

# Volatilt samförstånd: Hjälporganisationers erfarenheter av idéburet offentligt partnerskap i deras arbete med utsatta EU-medborgare

Erik Hansson, Maria Persdotter

Erik Hansson, postdoktor, Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.

E-post: erik.hansson@kultgeog.uu.se

Maria Persdotter, universitetslektor, Avdelningen för socialt arbete och Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), Linköpings universitet. E-post: maria.persdotter@liu.se

Under det senaste decenniet har idéburna offentliga partnerskap (IOP) – ett ramverk för samverkan mellan kommuner och idéburna organisationer – blivit ett allt vanligare sätt att tillhandahålla välfärdsinsatser. Ett område där samverkansformen användes tidigt var i arbetet med så kallade utsatta EU/EES-medborgare. Här har IOP inneburit en tredje väg mellan en generös respektive restriktiv tolkning av målgruppens rättigheter. Syftet med denna artikel är att genom djupintervjuer med representanter för idéburna organisationer belysa ett fält av problematiker som uppstår genom lokala IOP. Artikeln bygger på fallbeskrivningar av IOP i tre kommuner – Göteborg, Lund och Malmö. Utifrån dessa argumenterar vi för att ramverket medför en påtaglig volatilitet som påverkar den idéburna partens handlingsutrymme: IOP-formen etablerar en oförmedlad konjunktürkänslighet för socialt arbete som är direkt beroende av lokala maktförhållanden och händelseutvecklingar.

Over the last decade, IOPs – a framework for collaboration between municipalities and NGOs – have become a common way of organizing certain welfare services. One area where this institutional arrangement was used early on was in relation to EU/EEA citizens without right of residence. Here, IOPs have provided a “third-way” between a generous and restrictive interpretation of the target group’s social rights. The purpose of this article is to highlight, through interviews with representatives of NGOs, a field of problems related to IOPs. The article is based on case descriptions of IOPs in three municipalities - Gothenburg, Lund and Malmö. Based on these, we argue that IOPs entail a significant volatility in that IOP form establishes a precarious institutional status for certain forms of social work, making these increasingly dependent on local power relations and developments.

## Inledning

Folkrörelser eller idéburen sektor har sedan lång tid arbetat med social omsorg – även innan välfärdsstatens etablering. Emellertid har vi sedan ett antal decennier sett en utveckling där den idéburna sektorn börjar få en mer framträdande roll som tillhandahållare av omsorg *jämte* den offentliga sektorn (Karlsson & Vamstad 2020) i stället som ett komplement (Dahlberg 2006; Vamstad 2018). Redan under 1990-talets debatt om ”den nya hemlösheten” framställdes frivilligorganisationer som en omistlig kraft för socialtjänstens arbete (Nordfeldt 1999). Johansson et al. (2011) identifierar denna rörelse som ett uttryck för ett skifte i staters styrnings- och regleringssystem. Enligt deras analys har staten kommit att agera mer som en samverkande aktör jämte näringsliv och den idéburna sektorn, som den suveräna auktoritet som ansvarar för tillhandahållandet av välfärdsinsatser.

Under de senaste femton åren har nya former för samverkan mellan offentliga och idéburna aktörer utarbetats och institutionaliserats. Regeringen Reinfeldt beslutade 2008 om ”Överenskommelse med idéburna organisationer och Sveriges Kommuner och Landsting” (Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2008). Syftet med denna överenskommelse var att etablera och fördjupa samarbeten och partnerskap mellan det offentliga och civila gällande utförandet av social omsorg. Detta skedde i tandem med andra reformer som syftade till att främja privata aktörer inom välfärdssektorn. Sedan dess har mängder av lokala överenskommelser träffats över landet, där kommuner finansierar (och i vissa fall är med och driver) omsorgsverksamheter som idéburna organisationer ansvarar för och utformar i sin regi. 2010 lanserade Forum, branschorganisationen för idéburna organisationer med social inriktning, organisationsformen *idéburet offentligt partnerskap* (IOP) med syftet att systematisera överenskommelser mellan parterna (Forum 2018: 9). IOP placerades i gränslandet mellan upphandlingslagen, EU-rätten och statsstödsreglerna. En bärande tanke med IOP är just att dessa partnerskap ska fungera som en ”tredje väg” mellan offentlig sektor och vinstdrivande företag, där kommunerna inte blir låsta till upphandlingsreglerna om billigast utförare och samtidigt kan finna nya arbetssätt i sociala områden där kommunen finner sig vara juridiskt eller praktiskt begränsad. Ett IOP träffas mellan parterna på den (eller de) idéburnas initiativ för en tidsbestämd period (vanligtvis mellan två–tre år) med utrymme för kontinuerlig utvärdering och förändring.

IOP har framhållits som en fördelaktig samarbetsform av bland annat Välfärdsutredningen (SOU 2016:78) och en statlig rapport har utarbetat en tydligare definition av begreppet idéburna aktörer (SOU 2019:56). 2022 beslutade riksdagen ”att upphandlande myndigheter får möjlighet att reservera rätten att delta i upphandlingar av vissa välfärdstjänster till idéburna organisationer,” vilket började gälla år 2023 genom införandet av ett särskilt register över idéburna

organisationer för att underlätta avtal (Kammarkollegiet 2023). I riksdagsdebatten framkom att denna starkare roll för idéburna aktörer välkomnas av politiker till vänster (därför att de är icke-vinstdrivande) såväl som av politiker till höger (därför att de är icke-statliga) (Sveriges riksdag 2022b). Beslutet innebär emellertid att IOP fortfarande behåller sin flytande rättsliga position som utanför en specifik lagreglering (Sveriges riksdag 2022a: 1, 16).

Syftet med denna artikel är att genom djupintervjuer med representanter för idéburna organisationer belysa ett fält av problematiker som uppstår genom lokala IOP på grund av detta välfärdsarrangemangs volatilisering av socialhjälp. Vi har valt att fokusera på tre lokala IOP (Göteborg, Lund, Malmö) inom ett socialt område i svensk kommunpolitik där IOP-avtal träffades tidigt; *sörjandet för utsatta EU/EES-medborgare, det vill säga fattiga EU/EES-medborgare som i regel saknar uppehållsrätt* (Stendahl 2014; Pezeshk 2014; Socialmedicinsk Tidskrift 2015; Vamstad 2018) – en socialgrupp mera namnkunnig i svensk debatt som “EU-migranter,” ”tiggare,” och/eller “romska EU-medborgare” (Hansson 2019; Persdotter 2019). Denna grupps territoriella närvaro i Sverige blev föremål för nationell politisk debatt samma år som IOP lanserades – 2010. EU-medborgarens sociala situation kom att bli föremål för just IOP i syfte att finna en ”tredje väg” mellan en (för kommuner och det offentliga uppfattat) generös respektive restriktiv tolkning av det offentliga ansvaret gentemot målgruppen (se exempelvis Tillmar et al., 2018; Vamstad 2018).

Vi menar att den ökande förekomsten av IOP innebär en potentiell volatilisering av socialt arbete; detta då formerna genom vilka socialt arbete organiseras och tillhandahålls blir mer flytande och därför mer ombytliga. IOP som organisationsform är till för att möjliggöra variation i välfärdstillhandahållande så att arbetet kan bli mer kontextanpassat. Välfärdsutövande kan därför bättre utformas efter geografiskt betingade sociala behov och förutsättningar. Detta har, som vi kommer återkomma till, vissa fördelar men kan också riskera bidra till ökad geografisk ojämlikhet i tillgång och kvalitet av välfärdsinsatser. IOP är volatilt inte bara längs en rumslig axel, utan också längs en tidsaxel: det tidsbegränsade upplägget möjliggör flexibilitet men innebär också ovisshet inför framtiden.

## Utsatta EU-medborgare i Sverige

Som vi redan har konstaterat utgör insatser för utsatta EU-medborgare ett av de områden där IOP först etablerades. Detta har troligtvis att göra med det faktum att de utsatta EU-medborgarnas socialrättsliga position i kombination med deras extrema fattigdom visade sig skapa en ”moralisk-byråkratisk gråzon” för svenska kommuner, vilket media och forskarsamhället började uppmärksamma kring mitten av 10-talet (Dagens Nyheter 2015; Bergmark et al. 2015). Målgruppen utmärker sig genom att de varken har nationellt uppehållstillstånd eller EU-

medborgerlig uppehållsrätt. Som utgångspunkt har alla EU-medborgare rätt att fritt vistas i annat EU-land under en 90-dagarsperiod, men utifrån principen om den fria rörligheten är det svårt att kontrollera antalet dagars vistelse. EU-medborgare utan uppehållsrätt kan heller inte deporteras utan synnerliga skäl. Detta förhållande har föranlett en debatt om påstådda risker med att bevilja målgruppen socialt understöd och andra välfärdsinsatser (Persdotter & Lind 2017).

Under 2010-talets första hälft förekom också en stor variation mellan kommuner gällande hur de valde att tolka det offentliga ansvar i förhållande till utsatta EU-medborgare. Vissa kommuner ordnade offentligt finansierade campingplatser på kommunal mark och lät EU-medborgarnas barn gå i skola. Andra kommuner valde en restriktiv hållning där individer på sin höjd erbjöds en bussresa tillbaka till hemorten i medborgarskapslandet (Hansson & Mitchell, 2018; Persdotter 2019). Efter 2016 blev mer restriktiva lösningar de facto normerande genom de rekommendationer som utfärdades i utredningen ”Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare” (SOU 2016:6). Rapporten är resultatet av regeringen Löfvens ettåriga uppdrag att ta fram riktlinjer för det offentliga rörande hur olika myndigheter bör tolka aktuella lagar i förhållande till EU-medborgarnas nöd i Sverige. Rapportens samlade budskap är att staten och kommunerna inte har (och inte ska ta) ett ansvar för fattigdomsbekämpning å denna grups vägnar inom landets gränser. Det finns dock utrymme för kommuner att ”temporärt lindra nöd” (SOU 2016:6, 75) i ”glappet mellan vad kommunens socialtjänst har rätt att erbjuda och de uppenbara behoven” (73) genom partnerskap med idéburna aktörer: ”Det är viktigt att kunna anpassa stödet efter *snabba förändringar* i gruppen. Detta talar för lokalt anpassade lösningar, utförda av idéburna organisationer, kyrkor och samfund snarare än storskaliga kollektiva lösningar där verksamheter byggs upp inom den kommunala sektorn” (74–75, vår kursivering). Rättighetsorganisationer som bland annat Amnesty International (2018: 35) har riktat kritik mot denna tolkning av statens ansvar för EU-medborgare. Enligt Amnesty rättfärdigar den att kommuner utkontrakterar det sociala ansvar som åligger det offentliga till ideella organisationer, vilka ges i uppdrag att exempelvis driva härbärgesverksamheter.

## Metod

Vi har utfört tre semistrukturerade djupintervjuer med tre anonymiserade representanter för idéburna organisationer som har arbetat med utsatta EU-medborgare genom IOP-avtal med kommuner. De tre organisationerna är Räddningsmissionen i Göteborg, Hjälptiggare i Lund, och Stadsmissionen Skåne (Malmö). Samtliga informanter har arbetat i projektledande roller inom IOP-avtal under mer än tre år. De har informerats om kravet på och givit oss

sitt samtycke, samt tagit del av artikelmanuset inför publicering. Två intervjuer gjordes via videolänk och en ansikte mot ansikte. Två intervjuer genomfördes av vardera forskare, en gemensamt. Intervjuerna hölls under maj månad 2023. Dessa bandades medan anteckningar togs. Anteckningarna har sammanställts så att de olika erfarenheterna kan jämföras gällande likheter och skillnader. Intervjuerna var strukturerade till den grad att vi hade förberett en intervjuguide som en vägledning för gemensamma tematiker. Vi var intresserade av respektive IOP:s lokala bakgrund, uppkomst, ramverk, ansvarsfördelning, finansiering, villkor och utveckling. Då vi har avgränsat oss till att bara intervjua representanter för den idéburna sidan i partnerskapet (d.v.s. ingen representant för kommunerna) har vi också intresserat oss för denna sidas uppfattning och erfarenhet av samarbetet liksom formen för det. Troligen hade vi fått in kontrasterande uppfattningar om skeenden och dess orsaker om vi även hade intervjuat kommunala representanter. Vårt syfte har emellertid varit att koncentrera oss på erfarenheter hos idéburna aktörer i ett samarbete med det offentliga. Därför har vi också frågat om informanternas syn på IOP:ets utmaningar och framgångar, vad som har fungerat och vad som inte har gjort det, samt vad de ser som finansieringsformens möjligheter respektive begränsningar. Redogörelser från intervjuerna har jämförts med slutsatser från tidigare forskning, rapporter och nyhetsinslag. Dessa redovisas löpande i texten.

## Göteborg

Räddningsmissionen i Göteborg (bildad 1952) driver diakonalt arbete – d.v.s. socialt arbete på kristen grund (Räddningsmissionen i.d.). Under 2012 började Räddningsmissionen och andra hjälporganisationer sitt arbete jämte Göteborgs stad att kartlägga och avhjälpa nöden i den växande gruppen ”EU-migranter” i staden. Göteborgs stad var ursprungligen ointresserade av att avsätta medel till målgruppen men ”när problemet växte och inte längre kunde ignoreras” blev finansiering av hjälporganisationer en kompromiss (Vamstad 2018: 552). Räddningsmissionen ägnade sig åt uppsökande verksamhet och startade förskoleverksamhet för barn i den berörda gruppen. Den senare finansierades av stadens sociala resursförvaltning genom kontakt med vissa politiker för ett års tid (Pezeshk 2014: 52). Göteborgs stads första IOP-avtal gällde ett härbärge och andra insatser för EU-medborgare inför vintern 2013–2014 (Göteborgs stad 2013). Där var parterna staden (Social resursförvaltning), Göteborgs Stadsmission, Frälsningsarmén och Bräcke Diakoni. I en tidigare intervjustudie skriver Pezeshk (2014: 52) att Räddningsmissionen var tänkt att ingå i detta avtal för att tillhandahålla tillfälliga nattplatser för barnfamiljer, men att de valde att stå utanför ”då deras värderingar inte gick ihop med kommunens krav på deras arbetsuppgifter” och därför riskerades organisationens ”integritet, värdegrund

och självständighet.” Emellertid ingick man ett IOP-avtal rörande samma behovsgrupp två år senare med tidigare nämnda parter (Göteborgs stad 2015). Så småningom beslutade staden att tillgodose alla barns rätt till skolgång oavsett bakgrund, varför Räddningsmissionens skolverksamhet inte längre behövdes.

Genom avtalet, som förnyats flertalet gånger sedan 2014, får Räddningsmissionen ekonomiskt stöd för två verksamheter. Det ena är ett socialt center som riktar sig till personer utanför välfärdssystemen och erbjuder dusch, tvätt och dylikt. Finansieringen innebär att lokaler och personal kan tillhandahållas för tre halvdagar i veckan. Mellan 2016 och 2021 hade man även finansiering från Fead (fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt) och kunde då hålla öppet fyra–fem dagar i veckan. Den andra verksamheten är ett härbärge för samma grupp. Härbärgen har ersatt det tidigare kyrkliga nödhärbärge som följde Svenska kyrkans påbud till församlingarna att öppna sina dörrar vid minusgrader. Det nya härbärgen har existerat sedan 2018 och IOP-pengarna täcker delar av lokalhyran samt avlöning för två personer (en vaken och en sovande). Det är öppet året om och som gäst kan man stanna två veckor åt gången som regel. Det finns sängplatser för cirka 50 personer – vid minusgrader upp till 90. Vid sådana tillfällen tar man extra hjälp av volontärer, men verksamhetens huvuduppgifter utförs av organisationens egen personal. Barn får inte sova ”i en så osäker miljö.” För barnfamiljer finns det enligt intervjupersonen ”andra lösningar.” Vidare delar personalen upp gästerna i män och kvinnor och låter dem inte sova gemensamt. Det uppgivna skälet är att detta kan ge kvinnor extra vila, samtidigt som organisationen får möjligheten att arbeta med deras behov separat.

Vår informant tycker att samarbetet inom IOP överlag fungerar bra. Det finns ett gott samförstånd mellan staden och idéburen sektor genom en lång tradition av samarbete. Redan Nordfeldt (1999) drog slutsatsen att frivilligorganisationer i Göteborg hade integrerats till den grad att de i praktiken var en del av socialtjänstens hemlöshetsarbete. Enligt informanten har IOP som arbetsform en fördel i att samhället snabbt kan utforma en insats till grupper som fallit utanför budget och lagstiftning; eftersom det åligger den idéburna sektorn att ta initiativet och föreslå utformning av verksamheten finns en flexibilitet och effektivitet som det offentliga inte kan matcha. Det mest uppenbara problemet menar hen är kortsiktigheten: ett partnerskap som förnyas varje år innebär att arbetet tar mer formen av projekt och insatser i stället för en långsiktig verksamhet. Denna kortsiktighet gör att den idéburna organisationen blir försiktigare och mer taktisk i sin hållning gällande olika frågor, och arbetets innehåll mer känsligt för trender. Informanten förklarar att när det talades mycket om ”tiggeri” i den nationella debatten så erkändes gruppen ”EU-migranter” närvaro och utsatta situation, även om debatten präglades av en delvis negativ syn på gruppen: ”När något debatteras finns det”. Därför föreligger också en risk att

möjligheterna att kunna arbeta med ett problemområde långsiktigt minskar när debatten upphör, vilket den i viss utsträckning också gjort. Trendkänsligheten exemplifieras också av hur deras förra finansår Feads (som nu har blivit ESF+) nya direktiv för pågående finansieringsperiod har blivit restriktivare gentemot stöd som inte berör individer som är fast bosatta i Sverige.

## Lund

*Hjälp tiggare i Lund* (startad 2014) var ursprungligen en facebookgrupp som bildade förening och kom att ingå i paraplyorganisationen Crossroads Lund. Denna organisation initierade vad som 2015 kom att bli ett IOP-avtal om en härbärgesverksamhet för EU-medborgare mellan Föreningen Hjälp tiggare i Lund, socialförvaltningen, Crossroads Lund och Lunds pastorat 2015 för tre år framåt (Eriksson 2015). Kommunen avsatte 700 000 kr/år. Ett härbärke hade upprättats vid årsskiftet 2014/2015 i en studentnationslokal för 20 personer. Genom avtalet etablerade föreningen en campingplats som var öppen oktober–mars, vilket öppnade upp för ytterligare 50 personer att sova i husvagnar/ husbilar med körförbud men med fungerande elektricitet. På campingen fanns rent vatten och uppvärmda toalettbodar. Till skillnad från Göteborgsmodellen gjordes ingen uppdelning mellan män och kvinnor. Besökare fick i stället själva bestämma vilka de ville bo med. De flesta bodde tillsammans med sin familj, släktingar eller vänner. Varken campingen eller härbärgets kunde dock ta emot barn – de blev hänvisade till socialtjänsten som skaffade vandrarhemslägenheter ett par nätter om familjen gick med på att därefter åka tillbaka till medborgarskapslandet med barnen. På båda platserna hade individer 90 dagars oavbruten rätt till boende. Detta utifrån den EU-rättsliga principen om EU-medborgares uppehållsrätt. Enligt informanten lyckades runt ett 20-tal individer erhålla arbete och etablera sig i Sverige tack vare denna lösning.

Informanten framhåller att vissa nyckelformuleringar i avtalet (som författades av socialförvaltningen i Lund med stort inflytande från föreningen Hjälp tiggare i Lund) var väldigt värdefulla. I avtalet stod exempelvis att alla parter skulle sträva efter samma mål: minska lidande och nöd i kommunen i mesta möjliga mån. Även flera papperslösa och någon hemlös svensk medborgare fick också bruk för härbärgesnätter. Föreningen kunde erbjuda tomma sängar, när sådana fanns, till andra i behov ur andra samhällsgrupper. Vidare stod där i avtalet att alla skulle respektera varandras roller, vilket enligt informanten var avgörande för att det civila skulle kunna fortsätta kritisera kommunen och polisen.

Samma år som avtalet löpte ut (2018) förlorade det röd-grön-rosa styret kommunalvalet till Alliansen i samarbete med ett lokalt parti. Med maktskiftet förnyades inte IOP-avtalet med hänvisning till att det krävdes individuell bedömning av varje hjälpsökande. Enligt intervjupersonen ändrade Räddningstjänsten



också ”helt plötsligt” sin hållning. De krävde att föreningen på egen bekostnad skulle installera ett brandlarmssystem för 200 000 kr i härbärgat, vilket organisationen inte hade råd med. I samma veva (”Det var många saker som hände samtidigt”) beslöt studentnationen att återta lokalen efter fyra års utlåning. Vad som återstår fem år senare är ett härbärge som drivs av föreningen Coloboratie Lund-Maxenu i godkänd lokal inom Lunds pastorat med plats för åtta personer, dock endast tre månader om året (januari–mars). Enligt informanten var det uteslutande det politiska maktskiftet som ledde till att partnerskapet upphörde. Hen har inget kritiskt att säga om IOP-formen i sig.

## Malmö

Enligt vår Malmöbaserade informant var det Stadsmissionen Skåne (grundad 1916) som 2012 började uppmärksamma kommunen om nödvändigheten av större insatser för utsatta EU-medborgare. Detta med anledning av att personer ur målgruppen sökte sig till deras caféverksamhet i så pass stort antal att det började uppstå en intressekonflikt mellan denna grupp och tidigare hjälpsökande. Organisationen vände sig då till kommunen för att be om förstärkning. Enligt intervjupersonen svarade kommunen med ointresse fram till att Stadsmissionen varnade att de eventuellt skulle behöva lägga ned caféverksamheten. Detta, tillsammans med det faktum att frågan om utsatta EU-medborgares situation fick stor medial uppmärksamhet, föranledde ett IOP-avtal mellan kommunen och Stadsmissionen, varigenom råd- och stödcentret Crossroads bildades i januari 2015. Crossroad förmedlar i sin tur cirka 40 sovplatser för ett vinterhärbärge som drivs av pingstförsamlingen Europaporten med finansiering av kommunen mot en avgift på 15 kr per natt (Malmö stad 2023).

I början fungerade samarbetet enligt uppgift bra, om än att den kommunala parten uppfattades som dominant. Emellertid kom en konflikt om en bosättning på Norra Sorgenfri-området med runt 200-talet EU-medborgare att påverka samarbetet. Bosättningens storlek och polisutrymmandet av den mitt under den s.k. ”flyktingkrisens” crescendo november 2015 rönnte nationell uppmärksamhet. De avhysta fick bussbiljetter för att återvända till medborgarskapslandet och de fåtal akutsovplatser som erbjöds var inte i närheten av antalet avhysta (Persdotter 2019). Crossroads fick härigenom en överbelastning av hjälpsökande och därför svårt att tillgodose basbehov. Vår informant vittnar om hur Stadsmissionens medarbetare upplevde det nödvändigt att inte kritisera kommunen i sina uttalanden till media i frågan på grund av finansieringen för deras verksamhet. Samtidigt fanns bland medarbetarna en utbredd besvikelse och frustration gentemot kommunens hantering av målgruppen. Särskilt frustrerande var upplevelsen att de EU-medborgare som besökte verksamheten såg Crossroads som delaktiga i kommunens beslut och hållning. Vår informant förtydligar att



”även när Crossroads anställda förklarade att så var inte fallet, anklagades de för att de inte försökte göra mer för att hjälpa i processen [kring avhysningen av bosättningen på Norra Sorgenfriområdet].”

2019 träffades ett nytt IOP-avtal mellan kommunen, Stadsmissionen och andra hjälporganisationer gällande en värmestuga som hade drivits av civilsamhällskrafter sedan 2016 och som var öppen för alla oavsett uppehållsstatus under vintermånaderna. Värmestugan har emellertid aldrig erbjudit sovplatser (Värmestuga Malmö i.d.).

Det enligt informanten mest problematiska agerandet av kommunen gentemot sin samarbetspartner var dess beslut år 2021 att sluta låta externa verksamheter drivas i kommunala lokaler. Härigenom förlorade Crossroads sin tidigare lokal och det tog runt ett års tid att säkerställa en ny. Med informantens ord är det svårt att hitta en fastighetsägare som vill husera en verksamhet så som deras – särskilt som budgetutrymmet var och är begränsat.

Gällande erfarenheterna av att arbeta genom IOP ser informanten fördelar i att formen ger bra möjlighet för finansiering. Stadsmissionen har annars haft svårt att få ekonomiska bidrag för sitt arbete med målgruppen; ”det funkade bara när det var hett,” menar intervjupersonen. Vidare framhåller hen att en fördel för en idéburen organisation är att IOP innebär låga åiterrapporteringskrav och därmed inte kräver mycket administrativt arbete – samtidigt som organisationen ges en relativt stor frihet att forma verksamheten. Emellertid föreligger en konstant stress kring faktumet att partnerskapets fortbestående beslutas varje år i en nämnd. IOP är därför i slutändan ett politiskt beslut vilket när som helst kan rivas upp. Vidare är finansieringsformen problematisk om man vill arbeta långsiktigt med det samhällsproblem som partnerskapet berör. En tolkning, som framfördes av informanten, var att kommunen ställer sig positivt till IOP därför att den vill utkontraktera verksamheten för en billigare penning än om den hade drivits i kommunal regi. Informantens uppfattning är att det aldrig har funnits politisk vilja från kommunens sida att integrera gruppen utsatta EU-medborgare i samhället genom långsiktigt arbete. I stället ska de ha använt IOP som ett sätt att täcka basbehov och samtidigt markera för hjälptagare att de egentligen inte borde fortsätta vistas i kommunen.

## Slutsatser

Samtliga intervju personer framhåller att det finns fördelar med IOP som organisationsform. Särskilt betonar de att IOP möjliggör att utforma och anpassa insatser utifrån lokala förhållanden och skiftande behov bland de grupper som organisationerna möter. Vad gäller just utsatta EU-medborgare har det varit betydelsefullt att organisationsformen möjliggjort och fortsätter möjliggöra tillhandahållandet av viss offentlig finansiering för att möta behoven hos en grupp

som annars i regel anses falla utanför det offentliga välfärdsuppdraget. Dessa reflektioner ligger i linje med tidigare forskning som visat att idéburna organisationer spelar en alltmer betydelsefull roll i att möta behoven hos en växande andel fattiga människor i Sverige som inte fullt ut omfattas av den offentliga välfärdens skyddsnet – inklusive utsatta EU-medborgare, asylsökande och papperslösa (jmf. Karlsson & Vamstad 2018; Vamstad 2018).

IOP-formens flexibilitet medför emellertid också vissa problem för den idéburna parten. En reflektion vi gör gäller den påtagliga volatilitet som präglar relationen mellan parterna i samtliga tre IOP och hur detta påverkar den idéburna aktörens handlingsutrymme. I Göteborg fungerar samarbetet bra; i Lund fungerade det så länge det politiska styret var sympatiskt inställt gentemot projektet och därefter inte alls; i Malmö upplevs ett ansträngt samarbete med kommunen. Sammantar man erfarenheterna framkommer ett övergripande intryck av att IOP-formen etablerar en oförmedlad konjunktürkänslighet för socialt arbete som är direkt beroende av lokala maktförhållanden och händelseförvecklingar. Liknande slutsatser har dragits av civilsamhällsforskare som har studerat projektifiering av offentligt stöd till idéburna organisationer (Fred & Godenhjelm 2023; Scott & Rönnblom 2023). Tydligast blir detta i exemplet Lund där det politiska styrets skifte innebar övergången från det mest generösa upplägget för brukarna till det mest restriktiva (inget IOP alls) av våra fallstudier. Samtidigt talade informanterna från Malmö och Göteborg om den politiska och mediala trendkänsligheten bakom IOP:ets själva existens, samt hur dess kortsikta karaktär implicit motarbetar framtagande av långsiktiga lösningar för brukargruppen. En av dem framhåller särskilt att kommunen där hen verkar betraktar utsatta EU-medborgare som tillfälliga besökare i Sverige och enbart är intresserade av att finansiera insatser för att avvärja deras omedelbara nöd här och nu. Detta har medfört en spänning då den idéburna organisationen gärna skulle vilja arbeta med långsiktiga insatser.

I Amnesty Internationals (2018: 34, 57) kritik av statens behandling av utsatta EU-medborgare anser organisationen att svenska beslutsfattare missbrukar möjligheten att beteckna de senares rättsliga status som ”tillfälligt” vistandes i syfte att fransäga sig ansvaret att främja långsiktiga lösningar. Vi skönjer en direkt parallell med IOP-formens explicit tidsbegränsade och relativt flytande rättsliga karaktär, där partnerskapet kan användas av lokalpolitiken för att anpassa sina utgifter gentemot politiska och mediala volatiliteter. Exemplet Malmö rör också upp frågan om civilsamhällets självständighet gentemot sin antaget jämlika samarbetspartner, statsmakten, inom ramen för partnerskapet. En aktuell frågeställning som berör detta är den pågående utredningen om kommunala myndigheters skyldighet att ange papperslösa: kan idéburna organisationer omfattas av sådana bestämmelser genom IOP-formens flytande rättsliga karaktär?

## Referenser

- Amnesty International. (2018). Sweden: A cold welcome – Human rights of Roma and other ‘vulnerable EU citizens’ at risk. London: Amnesty International Ltd. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur42/9403/2018/en/>
- Bergmark, A., Dane, L., Leviner, P., & Warnling-Nerep, W. (2015). Vilka rättigheter har barn som är EU-medborgare och lever i utsatthet i Sverige? En rättsvetenskaplig studie av minderåriga union-smedborgares rätt till utbildning, hälso-och sjukvård samt socialt stöd och skydd. Stockholm: UNICEF Sverige och Barnrättcentrum, Stockholms universitet. [https://assets.ctfassets.net/gl-8rzq2xcs2o/3frMXp4EJxl60dSPcSRC57/fd579ff07d0f458c6622077e2e64c05c/Rapport-EU-migrant-er\\_UNICEF\\_Sverige\\_2015.pdf](https://assets.ctfassets.net/gl-8rzq2xcs2o/3frMXp4EJxl60dSPcSRC57/fd579ff07d0f458c6622077e2e64c05c/Rapport-EU-migrant-er_UNICEF_Sverige_2015.pdf)
- Dagens Nyheter. (2015, 21 mars). Ledare: Även nöden har en lag. <https://www.dn.se/ledare/huvudledare/aven-noden-har-en-lag/>
- Dahlberg, L. (2006). “The complementary norm: service provision by the welfare state and voluntary organizations in Sweden,” *Health and Social Care in the Community*, 14(4), 302–310. [https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1365-2524.2006.00621.x?casa\\_token=X0ImVxTSac8AAAAA:IUslLmKXz4b-kG6Enm1IRUwyzh5Ng0dk3knyccqZkCMITMjOb1zAd1dnXUckOTWYmMxSKHghsZLw-r](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1365-2524.2006.00621.x?casa_token=X0ImVxTSac8AAAAA:IUslLmKXz4b-kG6Enm1IRUwyzh5Ng0dk3knyccqZkCMITMjOb1zAd1dnXUckOTWYmMxSKHghsZLw-r)
- Eriksson, P. (2015). Samspelande organisationer utgör Crossroads Lund. *Socialmedicinsk tidskrift*, 92(3), 382–383.
- Forum. (2018). Rapport: Att bygga partnerskap: Nycklar och erfarenheter från nio idéburna offentliga partnerskap. <https://socialforum.se/wp-content/uploads/2018/10/Rapport-fo%CC%88r-digital-spridning.pdf>
- Fred, M., & S. Godenhjelm, S. (red.) (2023). *Projectification of Organizations, Governance and Societies: Theoretical Perspectives and Empirical Implications*. Cham: Springer Nature. <https://link.springer.com/content/pdf/bfm:978-3-031-30411-8/1?pdf=chapter%20toc>
- Göteborgs stad. (2013). Insatser för migrerande EU-medborgare i Göteborg under vintern 2013–2014.
- Göteborgs stad. (2015). Insatser för migrerande EU-medborgare i Göteborg januari 2015 till december 2016.
- Hansson, E., & Mitchell, D. (2018). The exceptional state of “Roma beggars” in Sweden. *European Journal of Homelessness*, 12(2), 15–40. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1246974/FULLTEXT01.pdf>
- Hansson, E. (2019). ”Det känns fel”: Om det svenska samhällets reaktioner på närvaron av tiggande EU-medborgare, 2014–2016. Doktorsavhandling, Uppsala universitet. <https://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1307503/FULLTEXT01.pdf>
- Integrations- och jämställdhetsdepartementet. (2008). Bemyndigande att underteckna en överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. Regeringsbeslut, IJ2008/2110/UF.
- Johansson, H., Kassman, A. & Scaramuzzino, R. (2011). Staten och det civila samhällets organisationer i ett föränderligt välfärdssamhälle – Perspektiv på en överenskommelse. Överenskommelsen. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1404837/FULLTEXT01.pdf>
- Karlsson, M. & Vamstad, J. (2020). New Deeds for New Needs: Civil Society Action Against Poverty in Sweden. *Voluntas* 31, 1025–1036. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11266-018-9964-3>
- Kommarkollegiet. (i.d., 2023). Register över idéburna organisationer. <https://www.kammarkollegiet.se/vara-tjanster/ideburna-organisationer/register-over-ideburna-organisationer> (Hämtad 23-09-27).
- Lind, J. & Persdotter, M. (2017). Differential deportability and contradictions of a territorialised right to education: A perspective from Sweden. *Movements*, 3(1/2017), 51–69. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1467885/FULLTEXT01.pdf>

- Malmö stad. (23 juli 2023). ”Stöd och boenden för utsatta EU-medborgare.” <https://malmo.se/Bo-och-leva/Stod-och-omsorg/Hemloshet/Stod-och-boenden-for-utsatta-EU-medborgare.html>
- Nordfeldt, M. (1999). ”Hemlöshet i välfärdsstaden: En studie av relationerna mellan socialtjänst och frivilliga organisationer – i Stockholm och Göteborg.” Doktorsavhandling, Uppsala universitet.
- Persdotter, M. (2019). “Free to Move Along: On the Urbanisation of Cross-border Mobility Controls-A Case of Roma ‘EU migrants’ in Malmö, Sweden.” Doktorsavhandling, Malmö universitet. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1404309/FULLTEXT01.pdf>
- Pezeshk, A. (2014). ”Idéburet Offentligt Partnerskap: Ny samverkansmodell mellan ideell och offentlig sektor.” Masteruppsats, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Räddningsmissionen (i.d.). ”Möten i ögonhöjd sedan 1952.” <http://www.raddningsmissionen.se/om-oss-djupare> (Hämtad 2023-08-16)
- Scott, D., & Rönnblom, M. (2023). Projektifierad feminism: En studie av kvinnoorganisationers hantering av projektformens krav och förväntningar. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF). <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:kau:diva-95171>
- Socialmedicinsk Tidskrift. (2015). (Temanummer:) Den nya utsattheten – om EU-migranter och tiggeri. 92(3), 249–408.
- SOU 2016:6. Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. Stockholm: Socialdepartementet. [https://www.regeringen.se/contentassets/b9ca59958b5f43f681b8ec6dba5b5ca3/framtid-sokesslutredovisning-fran-den-nationella-samordnaren-for-utsatta-cu-medborgare-sou-2016\\_6.pdf](https://www.regeringen.se/contentassets/b9ca59958b5f43f681b8ec6dba5b5ca3/framtid-sokesslutredovisning-fran-den-nationella-samordnaren-for-utsatta-cu-medborgare-sou-2016_6.pdf)
- SOU 2016:78. Ordning och reda i välfärden – Betänkande av välfärdsutredningen. Stockholm. <https://www.regeringen.se/contentassets/da2ccefb5dc84389b79b48b06a5e000a/ordning-och-reda-i-valfarden-sou-201678/>
- SOU 2019:56. Idéburen välfärd – Betänkande av Utredningen om Idéburna aktörer i välfärden. Stockholm. <https://www.regeringen.se/contentassets/978c3f825a704a9696e10dbb5ce40086/ideburen-valfard-sou-201956.pdf>
- Stendahl, S. (2014). Welfare state borders: On local initiatives to cater to the needs of destitute EU migrants in Swedish cities. I: W. Van Lancker (red.). *Invisible Social Security Revisited: Essays in Honour of Jos Berghman* (161–174). Leuven: Lannoo Campus Publishers.
- Sveriges riksdag. (2022a). Finansutskottets betänkande 2021/22:FiU28: Idéburen välfärd. <https://data.riksdagen.se/fil/90362C1A-14CC-4CB2-966F-DEC8DC9DA7B0>
- Sveriges riksdag. (2 juni 2022b). Riksdagens protokoll 2021/22:123 Torsdagen den 2 juni Kl. 12.00–16.54. <https://data.riksdagen.se/fil/C065945F-4713-4D46-BF8C-E692E46D92CD>
- Tillmar, M., Gustavsson, M., Högberg, L., Rosell, E. & Svensson, L. (2018). Sektorsöverskridande samverkan – En studie av organisering för välfärd mellan olika samhällssektorer. HELIX Rapport. <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1259275/FULLTEXT01.pdf>
- Vamstad, J. (2018). Inte längre ett komplement : om Sveriges stadsmissioners sociala arbete med utsatta personer. *Socialmedicinsk Tidskrift*, 95(5), 549–558. <https://socialmedicinsk.tidskrift.se/index.php/smt/article/view/1808/1718>
- Värmestuga Malmö. (i.d.). Om värmestugorna. <http://varmestugamalmo.se/platform.html#org> (Hämtad 2023-08-16).