

Vägledning för organisering av samverkan

Vägledning från E-delegationen

Version 1.0, 2014-12-17

Arbetet med att ta fram vägledningen har genomförts av en arbetsgrupp med följande deltagare:

Anna Johansson, Tillväxtverket

Gunnar Wennerholm, Tillväxtverket

Monica Ljungmark, Bolagsverket

Cecilia Strang, Lantmäteriet

Ulrika Röhr, Skatteverket

Gunilla Flakstad, Skatteverket

Anna Gillquist, Sveriges kommuner och landsting

Bengt Svenson, Sveriges kommuner och landsting

Lars Danneman, E-delegationen

Magnus Kolsjö, PwC (konsult)

Andrea Sandin Viberg, PwC (konsult)

Karin Öhlander, PwC (konsult)

Innehåll

5	Inledning	En vägledning för organisationsformer.....	5
		Metod för utveckling i samverkan.....	6
		Målgrupp	7
		Vägledningens syfte.....	7
		Vägledningens upplägg	7
8	Översikt av regelverket	Inledande kommentarer	8
		Möjligheter till och krav på samverkan.....	8
		Kommunalrättsliga principer	11
		Kommunala samverkansformer	11
		Offentlig-privat samverkan	14
15	Faktorer som påverkar valet av organisationsform	Organisationens syfte och uppdrag.....	16
		Organisationens aktörer	17
		Fördelning av ansvar och kontroll.....	17
		Organisationsstrukturens design	19
		Olika typer av organisationer	20
		Centraliserad eller decentraliserad organisation	23
		Omvärldens betydelse.....	24
26	Viktiga överväganden vid val av organisationsform	Övergripande rekommendationer.....	26
		Tydliga mål för samverkan	27
		Gemensamt synsätt	27
		Tydlig ledning och styrning.....	28
		Organisation, regelverk och hindrande skillnader	29
		Tillräckliga resurser	31
33	Referenser		
34	Bilaga 1 • Fallstudier	Center för e-hälsa i samverkan (CeHis)	34
		Effektiv informationsförsörjning	38
		Geodatasamverkan	41
		Mina meddelanden.....	44
		Minpension.se AB	49
		Servicekontoren	53
		Trafiklab	56
		Verksamt.se	60
		Vindlov.....	66
		Värmlandskommunernas IT	71

Inledning

En vägledning för organisationsformer

Samverkan mellan offentliga aktörer samt mellan offentliga- och privata aktörer blir allt viktigare för att kunna leva upp till de behov som finns samt de krav och förväntningar som ställs på kommuner, landsting/regioner och statliga myndigheter. Riksdagen har slagit fast att målet för den statliga förvaltningspolitiken ska vara "En innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete."¹ Något motsvarande nationellt mål finns inte för den kommunala sektorn men ett flertal åtgärder har på senare år vidtagits för att främja samverkan även med och mellan kommunala aktörer bland annat har regeringen antagit en nationell strategi för regional tillväxt och attraktionskraft 2014-2020.² I strategin lyfts samverkan mellan olika parter fram som en nyckel till framgång.

I samband med varje samverkansprojekt väcks frågor om styrning, finansiering och samverkansformer. Den organisationsform som väljs för en samverkansinsats är avgörande för hur väl samverkan kommer att lyckas och hur de samverkande parterna gemensamt kommer att kunna hantera de olika utmaningarna. Det är därför viktigt att välja en organisationsform som erbjuder den långsiktighet och flexibilitet som behövs för varje enskild fas av samverkan och som gör att de samverkande aktörerna kan möta de behov som finns.

Utgångspunkten vid val av organisationsform bör vara målet och innehållet i utvecklingsinsatsen. De fallstudier och exempel som finns i denna vägledning är just exempel. De är tänkta att tjäna som inspiration och stöd i utformningen av en situationsanpassad organisationsform.

I denna vägledning beskrivs de överväganden som bör göras i samband med val och utformning av organisationsform.

¹ Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, prop. 2009/10:175, 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315

² Nationell strategi för regional tillväxt och attraktionskraft 2014-2020 (N 2014:09)

Metod för Utveckling i Samverkan

E-delegationen har utarbetat en metod för utveckling i samverkan.³ Syftet med Metod för Utveckling i Samverkan är att tillhandahålla ett gemensamt ramverk för att säkerställa kvalitet, gemensamma förväntningar och krav på utvecklingsarbetet, med fokus på att realisera de önskade nyttorna av utvecklingen. Denna vägledning är aktuell i flera av faserna i metoden.



Frågeställningarna om organisationsform bör hanteras parallellt med frågorna om finansieringsformer. Det innebär att organisationsformen för förstudie bör behandlas innan arbetet med att ta fram lösningsalternativ inleds. Organisationsform för utveckling och investering samt organisationsform för förvaltning, drift och underhåll bör beslutas under fasen "Detaljera vald lösning".

Med färdledande myndighet menas i denna vägledning den organisation som påtagit sig huvudansvar att driva utvecklingsarbetet för att nå den önskade nyttan. I Metod för Utveckling i Samverkan beskrivs begrepp som färdledande myndighet, samverkansparter, samverkan mer ingående. Där finns även ytterligare vägledning och mallar för att ta fram underlag som kan vara ett stöd i arbetet att besluta om organisationsformer.

Som komplement till denna vägledning finns även Vägledningen Översikt över finansieringsformer för e-förvaltning⁴ samt E-delegationens rapport Checklista för jurister.⁵

³ <http://www.edelegationen.se/Publikationer/Vagledning/Metod-for-Utveckling-i-Samverkan/>

⁴ <http://www.edelegationen.se/Stod-och-verktyg/Finansiering/>

⁵ <http://www.edelegationen.se/Pa-gang-inom-E-delegationen/Checklista-for-jurister/>

Målgrupp

Vägledningen vänder sig i första hand till beställare och projektledare samt andra personer inom statliga myndigheter, kommuner och landsting/regioner som arbetar inom organisationens projektkontor eller liknande och som ansvarar för utvecklingsinsatser. I vägledningen avses med begreppet myndigheter både statliga och kommunala myndigheter om inte annat framgår av texten.

Vägledningen är inte tänkt att erbjuda fördjupande kunskap inom juridik eller ekonomi. Vid oklarheter kring tolkningar av de frågor som tas upp i vägledningen bör dock kompetens inom områdena juridik och/eller ekonomi involveras på ett tidigt stadium och finnas med under hela utvecklingsinsatsen.

Vägledningens syfte

Syftet med denna vägledning är att beskriva de vägval som behöver göras vid val av organisationsform för samverkan kring utvecklingsinsatser samt att ge vägledning utifrån gällande regelverk, studier av organisering samt erfarenheter som gjorts i samband med samverkan inom offentlig sektor.

Vägledningen är inte tänkt att ge fullödlig vägledning vad gäller utformning av samverkansavtal. I denna vägledning lyfts ett antal områden upp som framhållts som viktiga av de myndigheter som har erfarenhet av samverkan. Varje samverkanssituation är dock unik och vid utarbetande av samverkansavtal eller överenskommelse är det viktigt att involvera de samverkande parternas jurister.

Vägledningens upplägg

Vägledningen består av tre olika avsnitt samt en bilaga. Det första avsnittet är en översiktlig genomgång av det regelverk som påverkar vilka möjligheter som finns att organisera samverkan. Därefter följer en beskrivning av faktorer som påverkar valet av organisationsform. Det tredje avsnittet tar upp viktiga överväganden vid val av organisation.

I bilagan finns ett antal fallstudier som beskriver olika samarbeten inom offentlig sektor samt mellan privata och offentliga aktörer.

Översikt av regelverket



Inledande kommentarer

Förutsättningarna för hur de olika parterna i ett samverkansprojekt kan organisera sig styrs av ett regelverk som tar sin utgångspunkt i regeringsformen (1974:152) och dess principer om demokrati, rätts-säkerhet och kommunalt självstyre.

Möjligheter till och krav på samverkan

I regeringsformens 12 kap 2 § finns ett generellt förbud mot att en myndighet bestämmer hur någon annan myndighet ska besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot någon enskild eller kommun eller ärenden som rör tillämpning av lag. Instruktionsförbudet är begränsat och omfattar inte myndigheternas faktiska handlande, det som i förvaltningslagens (1986:223) 1 § benämns övrig förvaltningsverksamhet. Med faktiskt handlande avses exempelvis service som sjukvård, undervisning och kommunikationer, sådant som normalt inte omfattar maktutövning.⁶

Myndighetsutövning och faktiskt handlande

Regeringsformens instruktionsförbud omfattar bara myndighetsutövning och tillämpning av lag, detta innebär dock inte att en myndighet kan bestämma över någon annan avseende den andra myndighetens faktiska handlande. I förvaltningslagens 6 § åläggs myndigheter att samarbeta men endast inom ramen för den egna verksamheten. Det innebär dels att samverkan ska vara till nytta för den egna myndigheten dels att varje myndighet själv avgör i vilken utsträckning de vill medverka i olika samverkansinsatser. Myndighet A kan således inte bestämma att myndighet B och C ska delta i en gemensam utvecklingsinsats eller vilka tider de ska ha öppet för besök av allmänheten.

Det är vanligt att samverkansinsatser omfattar både myndighetsutövning, tillämpning av lag och faktiskt handlande. Att utarbeta en förstudie innebär ofta ingen myndighetsutövning. Däremot handlar det om tillämpning av lag när exempelvis ett it-stöd för den tjänst som samverkansinsatsen omfattar ska upphandlas.

⁶ SOU 1983:39 s.46

Högre krav på statliga myndigheter vad gäller samverkan

Genom 6 § myndighetsförordningen (2007:515) har statliga myndigheter givits en större skyldighet att samarbeta både med myndigheter och andra. Samverkan ska inte enbart begränsa sig till nytta för den egna myndigheten utan syfta till att ”ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet”. Myndighetsförordningens stadgande om samverkan riktar alltså även in sig på att ta tillvara nyttor som kan uppnås för den offentliga förvaltningen som helhet exempelvis genom att samordna myndigheters verksamhet för att undvika dubbelarbete. Den samverkan myndigheten deltar i måste dock rymmas inom ramarna för myndighetens författningsreglerade ansvar och uppdrag.

Delegering och samtjänst

I 4 § myndighetsförordningen finns en förteckning över uppgifter som myndighetsledningen inte får delegera till någon annan. Andra ärenden får enligt 5 § delegeras till andra av myndighetens ledning eller, gällande styrelsemyndigheter, av myndighetschefen. Det är viktigt att de som representerar myndigheten i samverkansinsatser har tillräckliga befogenheter och att delegeringen är likartad hos de myndigheter som deltar i samverkan.

Enligt lagen (2004:543) och förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor finns viss möjlighet att låta en annan myndighets anställda ansvara för handläggning och beslutsfattande i vissa frågor. Utrymmet för detta är dock väldigt begränsat.

Statliga samverkansformer

För statliga myndigheter finns inga organiserade samverkansformer som motsvarar en kommunal gemensam nämnd eller kommunalförbund. Statliga myndigheter är istället hänvisade till mer lösliga former som bygger på överenskommelser mellan myndigheterna där en myndighet blir färdledande för samverkan. Samverkan kan då ske i projektform för en avgränsad uppgift eller inom ett nätverk som kan ha ett något vidare uppdrag som inte är knutet till en specifik leverans.

Myndigheter har en mycket begränsad möjlighet att ingå samverkan genom att bilda eller gå med som medlemmar i en förening eller medverka i ett bolag. För att samverka i förenings- eller bolagsform krävs riksdagens godkännande i varje enskilt fall. Myndigheter kan heller inte bilda föreningar som endast är till för myndigheter eftersom olika myndigheter inte utgör självständiga rättssubjekt utan alla är delar av samma rättssubjekt – Konungariket Sverige. För att en föreningsbildning ska bli aktuell krävs att det även finns andra typer av samverkande parter exempelvis kommuner eller företag.

Som grund för en bolagsbildning behöver det finnas ett aktie-ägaravtal mellan de tilltänkta ägarna där frågor om ändamål, verksamhet, organisation och överlåtelse av aktier regleras. Aktieägaravtalet kan även behöva kompletteras med en verksamhetspolicy och särskilda ägardirektiv som antas vid varje bolagsstämma. Vid bildande av förening skrivs istället för ett aktieägaravtal ett så kallat konsortialavtal.

Bildandet av bolag eller förening måste samordnas med den statliga budgetprocessen. Om bolaget eller föreningen ska utföra myndighetsuppgifter kan det även vara aktuellt att göra ändringar av Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för att säkerställa att den nya organisationen omfattas av offentlighetsprincipen på ett korrekt sätt.

Upphandling

Vid samverkan kring olika utvecklingsinsatser kan man också behöva väga in de olika bestämmelser som finns kring offentlig upphandling. Detta gäller särskilt i de fall samverkan sker mellan offentliga och privata aktörer men kan även aktualiseras om kommuner inom ramer för samverkan behöver upphandla tjänster av en statlig myndighet.

Den 1 januari 2013 infördes det så kallade in house-undantaget i lagen om offentlig upphandling.⁷ Det innebär att stat och kommun kan upphandla direkt från andra juridiska personer som den själv utövar kontroll över och som endast i begränsad omfattning utför verksamhet åt någon annan. Det är otydligt om de nya bestämmelserna också omfattar så kallad horisontell upphandling, där exempelvis två dotterbolag inom samma kommunkoncern upphandlar från varandra, men troligtvis gör den inte det.⁸

Finansiering av samverkan

Utgångspunkten vid samverkan är att alla parter står för sina egna kostnader eller att utvecklingsinsatsen finansieras av ett särskilt anslag. Någon av myndigheterna, t.ex. den färdledande myndigheten, kan i en utvecklingsinsats ansvara för inköp och investeringar som är gemensamma för insatsen. Kostnaderna för dessa fördelas i så fall ofta mellan de samverkande parterna genom t.ex. avgifter. Sådana avgifter ska bygga på självkostnadsprincipen, det innebär att myndigheten ska få ut full kostnadstäckning över tid samtidigt som de som betalar avgiften inte ska betala mer än vad deras användande av en gemensam nyttinghet kostar på några års sikt. I E-delegationens vägledning Översikt över finansieringsformer för e-förvaltning ges vägledning och en mer ingående beskrivning av de olika formerna för finansiering av samverkan.

⁷ Offentlig upphandling från eget företag – och vissa andra frågor (Prop 2011/12:106)

⁸ Ibid s 65–72

Kommunalrättsliga principer

Lokaliseringsprincipen

Kommunallagen (1991:900) innehåller tydliga begränsningar för kommunernas och landstingens verksamhet. För det första måste kommunens verksamhet vara förenlig med den så kallade lokaliseringprincipen, som innebär att en kommun eller ett landsting endast får bedriva verksamhet inom sina egna gränser. I de fall det finns en nytta för de egna medlemmarna kan en kommun eller ett landsting även agera utanför sina egna gränser exempelvis inom ramen för ett samverkansprojekt.

Självkostnadsprincipen

För det andra begränsar sig kommunens möjlighet att ta ut avgifter till den så kallade självkostnadsprincipen. Den innebär att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än vad som behövs för att täcka kostnaderna för löner, hyror, räntor, avskrivningar med mera.

Likställighetsprincipen

För det tredje måste kommuner och landsting behandla alla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat, den så kallade likställighetsprincipen. Principen gäller bara kommunens egna medlemmar, just i egenskap av kommunmedlemmar och inte t.ex. när en kommun anställer personal, gör en upphandling eller vid köp och försäljning av fastigheter.⁹

Den kommunala kompetensen begränsas också av att kommuner och landsting inte får utföra uppgifter som enbart ska handhas av någon annan.¹⁰

Kommunala samverkansformer

De huvudsakliga samverkansformer som kommuner och landsting kan välja mellan är kommunalförbund, gemensamnämnd, avtal och interkommunala företag eller andra juridiska personer som exempelvis en ideell förening. Nedan finns en kortfattad beskrivning av de olika samverkansformerna. SKL har gett ut en utförlig beskrivning av de olika bestämmelser som reglerar kommunal samverkan.¹¹

⁹ Kommunal kompetens i utveckling (SOU 2007:72) s 66–75

¹⁰ Kommunallag (1991:900) 2 kap 1 §

¹¹ Kommunala samverkansformer – Avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund; Annsophie Agevik m.fl. SKL Kommentus

Samverkansavtal

Samverkansavtal eller interkommunala avtal är den äldsta formen för att reglera samverkan mellan kommuner. Dock saknar formen särskild reglering i kommunallagen.

För samverkan genom avtal krävs att det finns ett ömsesidigt intresse av den uppgift som ska utföras. En kommun kan alltså inte utföra uppgifter som uteslutande eller till större del ligger i en annan kommuns intresse.

Samverkansavtal är kanske också den enklaste formen av samverkan. Den kräver ingen särskild organisation utan går ofta att genomföra inom befintliga organisatoriska ramar.

De kommuner som ansluter sig till en samverkan som sker genom avtal har endast ett begränsat inflytande över samverkan. Värdkommunen är fullt ansvarig och det är värdkommunens beslutande organ som fattar alla formella beslut. De övriga kommunernas inflytande begränsas till vad som bestäms i avtalet.

Gemensam nämnd

Gemensam nämnd är en förhållandevis ny samverkansform. Samverkan kan organiseras som en gemensam nämnd för alla kommunala uppgifter utom sådana som kommunen har vid höjd beredskap.

För den gemensamma nämnden gäller samma regelverk som för en kommuns vanliga nämnder, skillnaden är hur nämndens ledamöter utses. Varje kommun som ingår i samverkan väljer minst en ledamot och en ersättare till nämnden. Antalet ersättare ska vara lika många som antalet ledamöter och omfattas av samma regler om valbarhet som kommunernas övriga förtroendevalda.

Värdkommunen utser nämndens ordförande och vice ordförande bland nämndens ledamöter. Det finns alltså inget som hindrar att dessa kommer från någon av de andra kommunerna som deltar i samverkan.

En gemensam nämnd innebär en möjlighet till hög grad av inflytande och insyn. Den gemensamma nämnden innebär ingen skillnad från kommunernas övriga nämnder vad gäller detta, oavsett om kommunen är värdkommun för nämnden eller inte.

Hur samverkan ska fungera regleras närmare i värdkommunens reglemente för den gemensamma nämnden samt i ett samverkansavtal mellan de samverkande kommunerna. I ett sådant avtal kan till exempel sådant som informationsutbyte, samverkansgrupper på tjänstemannanivå med mera regleras.

Kommunalförbund

Ett kommunalförbund kan användas för i stort sett alla typer av kommunal samverkan. Det är uppbyggt och fungerar i stort sett som en kommun och kan sägas vara en sorts specialkommun. Ett kommunalförbund är på samma sätt som bolag en egen juridisk person.

Kommunalförbundet inrättas genom att kommunerna antar en förbundsordning som reglerar förbundets verksamhet och styrning. När kommunalförbundet inrättas övertar det ansvaret från de kommuner som ingår i förbundet för de uppgifter som framgår av förbundsordningen. Detta innebär att kommunalförbundet ges en exklusiv rätt att utföra dessa uppgifter. Förbundets medlemmar kan dock genom bestämmelser i förbundsordningen ges ett visst utrymme att utföra kompletterande uppgifter inom kommunalförbundets område.

Ett kommunalförbund styr antingen genom ett fullmäktige och en styrelse eller genom en direktion. Det är kommunfullmäktige i respektive kommun som utser ledamöterna i förbundets fullmäktige eller, om det är ett förbund med direktion, dess direktion. Varje medlem ska ha minst en ledamot och en ersättare i fullmäktige eller direktion. Utöver detta finns det stor frihet för medlemmarna att själva bestämma hur representationen ska se ut, exempelvis om det ska finnas proportionalitet beroende av olika medlemmars storlek.

Det finns möjlighet att i förbundsordningen bland annat bestämma att medlemmar ska ha rätt att väcka ärenden i förbundsfullmäktige eller direktion, att vissa typer av beslut måste godkännas av medlemmarnas fullmäktige eller att man ska inhämta medlemmarnas yttrande. Kommunalförbund erbjuder således stor flexibilitet vad gäller inflytande och styrning.

Bolag

Med bolag avses här ett flertal privaträttsliga associationsformer. Den vanligaste är aktiebolag men även ideella eller ekonomiska föreningar, stiftelser och enkla bolag kan förekomma.

Vad gäller aktiebolag och stiftelser finns särskilda bestämmelser i kommunallagen som säger att kommunen ska:

1. Fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten
2. Utse samtliga styrelseledamöter
3. Se till att kommunfullmäktige får ta ställning innan det fattas beslut i bolaget som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt

Kommunfullmäktige ska dessutom utse minst en revisor.

Bolag kan användas som samverkansform vid mer omfattande samverkan som inte innefattar myndighetsutövning.

Det finns flera sätt att reglera och utöva inflytande i bolag. Först och främst görs detta genom bolagsstämman samt genom att kommunfullmäktige tar ställning till principiella och andra större beslut. För ett bolag som ägs av flera kommuner bör det även finnas ett aktieägaravtal som reglerar sådant som styrelsens sammansättning, vilka typer av beslut som ska fattas av bolagsstämman, hur ägarförändringar ska hanteras, hur konflikter ska lösas samt hur bolaget kan avvecklas med mera. Ytterligare ett styrinstrument är ägardirektiv. Ägardirektiven beslutas på bolagsstämman och kan innefatta sådant som hur kommunfullmäktige ska få insyn i bolaget, hur samråd med kommunerna ska ske kring bolagets verksamhet, vilka typer av beslut som kommunfullmäktige ska yttra sig över med mera.

Kommunala bolag omfattas av offentlighetsprincipen.

Offentlig-privat samverkan

Det finns en stor potential i samverkan mellan det offentliga och privata aktörer. Vid samverkan kring olika utvecklingsinsatser med aktörer från den privata sektorn är det viktigt att vara uppmärksam på effekterna av offentlighetsprincipen. Beroende på hur samverkan organiseras kan antingen handlingar hos den privata aktören vara att anse som allmänna eller så kan insynen i den offentligt finansierade verksamheten minska. Vid samverkan med privata aktörer är det därför särskilt viktigt att klargöra vilken betydelse undantagsbestämmelsen i tryckfrihetsförordningens 2 kap 9 § får givet valet av organisationsform och arbetsrutiner. Detta är viktigt för att ge en tydlig förståelse hos de samverkande parterna för vilka handlingar som är att anse som allmänna handlingar och vad som är arbetsmaterial.

Faktorer som påverkar valet av organisationsform



Samverkan är inte okomplicerat och det är inte ovanligt att samverkansprojekt misslyckas.¹² It-utvecklingen har möjliggjort samverkan till en högre grad tack vare möjligheten att enklare sprida information mellan huvudaktörerna. Dock måste även de organisatoriska motsättningarna överskridas.¹³ En av de vanligaste orsakerna till misslyckanden, enligt litteraturen, är att projekt saknar de nödvändiga förutsättningarna för samverkan.^{14, 15, 16}

De främsta strukturella förutsättningarna för lyckad samverkan kan enligt Danermark¹⁷ sammanfattas enligt följande:

- Samverkan har ett klart uttalat mål
- Skillnaderna mellan de samverkande aktörerna avseende synsätt, organisation och regelverk har identifierats
- Hindrande skillnader har undanröjts eller om detta inte går, sätt att hantera dem har utvecklats
- Tillräckliga resurser ställs till förfogande
- Samverkan har en tydlig och klar ledning

Det är viktigt att förutsättningar för samverkan skapas då dessa sällan infinner sig av sig själva och det är ledningens ansvar att planera och gå igenom dessa faktorer samt att planera för hur eventuella hinder ska hanteras.¹⁸ Danermark¹⁹ argumenterar för att det finns tre grundläggande faktorer som påverkar samverkan och som bör beaktas och diskuteras inför och under samverkan: 1) Kunskaps- och förklaringsmodeller (synsätt), 2) organisatoriska förhållanden och 3) de regelverk som styr verksamheten. Detta kapitel kommer främst att fokusera på de organisatoriska förhållandena men kommer även att till viss del beröra de övriga faktorerna.

Viktigt att påpeka att det är en arbetsinsats i sig att organisera samverkan och inte något som bör hastas fram. Tid, resurser och rätt kompetens måste avsättas för att forma samverkan om den ska få goda förutsättningar att lyckas med sin uppgift.

¹² Danermark, B., *Samverkan – Himmel eller helvete?* Gleerups Utbildning AB, Malmö, 2007, s. 10.

¹³ Grape, O., Blom, B. och Johansson, R., (red). *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Studentlitteratur, Lund, 2006.

¹⁴ Danermark, op. cit. s. 10.

¹⁵ Grape, Blom och Johansson, op.cit., s. 50.

¹⁶ Kloth, C., and Applegate, B., *Inter-Organization Collaboration & Partnerships: A Critical Analysis*. OD Network Annual Conference, 2004.

¹⁷ Danermark, op. cit., s. 12.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

Organisationens syfte och uppdrag

Som nämndes ovan så är en av de främsta strukturella faktorerna för lyckad samverkan att det finns ett tydligt och uttalat mål.²⁰ Med anledning av detta bör de delade målen samt syftet med samverkan vara bland det första som diskuteras och fastställs mellan de samverkande aktörerna.²¹ Nyckeln till denna diskussion är att redan i ett tidigt skede definiera så tydliga och omfattande mål som möjligt och att göra detta i konkreta termer och med relevanta mätetal (eller andra lämpliga indikatorer på framgång). Detta innefattar även att sätta upp tydliga gränser för vilka områden av relationen som inte är förhandlingsbara eller helt enkelt inte är relevanta.²²

Vidare argumenterar Danermark²³ för att det bakom vårt konkreta handlande finns en rad antaganden om verkligheten, normer, etiska regler och kunskapsstraditioner. I arbetet med andra människor möts dessa olika synsätt vilket påverkar hur vi samverkar men också hur vi uppfattar syftet med samverkan. Då det ligger i sakens natur att dessa synsätt skiljer sig åt så är det viktigt att de olika synsätten klargörs och diskuteras i ett tidigt skede då detta kan underlätta att lösa många motsättningar redan innan själva samverkansarbetet startar.²⁴

MinPension.se AB arbetade från start med ett solklart och enkelt förklarad syfte.

Servicekontoren har arbetat för att förebygga kulturkrockar genom att upprätthålla en god kommunikation och visa förståelse för varandras olikheter.

Att tänka på:

- Har vi avsatt tid resurser och rätt kompetens för att organisera samverkan?
- Vilka är samverkansinsatsens övergripande mål?
- Är målen mätbara?
- På vilket sätt ska målen mätas?
- När ska målen följas upp?
- Vem ansvarar för att följa upp dem?
- Är målen förankrade i samverkansinsatsens styrgrupp och hos de olika medverkande parterna?

²⁰ Ibid.

²¹ Kloth and Applegate, op. cit., s. 4–6.

²² Ibid.

²³ Danermark, op. cit., s. 12

²⁴ Danermark, op. cit., s. 49

Organisationens aktörer

En viktig förutsättning för lyckad samverkan är att skillnaderna mellan de samverkande aktörerna avseende synsätt, organisation och regelverk har identifierats samt att hindrande skillnader undanröjs eller om detta inte går, sätt att hantera dem utvecklas.²⁵ Asymmetriska relationer mellan de samverkande aktörerna är en vanlig faktor som hämmar samverkan.^{26, 27} Exempelvis kan regelsystem ge en eller flera av de inblandade aktörerna stor makt över beslut vilket i vissa fall kan missbrukas och/eller leda till konflikter.²⁸ Med anledning av detta bör de samverkande aktörerna bland annat diskutera och klargöra de olika organisatoriska strukturerna som de inblandade aktörerna kommer från, redogöra för eventuella skillnader i den politiska styrningen samt att i detta tidiga skede gå igenom de formella och informella regelverk som de olika aktörerna måste förhålla sig till²⁹ (se bilaga 1 för vägledande konversationsmatris).

Att tänka på:

- Vilka parter ingår utvecklingsinsatsen?
- Vilka regelverk styr och påverkar de olika parterna?
- Vilka drivkrafter har de olika parterna och på vilket sätt bidrar de till att nå målen?
- Finns det kulturella eller organisatoriska skillnader som kan skapa svårigheter?

Fördelning av ansvar och kontroll

När syftet och de gemensamma målen med samverkan är fastställda så bör de samverkande aktörerna diskutera vad som krävs för att nå de uppsatta målen och hur de delade styrkorna kan bidra till att dessa uppnås. Detta är viktigt då oklar arbetsfördelning, begränsade resurser, hög personalomsättning och arbetsbelastning samt dålig samordning enligt litteraturen är vanliga faktorer till att samverkan hämmas.^{30, 31} I detta läge är det också viktigt att omprö-

Inom CeHis har de tre största aktörerna bildat en egen samverkan där de tar på sig större uppgifter gemensamt.

Inom Värmlandskommunernas IT har Karlstad kommun tagit den drivande rollen då de är betydligt större än de övriga kommunerna samt att de har tidigare erfarenhet av arbetet.

I samverkan mellan exempelvis myndigheter och kommuner så som för projektet Effektiv informationsförsörjning tar processer ofta olika lång tid vilket främst hanteras genom förståelse för varandras olikheter.

Inom Verksamt.se hanterades problem med samordning genom koordinerande roller, samordnad rapportering och gemensamma processer.

²⁵ Danermark, op. cit., s. 12

²⁶ Grape, Blom och Johansson, op.cit., s. 50

²⁷ Nicholson, D., Artz, S., Armitage, A. och Fagan, J., Working relationships and Outcomes in Multi-disciplinary Collaborative Practice Settings. Child and Youth Care Forum, 29(1), 2000, s. 56.

²⁸ Danermark, op. cit., s. 12.

²⁹ Danermark, op. cit. s. 10

³⁰ Grape, Blom och Johansson, op.cit., s. 50

³¹ Nicholson, Artz, Armitage, och Fagan, op. cit. s. 56.

va samverkan som metod för att avgöra om samverkan är det bästa sättet att nå målen och i vilken omfattning samverkan i så fall ska ske.

Nyckeln till denna diskussion är att vara tydlig och grundlig i identifierandet av vad som krävs för att nå de uppsatta målen och för att parternas styrkor ska kunna delas på ett effektivt sätt samt att delta i en uppriktig uppskattning om vilken kvantitet och kvalitet av resurser som varje part förväntas tillföra.³² Syftet är att säkerställa att alla parter är med på att de är ömsesidigt beroende av varandra med avseende på de gemensamma målen samt att tidigt identifiera eventuella problem som kan uppstå. Vidare är det av vikt att se till att alla parter är engagerade att leverera i enlighet med de överenskomna målen och resurstilldelningen för att säkerställa att tillräckliga resurser ställs till förfogande.^{33, 34}

Ytterligare en av de främsta strukturella förutsättningarna för lyckad samverkan är att samverkan har en tydlig ledning och huvudmannaskap samt en tydlig gruppstruktur.^{35, 36, 37} Viktiga frågor som bör redas ut är exempelvis var beslut ska tas, vem som har rätt att fatta beslut och vilka beslutsmandat som krävs för representanter på olika nivåer av organisationen.³⁸ Vid denna diskussion bör även de olika beslutsleden diskuteras. Då bör det avgöras vilken befattning och vilket ansvar i den egna organisationen som de olika representanterna bör ha för att iklä sig en viss roll i samverkansorganisationen. Detta med syftet att underlätta beslutsprocessen samt minska risken för potentiella konflikter.

Litteraturen pekar även på att vanliga faktorer som hämmar samverkan är bristande administrativ support för att planera/koordinera möten och scheman samt bristande formell kommunikationsstruktur.^{39, 40} Med anledning av detta är det rekommenderat att denna diskussion även inkluderar etablering av ett transparent system där parterna har möjlighet att ge och erhålla feedback på hur processen ligger till och om justeringar är nödvändiga.⁴¹ Vidare har det visat sig gynnsamt att använda en samordnad administrativ och politisk ledning.^{42, 43}

Värmlandskommunernas IT skriver driftsuppdrag för alla uppgifter avseende vad som ska göras, vem som är ansvarig och hur arbetet ska finansieras. Detta klubbas sedan i nämnden.

Verksamt.se har en gemensam styrmodell som beskriver roller och mandat.

Värmlandskommunernas IT använder sig av ett gemensamt e-kontor med resurser som är avsatta för att sköta den gemensamma administrationen för denna samverkan.

³² Kloth and Applegate, op. cit., s. 4–6

³³ Kloth and Applegate, op. cit., s. 4–6

³⁴ Danermark, op. cit., s. 12

³⁵ Danermark, op. cit., s. 12

³⁶ Grape, Blom och Johansson, op.cit., s. 50

³⁷ Nicholson, Artz, Armitage, och Fagan, op. cit. s. 56.

³⁸ Ibid.

³⁹ Grape, Blom och Johansson, op.cit., s. 50

⁴⁰ Nicholson, Artz, Armitage, och Fagan, op. cit. s. 56.

⁴¹ Kloth and Applegate, op. cit., s. 4–6

⁴² Grape, Blom och Johansson, op.cit., s. 50

⁴³ Nicholson, Artz, Armitage, och Fagan, op. cit. s. 56.

Att tänka på:

- Hur ser processen för organisation och förankring ut hos de olika parterna?
- Vem/vilka ansvarar för vilka delar i utvecklingsinsatsen?
- Vem ska äga, dvs. ha det övergripande ansvaret, för utvecklingen?
- Hur ska bemanningen se ut? Hur leds personer från andra parter än den egna?
- Vilka ska ingå i styrgrupp, projektledning etc.?
- Hur ska beslut lyftas och till vilket forum?
- Hur ska prioriteringen gå till?
- Hur fungerar det i respektive organisation? Ställer det speciella krav på beslutsprocessen?
- Vem ska respektive medverkande person rapportera till i den egna organisationen?
- Finns det beredskap att ta emot resultatet av samverkansinsatsen hos de medverkande parterna?

Organisationsstrukturens design

I litteratur och studier om samverkan mellan olika typer av organisationer nämns organisationsstruktur/design återkommande som en kritisk faktor för lyckad samverkan.⁴⁴ Trots detta tycks det inte finnas några enkla förslag på teoretiska modeller över hur organisationsstrukturen bör vara designad. Anledningen till detta kan antas vara densamma som för organisationsdesign i allmänhet, att det blir allt för komplext att hantera alla kombinationer av eventualiteter som kan uppstå i olika typer av situationer för att det ska vara möjligt att ta fram en tydlig och enkel modell för bästa praxis.^{45,46} Genom att kombinera teori och praktik kan litteraturen dock erbjuda några generella typer av organisationsstrukturer som kan fungera som vägledning vid design.

Myndighetssamarbetet Starta och driva företag, som Verksam.se är en del av, använde sig till en början av en funktionsorganisation med gruppindelning efter kompetens. Under arbetsgång visade det sig vara mer lämpligt med en produktstyrd organisationsstruktur då detta underlättade anslutning av nya aktörer till de olika produkterna inom samverkan. Organisationen förbättras löpande efter behov.

⁴⁴ Nicholson, Artz, Armitage, och Fagan, op. cit., s. 42.

⁴⁵ Hatch, M. Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives. 3rd ed., Oxford University Press, United Kingdom, 2013, s. 271.

⁴⁶ Bakka, J. F., Fivelsdal, E. och Lindkvist, L., Organisationsteori: Struktur – kultur - processer. 5 uppl., Liber AB, Malmö, 2006, s.52:67.

Att tänka på:

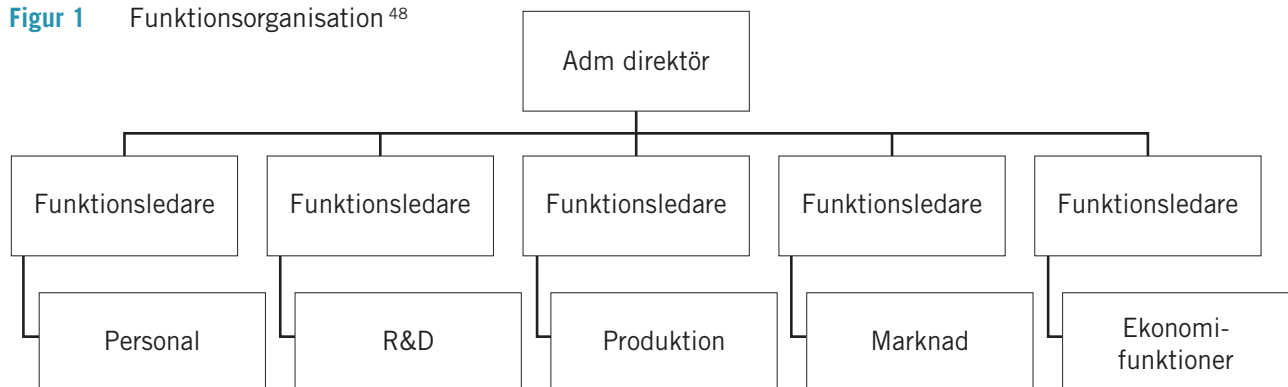
- Vilka omvärldsfaktorer är viktiga att ta hänsyn till vid utformningen av organisationen?
- Vilka funktioner och beslut bör centraliseras till de medverkande parterna, styrgrupp och/eller projektledning?
- Vilka övriga grupperingar utöver styrgrupp och projektledning är nödvändiga och vilket ansvar ska de ha?

Olika typer av organisationer

Funktionsorganisation

Funktionella organisationer grupperar aktiviteter baserat på en logik gällande likhet i arbetsfunktioner där man bygger upp expertkunnande (se Figur 1). Uppdelningen kan även göras efter likhet i uppgiftsberoende eller gemensamma mål.⁴⁷

Figur 1 Funktionsorganisation⁴⁸



Produkt-, tjänst- eller områdesorganisation/ multidivisionsorganisation

I multidivisionsorganisationen är organisationen oftast utformad som separata funktionella strukturer (baserat på exempelvis produkttyp, geografiskt område, eller tjänsteområde etc.) som rapporterar till högkvarteret, men där divisionsledningen för varje enhet ansvarar för det dagliga arbetet och dess interna operationer⁴⁹ (se Figur 2). Detta grupperingssätt är särskilt användbart när organisationen har klart åtskiljbara produktgrupper eller tjänster.⁵⁰

⁴⁷ Hatch, op. cit., s. 273.

⁴⁸ Bakka, Fivelsdal & Lindkvist, op. cit., s.54

⁴⁹ Hatch, op. cit., s. 274–275.

⁵⁰ Bakka, Fivelsdal & Lindkvist, op. cit., s.54.

Centraliserad eller decentraliserad organisation

Som en del i att frångå den hierarkiska organisationen är det allt vanligare med decentraliseringar i organisationen. Detta avser både själva processen med att delegera uppgifter och beslutskompetens till lägre nivåer i en organisation men även den struktur avseende uppgifter och maktfördelning som föreligger när decentraliseringen är genomförd. En sammanställning av argumenten för de olika strukturerna presenteras i Tabell 2. Det är dock viktigt att förstå att centralisering och decentralisering inte är två motpoler. Snarare förutsätter en väl fungerande decentraliserad organisation att vissa funktioner (ekonomistyrning, budget och strategiska beslut etc.) är centraliserade.⁵⁷

Tabell 2 Argument för centralisering och decentralisering av organisationer.

Centralisering	Decentralisering (Frihet under ansvar)
<ul style="list-style-type: none"> • Centralisering av beslutsbefogenheten ger klara fördelar med hänsyn till koordinering av aktiviteterna i organisationen. • Ger överblick och gör det lättare för den översta ledningen att hålla organisationen "på spåret" i den fastlagda riktningen. • Lättare att balansera olika funktionella grupper mot varandra. • Centralisering kan betyda besparingar i administrationen, bl.a. genom att man grupperar specialister i större enheter (tätt på ledningen) i stället för att sprida dem runt i organisationen. • Beslutsbefogenheten koncentreras till de duktigaste ledarna, som har varit länge i organisationen och har erfarenheter av organisationens problem. • Ger möjligheter till snabba beslut när oväntade kriser hotar organisationen och när oväntade möjligheter dyker upp. 	<ul style="list-style-type: none"> • I centraliserade organisationer blir ledningen ofta överbelastad. Överbelastningen leder ofta till att beslutsprocessen blir trög och organisationens anpassningar till ändringar i omvärlden går för långsamt. Decentralisering ger ledningen möjlighet att koncentrera sig på de centrala uppgifterna. • Huvudtendensen i motiveringsforskningen visar att människor ofta arbetar mer och bättre när de får möjligheter att påverka sin egen arbetssituation. • När ansvaret delegeras, får flera personer möjligheter att pröva sig själva i olika beslutssituationer. Yngre ledare på lägre nivåer får mer ansvar och fler utvecklande uppgifter, vilket kommer att stimulera den interna rekryteringen till interna befattningar. • Decentralisering ger möjlighet till större flexibilitet och snabbare beslut på de operativa nivåerna i organisationen. • De människor som är i nära kontakt med ett problem i organisationen är förtroliga med de lokala förhållanden som är okända för ledare på högra nivåer. De vet "var skon klämmer". Men förutsättningen för att lokala grupper kan lösa viktiga problem är att de känner till organisationens generella politik och generella standarder. Detta är en viktig grund till att decentralisering och kulturprogram går hand i hand. Man söker då att styra med hjälp av värderingar och idéer, inte genom direktiv och kommandon. • Decentralisering betyder "frihet under ansvar", vilket ofta innebär ett ekonomiskt resultatansvar. I en decentraliserad struktur kan man lättare avgränsa och fastlägga ansvaret för en bestämd enhets resultat. Den särskilda enhetens bidrag till organisationen blir därmed mer synlig.

⁵⁷ Bakka, Fivelsdal & Lindkvist, op. cit., s.56–57.

Omvärldens betydelse

Den byråkratiska strukturen är den fundamentala organisationsformen i de utvecklade industrisamhällena och utgör ett grundmönster som återfinns i många olika varianter. Den byråkratiska (även kallad mekaniska) organisationsformen är präglad av en mycket stel organisationsstruktur med stark specialisering, regelstyrning och tyngdpunkt på klara hierarkiska relationer. Som en tydlig motsats till den byråkratiska organisationen finns sedan den organiska organisationsstrukturen som präglas av mindre specialisering, inga stela regelsystem och öppen kommunikation både horisontellt och vertikalt.⁵⁸

Beroende på organisationens omvärldsförhållanden kan det variera huruvida ett byråkratisk eller organiskt system är mest ändamålsenligt. Exempelvis har Mintzberg⁵⁹ kombinerat olika omvärldsanalyser och konstruerat följande fem organisationstyper (se Tabell 3).

- *Enkel struktur*
Den drivande i organisationen är ägaren och den anställda ledaren. Man arbetar med ett fåtal regler och koordineringen sker i stort sett genom direkt styrning och kontroll.
- *Maskinbyråkrati*
Denna struktur motsvarar den mekaniska organisationsformen som präglas av formalisering och specialisering. Den kännetecknas av större arbetsenheter och väl utvecklade planeringssystem.
- *Professionsbyråkrati*
Denna präglas av horisontell specialisering och decentralisering och kan i extrema fall förekomma som många mindre enheter med ringa inbördes kontakt.
- *Divisionaliserad form*
Denna form uppstår oftast genom en vidareutveckling av maskinbyråkrati eller genom en sammanslagning av maskinbyråkratier. Det utses en högsta ledning för divisionerna, vilka kan uppnå en hög grad av självständighet och självbestämmande. Den överordnade koordineringen sker genom standardisering av output (resultaten), och den högsta ledningen lägger stor vikt vid att kontrollera resultaten.
- *Ad hocokrati*
Denna form är extremt organisk där den primära koordineringsformen är ömsesidig anpassning. Den förekommer främst i nya organisationer organiserade mot innovation och lösning av engångsuppgifter.

⁵⁸ Bakka, Fivelsdal & Lindkvist, op. cit., s. 80.

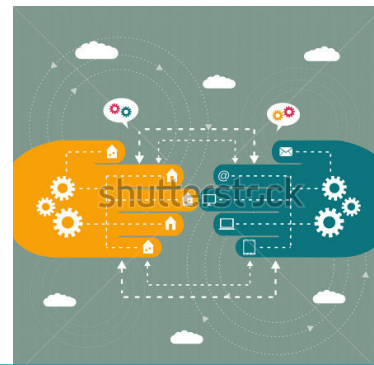
⁵⁹ Mintzberg in Bakka, Fivelsdal & Lindkvist, op. cit., s. 87.

Tabell 3 Organisationsformer och omvärldsfaktorer⁶⁰

	Stabil	Dynamisk
Komplex	<p>Decentraliserad byråkratisk</p> <p>PROFFESIONS-BYRÅKRATI</p> <p>Koordinering genom standardisering av fackkunskaper</p> <p><i>Ex: sjukhus, skolor, universitet, högskolor, expertorganisationer.</i></p>	<p>Decentraliserad organisk</p> <p>AD HOCKRATI</p> <p>Koordinering genom anpassning</p> <p><i>Ex: innovativa och experimentella högskolor, FoU-avdelningar, forskningsprojekt</i></p>
Enkel	<p>Centraliserad byråkratisk</p> <p>MASKINBYRÅKRATI</p> <p>Koordinering genom standardisering av arbetsprocesser</p> <p><i>Ex: Massproducerande industri, bank, post, och större offentliga organisationer med rutinuppgifter</i></p> <p>– Maskinbyråkrati kan övergå till divisionaliserad form.</p>	<p>Centraliserad organisk</p> <p>ENKEL STRUKTUR</p> <p>Koordinering genom direkt tillsyn (direkt styrning)</p> <p><i>Ex: Hantverk, småindustri, handel, nystartade organisationer</i></p>

⁶⁰ Bakka, Fivelsdal & Lindkvist, op. cit., s. 87.

Viktiga överväganden vid val av organisationsform



Övergripande rekommendationer

Det finns många alternativa sätt att organisera samverkan på. Vilken form som väljs för en viss insats kommer bland annat att vara beroende av målet för samverkan, vilka myndigheter och eventuellt andra aktörer som ingår, omvärldens krav och påverkan samt de personer som kommer att arbeta inom insatsen. Hur organisationen ser ut kommer troligtvis också att skifta under insatsens olika faser och vartefter nya erfarenheter vinnas som gör att samverkan kan utvecklas och förbättras. Oavsett vilken organisationsform som väljs är det dock viktigt att upprätta skriftliga överenskommelser eller avtal där de olika parternas åtaganden framgår tydligt. Det bör också framgå vad som gäller om en part inte kan fullgöra sina åtaganden eller önskar lämna samverkan.

Tydlighet

Det är viktigt att sträva efter tydlighet vid valet av organisationsform. Dels för att minska riskerna i samverkan dels för att inte försvåra möjligheterna för utomstående att förstå hur samverkan fungerar. Alla överenskommelser och avtal bör vara skriftliga.

Transparens

All verksamhet som finansieras med allmänna medel ska i regel kunna granskas av medborgarna. Därför bör den organisationsform som väljs inte begränsa möjligheterna till insyn såvida det inte är nödvändigt beroende på vilken typ av parter som ingår i samverkan. Det kan exempelvis vara svårt att ingå en offentlig-privat samverkan i annan form än bolag även om verksamhet som drivs i bolagsform i de flesta fall inte omfattas av offentlighetsprincipen.

Långsiktighet

Den organisationsform som väljs bör vara långsiktigt hållbar. Med långsiktighet avses att organisationen ska kunna fungera väl under hela den aktuella fasen i samverkan och klara av att parter träder till och från.

Tydliga mål för samverkan

Den första frågeställningen som behöver redas ut när ett behov av samverkan har identifierats är frågan varför samverkan ska ske. Vad är det övergripande målet för den tänkta insatsen? Det är också viktigt att säkerställa att detta syfte är väl kommunicerat samt att alla berörda förstår syftet.

I många fall baseras målen på medborgarbehov som konstaterats vid gemensamt utförda behovsanalyser. Men de kan också finnas angivna i regleringsbrev eller i uppdrag från regeringen, kommunfullmäktige eller annat överordnat organ. Det är bra att redan på ett tidigt stadie arbeta ihop med uppdragsgivaren för att verkligen förstå syftet och intentionen med uppdraget

De mål som sätts för samverkan ska vara uppföljningsbara och det bör tidigt etableras en konkret plan för uppföljningen. Både målen och uppföljningsplanen bör vara en del av de styrande dokumenten. På detta sätt kan en tidig och stark målstyrning skapas.

Att ta med i överenskommelse/samverkansavtal:

- Vad är syftet med utvecklingsinsatsen/samverkan? Beskriv det kort, i övrigt hänvisas till projektets övriga dokument och beskrivningar om syfte, mål och effekter med mera

Gemensamt synsätt

Samverkan mellan olika aktörer är och ska vara roligt. Men samverkan tar tid. Den komplexitet som skapas när aktörer som sinsemellan är olika ska samarbeta gör att det är svårt att på förhand förutse alla eventualiteter. Det behöver därför finnas ett gemensamt synsätt kring hur oförutsedda händelser ska hanteras.

Det är ofta först när arbetet står inför beslut som olikheter kommer fram tydligt och det uppstår diskussioner. Dessa motsättningar behöver inte enbart vara mellan de olika parterna utan de kan även uppstå internt hos en part. För att kunna hantera dessa situationer är det viktigt att tidigt sträva efter att utveckla en gemensam kultur och samförståndsanda inom samverkan. Det är viktigt att kunna vara diplomatisk samt att ha förståelse för att det kan ta tid att arbeta fram en gemensam åsikt.

Var medveten om och ha förståelse för varandras olikheter, både som organisationer och som personer. Vid samverkan mellan myndigheter och kommuner exempelvis kan processer ofta ta olika lång tid samt att arbetsätten ser något olika ut. Det kan ta tid innan detta sätter sig och man hittar en lösning på hur man ska arbeta med detta.

Synsätt:

- Vad är det huvudsakliga syftet med denna samverkan?
- Vilka antaganden om verkligheten (ex. normer, etiska regler, kunskapstraditioner etc.) finns det hos de olika aktörerna som skulle kunna påverka resultatet av samverkansprojektet?
- Vilka olika synsätt på verkligheten och situationen för denna samverkan finns det hos de olika aktörerna?
 - Det är viktigt att dessa diskuteras och klargörs.
 - Det är naturligt att de skiljer sig åt
- Finns det skillnader i hur ni kommunicerar inom era olika organisationer?
- Hur ska ni kommunicera inom ramen för denna samverkan för att undvika missförstånd och konflikter?

Om det finns eldsjälar hos en eller flera av de samverkande parterna, försök att i möjligaste mån involvera dem i arbetet men utgå inte från att alla som deltar är en eldsjäl. Det är viktigt att få en balanserad grupp som arbetar med utvecklingsinsatsen. Underskatta inte utmaningen i att hantera de olika ambitionsnivåerna hos dem som sitter i styrgruppen eller deltar på annat sätt och utmaningen att få alla att komma till möten.

Att ta med i överenskommelse/samverkansavtal:

- Vilken tidsperiod gäller för överenskommelsen?
- Finns det möjlighet att förlänga överenskommelsen och i sådant fall för hur lång tid i taget?
- Vilket ansvar har respektive medverkande part?
- Vilken part har huvudansvar?
- Vilket ansvar har de övriga medverkande? Beskriv övergripande hur denna ansvarsfördelning ser ut.
- Ska det under avveckling eller omställning av de vid överenskommelsetidens utgång utvecklade tjänsterna, finnas möjlighet att avropa behov av tjänster? Beskriv i sådant fall vilka myndigheter som ska kunna göra det och vilken typ av tjänster. Skriv även för vilken tidsperiod det finns möjlighet till det (exempelvis 6 månader).
- Vem ska ha äganderätten till det som utvecklas gemensamt inom samverkan?

Tydlig ledning och styrning

En tydlig styrning och ledning där ramar och arbetssätt finns dokumenterade är viktigt. Men det är också viktigt att hitta en balans mellan styrning som ger ramar för samverkan och utrymme för att prova sig fram allt eftersom den gemensamma organisationen lär sig. Det är viktigt att inte bygga upp en organisation som hindrar framtida förändringar.

Inledningsvis behöver de som leder samverkan utarbeta styrande dokument och en tydlig plan för hur den löpande förankringen av arbetet ska fungera. I samband med detta bör det göras en intressentanalys för att säkerställa att alla relevanta aktörer involveras från början. Hänsyn behöver också tas till myndighetsförordningen, myndigheternas instruktioner, delegationsordningar och andra dokument som styr beslutskapacitet och mandat i de samverkande organisationerna.

Organisation:

- Hur ser de olika organisatoriska strukturerna ut som de olika aktörerna kommer ifrån?
- Hur kan dessa organisatoriska strukturer påverka denna samverkan?
- Hur ska beslut fattas inom ramen för denna samverkan?
 - Var beslutas det?
 - Vem har rätt att besluta om vad?
 - Hur ser beslutsleden ut (inom de egna organisationerna och inom denna samverkan)?
- Hur ser beslutsmandaten ut för de olika aktörerna?
 - Finns det klara beslutsmandat?
 - Skiljer sig beslutsmandaten åt för de olika aktörerna?
- Hur ser resurstilldelningen ut för de olika aktörerna?
- Hur ser den politiska styrningen ut för de olika aktörerna?

För att skapa goda förutsättningar för styrgruppens och andra grupperingars arbete bör det också tydligt dokumenteras och kommuniceras vad syftet är med gruppens arbete.

Att ta med i överenskommelse/samverkansavtal:

- Vilka beslutsforum kommer att finnas?
- Kommer det att finnas en styrgrupp?
- Behövs det något samrådsforum (referensgrupp)?
- Hur kommer beslutsgången att gå till?
- Vilka beslutsunderlag kommer att finnas?
- Vem ansvarar för administrationen av utvecklingsinsatsen?
- Vilka dokument ska utvecklingsinsatsen dokumenteras i?
Exempel på dokument som kan finnas med:
 - Direktiv/uppdraagsbeskrivning
 - Projektplan
 - Kostnads- och nyttoanalys
 - Intressentanalys
 - Kommunikationsplan
 - Aktivitetsplan
 - Slutrapport
- Var förvaras utvecklingsinsatsens gemensamma handlingar?
Exempelvis finns en gemensam projektplats där dokument och information kan delas eller är det en av parterna som förvarar all dokumentation? Kom ihåg att varje part har ett eget ansvar att förvara dokument och handlingar enligt gällande lagstiftning.
- Vilka är kontaktpersoner för respektive medverkande? Förslagsvis hänvisas till dokument och/eller plats för var information om kontaktpersoner går att hitta.

Organisation, regelverk och hindrande skillnader

Det är viktigt att i ett tidigt skede analysera gällande regelverken och den praxis som de lett till. Redogör för de regelverk som kan komma att påverka arbetet och anpassa valet av organisationsform utifrån dessa. Kommuner är mer begränsade än statliga myndigheter vad gäller möjligheten till samverkan och hur denna organiseras, en kommun kan exempelvis inte vara färdledande i en nationell samverkan. Dessutom kan reglerna om offentlig upphandling behöva beaktas vid samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner samt vid offentlig-privat samverkan.

I ett mer långsiktigt perspektiv är det också viktigt att tidigt identifiera regler som utifrån samverkan inte synes ändamålsenliga för

Regelverk:

- Finns det några regelsystem som kan påverka maktfördelningen i samverkanprojektet?
- Hur ska regelverket för denna samverkan se ut?
- Finns det några skillnader i de formella och informella regelverk som de olika aktörerna måste förhålla sig till?

att så fort som möjligt kunna eskaleras dessa till en nivå där de kan förändras.

I alla samverkansinsatser är det viktigt att de samverkande parterna redan från början har med jurister i arbetet som sedan är delaktiga under hela processen från förstudie till förvaltning.

Avfärda inte relevanta samverkansparter på grund av de utmaningar som olika regelverk kan innebära. Men var samtidigt noggrann med att ta hjälp av jurister för att hitta hållbara lösningar för en fungerande samverkan.

Erfarenhetsmässigt har det visat sig fördelaktigt att ha en gemensam styrgrupp med representanter från alla de samverkande parterna och att det finns en god representation i olika arbetsgrupper. Det är viktigt att det görs tydliga beskrivningar över vad som ska göras inom respektive gruppering så att rätt person sätts på varje position.

Det behöver finnas en styrmodell som bidrar till att det finns rätt personer på rätt plats med rätt mandat under samverkans hela livscykel. Detta innebär bland annat att arbeta för att hålla ihop verksamhetsled, kommunikationsled och IT-led. Det underlättar i skapandet av en gemensam vision och mål med projektet samt bidrar till att de som utvecklar kravspecifikationer också får en förståelse för målet med projektet.

Att ta med i överenskommelse/samverkansavtal:

- Hur planeras att samråd- och samverkansformerna ska fungera under utvecklingsinsatsen?
- Hur ska ändringar och tillägg till överenskommelsen hanteras under utvecklingsinsatsen? Kom ihåg att alla ändringar och tillägg till överenskommelsen ska för sin giltighet skriftligen vara godkända av de medverkande parterna.
- Ska det vara möjligt att part utanför denna överenskommelse ansluter sig till utvecklingsinsatsen under projekttiden? Kom ihåg att tilläggsavtal tecknas av den part som har huvudansvar för utvecklingsinsatsen med tillkommande part efter beslut i styrgrupp. Kopia av tilläggsavtal skickas till alla parter.
- Hur ska uppsägning av överenskommelse hanteras?
- Hur vill parterna tillsammans komma överens om vilka konsekvenser de ser och på vilket sätt det ska regleras?

Tillräckliga resurser

Oavsett hur välorganiserad en samverkansinsats är och hur välformulerade mål och styrdokument som finns så blir den sällan lyckosam om det saknas resurser oavsett om detta handlar om personer, tid eller pengar. Det är därför viktigt att löpande, så tidigt som möjligt, informera om och förankra arbetet med ansvariga chefer. Risken är annars att:

- arbetet med samverkan trängs undan av övriga uppgifter på "den egna" myndigheten, dvs att viktiga kompetenser och eldsjälarna inte ges möjlighet att delta
- delar av eller hela projektarbetet riskerar att tillfälligt stoppas av resursmässiga skäl
- deltagandet inom projektarbetet i för hög grad kommer från bara en av parterna, en situation som kan bidra till flera olika problem.
- parterna för långt in i projektarbetet sitter med olika uppfattningar och förväntningar avseende hur projektet ska finansieras och bemannas.

Erfarenheter visar också att det är viktigt att löpande informera om och förankra arbetet med ansvariga chefer. Särskilt viktigt är det att tidigt avisera och förankra frågor som avser finansiering och kostnader för att undvika avbrott i arbetet.

Att ta med i överenskommelse/samverkansavtal:

- Hur ska interna kostnader beräknas och hur ska de fördelas?
- Hur ska de externa kostnaderna beräknas och hur ska de fördelas? Skriv hur fakturering av externa kostnader ska ske.
- Hur ska eventuella extra kostnader ska hanteras?
- Hur ska respektive medverkande parts egen tid hanteras?
- Fakturaadress för respektive medverkande myndighet.
- På vilket sätt behöver det regleras hur betalning ska ske mellan parterna? Beskriv vad som gäller för den specifika utvecklingsinsatsen.
- Underskrifter. Tänk igenom vem från respektive medverkande part som ska skriva under dokumentet. Personen ska vara behörig och bedömning görs för varje utvecklingsinsats vilka från respektive organisation som är bäst lämpade att skriva under. Kom ihåg att original ska förvaras hos huvudansvarig för utvecklingsinsatsen. En kopia diarieförs hos respektive medverkande part.

Exempel på formulering:

”Betaling ska ske 30 dagar efter fakturans ankomstdag. Fakturering sker efter utfört uppdrag eller enligt överenskommelse mellan parterna. På fakturan ska tydligt specificeras de kostnader som ligger till grund för ersättningsanspråk. Dröjsmålsränta debiteras enligt räntelagen (SFS 1975:635). Momsfrihet råder eftersom överenskommelsen är mellan två statliga myndigheter”

Exempel på formulering:

”Parterna får påkalla omförhandling av ingången överenskommelse om förhållandena under överenskommelseperioden förändras eller väsentligt skulle komma att avvika från vad som gällde när överenskommelsen träffades. Detta gäller även eventuella i avtalet inte reglerade förhållanden av betydelse för verksamheten.

Endera parterna har rätt att med omedelbar verkan häva avtalet, helt eller delvis, i fall någon av parterna väsentligen bryter mot avtalet samt rättelse inte skett inom 30 dagar efter skriftlig påminnelse. Part ska omedelbart vidta nödvändiga åtgärder för att undvika skada.

Vid hävning har part att lösa sitt åtagande vad gäller del i investerings- och utvecklingskostnader samt eventuella fördyrningar för övriga parter underlöpande budgetår.”

Referenser

- Agnevik, Annsofie m.fl. *Kommunala samverkansformer – Avtal, interkommunala företag, gemensam nämnd, kommunalförbund*, Sveriges kommuner och landsting, Stockholm, 2009
- Bakka, Jørgen, F, Fivelsdal, Egil och Lindkvist, Lars. *Organisations-teori: Struktur – kultur – processer*. 5 uppl., Liber AB, Malmö, 2006.
- Danermark, Berth, *Samverkan – Himmel eller helvete?* Gleerups Utbildning AB, Malmö, 2007.
- Grape, Ove, Blom, Björn och Johansson, Roine, (red). *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Studentlitteratur, Lund, 2006.
- Hatch, Mary Jo. *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. 3rd ed., Oxford university Press, United Kingdom, 2013.
- Kloth, Chris, and Applegate, Beth, Inter-Organization Collaboration & Partnerships: A Critical Analysis. *OD Network Annual Conference*, 2004.
- Nicholson, Diana, Artz, Sibylle, Armitage, Andrew och Fagan, Joel. Working relationships and Outcomes in Multidisciplinary Collaborative Practice Settings. *Child and Youth Care Forum*, 29(1), 2000.
- Regeringens proposition, *Offentlig upphandling från eget företag och vissa andra frågor* (Prop 2011/12:106)
- Statens offentliga utredningar, *Kommunal kompetens i utveckling* (SOU 2007:72)
- Statens offentliga utredningar, *Politisk styrning – administrativ självständighet* (SOU 1983:39)
- Svensk författningssamling, *Kommunallag* (1991:900)

Bilaga 1 • Fallstudier

Center för e-hälsa i samverkan (CeHis)

Typ av samverkan	Antal samverkande parter
	Samtliga landsting och regioner i Sverige

Bakgrund till samverkan

Samverkande parter

Inom CeHis samverkar samtliga landsting och regioner i Sverige kring beslutade gemensamma utvecklingsprojekt och förvaltningsuppdrag inom, i huvudsak, området e-hälsa.

Samverkandets ändamål

Målet med samverkan inom CeHis är att i samspel med SKL uppnå hög effektivitet i parternas satsning på e-hälsoutveckling för förbättrad vård och omsorg. Målen för verksamheten bestäms i en långsiktig strategi samt i årliga verksamhetsplaner. CeHis uppdrag är att se till så att handlingsplanens förvaltningsuppdrag och utvecklingsprojekt genomförs samt att de tjänster och produkter som färdigställs också kan införas hos huvudmännen. Utöver detta ska CeHis skapa och bibehålla ett gott förtroende samt skapa ett produktivt samarbete med aktörer inom vård och omsorg.

Samverkandets juridiska form

CeHis är i nuläget ett så kallat enkelt bolag (det finns ett beslut om att CeHis ska slås samman med Inera AB men det finns ännu inget beslut om associationsformen så fram till dess finns det enkla bolaget). Bolaget är ingen juridisk person utan var och en av parterna (bolagsmännen) ansvarar själva för de av bolagets åtagande som de är part till.

Bakgrund till samverkan

Landstingen och regionerna har samverkat kring e-hälsoutveckling sedan årskiftet 2006/2007. Samverkan startades upp parallellt med arbetet med den nationella it-strategin för vård och omsorg och är nu inne på sin tredje planeringsperiod.

Organisationen

Styrning av samverkan

Styrning av samverkan CeHis görs via en styrelse där deltagarna har politiskt ansvar i den egna organisationen. Varje landsting har

tagit ställning till en gemensam handlingsplan som är fastställd i varje landstingsfullmäktige.

Under styrelsen finns en beredande gruppering bestående av en landstingsdirektör per sjukvårdsregion.

Utöver dessa grupperingar finns även ett strategiskt råd bestående av en representant från varje landsting. Dessa representanter kan ha olika ansvar i den egna organisationen men är oftast någon typ av direktör som utses av respektive landsting.

Under de ovan nämnda grupperingarna grupperas arbetet i tre områden: vårdtjänster, invånare, och infrastruktur. Varje område har en egen programstyrgrupp med representanter från de olika landstingen samt kommunerna. Dessa representanter kommer inifrån verksamheten.

Under programstyrgrupperna finns sedan de olika förvaltnings-tjänsterna som har sin egen förvaltningsansvarig och förvaltningsgrupp med landstingsrepresentanter. Representanterna i dessa grupper är personer som jobbar med utvecklingsfrågor inom de olika områdena och som är invalda i grupperna utifrån sin kompetens inom området. Detta innebär att de kan tjänsterna i grunden och förstår behovet hos verksamheten.

Figur 1 illustrerar den nuvarande organisationsstrukturen för CeHis.

Figur 1
Organisationsstruktur CeHis



Ansvarsfördelning och mandat inom samverkan

Mandat för de olika rollerna finns stadgat i ramverket.

Åtterrapporering och eskalering av avvikelser

I denna samverkan fungerar styrelsen som den ägarrepresentant den är vilket innebär att återrapporering av hela portföljen ges under styrelsemöten.

Utöver detta har varje projektgrupp och förvaltningsgrupp egna styrelsemöten med separat rapportering.

Förankringsarbete

Alla parterna har gemensamt beslutat om det gällande ramverk och verksamhetsplan vilket fungerat som förankring.

Det har ansetts vara viktigast att förankra ekonomi kontra det som önskas åstadkommas. Dessa frågor har främst förankrats i samband med verksamhetsplanen.

Möten och dokumentation

CeHis har till stor del nyttjat streamade infomöten, videomöten samt telefonmöten. Dock försöker de även alltid ha några möten där alla träffas eftersom detta anses vara ovärderligt för att skapa diskussioner.

De formella mötena dokumenteras i beslutsprotokoll. Övriga möten dokumenteras i form av minnesanteckningar. Övrig dokumentation av arbetet i samverkan görs med hjälp av mallar för statusrapportering och projektrapportering.

Faktorer som påverkat utformningen av organisationen*Utformningen av organisationen*

Utformningen av organisationen påverkades inte initialt av något regelverk. Dock har det på senare tid upptäckts en problematik i hur tjänster upphandlas i denna samverkan då det uppstår ett lagbrott i samband med att kommunerna nyttjar de tjänster som landstinget upphandlat. Då detta i fortsättningen måste tas i åtanke fungerar det inte längre att organisera samverkan utifrån ett landstingsperspektiv varpå CeHis arbetar för närvarande för att hitta en ny juridiskt hållbar organisationsform.

Då en av grunduppgifterna för kansliet och denna samverkan är att hantera satsningens olika uppdrag samt att hantera ekonomin för dessa så har detta syfte haft stor påverkan på hur denna samverkan initialt organiserades. Genom att använda sig av ett litet beställarperspektiv så skulle exempelvis beställarorganisationen kräva så lite som möjligt av de pengar som lades in i satsningen. I samband med att satsningen vuxit så har dock merarbetet medfört att verk-

samheten ökat vilket inneburit att kansliet i sin tur blivit större. Syftet är dock fortfarande att hålla nere organisationen och istället nyttja pengarna för det huvudsakliga syftet med denna samverkan.

Då tre av de stora landstingen i samverkan står för 55 % av vården i Sverige så har det blivit tydligt efter hand att dessa har stor påverkan på arbetet. Detta medför också att dessas agendor ofta skiljer sig från de mindre aktörerna vilket skapar en obalans som måste hanteras. Med anledning av detta har dessa tre stora aktörer ingått i en egen samverkan där de tillsammans tar på sig att utföra en större andel av uppgifterna inom CeHis.

Skapande av ett gemensamt synsätt

Det gemensamma synsättet har främst skapats med hjälp av den hierarkiska strukturen som kräver att alla frågor färdas genom och förankras i alla steg i nätverket.

Lärdomar och råd från CeHis

Den hierarkiska organisationsstrukturen anses ha fungerat bra då den till stor del bidragit till att skapa ett gemensamt synsätt och förankring.

Ett problem som uppstått med den nuvarande organisationen var att trots att det är landstingen som finansierar verksamheten så är det kommunerna (som inte lagt in några pengar) som till största del har nytta av tjänsten. Med anledning av detta är det på grund av regelverk inte längre möjligt att fortsätta med den nuvarande organisationsformen (se *Utformningen av organisationen*).

Effektiv informationsförsörjning

Typ av samverkan	Antal samverkande parter
Samverkan mellan myndigheter och kommuner	7 + ett antal kommuner

Bakgrund till samverkan

Samverkande parter

Projektet *Effektiv informationsförsörjning* är en samverkan mellan Sveriges kommuner och Landsting, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, A-kassornas samorganisation samt ett antal referenskommuner. I projektet finns även intresseorganisationen Sambruk med som referens. Utöver detta samverkar projektet med de tjänsteföretag som har de administrativa systemen som används av kommunerna i hanteringen av ekonomiskt bistånd.

Samverkans ändamål

Socialnämnderna i kommunerna behöver inhämta information från olika myndigheter och organisationer för att utreda och fatta beslut i ärenden om ekonomiskt bistånd. Idag utför handläggarna detta arbete till stor del manuellt trots att det finns legala förutsättningar att hämta uppgifter elektroniskt.

På uppdrag av E-delegationen driver Centrala studiestödsnämnden (CSN) projektet Effektiv informationsförsörjning (EIF). Projektets syfte är att realisera verksamhetsnytta framförallt hos kommunerna, men även hos de uppgiftslämnande myndigheterna och organisationerna. Lösningen är att myndigheter och organisationer lämnar den efterfrågade informationen elektroniskt via bastjänster. För att effektivisera administrationen och hanteringen så ska frågorna och svaren hanteras via en sammansatt bastjänst. Den sammansatta bastjänsten kommer att underlätta administrationen av informationsförsörjningen för kommunerna och även för myndigheterna (organisationerna).

Bakgrund till projektet

Bakgrunden till projektet är ett antal utredningar som dels pekat på effektiviseringsvinster om informationsförsörjningen blir elektronisk dels på att det blir många felaktiga utbetalningar med ett manuellt utlämnande. Projektet inleddes utifrån en tidigare förstudie av E-delegationen om hur informationen som handläggarna i kommuner behöver från myndigheter och a-kassor ska kunna hämtas elektroniskt istället för manuellt.

Organisationen

Detta projekt är för närvarande i ett skede där projektet ska övergå från att ha hanterats som ett projekt till att övergå i förvaltning. Då den nya förvaltningsorganisationen inte är fastställd ännu så har avsnittet delats upp i att beskriva dels projektorganisationen, dels arbetet med att ta fram den framtida förvaltningsorganisationen.

Projektet Effektiv informationsförsörjnings projektorganisation

Styrning av samverkan

I projektorganisationen finns det en styrgrupp och under denna finns tre delprojekt; en IT-verkstad, ett verksamhetsdelprojekt som arbetar med nyttorealiserings och förändringsarbete, samt ett delprojekt som arbetar med att ta fram de samverkansavtal som krävs. Tillsammans arbetar de olika delprojekten i nuläget med att ta fram förslag till den framtida förvaltningsorganisationen och finansiering av denna.

Ansvarsfördelning och mandat inom samverkan

Styrgrupp beställare, projektledare och delprojektledare fattar beslut utifrån frågans karaktär. När det har varit frågor som styrgruppen inte varit överens om så har det funnits otydligheter kring processen för hur besluten ska komma vidare. Det handlar om att komma överens och att det formellt inte finns någon myndighet som beslutar över någon annan. Frågorna har lösts i projektet, men det har tagit tid.

Åtterrapporering och eskalering av avvikelser

Projektet rapporterar till styrgruppen och till E-delegationens programråd.

Förankringsarbete av projektet

I projektet finns det kontaktpersoner från varje myndighet, organisation och kommun. Det finns även jurister, nyttorealiseringsansvariga, förändringsansvariga och it-ansvariga på varje myndighet.

Förankring arbetas det med kontinuerligt både skriftligt, genom information på projektplatsen och via möten och träffar.

Det är viktigt att nyttan med satsningen kommuniceras både vad gäller den ekonomiska nyttan men även vad gäller verksamhets-, kund- och kvalitetsnytta. För att kommunicera och ta fram förutsättningarna använder projektet sig av E-delegationens nyttorealiseringsmodell.

Projektet har inrättat ett tjänsteråd där alla intressenter och konsumenter (kommuner), träffas fysiskt en till två gånger per halvår. Vid träffarna diskuteras både verksamhets-, IT och förändringsfrågor.

Möten och dokumentation i projektet

Under projektet har fysiska projektledningsmöten hållits varannan vecka. Utöver detta hålls stora projektmöten (tjänsteråd) cirka en gång/halvår. Som ett tillägg till detta hålls även en del video- och telefonmöten.

Dessa möten dokumenteras främst i form av minnesanteckningar. Dessa minnesanteckningar samt dokumentation av det övriga arbetet läggs ut på den gemensamma projektplatsen.

Förvaltningsorganisation för den sammansatta bastjänsten

Efter beslut i projektets styrgrupp har SKL åtagit sig rollen som färdledande förvaltare för den gemensamma bastjänsten. Hur detta ska utformas ska utredas av SKL, med hjälp av projektet. Utgångspunkten är att SKL företräder kommunerna (användarna av tjänsten) som part i samverkansavtal med uppgiftslämnarna. SKL ska i rollen som färdledande förvaltare ingå ett driftsavtal med driftsleverantören (Försäkringskassan) som i sin tur skriver anslutningsavtal med respektive kommun/användare. Hur den sammansatta bastjänsten ska förvaltas och finansieras ska utredas under 2014, till exempel ska det tas fram former för en samverkansmodell så alla aktörer får inflytande och former för styrning.

Faktorer som påverkat utformningen av organisationen*Utformningen av projektorganisationen*

E-delegationen har beslutat att detta ska genomföras och sedan har projektet följt och använt de riktlinjer för utveckling som E-delegationen har fastställt.

CSN har varit färdledande myndighet och haft rollerna som projektledare och operativ beställare av projektet och därmed varit de som ritat upp organisationen för själva projektet. Utöver detta har Försäkringskassan haft ett stort inflytande i denna samverkan eftersom det är deras tjänst Lefi online som anpassas till den sammansatta bastjänsten SSBTEK.

Skapande av ett gemensamt synsätt

Det viktigaste arbetet för att skapa ett gemensamt synsätt har varit att vara tydlig med vad syftet med projektet egentligen är. Detta görs under möten och i diskussioner samt i olika dokument. Utöver detta har underlag remiterats både skriftligt och muntligt innan beslut har fattats.

Lärdomar och råd från Effektiv informationsförsörjning

Projektet är inte klart med sin erfarenhetsåtervinning. Den kommer att göras i samband med att projektet avslutas och beskrivas i en slutrapport.

Geodatasamverkan

Typ av samverkan	Antal samverkande parter
Samverkan mellan myndigheter och kommuner	190 (36 myndigheter och 154 kommuner)

Bakgrund till samverkan

Samverkande parter

I Geodatasamverkan finns idag 190 parter. Av dem är 18 myndigheter informationsansvariga och tillhandahåller geodata i Geodatasamverkan. Utöver de informationsansvariga myndigheterna har 18 andra myndigheter och 154 kommuner tillgång till det samlade utbudet av geodata som finns inom Geodatasamverkan. Antalet parter ökar kontinuerligt.

Samverkandets ändamål

Geodatasamverkan har som mål att förenkla datadelning mellan olika organisationer med offentligt uppdrag. För deltagande parter syftar samverkan till att förenkla tillgången till geodata genom att teckna ett enda avtal för att få tillgång till och nyttja alla de produkter (drygt 400 stycken) i produktkatalogen som publiceras på geodata.se.

Samverkandets juridiska form

Geodatasamverkan regleras i ett avtal som beskriver villkor för användning av geodata. Avtalet beskriver även organisation, styrning, samordning och ansvarsfördelning. Lantmäteriet är utpekad som samordnare för geodataområdet.

Bakgrund till samverkan

Geodatasamverkan har uppkommit som ett resultat av arbetet med att implementera Inspiredirektivet (dir 2007/2/EG) som syftar till att etablera en infrastruktur för geodata inom EU. I Sverige regleras genomförandet av direktivet i lagen (2010:1767) och förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation. Som stöd för arbetet finns en Nationell Geodatastrategi, som ett antal myndigheter har tagit fram.

Organisationen

Styrning av samverkan

Samordnaren, vilket i detta fall är Lantmäteriet, bereder olika förslag för den operativa verksamheten samt utvecklingsfrågor. Alla formella beslut tas sedan på partsammanträdet som är det beslutande organet.

Geodatarådet finns som stöd till Lantmäteriet i sin samordningsroll. Utöver Geodatarådet och partsammanträdet finns även arbetsgrupper, bland annat ett tekniskt forum där de som är intresserade av att delta kan representeras.

Ansvarsfördelning och mandat inom samverkan

Lantmäteriet är utpekad som samordnare för geodataområdet och Lantmäteriets GD är ordförande i Geodatarådet. Det är samordnaren som utser ordförande till partsammanträdena. Vidare är det Lantmäteriet som står för det löpande praktiska arbetet och de har ett tidsbegränsat anslag för Inspiresamordningen.

Alla parter skriver på samverkansavtalet och varje part utser en representant som deltar i partsammanträdet. Det krävs koncensus bland alla parter för att ett beslut ska kunna fattas vid partsammanträdet.

De frågor som ska beslutas skickas ut till parterna en månad i förväg så att frågorna ska kunna förankras i respektive organisation på förhand. Det står angivet i avtalet att representanter i partsammanträdet ska ha mandat att besluta i de i förhand meddelade frågorna.

Förankringsarbete

Förankring anses viktigt i samband med utvecklingsfrågor och när beslut ska fattas av parterna. I dessa fall skickas skriftlig information och remisser ut samt att det i vissa fall hålls seminarier. Detta är viktigt för att samla in information om vad parterna tycker samt att skapa en grund för att beslut ska kunna fattas.

Arbete sker även kontinuerligt med spridande av information till presumtiva parter och andra intressenter bland annat vid branschträffar och genom föredrag i olika föreningar. Utöver detta finns det även regionala geodatasamordnare som arbetar med information, förankring och kommunikation kring Geodatasamverkan.

Möten och dokumentation

Hittills har fysiska möten hållits i princip två gånger om året i form av partsammanträden. Det kan dock vara svårt för alla parter att resa till dessa möten så det finns en efterfrågan på användande av en större andel virtuella möten.

Alla möten dokumenteras i protokoll. Övrig dokumentation av samverkan görs just nu i form av en årlig verksamhetsplan och verksamhetsberättelse. Utöver detta publiceras mycket information på geodata.se.

Faktorer som påverkat utformningen av organisationen

Utformningen av organisationen

Lagen och förordningen om miljöinformation samt Inspire direktivet har haft stor påverkan på utformningen av Geodatasamverkan. Utöver detta har även PSI (Public Sector Information) direktivet haft en del påverkan. Det är utifrån Inspiredirektivet som tanken om datadelning kommer. I lag och förordning om geografisk miljöinformation står det även tydligt vilka parter som är informationsansvariga och som ska tillhandahålla information samt att det är Lantmäteriet som ska vara samordnare. Geodatastrategin har också varit styrande i arbetet med geodatasamverkan.

Skapande av ett gemensamt synsätt

I juni 2006 fick Lantmäteriet i uppdrag av regeringen att samordna geodataområdet. Målet med arbetet är att åstadkomma en nationell infrastruktur för geodata. Som samordnare för geodataområdet fick Lantmäteriet i uppdrag att ta fram en Nationell Geodatastrategi. Geodatastrategin har tagits fram av Lantmäteriet och Geodatarådet i samråd med informationsansvariga organisationer, parter i Geodatasamverkan och andra berörda organisationer och har fungerat som ett verktyg för att skapa ett gemensamt synsätt.

Lärdomar och råd från Geodatasamverkan

En stor styrka med denna samverkan anses vara det stora och breda engagemang som finns från de olika parterna.

Vissa av de informationsansvariga myndigheterna har bara en liten andel anslag och måste ta in avgifter från parterna i geodatasamverkan. Detta kan medföra att vissa offentliga organisationer väljer att stå utanför samverkan. Något som anses kunna underlätta denna samverkan är om det istället vore möjligt att arbeta med öppna geodata så att inte avgiften är en hämmande faktor för utveckling av Geodatasamverkan och ett brett deltagande.

Med den beslutsmodell som finns idag – konsensus bland alla parter med olika förutsättningar och behov – har det varit svårt att vidareutveckla Geodatasamverkan. Beslutsmodellen håller på att ses över och en juridisk förstudie har genomförts.

I avtalet står det att alla parter ska närvara fysiskt på alla partsammans träden. Detta anses vara ett något högt krav då parterna som finns spridda över hela landet måste lägga tid och pengar på att resa till mötena och sätta sig in i alla detaljer trots att alla inte är berörda av alla frågor då parterna har olika roller (tillhandahållare och användare), men dagens konstruktion kräver konsensus oavsett roll.

Mina meddelanden

Typ av samverkan	Antal samverkande parter
Samverkan mellan myndigheter	7 myndigheter

Bakgrund till samverkan

Samverkande parter

Inom samverkansatsningen Mina meddelanden samverkar Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Tillväxtverket och Transportstyrelsen.

Samverkandets ändamål

Mina meddelanden är en myndighetsgemensam infrastruktur. Tanken med Mina meddelanden är att alla myndigheter, kommuner och landsting framöver ska kunna använda för att skicka meddelanden elektroniskt till privatpersoner och företag. Syftet med detta är att förenkla för användarna och erbjuda dem bättre service men också att minska kostnader och öka myndigheternas effektivitet. Ändamålet med denna samverkan är att skapa en ny infrastruktur i samhällets tjänst för att samla all myndighetspost digitalt på en plats, skapa förutsättningar för användarvänlighet samt att marknadsföra tjänsten.

Samverkandets juridiska form

Denna samverkan bygger på avtal mellan de olika myndigheterna där Skatteverket har det huvudsakliga uppdraget att utveckla tjänsten enligt Förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte.

Bakgrund till samverkan

Mina meddelanden var tidigare en del av Verksamt.se där man såg att alla de samverkande myndigheterna (Skatteverket, Tillväxtverket, Bolagsverket) hade behov av en säker elektronisk kommunikationslösning. Exempelvis förekommer det att handläggare skickar email direkt till kunder och företag vilket inte anses säkert ur ett sekretessperspektiv. Med anledning av detta och andra gemensamma verksamhetsbehov som identifierats inleddes ett antal förstudier där man slutligen valde att gå vidare med lösningen Mina meddelanden och i september 2012 fick Skatteverket regeringens uppdrag att utveckla och förvalta tjänsten.

Från och med 2014-01-01 bröts Mina meddelanden ut från det ursprungliga verksamt-samverkan till att bli en egen samverkan mellan de ursprungliga tre utvecklingsmyndigheterna och ytterligare fyra myndigheter som ansågs ha mycket att vinna på denna tjänst. Anledningen till detta var till stor del av finansieringsskäl men

också att målgruppen för Mina meddelanden inte längre ansågs överensstämma med målgruppen för Verksam.se.

Organisationen

Styrning av samverkan

Inom denna samverkan har man valt att använda sig av en enkel styrning med en styrgrupp högst upp i organisationen som ansvarar för att ta fram budget, prioritera utvecklingsinsatser, samt besluta om direktiv för projektet. Styrgruppen består av representanter från de olika samverkande parterna som i de flesta fall är avdelningschef eller enhetschef i den egna verksamheten.

Under styrgruppen finns själva projektet som endast är bemannat av Skatteverket och där projektledaren har ansvar för att styra.

Utöver styrgruppen och själva projektet finns ett informellt styrforum som enbart består av representanter från Skatteverket. I detta forum träffas projektledare, beställare och linjechefer för att diskutera projektet.

Vidare använder man sig även av en referensgrupp till vilken alla som är intresserade från de olika myndigheterna bjuds in. I denna referensgrupp deltar även SKL.

Inom projektet finns även en del arbetsgrupper som tillsätts för att utföra olika utredningar. Till skillnad från det övriga projektet kan dessa arbetsgrupper även bemannas av andra myndigheter än Skatteverket.

Ansvarsfördelning och mandat inom samverkan

Det yttersta ansvaret för denna samverkan ligger hos GD hos de olika myndigheterna. Dock ligger det praktiska ansvaret hos styrgruppen vilket innebär att det är sällan som frågor behöver hissas upp till GD. De som sitter i styrgruppen är utsedda av sin respektive GD och ska ha rätt mandat för att kunna utföra sina uppgifter.

Avseende ansvaret så är det Skatteverket som har ansvaret för Mina meddelanden och infrastrukturen. Detta ansvar är reglerat av förordningen och av det gällande regelverket. Varje enskild myndighet ansvarar dock för informationen som finns i meddelandena.

Återrapportering och eskalering av avvikelser

Vid händelse av avvikelser så återrapporterar projektet till styrgruppen som i sin tur hanterar avvikelserna. Endast vid större avvikelser rapporteras detta till GD.

Utöver detta sammanställs månatliga statusrapporter avseende kostnader för projektet (lönekostnader, administrativa kostnader

och övriga rörliga kostnader) som lämnas till styrgruppen. Utifrån dessa görs sedan en avräkning en gång om året. Dessutom rapporteras löpande till e-delegationens program SOFT.

Förankringsarbete

Förankring av projektet inom Skatteverket sker genom information på avdelningsmöten, artiklar på intranätet samt att det finns anslutningsansvariga som går runt till de olika verksamhetsområdena för att hjälpa till med problem som uppstår samt för att uppmuntra till anslutning.

Det har dock visat sig vara nödvändigt att lägga in extra insatser för förankring i samband med anslutning av nya flöden. Framförallt har det varit viktigt att informera skatteupplysningen om vad som ska komma så att de i sin tur kan sälja in e-tjänsterna till de kunder som ringer till dem.

Möten och dokumentation

Inom styrgruppen och arbetsgrupperna sker främst personliga möten. Eftersom alla IT-utvecklare sitter i Visby har det dock varit nödvändigt att använda sig av en hel del videomöten inom själva projektet.

Projektet dokumenteras inom Skatteverket via sharepoint och inom styrgruppen via projektplatsen.

Vad påverkade utformningen av organisationen?

Utformningen av organisationen

Utformningen av den nuvarande organisationen har till stor del påverkats av erfarenheter från det tidigare verksamt-samverkan. Exempelvis står det dokumenterat i den nya överenskommelsen att styrningen av projektet ska vara enkel, varpå man ansett att det är lämpligt att en myndighet har ansvaret för att styra projektet då detta minskar risken för att projektet kör fast samt att en myndighet är förordnad att ha uppdraget. Vidare har man valt att ha få undergrupperingar inom projektet då allt för många grupperingar kan skapa otydlighet avseende beslutsvägarna och grupperingarnas ansvar.

Då det är Skatteverket som har fått regeringens uppdrag att utveckla och förvalta denna tjänst så var det naturligt att de skulle ha huvudansvaret för projektet (även om det troligtvis inte kommer att vara Skatteverkets uppgift att förvalta denna tjänst på sikt). De övriga samverkande myndigheterna har till stor del involverats då man utifrån anslutningsplanerna kunde utläsa att dessa var de av e-delegationsmyndigheterna som skulle ha mest att vinna på denna tjänst. Vidare har denna samverkan varit tydligt förordningsstyrd.

Finansieringen av projektet hade en stor påverkan på utformningen av den nya organisationen då detta var en huvudanledning till att man valde att bryta sig ur verksamt-samverkan och istället involvera ytterligare sju myndigheter i denna samverkan. Till skillnad från tidigare då projektet finansierades via avräkning från verksamt-samverkan så fördelas kostnaderna idag på de sju myndigheterna utifrån lönekostnader och arbetsgivarverksmodellen. Styrgruppens representanter har även röstvärde baserat på dess procentuella finansiering, även om de i första hand strävar efter koncensus.

Utöver finansieringsfrågan var ytterligare en anledning till att styrningen breddades att man dels hade för avsikt att förankra projektet hos fler myndigheter men också för att få in nya synpunkter avseende vad som är viktigt i utvecklingen av tjänsten.

Skapande av gemensamt synsätt

Som i alla samverkansatsningar har det funnits en del skilda åsikter avseende vad som ska göras först osv. men nu finns en samsyn över hur tjänsten ska utvecklas.

Lärdomar från projektet

En erfarenhet som Mina meddelanden tagit med sig från verksamt-samverkan till den nya organisationen är att hålla organisationsstrukturen så enkel som möjligt och därmed undvika att använda sig av allt för många undergrupper då detta kan skapa otydlighet i beslutsvägarna. Vidare har de lärt sig att det kan vara fördelaktigt att en part har huvudansvaret för att styra arbetet då detta minskar risken för att projektet kör fast på grund av för många motstridiga åsikter.

I början av utvecklingsinitiativet gjordes ett grundligt förarbete som bland annat inkluderade djupgående medborgarundersökningar för att undersöka deras behov av tjänsten. Exempelvis lades en webbenkät ut på 6-7 myndigheters hemsidor som undersökte behovet av tjänsten. Detta har visat sig varit fördelaktigt då man tack vare detta har kunnat fokusera på att utveckla tjänster som möter det faktiska behovet.

Något som skulle kunnat förbättras i detta utvecklingsinitiativ är förankringsarbetet då det gått lite trögt med anslutningarna.

Vidare har det noterats att det ibland kan ta lång tid när det krävs förändringar i förordningar vilket kan vara frustrerande.

Finansiering är som i många andra projekt ett tufft område som skapar osäkerhet i arbetet. Detta beror till stor del på att myndigheterna vill ha tydliga besked om vad saker och ting ska kosta samt vad pengarna ska läggas på innan de kan ge klara besked om finan-

siering. Dessa frågor är ofta svåra, om inte omöjliga, att svara exakt på. Med anledning av detta finns det ofta en osäkerhet om huruvida det egentligen finns långsiktig finansiering för projektet eller inte. Detta gäller särskilt för förvaltningsfasen efter att ett projekt avslutats.

Vid den här typen av samverkan kan det vara bra att ha i åtanke att det kan vara utmanande att hantera de privata aktörerna, både avseende regleringsfrågor och affärsmodellsfrågor, då detta inte alltid är något som myndigheterna är vana vid. Exempelvis kan det vara svårt att hitta en balans i kravställningarna.

Slutligen är en erfarenhet från denna samverkan vikten av att ha personliga möten på alla nivåer då nackdelen med video/telefonmöten är att man går miste om de informella diskussioner som ofta uppstår i samband med fysiska möten och som är till stor hjälp för att skapa ett gemensamt synsätt och en förståelse för varandra.

Minpension.se AB

Typ av samverkan	Antal samverkande parter
Samverkan mellan offentliga och privata aktörer	

Bakgrund till samverkan

Samverkande parter

Inom ramen för minpension.se samverkar Pensionsmyndigheten och Statens tjänstepensionsverk (SPV) samt andra pensionsinstitut. Minpension.se drivs av Min pension i Sverige AB som är ett dotterbolag till Svensk Försäkring (försäkringsbolagens branschorganisation i Sverige).

Samverkandets ändamål

Samverkan syftar till att ge användarna en samlad bild av den pension som de har tjänat in och erbjuder även en möjlighet att skapa individuella pensionsprognoser.

Samverkandets juridiska form

Min Pension AB är ett eget aktiebolag vilket innebär att projektet i sig är en egen juridisk person. Samverkan sker genom att parterna genom avtal ansluter sig till Min pension i Sverige AB.

Bakgrund till samverkan

Min Pension i Sverige AB är ett samarbete mellan staten och pensionsbolagen och är ett dotterbolag till Svensk Försäkring. I samband med införandet av det nya pensionssystemet framkom behovet av att kunna erbjuda kostnadsfria prognoser över kommande nivåer för allmän pension och tjänstepension. Gällande samarbetsform ansågs denna samverkan vara en framkomlig väg att tillhandahålla detta.

Organisationen

Styrning av samverkan

Styrning av samverkan görs ifrån styrelsen i Min Pension AB. I styrelsen sitter Svensk Försäkring som ordförande medan Pensionsmyndigheten har två representanter och SPV har en representant. Utöver dessa har även verksamheten tre representanter i styrelsen vilka oftast har rollen som avdelningschef i sin respektive organisation.

Ansvarsfördelning och mandat inom samverkan

Det yttersta ansvaret och ägarskapet för denna samverkan ligger hos representanterna i styrelsen. I detta fall innebär det att för Pensionsmyndigheten och SPV är generaldirektörerna ansvariga, medan det för Svensk Försäkring är verkställande direktör som är ansvarig.

De som sitter i styrelsen har i de flesta fall nödvändigt mandat. Det händer dock att representanterna måste gå tillbaka till respektive verksamhet med frågor då mandat saknas vilket upplevs som besvärligt och tidsödande.

Trots att denna samverkan är ett eget bolag så är bolaget beroende av att de samverkande organisationerna stödjer bolagets utveckling genom att tillsätta resurser och hjälpa till. Ansvaret gentemot kunden ligger dock helt hos bolaget. Om det är något fel i själva produkten så härstammar detta dock oftast från organisationerna varpå detta tas upp med den berörda parten för rättning.

Åtterrapporering och eskalering av avvikelser

Hantering av åtterrapporering och eskalering av avvikelser beror till stor del på storleken på ärendet. Bolaget hanterar mindre fel, exempelvis fel i produkter. Större fel rapporteras och hanteras av styrelsen. Dock sker även en regelbunden och detaljerad åtterrapporering av projektets fortskridande till regeringen.

Förankringsarbete

En stor del av förankringen av projektet har skett genom hotet om lagstiftningskrav samt att de ansvariga konstant poängterat vikten av projektet. Utöver detta har frågan tagits upp via regeringen i samband med möten med företrädarna för de olika organisationerna.

Förankringsarbetet har skett i olika skeden beroende på vad som ska förankras, dock oftast i samband med olika beslutssteg i projektet. Förankring har exempelvis avsett allt från om detta faktiskt var en samverkan som borde satsas på och hur det i så fall skulle fungera och utföras, till olika tekniska och juridiska lösningar eller ekonomiska förhållanden och finansiering.

Möten och dokumentation

Möten inom Min Pension sker främst i form av bolagets styrelsemöten. Utöver detta hålls även bilaterala möten mellan exempelvis Pensionsmyndigheten och de olika aktörerna.

Styrelsemötena består främst av fysiska möten som dokumenteras i protokoll. Utöver de protokoll som förs vid de olika mötena så dokumenteras projektets utveckling i årsredovisningen.

Faktorer som påverkat utformningen av organisationen

Utformningen av organisationen

En anledning till varför det beslutades att använda ett bolag för denna samverkan var att både Svensk Försäkring och den övriga branschen sedan tidigare jobbat med dotterbolag för olika ändamål. Med anledning av detta kände Svensk Försäkring sig bekväma med denna typ av organisationsform och ville därför arbeta på samma sätt med detta projekt. Utöver detta ansågs aktiebolag vara en bra form för den här typen av samverkan då detta är en känd form av samverkan som ansågs ge en stabil nivå av kontroll.

Anledningen till att inte alla parter är delägare i bolaget är att myndigheter inte får äga aktier. På grund av detta var det nödvändigt att ha ett konsortialavtal.

Övriga regelverk som påverkade utformningen var personuppgiftslagen samt lagen om offentlig upphandling.

Vid skapandet av denna samverkan var Riksförsäkringsverket, som då var ansvarig för det *orange kuvertet*, den tyngsta aktören inom området och utgjorde 75 % av marknaden. Det var även den som regeringen pekade på avseende utvecklande av denna produkt. Tack vare detta fanns det en stark och engagerad aktör som dessutom hade backning från regeringen, vilket anses varit en stor fördel för projektet. Tyvärr hämmades utvecklingen av samverkan en aning på grund av konflikter mellan PPM och Försäkringskassan vilket medförde att staten blev en svagare aktör än den annars skulle ha varit.

Skapande av ett gemensamt synsätt

En metod som använts för att skapa ett gemensamt synsätt mellan de samverkande organisationerna var att fusionera Försäkringskassans verksamhet med PPM vilket eliminerade en tidigare åsiktskillnad mellan dessa två parter. Utöver detta har aktörerna arbetat med att ständigt upprepa kundnyttan som en huvudmetod för att skapa ett gemensamt synsätt. Dock anses det i nuläget ändå vara en bit kvar i arbetet för att etablera ett gemensamt synsätt fullt ut.

Lärdomar och råd från Min Pension.se AB

Det tog ett decennium innan kvaliteten nådde den nivå som aktörerna föreställt sig när projektet påbörjades vilken ses som ett misslyckande. Dock nådde denna samverkan slutligen i mål. Det anses möjligt att denna utveckling gått snabbare om en lagstiftning införts istället. Dock är det troligt att resultatet då blivit sämre i slutändan.

En stor framgångsfaktor till att projektet blev lyckat anses vara att rätt person rekryterades för att leda arbetet. Utöver detta har det hela tiden funnits ett solklart och enkelt förklarat syfte och behov av tjänsten. Vidare har det hela tiden funnits ett starkt stöd från regeringen vilket har varit viktigt för arbetet och resultatet. Att en myndighet var beredd att finansiera och dra igång arbetet anses även ha varit en framgångsfaktor.

Tyvärr har det funnits ett starkt motstånd till denna samverkan vilket har medfört att utvecklingen gått långsamt. Det hade varit önskvärt att de offentliga aktörerna redan vid uppstart av samverkan blivit organiserade och att regeringen maximerat trycket på dessa att vara föredömen. Ett problem har varit att de olika offentliga aktörerna i nuläget hanteras från olika departement vilket har försvårat samordningen. Detta kunde troligtvis ha underlättats genom ökad samordning från regeringskansliet.

Servicekontoren

Typ av samverkan	Antal samverkande parter
Samverkan mellan myndigheter	4

Bakgrund till samverkan

Samverkande parter

I september 2007 ingick Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket en överenskommelse om att utveckla det personliga mötet med medborgarna/kunderna. Utifrån denna överenskommelse har samverkan utvecklats till att omfatta Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket som deltar i servicesamverkan vid servicekontor runt om i Sverige, ofta i lokal-samverkan med Arbetsförmedlingen. Det är Skatteverket och Försäkringskassan som agerar som Servicekontorens två huvudmän.

Samverkandets ändamål

Samverkan syftar till att säkerställa god och tillgänglig service över hela landet. Vidare syftar samverkan till att utveckla myndigheternas personliga möte med medborgarna.

Samverkandets juridiska form

Samverkan mellan de deltagande myndigheterna sker enligt lagen (2004:543) om samtjänst vid medborgarkontor. De deltagande myndigheterna får utföra arbetsuppgifter för varandra som innebär myndighetsutövning och som framgår av förordningen (2009:315) om samtjänst vid medborgarkontor samt vissa andra arbetsuppgifter som specificeras i avtalen.

Bakgrund till samverkan

Samverkan har sitt ursprung i det så kallade VISAM-projektet (VI som SAMverkar) där Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket bedrev försöksverksamhet. Positiva erfarenheter från detta projekt och regeringens strävan att öka samverkan mellan myndigheter ledde fram till överenskommelsen att arbeta tillsammans för att göra kontakten mellan medborgare och myndighet enklare och mer kostnadseffektivt.

Myndigheterna erbjuder sina egna tjänster via elektroniska hjälpmedel, men det finns en vetskap om att detta inte alltid är tillräckligt. Servicekontoren ses som ett led i att kunna erbjuda medborgarna en bättre upplevelse i kontakten med det offentliga genom ett förbättrat samarbete mellan de olika myndigheterna.

Organisationen

Styrning av samverkan

Högst upp i organisationen sitter den nationella ledningsgruppen för servicekontoren som beslutar om budget, verksamhetsplanering och strategiska frågor. Denna består av GD eller motsvarande från Skatteverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen.

Under den nationella ledningsgruppen sitter ledningsgruppen som ansvarar för de mer operativa frågorna om samverkan. I denna finns representanter från samma organisationer/myndigheter som ovan men i detta fall består representanterna främst av verksamhetschefer, områdeschefer eller liknande. Anledningen till att de representerade rollerna skiljer sig åt i denna grupp beror på att de olika interna organisationsstrukturerna hos de samverkande organisationerna skiljer sig åt.

Till ledningsgruppen finns ett kansli som fungerar som förberedande organ. Detta är ett virtuellt kansli där Skatteverket, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten deltar.

Vid sidan av styrningsorganisationen finns samverkangrupper inom ekonomi, HR, juridik, säkerhet, it och kommunikation. Regionalt och lokalt finns även samverkangrupper kring operativa frågor.

De olika ledningsgrupperna fattar inriktningsbeslut medan formella beslut fattas inom respektive myndighet.

Ansvarsfördelning och mandat inom samverkan

Ägarskapet och det yttersta ansvaret för denna samverkan ligger hos GD hos de olika organisationerna. Skatteverket och Försäkringskassan har det operativa ansvaret för verksamheten i servicekontoren.

Berörd chef på Försäkringskassan alternativt berörd chef på Skatteverket ansvarar för den verksamhet som bedrivs på det/de servicekontor han/hon är chef över.

Det är viktigt att representanterna i de olika konstellationerna har mandat avseende de frågor som hanteras. Utan mandat måste frågorna stämmas av och tidsdräkten blir för lång.

Varje organisation ansvarar för att sina egna relationer med personalorganisationerna. Dock bjuds personalorganisationerna in till nationella ledningsgruppen 1–2 ggr/år.

Möten och dokumentation

Möten inom denna samverkan sker på många olika sätt, både fysiskt och virtuellt, beroende på de olika situationerna. I vissa un-

dantagsfall har det till och med förekommit att beslut tagits per capsulam.

Dokumentation av dessa möten sker främst i form av minnesanteckningar från möten som sprids i organisationen via den gemensamma projektplatsen. I dessa anteckningar noteras noggrant om det fattats inriktningsbeslut.

Faktorer som påverkat utformningen av organisationen

Utformningen av organisationen

Den nuvarande organisationen skapades i samband med omvandlingen från projekt till förvaltning varpå det som fungerat bra och dåligt under projektets gång fungerade som utgångspunkt för valet av organisationsform.

I den tidiga utformningen av organisationen uppstod det en otydlighet avseende vem som egentligen skulle fatta beslut i olika frågor, exempelvis när styrgruppen respektive den operativa gruppen skulle fatta beslut om frågor. För att hantera detta skapades de olika konstellationer som finns idag vilket underlättade detta problem. Det finns visserligen fortfarande en viss gråzon med utrymme för ytterligare förtydligande av detta.

Något som även haft stor påverkan på organisationen är att det funnits många eldsjälar inom samverkan som varit drivande. På så sätt upptäckts hela tiden nya saker som kan förbättras.

Skapande av ett gemensamt synsätt

Redan i början av projektet då konceptet togs fram var aktörerna överens om vad konceptet och syftet var med denna samverkan. Dock har det uppstått en del kulturkrockar (vilket är naturligt vid samverkan). Det mest effektiva sättet att förebygga dessa har dock varit att upprätthålla en god kommunikation med varandra samt att visa förståelse för parternas olikheter samt att försöka kompromissa och hitta sätt för att hantera dessa olikheter.

Lärdomar och råd från Servicekontoren

Om det redan från början funnits en tydligare beskrivning av uppdrag, förväntningar, och vem som ger order till de olika samarbetsgrupperna så skulle detta ha underlättat arbetet. I detta fall har det exempelvis varit olika "rang" mellan de som deltar i ledningsgruppen och de som deltar i samarbetsgruppen vilket orsakat problem vid ordergivning. Detta problem skulle eventuellt kunna hanteras genom ett bättre samarbete mellan ledningsgruppen och samarbetsgruppen.

Trafiklab

Typ av samverkan	Antal samverkande parter
Samverkan mellan offentliga och privata aktörer	4 varav Samtrafiken företräder 37 trafikföretag

Bakgrund till samverken

Samverkande parter

Trafiklab är en samverkan mellan Samtrafiken, som fungerar som samverkande organ, och Trafikförvaltningen i Stockholm, Trafikverket samt Östgötatrafiken som är betalande parter för administrationen av tjänsten. Utöver dessa tillkommer även ett antal tredjepartsutvecklare samt parter som tillhandahåller data.

Samverkandets ändamål

Syftet med Trafiklab är att tillhandahålla trafikinformation via APIer så att tredjepartsutvecklare som identifierat ett behov på marknaden och är intresserade av att utveckla en tjänst för att möta detta behov kan ta del av denna information. På detta sätt kan man enklare skapa en behovsstyrd utveckling av trafikinformationstjänster.

Samverkandets juridiska form

Trafiklab bygger på konkurrensneutrala kundavtal mellan de olika parterna.

Bakgrund till samverkan

Trafiklab är en del av informationssamverkan inom Samtrafiken. Samtrafiken är ett förvaltningsbolag som levererar IT-tjänster inom kollektivtrafikbranschen. Bolaget har ett grundavtal med sina kunder (ca 50 företag) om att samverka avseende exempelvis planering, information och biljetter inom kollektivtrafiken. Trafiklab uppkom som ett resultat av att Samtrafiken fått i uppdrag av Transportstyrelsen att samla ihop all trafikinformation samt att tillgängliggöra informationen varpå idén om Trafiklab uppkom som ett verktyg för att tillgängliggöra data.

Organisationen

Styrning av samverkan

Under utvecklingen av Trafiklab styrdes denna samverkan som ett projekt med styrgrupp och projektgrupp med representanter från de samverkande parterna. Tjänsten har nu övergått till förvaltning och är idag en del av Samtrafikens linjeorganisation och ägs av en tjänsteansvarig/produktchef inom Samtrafiken.

Samtrafiken har dock ett nära samarbete med de betalande parterna och en stor del av utveckling etc. initieras därför i olika typer av förvaltningsforum/förvaltningsråd.

Utöver förvaltningsråden arbetar man även tillsammans med Victoriainstitutet, Vinnova och andra forskningsprojekt som bidrar med till finansiering till en del av forsknings- och utvecklingsprojekten. Vidare samarbetar man med tredjepartsutvecklare för att utveckla olika tjänster.

Ansvarsfördelning och mandat inom samverkan

Marknadssidan på Samtrafiken, som består av försäljning och marknad, har ansvar för affärerna, kundrelationerna och affärsmodellen och utvecklingen av tjänsten. Dock eftersom nästan hälften av kostnaderna för denna tjänst går till teknisk förvaltning av tjänsten så ligger ansvaret för detta på avdelningen för förvaltning och utveckling. Vidare är Samtrafiken affärs- och kundansvarig för tjänsten.

De som deltar i förvaltningsråden har mandat att ta beslut avseende utveckling, inriktning och prioritering av lösningar eller aktiviteter. Dock måste frågor avseende pengar och resurseskalering tas vidare till respektive organisation för beslut. Detta har dock inte upplevts som något problem, mycket tack vare att detta projekt har varit högt prioriterat hos de olika parterna.

Åtterrapporering och eskalering av avvikelser

Åtterrapporering och eskalering av avvikelser görs till största del i förvaltningsforumen som fungerar som ett förvaltningsråd där det beslutas om åtgärdsplaner och ansvarsfördelning.

Förankringsarbete

Alla som deltar i de olika forumen har ett ansvar att ta med sig information till sina respektive organisationer och där informera om tjänsten samt säkerställa att de har nödvändigt mandat.

Det som har varit i störst behov av förankring är de olika tekniksystemen avseende säkerställande av att tekniken matchar med parternas egna it-system och it-strategier. Detta anses ha varit den största utmaningen i förankringsarbetet.

Möten och dokumentation

Möten sker i förvaltningsforumen och sker i princip alltid genom fysiska möten.

All dokumentation sker löpande på en gemensam projektplats/wiki.

Utöver detta görs uppföljningar mot verksamhetsplanen och affärsplanen då Trafiklab ingår i den ordinarie verksamheten.

Vad påverkade utformningen av organisationen?

Utformningen av organisationen

Det som främst påverkat utformningen av organisationen är Samtrafikens uppdrag avseende insamling och tillhandahållande av trafikinformation och själva syftet med Trafiklab. Till stor del utgick man från vad man ville åstadkomma och vad som behövdes för att uppnå detta.

Organisationen har inte påverkats av regelverk till någon stor utsträckning främst tack vare att ägarstrukturen för Samtrafiken (som ägs av ett antal offentliga och privata aktörer) vilket medför att de inte behöver upphandla. Samtrafikens kunder skulle dock vara tvungna att upphandla om det inte vore för partavtalen där ramverket anger att de inte behöver upphandla dessa tjänster. På så sätt har man kunnat lösa eventuella problem med många regelverk genom att upprätta ett ramavtal.

Indirekt har de olika parternas styrkor och svagheter bidragit till organisationens utformning då man valt att utgå ifrån den kompetens som fanns hos de olika parterna.

Då Trafikförvaltningen i Stockholm var en stor part som varit mycket drivande i arbetet och som kommit långt i arbetet med öppna data så påverkade deras behov och kravbild till stor del påverkat syftet och inriktningen av utvecklingen av tjänsten. Detta har dock inte haft någon direkt påverkan på utformningen av själva organisationen. Däremot har det faktum att de varit så drivande och sett nyttan i tjänsten haft en positiv påverkan på hur fort tjänsten utvecklats då de bidragit mycket med kompetens, resurser och motivation.

Finansieringen har till viss del påverkat utformningen av organisationen då det är flera olika typer av parter (kunder men även bidragsgivare) som finansierat utvecklingen. Alla dessa parter ska ha rätt till en åsikt avseende utvecklingen. Detta anses dock ha haft en positiv påverkan på projektet då det bidrar till att flera olika synsätt får sätta sin prägel på tjänsten.

Skapande av gemensamt synsätt

Under utvecklingen av Trafiklab har man inte arbetat aktivt med skapande av ett gemensamt synsätt mellan de olika parterna. Idag försöker man dock överföra synsättet och arbetsättet avseende att dela öppna data till andra kunder. Detta är dock en stor utmaning då mognaden avseende arbetet med öppna data skiljer sig mycket mellan olika organisationer, främst eftersom det finns en rädsla avseende hur mycket information man vill sprida.

Lärdomar från projektet

Det som fungerat bra i denna samverkan är att man utvecklat tjänsten tillsammans med kunden och därför har kunnat styra utvecklingen utifrån kundbehovet. Dock är det viktigt att ha en uttalad ägare som har ansvar för driften av tjänsten under förvaltningsfasen.

Till detta är det även viktigt att det görs en klar och tydlig överlämning när tjänsten ska övergå från projekt till förvaltning vilket är något som många ofta missar. Det är då viktigt att det finns en tydlig mottagarorganisation som ansvarar för driften.

Något som också fungerat bra är att man under utvecklandet av Trafiklab vågat göra avgränsningar och därmed utvecklat tjänsten i flera steg istället för att göra allt på en gång.

Något som däremot skulle kunna ha gjorts annorlunda är att mer arbete kunde ha lagts på uppföljning och förankring av tjänsten, exempelvis genom att skapa en större förståelse för tjänsten hos fler kunder. Detta kunde ha gjort att man fått med sig fler parter från början vilket kunde ha resulterat i att man kunde ha kommit längre med tjänsten än man gjort i nuläget.

Väl fungerande kommunikation är ytterligare en faktor som anses vara viktig, speciellt i den här typen av samverkan som involverar många visionärer med starka åsikter och drivkrafter som i många fall kan skilja sig åt. Trafiklab har till stor del hanterat kommunikationen med tredjepartsutvecklare genom forum samt kommunikation via hemsidan där man försöker kommunicera med utvecklarna på mottagarens villkor.

Vidare poängteras vikten av att ha bra kontroll på pengarna. Ett exempel på detta är att inte fastna i de fasta kostnaderna för exempelvis it-systemen utan att även vara medveten om hur mycket intern tid det egentligen tar att utveckla den här typen av tjänster.

Verksamt.se

Typ av samverkan	Antal samverkande parter
Samverkan mellan myndigheter	7

Bakgrund till samverkan

Samverkande parter

Inom ramen för Myndighetssamarbetet Starta och driva företag samarbetar Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket med att driva och utveckla verksamt.se.

Följande myndigheter samverkar inom ramen för Myndighetssamarbetet Starta och driva företag:

- Bolagsverket
- Tillväxtverket
- Skatteverket
- Arbetsförmedlingen
- Försäkringskassan
- Tullverket
- PRV

Som associerad part till myndighetssamarbetet ingår även::

- Jordbruksverket
- Lantmäteriet
- SCB
- Pensionsmyndigheten

Samverkandets ändamål

Samverkan runt verksamt.se syftar till att samla information och e-tjänster för att starta och driva företag med utgångspunkt i företagarnas behov i stället för ur respektive myndighets perspektiv. Sajten har som mål att förenkla för företagare vad gäller bland annat hanteringen av regler och kontakten med myndigheter. Verksamt.se ska också förenkla genom att vägleda till myndigheter och andra offentligt finansierade aktörer som tillhandahåller information, finansiering och rådgivning.

Verksamt.se utgör också den svenska kontaktpunkten (Point of Single Contact) i det europeiska systemet med kontaktpunkter för företagare som skapats genom implementeringen av tjänstedirektivet.

Samverkandets juridiska form

Bolagsverket har ansvaret för drift och förstainivåsupport gällande teknik och sakfrågor. Tillväxtverket har ansvar för innehållet och

webbredaktionen på verksamt.se. Respektive myndighet ansvarar för sina e-tjänster samt andra- och tredjenivåsupport. Gällande redaktionell support är Tillväxtverket genom avtal underleverantör till Bolagsverket. Detsamma gäller för den andra- och tredjenivåsupport som Skatteverket och Tillväxtverket står för. På så sätt utgör Bolagsverket värdmyndighet för verksamt.se.

Bakgrund till samverkan

Verksamt.se är en del i arbetet att främja och förenkla företagande samt en av de åtgärder Sverige vidtagit för att implementera tjänstedirektivet.

Organisationen

Styrning av samverkan

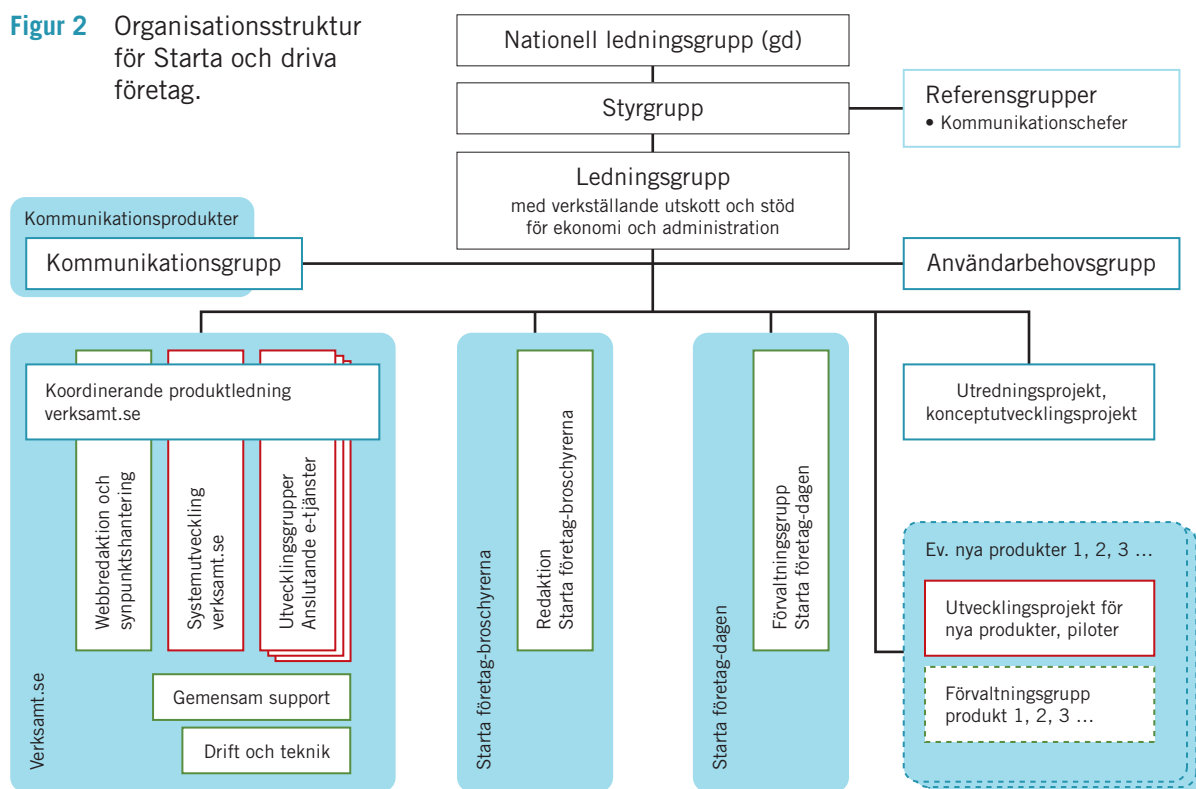
Under den första utvecklingstiden av verksamt.se bestod samverkan av ett program med olika projekt inom programmet. I takt med att utvecklingen övergått i förvaltning har olika delar förvaltningslagts på de olika myndigheterna. Det gäller till exempel drift och support.

Projektet var initierat av medarbetare på myndigheterna vilket innebar att GD-gruppen tog emot förslag och användes för förankring och beslut av större strategisk karaktär. Parallellt med utvecklingen av verksamt.se löpte en annan medarbetarinitierad insats med information till företagare som levererades i andra kanaler. Efter några år när verksamt.se utvecklats och lanserats beslutade man att slå ihop de olika projekten till en gemensam struktur med en gemensam styrgrupp. En anledning till det var att man ville effektivisera styrning och främja samordningen. I den senare samverkan fanns inte en styrgrupp med i styrmodellen vilket gjorde att det var svårt att få nödvändig förankring i verksamheten på alla nivåer.

Efter sammanslagningen var grupperna under ledningsgruppen indelade efter kompetens (teknik, kommunikation, redaktion etc.). Detta upplägg fungerade dock inte optimalt, och innebär bland annat för många och långa möten. Med anledning av detta arbetades istället en ny organisationsstruktur fram. Det resulterade i den nya organisationen (se Figur 2) som istället är indelad efter de olika produkterna i samverkan. För att hålla ihop de större produkterna så att de ger en bra kundupplevelse totalt sett har dessa även en egen produktledning.

Utöver de olika produktgrupperingarna finns det även ett antal utredningsgrupper som styrs av ledningsgruppen. Dessa har alltid kopplingar till de olika produkterna men ligger som egna utredningar utanför själva produktgruppen.

Figur 2 Organisationsstruktur för Starta och driva företag.



Ansvarsfördelning och mandat inom samverkan

Ordförande i den nationella ledningsgruppen är GD från en av de drivande myndigheterna. I styrgruppen sitter personer som arbetar på verksamhetsnivå i sina egna organisationer. Denna styrgrupp representeras även på de nationella ledningsgruppsmötena. I ledningsgruppen sitter personer som ska ha mandat för att kunna besluta om de frågor som ligger inom ramen för beslutad VP, ex. bemanning.

Alla som sitter på någon typ av beslutande roll har sitt direktiv med mandat och budget kopplat till detta. Allt detta finns tydligt beskrivet i styrmodellen för Starta och driva företag.

Det bör noteras att ingen myndighet har veto eller kan styra över någon annan myndighet. I de tre översta ledningsskikten tas beslut i konsensus. Gruppledare och projektledare i övrigt har mandat att ta beslut inom ramen för direktiv och projektplan, med undantag i de frågor som kan påverka en annan myndighet negativt då detta ska förankras eller lyftas till ledningsnivå.

Återrapportering och eskalering av avvikelser

Alla projekt administreras på den gemensamma projektplatsen för att alla de olika myndigheternas arbete ska kunna koordineras.

Varje projekt och arbetsgrupp skriver statusrapporter som ska läggas upp på projektplatsen varje månad. I ledningsgruppen finns sedan kontaktpersoner för varje produkt som löpande fångar upp avvikelser och behov av förändringar.

Varje nivå i styrmodellen rapporterar till närmast övre nivå. Återrapportering sker vanligen i samband med planerade möten, men kan även ske vid behov mellan mötena. För vissa specifika frågor kan föredragningar m.m. göras i samband med rapporteringen, den görs av den som är väl insatt i den specifika fråga som behandlas och som därmed är bäst lämpad.

Förankringsarbete

Arbetet i samverkan sker enligt en dokumenterad och kommunicerad årscykel.

Styrguppen ska alltid ha möjlighet att förankra arbetet i ledningen hos respektive myndighet. Utöver detta ska arbetet även förankras med linjen på varje myndighet när det finns behov av det (ex. kommunikationschef och it-chef). Det anses mycket viktigt att förankra både uppåt och nedåt i verksamheterna. I nuläget skiljer detta sig dock åt i de olika parterna då de varit delaktig i projektet olika länge. Med anledning av detta kommer det att bli ett större fokus på intern förankring framöver.

Möten och dokumentation

Nationella ledningsgruppen sammankallas två gånger per år. Styrguppen sammanträder 4-5 gånger per år. Ledningsgruppen har möte en gång i månaden med deltagande från alla myndigheter. Inom ledningsgruppen finns även ett arbetsutskott som är mer operativa som har möten en gång i veckan. Utöver detta har de olika utvecklings- och förvaltningsgrupperna egna möten efter behov.

Faktorer som påverkat utformningen av organisationen

Utformningen av organisationen

Fördelning av arbete har hittills gjorts utifrån behov och kompetens. Med andra ord har uppgifter eller ansvar i den mån det varit möjligt fördelats på den part som haft tillgänglig kompetens och tidigare erfarenhet av den typen av uppgifter.

Arbetsfördelningen har även till stor del styrts utifrån vart engagemanget för arbetet legat. Detta har medfört att man i många fall valt att knyta an eldsjälar och kompetens snarare än att fördela arbete utifrån myndighet.

För att undvika att någon av myndigheterna ska bli för tongivande vid utformning av organisationen har gemensamma utskott alltid använts vid större förändring i organisation. Utskottens arbete förankras sedan med de olika myndigheterna.

Skapande av ett gemensamt synsätt

För att skapa ett gemensamt synsätt har aktörerna inom denna samverkan arbetat för att försöka skapa en känsla av delägarskap. Ett exempel på detta är hur gruppleddare ibland har roterat mellan de olika grupperna samt mellan olika myndigheter i försök att skapa en gemenskap mellan projekten.

Utöver detta har det hela tiden arbetats med en tydlig målbild avseende vad det huvudsakliga syftet är med denna samverkan och vad den ska inkludera. Syftet med detta är att ge en tydlig riktning för arbetet.

Som är naturligt vid samverkan så har det även i denna samverkan funnits ett visst stuprörstänk i arbetet där deltagarna har på sig "glasögonen" för sin egen myndighet istället för att se på arbetet utifrån ett samverkansperspektiv och målgruppsperspektiv. I dessa fall är risken stor att man inte ser den gemensamma nyttan som samverkan medför utan istället vill prioritera det som medför direkt nytta för den egna organisationen. Detta är dock en pågående kulturförändring som arbetas med kontinuerligt. I den senaste organisationen infördes även en "Användarbehovsgrupp" som särskilt ska arbeta med att säkra att företagarnas behov styr innehållet i produkterna och arbetet.

Lärdomar och råd från Verksamt.se

Något som fungerat mycket bra i denna samverkan är hur organisationen till stor del fått växa fram organiskt utifrån verksamheten och dess behov. På så sätt har det hela tiden funnits en grundlogik i utformandet men med ett kontinuerligt arbete för att hitta nya anpassningsbara organisationsformer. Eftersom förutsättningarna hela tiden förändras ställs det krav på att även organisationen måste vara flexibel och kunna förändras vilket är viktigt att ha i åtanke.

Vidare har det även upplevts fungera bra med en organisationsstruktur som är uppdelad utifrån de olika produkterna där respektive produkt har sitt eget ansvarande team. Det gör att det blir enklare för fler aktörer att kunna ansluta till samverkan även om man bara vill delta i någon eller några av produkterna.

Ytterligare framgångsfaktorer anses ha varit att det funnits en öppenhet och prestigelöshet i arbetet som genomsyrat hela samverkan. Tack vare detta försöker de olika aktörerna hjälpa varandra att lösa problem både mellan myndigheterna och mellan produkt-

grupperna. Det bör dock noteras att det inte alltid varit på detta vis utan detta är något som arbetats fram. Vidare har man inom denna samverkan varit duktig på att fånga upp drivna eldsjälar och skapa effektiva och motiverade arbetsgrupper där dessa eldsjälar ingår. Detta har skapat en växelverkan där eldsjälarna kunnat fånga upp linjeverksamheterna vilket skapat en långsiktig hållbarhet för samverkan samt en balans i utrymme för eldsjälarnas i kreativitet och mer kameral, byråkratisk styrning.

Informationsspridningen mellan de olika delarna i samverkan är en utmaning och den månadsvisa statusrapportering som alla grupper gör har fungerat mycket bra för det ändamålet. Alla kan ta del av varandras rapporter.

Men framför allt har det här funnits en mycket stark förankring i målgruppen och utvecklingen har från början haft ett tydligt kundfokus. En lärdom är att man inte ska underskatta att det är en utmaning att vända på perspektiven och utgå från kunden.

Vindlov

Typ av samverkan	Antal samverkande parter
Samverkan mellan myndigheter	20

Bakgrund till samverkan

Samverkande parter

Vindlov.se är ett samarbete mellan 20 offentliga myndigheter och organisationer där Energimyndigheten står som samordnande myndighet. De samverkande myndigheterna är Arbetsmiljöverket, Elsäkerhetsverket, Forsvarsmakten, Naturvårdsverket, Sametinget, SMHI, Trafikverket, Transportstyrelsen, Svenska Kraftnät, Sjöfartsverket, PTS, Lantmäteriet, Energimarknadsinspektionen, Boverket, Energimyndigheten, Länsstyrelserna, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och SGU i samarbete med Sveriges kommuner och Landsting (SKL).

Samverkandets ändamål

Vindlov.se har bildats på uppdrag av regeringen. Syftet med webbplatsen är att ta ett helhetsgrepp på tillståndprocessen för vindkraftverk. Här kan en privatperson som är intresserad av att sätta upp ett mindre vindkraftverk hemma på gården eller ett företag som vill anlägga en hel vindkraftpark till havs få information om hur tillståndprocessen ser ut och vad man bör tänka på i olika faser i processen. Även handläggare kan ha nytta av informationen som nu finns samlad på ett och samma ställe. Webbplatsen fungerar även som kontaktverktyg till alla myndigheternas vindkraftshandläggare och kan användas för att rätta upp och lämna in tillståndshandlingar för en tillståndsansökan för vindkraft (e-tjänst i vindbrukskollen) samt följer upp processens fortgång.

Samverkandets juridiska form

Denna samverkan kan beskrivas som ett projekt med nätverkskaraktär.

Bakgrund till samverkan

Webbplatsen utvecklades ifrån ett uppdrag i regleringsbrev från Näringsdepartementet 2008 att ta fram en webbaserad handbok om tillstånd och vindkraft.

Organisationen

Styrning av samverkan

I samband med att Energimyndighetens projekt Vindlov.se har vuxit ihop med projektet Vindbrukskollen (webbaserad karta,

vindkraftregistret och e-tjänst) hos Länsstyrelsen i Västra Götaland så har en gemensam styrgrupp kommit igång. I denna styrgrupp sitter representanter från de olika projektägarna. I styrgruppen sitter totalt 6 personer tillhörande Energimyndigheten och Länsstyrelsen i Västra Götaland. Från respektive verksamhet finns en linjechef från enhetsnivå, en linjechef för kommunikation och en linjechef för it-resurser.

Det praktiska arbetet sker på nivåerna under linjecheferna och styrs av projektledarna som del i samverksamheten som utformar kravspecifikationer som sedan skickas vidare till styrgruppen för beslut.

I nuläget finns inga övriga formella grupperingar utöver styrgruppen. Det finns dock en större sorts redaktörsgrupp (ca 50 personer men kraftigt varierande) bestående av handläggare och/eller kommunikatörer från respektive verksamhet som bistår med information. I samband med att antalet parter har vuxit har detta dock blivit för komplicerat och det håller på att ses över om istället redaktörskapet kan koncentreras till en grupp av kommunikatörer vars enda uppgift är att arbeta med att hantera informationen i tjänsten.

Ansvarsfördelning och mandat inom samverkan

Idag är Vindlov.se en episerver som ligger hos Energimyndigheten som har ett regeringsuppdrag att utveckla denna tjänst. Länsstyrelsen i Västra Götaland driver projektet Vindbrukskollen som finansieras av Energimyndigheten under Vindlov.se där projektet är webbplatsens karta. Projektet har därför i nuläget två projektledare, en från vardera parten.

Energimyndigheten arbetar på regeringsuppdrag, där Länsstyrelsen Västra Götalands aktivitet Vindbrukskollen är ett externt underuppdrag finansierat av Energimyndigheten. Utöver Energimyndigheten och Länsstyrelsen i Västra Götaland finns övriga myndigheter med som bistånd och av god vilja men utan regeringsuppdrag. Dessa övriga aktörer har dock inget mandat i projektet. För dessa finns det en dokumenterad projektmodell med en tillhörande projektmall. I denna finns en tydlig uppdragsbeskrivning där respektive roll har tydligt klargjorts från projektledarens sida.

Huvudansvaret för projektet ligger hos Energimyndighetens enhetschef medan det operativa ansvaret ligger hos projektledaren.

Återrapportering och eskalering av avvikelser

Återrapportering och eskalering av avvikelser har tidigare skett internt till verksamhets-, kommunikations-, och it-chefen samt högre ledning där det anses nödvändigt. På senare tid sköts detta dock via projektets styrgrupp.

Förankringsarbete

Förankringsarbetet har varit en nyckelfråga i denna samverkan då det har varit vanligt att man mött internt motstånd till projektet från den egna myndigheten. På grund av detta tog det lång tid att få uppdraget förankrat internt och att få det prioriterat och förstått.

Några olika metoder har använts kontinuerligt för att förankra projektet. Till en början skedde all förankring externt via redaktörsgruppen och regelbundna redaktörsträffar som förankrade arbetet mot sina respektive chefer och enhetsgrupper. Utöver detta har några få road shows gjorts med öppna möten hos de olika aktörerna där alla har varit inbjudna att delta. Vidare har det skickats ut flera GD-brev där man bett alla att ställa upp och samarbeta.

Ett visionsarbete på medellång sikt har startats som också ska inkludera rekommendationer om hur verktyget Vindlov.se (inkl. Vindbrukskollen som webbkarta) kan bli formellt obligatorisk.

Möten och dokumentation

Projektgruppen träffas fysiskt varje vecka alternativt i telefonmöten och efter behov samt i grupper knutna till en specifik aktivitet.

Redaktionsmöten hålls fysiskt på någon av de olika myndigheterna (roterar).

Styrgruppsmöten sker oftast över telefon men de träffas även fysiskt någon gång ibland.

De flesta möten dokumenteras med hjälp av minnesanteckningar. Utöver detta dokumenteras beslut och godkännanden i protokoll.

Utvecklingen av projektet rapporteras till näringsdepartementet efter behov men minst en gång per år i avrapportering för årets regeringsuppdrag. Utöver detta görs en årlig rapportering till Internationella Energiagenturen som del i Energimyndighetens rapportering.

Dock dokumenteras i nuläget inga regelbundna rapporter av projektets utveckling.

Faktorer som påverkat utformningen av organisationen

Utformningen av organisationen

För nya företeelser av det här slaget har det egentligen inte funnits något regelverk att förhålla sig till och som kunnat påverka utformningen av organisationen. Snarare har utformningen påverkats av avsaknaden av regelverk samt den interna linjeorganisationen.

Den stora begränsningen i utformningen har legat i hur den formella uppbindningen av de övriga myndigheterna ska se ut och skötas. I detta fall har det varit så många myndigheter som samverkat, vilket är ovanligt och vilket gjort det svårt att få kommunikation och transparens att fungera väl. Med webbkartan Vindbrukskollen har det även kommit till en roll och ansvar för varje vindkraftsprojektör, kommun och länsstyrelse genom att de ska lägga upp sitt projekt där, skicka in det som handling och registrera status i tillståndprocessen.

Då Vindlov.se i sig är ett initiativ och uppdrag från Energimyndigheten så har det blivit naturligt att de är drivande av projektet. Detta gäller även nu när det finns en gemensam styrgrupp där även andra aktörer ingår.

Vidare har utformningen påverkats av att endast Energimyndigheten och Länsstyrelsen i Västra Götaland har fått direkt uppdrag och anslag för uppdraget vilket innebär att övriga aktörer måste täcka eventuella resurser som samverkan medför på egen hand samt utan formellt uppdrag och därför inte kan bidra på samma sätt.

Skapande av ett gemensamt synsätt

Initialt hölls uppstartsmöten för att undersöka behovet av tjänsten. Utifrån detta skapades en tjänst som fungerade som en plats för all information. Allt eftersom tjänsten vuxit har ytterligare aktörer kopplats till tjänsten för att de kan bidra med något ytterligare. För att hantera detta har projektledarna arbetat intensivt tillsammans för att skapa ett gemensamt synsätt och hela tiden vara tydliga med vad syftet med tjänsten är. Vidare har projektledarna varit tydliga med att detta inte är Energimyndighetens projekt som sådant utan en informationsplattform för alla frågor kring vindkraft och tillstånd för alla där ingen aktör ska vara synligare än någon annan.

Lärdomar och råd från Vindlov

Under arbetets gång har det visat sig att det är viktigt med en gemensam styrgrupp. I denna bör det finnas en representant från varje myndighet som representerar resursägarna (kommunikation, it och verksamhet i Vindlovs fall). Eftersom det är så många aktörer har det dock inte varit möjligt med en sådan styrgrupp som i dagsläget enbart består av två aktörer (Länsstyrelsen Västra Götaland och Energimyndigheten). Utöver detta bör det finnas en projektgrupp. Det är också mycket viktigt att det finns tydligt beskrivet och kommunicerat vad styrgruppens roll är, dvs. att lobba för projektet i den egna verksamheten samt ta överordnade strategiska beslut och bereda för dessa.

Ytterligare en lärdom från denna samverkan är vikten av att hålla ihop verksamhetsled, kommunikationsled och it-led. På så sätt skapas en gemensam vision och mål med projektet och de utarbetar kravspecifikationer har också en förståelse för målet med projektet.

Vidare har man lärt sig att vid sådana här projekt (som ligger konceptmässigt i framkant) kan det vara en risk med att projektet går för fort fram. Det är av yttersta vikt att säkerställa att det finns medhåll från verksamheten och organisationen annars kan detta bli en stor bromskloss för utvecklingen. Samtidigt måste man inse att det är svårt att förankra projektet i för tid eftersom det kan vara svårt att få alla att förstå vad man vill uppnå när konceptet är nytt.

Det hade troligtvis underlättat om man tidigt arbetat mer med uppdragsgivaren med att verkligen förstå syftet och intentionen med uppdraget. Detta har nämligen stor påverkan på hur projektet utformas och organiseras.

Värmlandskommunernas IT

Typ av samverkan	Antal samverkande parter
Samverkan mellan kommuner	16

Bakgrund till samverkan

Samverkande parter

De Samverkande parterna är samtliga 16 kommuner i Värmland.

Samverkandets ändamål

Samverkan har som ändamål att skapa en större tillgänglighet och ett mer enhetligt bemötande gentemot kommunernas invånare. Samverkan ses som ett sätt att hålla nere kostnader för varje enskild kommuns it-drift. Exempelvis sparar kommunerna nästan 2 miljoner kronor på att samverka jämfört med om varje kommun skulle utfört arbetet i egen regi. De samverkande kommunerna strävar även efter att erbjuda kommuninvånarna likartade tjänster, både avseende e-tjänster men även införande av en supportorganisation. Förhoppningen är att detta ska skapa ett större värde av de pengar som investerats i projektet.

Samverkandets juridiska form

Värmlandskommunerna samarbetar genom en gemensam nämnd där Karlstad kommun är värdkommun.

Bakgrund till samverkan

Denna samverkan skapades på eget initiativ av aktörerna då det funnits ett önskemål, från landsting och de flesta kommunerna, att samarbeta inom it-området. Utöver detta fanns ett påtryck från SKL avseende att skapa digitala tjänster för alla kommuner. Då det uppstod ett problem när olika kommunerna önskade samverka men inte fick sälja tjänster till varandra så gjordes en förstudie med syftet att undersöka olika alternativa samverkansformer. Resultatet av förstudien visade att en it-nämnd där olika typer av lösningar dryftades ihop med olika tjänster ansågs vara den mest lämpliga formen för samverkan.

Organisationen

Styrning av samverkan

Styrningen av samverkan sker genom det så kallade e-utvecklingsrådet CeSam Värmland som består av e-tjänstansvariga från respektive kommun. Utöver detta finns ett forum där kommuncheferna träffas en gång i månaden.

Det finns inga direkta undergrupper till nämnden, dock har varje e-tjänstansvarig ett eget lokalt nätverk av utförare på respektive kommun.

Utöver grupperingarna ovan så finns det även en gemensamt anställd it-samordnare i nämnden som sköter all administration relaterat till arbetet. Denna roll är gemensamt finansierad av alla parterna.

Ansvarsfördelning och mandat inom samverkan

Ägarskapet och huvudansvaret för samverkan ligger hos kommunledningen i varje kommun. Ambitionen har varit att det ska ligga hos ordförande hos samtliga kommuner för att säkerställa att alla har samma ansvarsnivå.

De e-tjänstansvariga i CeSam Värmland har väldigt olika mandat vilket innebär att det är vanligt att representanterna måste ta med sig frågorna hem till sin respektive organisation för beslut och förankring. Detta anses ändå ha fungerat bra vilket kan vara ett resultat av att rådet träffas så ofta.

För allt som ska utföras gemensamt av samverkan skrivs ett driftsuppdrag avseende vad som ska göras, vem som är driftsansvarig och hur arbetet ska finansieras. Detta driftsuppdrag klubbas i nämnden och en kommun tar ansvar för att utföra uppdraget i enlighet med driftsuppdraget.

Eftersom Karlstad kommun är den kommun som är störst och dessutom är den som förvaltar it-portalerna så är det oftast de som står för ansvaret gentemot kunden.

Återrapportering och eskalering av avvikelser

Återrapportering och eskalering av avvikelser sker via kommunchefsträffen. Utöver detta åker representanter även runt och deltar på alla kommunstyrelsers möten.

Förankringsarbete

Förankring av arbetet i samverkan sker främst via kommunchefsgruppen. Nämnden sammanträder 4 gånger per år. Dock har det ibland upplevts som problematiskt att få alla att närvara på nämnderna. Detta är en av anledningarna till att representanter åker ut och träffar kommunstyrelserna då detta ger en bredare förankring.

Förankring sker av allt som kostar pengar. Med andra ord är detta ett kontinuerligt arbete då man lärt sig vikten av att stämma av att alla kostnader är förankrade hela vägen.

Möten och dokumentation

CeSam Värmland använder sig av en blandning av fysiska möten och webbmöten. Oftast används dock fysiska möten då detta anses lättare med avseende på diskussioner. Dock görs försök att öka andelen webbmöten då det kan vara svårt för alla att närvara på fysiska möten på grund av de stora geografiska avstånden mellan de olika parterna.

Alla möten dokumenteras i form av minnesanteckningar. Utöver detta läggs även alla presentationer upp på den gemensamma projektplatsen.

Dokumentation och rapportering av det övriga arbetet i verksamheten sker främst i samband med olika möten men även utifrån den processmodell som följs i form av exempelvis tidsplaner och aktivitetsplaner. Organisationen finns även beskriven som ett exempel på samverkan mellan kommuner på SKLs hemsida.

Faktorer som påverkat utformningen av organisationen*Utformningen av organisationen*

Som nämndes ovan så var organisationens utformning till stor del ett resultat av en utredning utförd av jurister som visade att en nämnd vore det mest lämpliga alternativet för den här typen av samverkan på grund av de styrande regelverken. Utformningen av e-utvecklingsrådet inspirerades av CeSam då detta sågs som ett bra sätt att skapa förankring.

Karlstad kommun hade redan innan samverkan arbetat med e-kontor och hade därför erfarenhet av den här typen av arbete. Med anledning av detta samt att de är så betydligt mycket större än de övriga kommunerna så har de varit tvungna att ta ett större ansvar och vara drivande i denna samverkan. Detta innebär att det ofta är de som utför uppdrag och bjuder in de som är intresserade att delta. Alla behöver inte vara med i alla satsningar utan om en kommun är intresserad av den specifika tjänsten så deltar den.

Behovet av förankring, uppföljning och kontroll har till stor del påverkat den starka formaliseringen av organisationen. Detta med anledning av att det anses mycket viktigt att alla har ett gemensamt synsätt avseende arbetet.

Skapande av ett gemensamt synsätt

Som en del av denna samverkan har ett e-kontor skapats som består av tre anställda. Dessa tre är anställda av Karlstad kommun men arbetar åt alla kommuner. Detta e-kontor anses ha haft en stor del i skapandet av ett gemensamt synsätt då det varit viktigt att den bakomliggande processen är densamma för alla kommuner för att alla ska kunna erbjuda samma tjänster. E-kontoret har dock fått

arbeta mycket med denna förankring innan det började fungera väl.

Lärdomar och råd från Värmlandskommunernas IT

Ett misstag som man lärt sig av i denna samverkan var att bristande förankring av arbetet kan orsaka problem. Med anledning av detta kommer man troligtvis att vara ännu noggrannare med förankring i framtiden.

Något som fungerat väl i denna samverkan är användandet av avtal som redan är färdigförhandlade på kommunal nivå ihop med en finansieringsplan som sedan överlämnas till nämnden. Detta innebär att kommunerna betalar för de uppdrag de vill vara med på och även att nämnden inte behöver prioritera mellan olika uppdrag och därför kan förbli opolitisk.

Vidare anses e-kontoret med anställda som arbetar åt alla kommunerna ha fungerat som en grundbult till att denna samverkan fungerat så bra som den gjort. Det har visat sig vara mycket fördelaktigt att ha dedikerade resurser för arbetet då det annars kan bli svårt att styra arbetet (exempelvis när resurserna har övriga uppgifter på sidan av). Konceptet med ett liknande e-kontor är något som den i nuläget görs försök med att överföra även till arbetet e-hälsa.

I nuläget är denna samverkan mycket formaliserad med reglemente och samverkansavtal. Dock har det funnits tillfällen när detta saknats och då har det varit lätt att vissa saker blivit bortglömda. En lärdom av denna samverkan är därför vikten av att få allt bekräftat och formaliserat.

Slutligen poängteras även vikten av att rätt personer med rätt mandat och förankring deltar i de styrande grupperna för att arbetet ska gå så smidigt som möjligt.

E-delegationen

Karlavägen 100, 103 33 Stockholm

Tel: 08-405 10 00

E-post: info@edelegationen.se

www.edelegationen.se



E-delegationen