

### Svenska kyrkan

#### – människan och skapelsen

Svenska kyrkan beskriver betydelsen av kombinationen mellan omsorgen om människan och skapelsen, det vill säga den individuella och den samhälleliga nivån. Detta är grundläggande då en församling försöker förverkliga uppdraget att omsätta den kristna tron i praktisk handling Svenska kyrkan menar att partnerskapet kan vara ett sammanhang, om det görs bra, då det finns utrymme för den komplexitet som kombinationen av individ-

och samhällsnivån innebär. Och det, enligt Svenska kyrkans analys, krävs många gånger för att kunna göra hållbara insatser för och tillsammans med människor som lever i utsatta positioner.

### Rädda Barnen

#### – synbar skillnad genom allianser

Rädda Barnen trycker på att deras oavvisliga utgångspunkt är barns rättigheter. De vill göra synbar skillnad för barn som lever i utsatta situationer. En självran sakande analys hos Rädda Barnen har lett till slutsatsen att det måste ske fem centrala förändringar i deras verksamhet som leder till att rollen som sociala innovatörer och samhällsbyggare återtas. Detta för att kunna nå den typ av

*”Gemensamt är att vilja göra något konkret för och tillsammans med de människor som lever i utsatta positioner.”*

synbara och hållbara resultat de vill ha. Dels betyder det att de ifrågasätter delar av sin egen verksamhet, utifrån aktuella behov hos barn. I ganska många fall behövs annat än det som har gjorts hittills. Dels betyder det att de tydliggjort att de vet att de inte kan göra allt själva. De behöver allianser och partners bland annat för att det finns viktig kunskap som behövs för att nå resultatet, kunskap som andra har. Då kan partnerskapet, om andra faktorer också talar för det, vara ett sätt att nå dessa kunskaper, resurser och effekter.

## Verksamhet som utgångspunkt

En mycket tydlig gemensam signal från alla tre organisationerna är att den allra största delen av deras verksamheter når bäst resultat om den utförs i samarbete med andra aktörer. Detta betyder inte att det alltid är just IOP som är det lämpliga verktyget men

andelen verksamhet som de tre organisationerna behöver göra i samverkan är enligt deras bedömningar stor. På den workshop som genomfördes om verksamheter, som utgångspunkt för att välja IOP eller inte, så diskuterade vi utifrån följande modell:

		Mål med verksamheten	
		SAMFÖRSTÅND	EJ SAMFÖRSTÅND
Medel i verksamheten	SAMFÖRSTÅND	<b>A</b> Samverkan, partnerskap, eller t o m samorganisering är <b>möjlig</b> .	<b>C</b> Samverkan förmodligen möjlig, men är det <b>intressant</b> ?
	EJ SAMFÖRSTÅND	<b>B</b> Samverkan kan vara <b>möjlig</b> , men partnerskap mer utmanande, samorganisering troligen svårt.	<b>D</b> Samverkan troligen <b>svår</b> . Sannolikt konflikt.



## Medelkonflikt

För att illustrera hur modellen kan fungera i relation till konkreta verksamheter och de frågor som blir aktuella där, lyftes bland annat exemplet **konflikten kring frågan om sprututbyte** som effektiv åtgärd för att minska narkotikaskador. Vi konstaterar att det i den frågan finns ett ganska brett samförstånd mellan idéburna och offentliga organisationer när det gäller mål (att minska injiceringskador och att minska antalet människor som använder droger) men inte lika brett samförstånd när det gäller medel (sprututbyte kontra inte sprututbyte). Den organisation som funderar på en samverkan i form av ett IOP och som har samsyn med den offentliga parten om målen men inte har samsyn om medlen när det gäller frågan om sprututbyte befinner sig alltså i cell **B** i modellen.

För den idéburna organisationen, och för

den offentliga organisationen, blir det alltså nödvändigt att överväga hur viktig denna medelkonflikt är. Om verksamheten som ett tänkt IOP skulle handla om inbegriper just sprututbyte så kanske denna medelkonflikt är ett hinder parterna inte kan ta sig över.

Eller också så finns det någon väg att ta sig över hindret. Eftersom offentlig och idéburen verksamhet kan utgå ifrån olika logiker är det inte en självklarhet att samverkan genom partnerskap fungerar. **Tydlighet och att dessa frågor prioriteras** inom ramen för partnerskapets grundarbete har forskning visat vara centrala i byggandet av bra partnerskap.

I workshopen kunde vi konstatera att just cell **B** inte är en ovanlig situation att befinna sig i när det kommer till ett tidigt skede av samtal om ett möjligt IOP. Det är också ofta som medelkonflikten handlar om just en

konkret verksamhet. Därför är slutsatsen att vilken/vilka verksamheter som tänks ingå i ett IOP, och hur de parter som finns kring IOP:et förhåller sig till både mål och medel i just dessa verksamheter, är en mycket viktig aspekt i de tidiga skedena av en process fram till ett IOP.

## Målkonflikt

Vi konstaterade också att cellen **C** det vill säga där det finns samförstånd om medel men inte om mål, är vanlig inte minst sedan migrationspolitiken förändrades efter hösten 2015. Statens politik ändrades och därmed ändrades den generella målsättningen i denna fråga för de offentliga aktörer som är tänkbara parter när det gäller IOP:er som handlar om mottagande. Denna målkonflikt kan skönjas i ett antal opinionsbildningsinsatser som genomförts av idéburna organisationer sedan 2015, där statens asyl- och

migrationspolitik har fått kritik. Men det betyder inte att konkret samverkan om olika mottagande-åtgärder har upphört. Många nya sådana samarbeten, inklusive i formen IOP, har uppstått under samma period. Dessutom finns positionen **D** också. Metoden tidsbegränsade uppehållstillstånd, som staten har infört, har fått kraftfull kritik av många organisationer för att den anses försvåra etableringsarbetet men det har inte inneburit att konkret samverkan upphört.

Poängen med att använda denna modell och relatera den till de olika verksamheter där IOP kan vara en möjlighet, är att bidra till **medvetna val** hos alla parter. Det är inte möjligt att samverka under vilka förhållanden som helst. Konflikter som handlar om i vilken av cellerna **B**, **C** eller **D** som potentiella parter i ett IOP befinner sig kan vara avgörande.

# 5 KNÄCKFRÅGOR

I workshopen identifierades fem typer av faktorer som, i relation till enskilda verksamheter, organisationerna bedömer som centrala att ha med i värderingen:

## ➤ 1. Lagstiftningsfrågor

Är IOP lämpligt/möjligt för lagstyrda verksamheter? Är IOP mest lämpat för verksamheter i "kanten" av offentligt ansvar?

## ➤ 2. Volym/storlek och geografi

Är IOP inte lämpligt för alltför stora verksamheter? Om den offentliga parten är på många nivåer samtidigt, till exempel en region och en kommun, vad betyder det för IOP? Ett nationellt sammanhang, vad betyder det?

## ➤ 3. Val av form

Varför ska E-bo vara IOP eller upphandlat? Viktigt att utifrån både formella/juridiska utgångspunkter men också verksamhetsbaserad göra en listning av argument för och emot olika former och därefter välja.

## ➤ 4. Särart

Kan värdegrunden (till exempel religiös) vara ett hinder i upphandlingsprocesser? Löser IOP detta problem?

## ➤ 5. Färdigtänkt/färdigformulerat

Hur fungerar färdiga modeller och koncept i förhållande till IOP-processer? Ställer det till det för agendasättningsfasen?



För de idéburna organisationerna är denna typ av konflikter och medvetenheten om dem i samtal som kan leda till ett IOP, avgörande för förmågan att upprätthålla sitt oberoende och sin självständighet. En organisation som upprepat ingår samverkan med en offentlig part, och inte minst den typ av nära samverkan som IOP är ett exempel på, och där förutsättningen är att det finns konflikter av **B** – **D**-typ, löper risken att den värdegrund som organisationen bygger sitt arbete på eroderas.

### Ofrånkomlig pluralism

Ett partnerskap med en eller flera idéburna aktörer med en specifik särart ställer också den offentliga parten inför ett antal faktorer den måste acceptera. Partnerskapet innebär ofrånkomligen en ökad pluralism i den egna verksamheten. Det är ett karaktärsdrag som är utmärkande för en sektor som samlar människor och organisationer med olika

värdegrund. Denna pluralism är positiv för samhället och har mynnat ut i flera sociala innovationer, men pluralismen är varken okontroversiell eller enkel. Ett pluralistisk civilsamhälle innefattar en bredd av åsikter som rymmer både det kontroversiella och det politiskt korrekta. Det innefattar skyddade familjeläger för papperslösa, störande miljöaktioner, problematiska uttalanden ifrån medlemmar/förtroendevalda och religiösa friskolor.

Man behöver som statlig tjänsteman inte tycka om det, men det utgör en central del av det demokratiska och öppna samhällets DNA. De offentliga bidragssystemen har stressats under situationer där bristen på demokratikriterier och civilsamhällets pluralism bäddat för svåra avvägningar. Man behöver som offentlig aktör resonera kring hur man undviker godtycklighet i urval av partnerorganisationer och hur man ska hantera denna pluralism.

## Konkreta case som utgångspunkt

Projektets tre medverkande organisationer fick uppdraget att hitta varsina tre lokala sammanhang där det fanns eller pågick samtal om att skapa IOP:er. Det blev följande nio sammanhang:

### Umeå

#### Svenska kyrkan och Umeå kommun

Här fanns en historia av tidigare IOP mellan Svenska kyrkan i Umeå pastorat och kommunen med fokus bland annat på utsatta EU-medborgare men även för integrationsarbete tillsammans med Röda korset för asylsökande och nyanlända kommuninvånare. Nu förs en dialog om ett nytt IOP och fortsatt samarbete med gemensamt ansvarstagande mellan kyrkan från civila sektorn och kommunen från den offentliga.

### Stockholm

#### Rädda Barnen och Stockholms stad: ensamkommande barn

Här drivs arbete inom ett befintligt IOP där Rädda Barnen är en av fyra idéburna parter tillsammans med Stockholms stad. Inom ramen för detta IOP arbetar Rädda Barnen med barn och unga i åldern 0-20 år. Insatserna ska leda till att barn får det bättre både här och nu men också på lång sikt.

### Stockholm

#### Frälsningsarmén, Plattformen Civila Sverige mot Människohandel och Jämställdhetsmyndigheten

Här samtalas om ett möjligt partnerskap med fokus på arbete mot människohandel i Sverige och i synnerhet ansvaret för ett nationellt stödprogram (NSP) för utsattas rätt till skydd och stöd. Frälsningsarmén har verkat som huvudman under uppbyggnaden av NSP och är en av de drivande idéburna organisationerna som verkar inom Plattformen Civila Sverige mot Människohandel.

### Göteborg

#### Rädda Barnen och Göteborgs stad

Här har Rädda Barnen, som en av flera idéburna organisationer, varit part tillsammans med Göteborgs stad i ett IOP med fokus på mottagande av ensamkommande barn med en stor variation av verksamheter inklusive HVB-hem, kontaktfamiljer etc.

### Göteborg

#### Svenska kyrkan och Göteborgs stad

Här har Svenska kyrkans församling i Bergsjön och Göteborgs stad ett IOP med fokus på att driva en öppen mötesplats. Målgruppen är papperslösa och andra personer som befinner sig på olika premisser i Göteborg, som till exempel asylsökande och personer som är inne i en överklagandeprocess.

### Skara

#### Svenska Kyrkan och Skara kommun

Här finns en ekumenisk förening där merparten av Skaras församlingar samarbetar för att möta behovet av en öppen mötesplats med möjligheter och stöd för utveckling. Verksamheten får inga bidrag från kommunen men parterna har sedan länge en dialog för att hitta vägar framåt.

### Jönköping

#### Frälsningsarmén och Jönköpings kommun

Här driver Frälsningsarmén behandlingshemmet Vårsol med fokus på olika sociala problem som kan uppkomma, med upphandlade medel från landstinget i Jönköping. Samtal med Jönköpings kommun förs kring möjligheter att samverka, kanske som ett IOP.

### Visby

#### Frälsningsarmén och Region Gotland

Här driver Frälsningsarmén ett stöd- och behandlingsarbete i Krukmakarens hus, för människor som lever i en utsatt position beroende på bland annat långtidsarbetslöshet. Frälsningsarmén diskuterar med Region Gotland om möjligheten att samarbeta inom ramen för ett IOP.

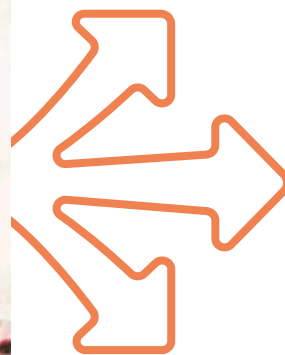
### Malmö

#### Rädda Barnen och Malmö Stad

Här pågår diskussioner, i efterdyningarna av Malmökommissionens arbete, om det är möjligt och hur det ska organiseras att skapa samhällsplanering som leder till ett hållbart Malmö. Rädda Barnen och andra organisationer diskuterar med olika delar av Malmö stad.

*”Ett pluralistisk civilsamhälle innefattar en bredd av åsikter som rymmer både det kontroversiella och det politiskt korrekta.”*





## Erfarenheter från våra tre regionala workshoppar

Hela denna rapport är påverkad av de samtal som fördes under de tre regionala workshoppar då de nio lokala fallen ovan var representerade. Men det finns ändå anledning att samlat återge några återkommande tankar från de tre samtalen.

### 1. Agendasättningsfasen

Om den tidiga agendasättningsfasen, det vill säga att det kanske är någon eller några parter som börjat fundera på samverkan i något sammanhang, eller där prövande samtal förs men där inga beslut är fattade, så finns det några uppmaningar från aktörerna i våra workshoppar:

- Försök formulera hur ni ser på den **samhällsutmaning** som ni vill arbeta med, inte uttömmande men tillräckligt för att inleda diskussion. Detta gäller också alla parter som funderar på samverkan, offentliga lika väl som idéburna.
- Träffas för **öppna samtal** om samhällsutmaningen och reflektioner kring vilka resurser som finns hos de olika parterna som kan vara en del av lösningen. Om det är så att det saknas någon form av resurser, reflektera över om det finns någon/några andra aktörer inom det offentliga och det idéburna som borde bjudas med.
- Ta er också tid att fundera på om **partnerskap i allmänhet** och IOP i synnerhet är den lämpligaste formen för det ni vill göra. Om det handlar om en relativt enkel uppgift så är kanske ett verksamhetsbidrag, eller i vissa fall en enklare upphandling, det bästa. Om sammanhanget är mycket brett och mångdimensionellt, så kanske något annat än IOP är att föredra?
- Bra om det finns någon form av beredskap hos den offentliga parten i form av **checklista**, där en preliminär bedömning av om utmaningen ligger inom ramen för det offentligas uppdrag, om det kan vara fråga om otillåtet statsstöd till näringsidkare och om det hela av något skäl bör göras som en upphandling.

## 2. Formuleringsfasen

I formuleringsfasen, då parterna börjar konkretisera idéer om syfte, värdegrund och resurser är det viktigt:

- Att frågan om att skapa en **skrivgrupp** diskuteras tydligt, och där frågan om vilka personer som har mandat att företräda, hur de eventuellt måste återkoppla till sina respektive organisationer tas upp.
- Att också frågan om **lärandemål** ges utrymme. det vill säga hur kan lärandemål som är gemensamma för alla parter skapas, och hur kan separata lärandemål för varje enskild part, skapas? Att från start fundera över lärandet är ett sätt att bygga in partnerskapets ideologi och praktik i avtalet och därmed i samverkan.
- Att när budget för helhet och delar görs, det är en **rimlig nivå av detaljering** som krävs. Grundregeln är att detaljstyrning inte ska göras i partnerskapet utan att det finns ett förtroende mellan parterna om att de alla har kompetens att jobba med detaljerna i sina respektive verksamheter och att resurser som den idéburna parten lägger in kan vara i olika former. Ibland reda pengar men också till exempel frivilligtid.

- Att vara tydlig om **ägande och styrning** och skilja på enskild verksamhet och det som är gemensamt för IOP:et, alltså framförallt syfte och mål. När det gäller enskilda verksamheter är grundregeln att den organisation som bokför kostnader också äger och i sista hand styr verksamheten, men där det samtidigt finns ett gemensamt åtagande att vara öppna för återkoppling om hur verksamheterna fungerar, från det som är gemensamma syften och mål. Dessa ägs och styrs gemensamt av alla parterna tillsammans.

- Att försöka hitta smärtpunkter eller **knäckfrågor** som är relevanta i just detta samarbete och tala om dem redan innan de blir förverkligade. Går dessa att förebygga?



## 3. Genomförandefasen

I genomförandefasen bör det finnas en beredskap för att:

- Inledningen kan kräva relativt **täta möten** som efter hand kan bli något mer utglesade, men att detta måste styras av förhållandena i varje enskilt samarbete.
- Att **lärandets praktik** får utrymme, till exempel genom bra diskussioner om vad som följs upp löpande, hur det tolkas, hur detta svarar mot de lärandemål som finns formulerade i avtalet.

## 4. Uppföljnings- och omformuleringsfasen

I uppföljnings- och omformuleringsfasen behöver parterna:

- Bidra till att skapa en kultur för **gemensam uppföljning** och för hur resultaten av uppföljning och utvärdering används, både när resultaten är goda och när de inte är goda.
- Skapa **konkreta platser** för hur fortsättning av samarbete kan göras, där det i avtalet bör balanseras att skapa långsiktighet mot att skapa utrymme för förnyelse



# BYGGA PARTNERSKAP





I detta avsnitt av rapporten försöker vi sammanfatta fyra centrala perspektiv eller nycklar för att kunna bygga bra partnerskap. Texterna bygger dels på dialoger som genomförts i projektet dels på erfarenheter som gjorts av Forum under de ca 10 år som arbetet med IOP har pågått.

### Att beskriva samhällsutmaningen tillsammans

När en kommun eller en annan offentlig aktör skapar kriterier för ett bidrag som den utlyser utgår utlysningen från ett behov som kommunen självständigt har formulerat eller från skrivningar i lagstiftning som ligger till grund för ett visst område, samt från målsättningar som den offentliga organisationen har formulerat eller som finns beskrivna i lag eller förordning. I grunden gäller samma sak, men ännu något mer strikt reglerat, när verksamhet ska upphandlas. Den offentliga enheten är ålagd att formulera **vad** den vill ha åtgärdat, **hur** det ska gå till (kan finnas utrymme för **samspel** om det gäller en så kallad funktionsupphandling), inom vilka **tidsramar** det ska ske och inom vilka kvalitetsramar det ska göras.

I processen fram till ett partnerskap är utmaningen för både den offentliga och för den idéburna organisationen att vara öppna för att tillsammans diskutera hur en viss samhällsutmaning ser ut. Vad skapar utmaningen? Vilka olika grundorsaker finns? Hur hänger de samman?

De aktörer som vill försöka skapa bra partnerskap måste hitta vägar att tillsammans bedriva ett **utforskande arbete** där olika perspektiv, kunskapsbaser och typer av erfarenheter tillåts mötas.

För den offentliga parten finns då utmaningen att förhålla sig till de ingångsvärden som sätts av tillämplig lagstiftning och annan reglering. Det går ju förstås inte att tänka bort gällande lag. Istället måste den vägas in och dess målsättningar tas med i processen.

För den idéburna organisationen handlar kanske utmaningen delvis om att den egna primära målgruppen kanske bara är en del av sammanhanget, att den egna grundläggande analysen som kanske funnits länge i organisationen sätts bredvid en annan analys. Det hemvana tankeområdet utmanas kanske av andra.

Trots dessa och andra utmaningar som till exempel att hitta tid och kraft att bedriva denna process, som ibland kan dra ut på tiden, är den nödvändig. Vi tror också att förmågan att använda sig av relevanta metodiker för denna gemensamma process är centrala. Exempelvis *Logical Frame Work Approach* (LFA) eller *Collective impact* eller någon annan metod, är ofta nödvändig att ha tillgänglig för att skapa rum och tid för den gemensamma processen.

Att det tar tid för samverkan och att finna fungerande former är naturligt. Ett gediget grundarbete skapar stabila relationer under partnerskapets genomförande och borgar för hög kvalitet i framtida sammanhang. Samtidigt är grundarbetet inte bara ett medel/måste för att nå konkreta mål. Partnerskapet kan vara en del av en process där den idéburna parten och den offentliga tillsammans bygger en beskrivning av hur samhällsutmaningen ser ut och framförallt hur en framtida hållbar region bör se ut. Betydelsen av detta som utgångspunkt i framtida samverkansprocesser bör inte underskattas.

### ► DET KONKRETA TIPSET:

**Var lagom förberedd.** Skapa inte färdiga dokument som beskriver alla delar. Men kom inte heller helt tomhänt. **Bra idéer om samhällsutmaningen** och några **viktiga förklaringar** kan vara ett bra material för att starta tankearbetet.

## Ägarskap och styrning

Vem äger vad i ett IOP? Äger alla parter allt tillsammans? Eller äger ingen någonting? Vi tror att det är mycket viktigt att klargöra dessa förhållanden.

Ett partnerskap är inte den mest långsiktiga och mest integrerade samverkansformen som två eller flera samverkande parter kan skapa. Att starta en gemensam juridisk person där parterna skriver in i stadgar/bolagsordning att de tillsammans kontrollerar organisationen är exempelvis mer långsiktigt och mer integrerat. Genom valet av juridisk form kan parterna välja en mer eller mindre flexibel lösning. Skapar parterna en förening kan ändamål, inriktning och existens påverkas relativt enkelt genom förslag och beslut på årsmötet. Skapar parterna en stiftelse så är förändring av ändamål, inriktning och existens också en fråga för relevanta myndigheter genom så kallad *permutation*.

### Juridisk person

Verksamhet som sker inom ramen för denna gemensamma juridiska person är fullt ut ägd och kontrollerad av den juridiska personen. Det vill säga att om till exempel en kommun och en förening tillsammans skulle skapa ett **SVB-bolag** så ägs bolaget gemensamt av kommunen och föreningen, om parterna så vill.

I det idéburna offentliga partnerskapet däremot regleras samverkan genom ett **civilrättsligt avtal** mellan två eller flera juridiska personer, varav en måste vara offentlig och en vara idéburen. Det betyder att de juridiska personer som ingår i avtalet är de som bär kostnader i sina räkenskaper. Kostnader som registreras i en juridisk persons räkenskaper är också den juridiska personens ansvar.

I normalfallet betyder det att styrelsen för den juridiska personen ansvarar för den löpande styrningen och att organisationen äger verksamheten. Om den idéburna parten är en förening så är dess högsta beslutande organ årsmötet den enhet som sist och slutligen fattar beslut om verksamheten.

Detta betyder att om ett IOP skapas mellan en kommun och en förening och innefattar till exempel två verksamheter, så är det den juridiska personen som registrerar kostnaderna i sin bokföring för en verksamhet som i slutändan äger och styr den. Om det i detta fall är en verksamhet vars kostnader registreras i kommunens bokföring så är det kommunen som äger och beslutar om den. Om den andra verksamheten registreras i föreningens bokföring så är det föreningen som äger och beslutar om den. Dessa förhållanden ändras inte av det civilrättsliga avtalet, det vill säga IOP-avtalet.

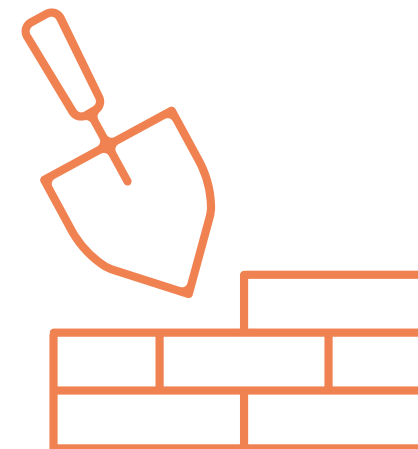
### Gemensamt ägande

Däremot kan de två parterna komma överens om att det finns gemensamma syften och mål som de två verksamheterna kan sträva emot och som de två parterna bedömer kan ske bättre om de samverkar än om de inte gör det. Detta gemensamma fält, där de två verksamheterna bedöms bidra, är IOP:ets gemensamt ägda. Det är detta som parterna tillsammans kontrollerar. I de allra flesta IOP:er ingår det också en **gemensam avsiktsförklaring** om att parterna ställer sig positiva till att föra dialog om sina verksamheter. Att kunna diskutera dessa och att parterna förklarar sig villiga att vara påverkansbara i relation till sina verksamheter är en central del av partnerskapets kärna. Men, och det är ett viktigt men, i slutändan äger varje part sin egen verksamhet.

### ► DET KONKRETA TIPSET:

Tydliggör **vilken juridisk person som kostnadsför** en verksamhet. Den är också den som äger och i sista hand styr verksamheten.

*”Att parterna förklarar sig villiga att vara påverkansbara i relation till sina verksamheter är en central del av partnerskapets kärna.”*



### Lärandemål för alla parter

Ambitionen att vilja utveckla verksamhet, effekter, nå djupare, bredare, hållbarare än det man gjort innan partnerskapet, är fundamentalt för en part till ett IOP. Detta betyder att en part som vill arbeta i ett IOP åtar sig att ha en ambition om lärande. Lärande som handlar om allt som är relevant för de syften och mål som IOP:et beskriver. Det kan handla om lärande om målgrupper, orsakssamband, hur effekter bäst kan beskrivas, hur den egna strukturen fungerar i sammanhanget och om vilka typer av samverkan som krävs

Insikten att den egna räckvidden, kunskapen och legitimiteten, även om den är viktigt inte är tillräcklig för det man vill uppnå, är och bör vara en av de grundläggande drivkrafterna för att skapa IOP.

Den ömsesidighetsprincip som ligger till grund för IOP betyder att parterna åtar sig att arbeta med sitt lärande dels var för sig men också tillsammans. Det finns nästan alltid ett lärande som kräver att olika parter möts och att deras olika perspektiv möts.

Detta är en central del av lärandet i ett IOP.

För att från början ställa in sig på att lärandet är centralt, att lärandet behöver vara både enskilt och gemensamt i IOP:et, behöver parterna från början av sin gemensamma process börja reflektera över och efter hand formulera sina gemensamma och enskilda lärandemål. Vad behöver varje part för sig och parterna tillsammans fokusera sitt lärande på för att skapa förutsättningar för IOP:et, kommande IOP:en eller andra verksamheter som svarar mot samma syften och mål ska nå längre än tidigare?

Det bör också, i möjligaste mån, vara en ambition i lärandet som sker att om slutsatserna i lärandet pekar mot att en eller alla parter behöver göra strukturella förändringar för att bättre kunna bidra till syfte och mål framöver, så ska detta vara möjligt att diskutera. Men i likhet med resonemanget om ansvar och ägande av verksamhet ovan, så är eventuella strukturella förändringar något som varje part själv fattar beslut om.

### ► DET KONKRETA TIPSET:

Alla parter bör ställa sig frågan: **Vad behöver vi lära** i relation till syfte och mål med detta IOP?

# AVSLUTNING

## Projekt som arbetsform

När statsvetarprofessorn Erik Amnå för ca två decennier sedan formulerade den redan då omfattande projekttröttheten som ett sjukdomstillstånd, den alltmer utbredda "projektosen", så var det med en dos av humor men också med ett allvar. Projektosen var det sjukdomstillstånd som rådde då samhällets aktörer i allt för hög utsträckning valde projektet som arbetsform. Det var alltså inte en kritik av projektet som arbetsform i sig utan kritiken handlade om överanvändning av arbetsformen.

Projektet som arbetsform har några kännetecknande drag. Ett centralt sådant är att projektet har en tydlig start och ett tydligt slut. Det är eller ska vara en tidsbegränsad insats där en eller flera parter, vid sidan av sin ordinarie verksamhet, fokuserar på ett problem eller problemområde. En risk som projektet alltid löper är att dess kunskapsbärrare skingras. De kunskaper som projektet kan skapa, dokumenteras i rapporter och bärs under en period av de människor som varit aktiva i projektet. Men eftersom projektet alltid tar slut och eftersom det oftast inte finns någon struktur eller kultur för att bära kunskaper vidare, så sker det inte.

## Kultur och struktur

De allra flesta IOP:er fokuserar på någon form av socialt inriktat arbete. Det är ett känt faktum att socialt arbete är svårt att dokumentera och skapa allmänt accepterad kunskap och erfarenhet kring. Vår uppfattning är att värdet av partnerskapen inom det sociala området ökar väsentligt om det är möjligt att skapa strukturer och efter hand kulturer för att bära kunskaper och erfarenheter vidare.

Hela tänkandet i Europarådskoden, som vi använder som ett hjälpmedel i detta projekt, är cykliskt. Det betyder att när en process, exempelvis ett IOP, går mot sitt slut är det egentligen bara ett steg i en längre process. Vi har som samhälle, av olika skäl, behov av att tidsavgränsa verksamhet. Men egentligen är samhällsutvecklingen ett aldrig-sinande flöde av händelser. Frågan är om och hur vi kan skapa meningsfullt lärande och låta det lärandet få konsekvenser på olika sätt.

För att bidra till detta behöver alla parter i IOP:er aktivt reflektera över hur de kan bidra till att den kunskap och de erfarenheter som skapas i det för dem aktuella IOP:et kan komma till användning framgent. På vilka sätt, rent konkret, kan IOP:ets resultat föras vidare in i kommande process?

### ► DET KONKRETA TIPSET:

Föreslå ett sammanhang i den offentliga partens politiska/administrativa process där **omformulering** kan och bör göras tillsammans med de idéburna parterna.



*”Forums slutsats av erfarenheterna hittills är att IOP som format skulle behöva mer stöd i form av lagstiftning eller andra typer av reglering.”*

## Avslutning

Ett lyckat partnerskap kommer alltid först och främst att vara skapat och färgat av dem som finns med i dialogen. Deras perspektiv på vad som behövs måste alltid vara en central faktor. Därför är det rimligt att säga att idéburna offentliga partnerskap till sin natur är behovs- och situationsstyrda.

En annan central punkt kring IOP är att formatet i minst lika stor utsträckning är ett **demokrativerktyg** som det är ett verktyg för idéburna organisationer att göra konkreta insatser i välfärden eller andra delar av samhället. Hela tänkandet och designen av processen syftar till att alla parter ska kunna påverka innehållet och möjligheterna att nå resultat och effekter. IOP finns delvis till för att det ska vara möjligt för idéburna organisationer att vara konkret verksamma utan att för den skull bli det offentligas underleverantörer.

Detta projekt och denna rapport är till för att stödja de aktörer som ser behov av att bygga partnerskap, men inte till för att styra dem.

I kombination med de tre organisationernas utkast till eller färdiga strategidokument, hoppas vi att det ska finnas tillräckliga utgångspunkter för att det ska vara möjligt att navigera även när det kan vara svårt.

Forums slutsats av erfarenheterna hittills är att IOP som format skulle behöva mer stöd i form av lagstiftning eller andra typer av reglering och vi hoppas och tror att det kommer sådana initiativ från riksdag och regering eftersom alla partier där vill stödja utvecklingen av idéburna organisationer och möjligheterna för dem att samarbeta med kommuner, landsting, regioner och statliga myndigheter.

