



Handelshögskolan
VID GÖTEBORGS UNIVERSITET
Institutionen för informatik

2005-06-09

24-timmarsmyndigheten

En fallstudie av Sambruk – en kommunal samverkan

Abstrakt

Internets utveckling har på senare tid varit explosionsartad. Den privata sektorn var snabbast att utnyttja detta för att effektivisera sin verksamhet. Den offentliga sektorn insåg även potentialen att höja servicen till medborgarna och företag samt effektivisera verksamheten, kallat 24-timmarsmyndigheten. Utveckling har dock gått långsamt speciellt inom den kommunala sektorn bland annat på grund av deras varierande verksamheter och små ekonomiska resurser. Ett antal kommuner initierade därför ett samarbete för utvecklingen av kommunala e-tjänster, kallat Sambruk, där nu sju pilotprojekt pågår. Syftet med denna studie var att öka förståelsen för denna samverkan. Fakta inhämtades genom intervjuer, observationer, litteraturstudier och sökning på Internet. Resultatet av studien visade på stora möjligheter men även på vissa hinder.

Nyckelord: 24-timmarsmyndigheten, e-tjänst, affärsmodell, kommunal samverkan, verksamhetsutveckling, verksamhetsbaserad designteori.

Författare: Yukie Adachi
Handledare: Maria Bergenstjerna
Examinator: Mathias Klang
Magisteruppsats, 20 poäng

Innehållsförteckning

1	INTRODUKTION.....	6
1.1	24-TIMMARSMYNDIGHETEN.....	6
1.2	TRÖG UTVECKLING HOS KOMMUNER	7
1.3	SAMBRUK	8
1.4	PROBLEM.....	8
1.5	SYFTE/FRÅGOR	9
1.5.1	Definitioner	9
1.6	AVGRÄNSNINGAR	10
1.7	MÅLGRUPP	10
1.8	TIDIGARE STUDIER.....	10
1.9	DISPOSITION	11
2	24-TIMMARSMYNDIGHETEN.....	11
2.1	BEGREPPET	11
2.1.1	Definition	11
2.1.2	Vilka som omfattas av begreppet	12
2.2	VISIONEN.....	12
2.2.1	Medborgare i centrum.....	12
2.2.2	En sammanhållen e-förvaltning	13
2.3	POTENTIALEN	15
2.3.1	Verksamhetsutveckling med hjälp av IT.....	15
2.3.2	Elektroniska tjänster	15
2.3.3	Framtida utvecklingsmöjligheter	16
3	TEORI.....	16
3.1	LAGAR SOM STYR OFFENTLIG VERKSAMHET.....	16
3.1.1	Kommunallag	16
3.1.2	Förvaltningslag.....	17
3.1.3	Lagen om offentlig upphandling (LOU).....	18
3.1.4	Tryckfrihetsförordning	19
3.1.5	Lag om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk	19
3.2	VERKSAMHETSBASERAD DESIGNTEORI FÖR INFORMATIONSSYSTEMARKITEKTUR	20
3.2.1	Samordnad decentralisering	21
3.2.2	God informationssystemarkitektur	21
3.2.3	Autonomi och samverkan	22
3.2.4	Oberoende mellan IS.....	23
3.2.5	Ansvarsförhållanden	24
4	METOD.....	25
4.1	DATAINSAMLINGSMETOD	26
4.1.1	Djupintervjuer/telefonintervjuer	27
4.1.2	Observation.....	27
4.2	ANALYSMETOD.....	27
4.3	METODKRITIK	28
4.3.1	Validitet.....	28
4.3.2	Reliabilitet.....	29
5	RESULTAT	29
5.1	VERKSAMHETSPERSPEKTIV - SAMBRUK	29
5.1.1	Nuläge	29
5.1.2	Samutveckling	30
5.1.3	Samutnyttjande	36
5.1.4	Samförvaltning	37
5.1.5	Investeringar	39
5.2	INFORMATIONSPERSPEKTIV – ÖPPEN TEKNISK PLATTFORM.....	41
5.2.1	Komponenter.....	41

5.2.2	Gränssytor	42
5.3	SAMMANSTÄLLNING AV MÖJLIGHETER OCH HINDER	43
6	DISKUSSION	44
6.1	VERKSAMHETSPERSPEKTIV - SAMBRUK	45
6.1.1	Samutveckling av kommunala e-tjänster.....	45
6.1.2	Samutnyttjande av kommunala e-tjänster	47
6.1.3	Samförvaltning av kommunala e-tjänster.....	48
6.1.4	Investeringar	49
6.2	INFORMATIONSPERSPEKTIV - ÖPPEN TEKNISK PLATTFORM.....	50
6.2.1	Komponenters utbytbart/utbyggbarhet.....	50
6.2.2	Gränssytor - utformning av sambandsmeddelande	51
6.3	ANSVARSFÖRHÅLLANDEN	51
6.3.1	Sambruks ansvar som en central samordningsfunktion	51
6.3.2	Medlemskommuns ansvar	52
6.3.3	IT-leverantörs ansvar.....	52
7	SLUTSATS	52
7.1	FORTSATT FORSKNING	53
7.1.1	Inre affärsmodell.....	53
7.1.2	Spridning av applikationer genom fri programvara/öppen källkod.....	53
7.1.3	Samfinansieringsmodell.....	53
7.1.4	Systematisk uppföljning.....	53
8	REFERENSER	54
8.1	BÖCKER OCH ARTIKLAR	54
8.2	UPPSATSER INOM ÄMNET 24-TIMMARSMYNDIGHETEN	55
8.3	TIDNINGARTIKLAR.....	56
8.4	WEBBADRESSER	56
BILAGA 1.....	60	
INTERVJUGUIDE	60	
Intervju med projektledaren för Sambruk	60	
Intervju med representanter från Statskontoret.....	60	
Intervju med IT-konsulter.....	60	
Intervju med IT-leverantör	61	
APPENDIX 1.....	62	
24-TIMMARSMYNDIGHETEN - UTVECKLINGSTRAPPA	62	
APPENDIX 2.....	63	
ÄRENDEHANTERINGSMODELL.....	63	

Figurförteckning

FIGUR 1 SAMBANDSINFORMATION MELLAN SYSTEM OCH LOKAL INFORMATION INOM EN ENHET....	22
FIGUR 2 ORGANISATIONSSCHEMA SAMBRUK	30
FIGUR 3 GENERELL ÖVERSIKTSBILD AV ÖPT.	41
FIGUR 4 UTVECKLINGSTRAPPA.....	62
FIGUR 5 MOMENT I ETT FIKTIVT ÄRENDE.....	63
FIGUR 6 HANTERING AV ETT ÄRENDE ENLIGT ARKETYP A.....	63
FIGUR 7 HANTERING AV ETT ÄRENDE ENLIGT ARKETYP B.....	64
FIGUR 8 HANTERING AV ETT ÄRENDE ENLIGT ARKETYP C.....	64

Förkortningar och ordförklaringar

Allmän handling	En handling är framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling blir allmän om den är inkommen eller upprättad och förvaras hos myndigheten.
ASP	Application Service Provider En extern leverantör tillhandahåller IT-funktionalitet på distans via datakommunikation. En kund hyr en applikation i stället för att äga den och betalar efter förbrukning. Tjänsten är jämförbar med t.ex. telefoni eller elektricitet.
Avrop/avropsberättigad	Statskontoret utför samordnad upphandling för statliga myndigheter och inom vissa områden även för kommuner och landsting, vilket resulterar i ramavtal. Genom Statskontorets ramavtal kan myndigheter, kommuner och landsting beställa (avropa) produkter och tjänster. Den som har rätt att använda ramavtalen kallas avropsberättigad.
Balanskrav	Kommuner och landsting skall ha en god ekonomiskt hushållning i sin verksamhet (Kommunallag 8 Kap 1 §), det vill säga att en kommun/landsting i normalfallet har ett rimligt överskott i både den budgeterade resultaträkningen som i bokslutet.
CSN	Central Studiestödsnämnden
E-ID	Elektronisk identifiering, kallas i vardagligt språk e-legitimation
E-tjänster	E-tjänster menas med tjänster som tagits fram och levereras med elektronisk kommunikation
Fri programvara/ öppen källkod	Fri programvaror är definierade av Fri Software Foundation (FSF) som program som uppfyller av FSF framtagna kriterier, till exempel fri vidaredistribution, åtkomst till källkod, möjlighet till modifiering av källkod med mera. ¹
Infratjänsten	Grundläggande funktioner som behövs vid utveckling av avancerade e-tjänster. Exempel på funktioner är elektronisk identifiering, elektroniska underskrifter, elektronisk mottagning och distribution av ansökningar och beslut samt elektroniska betalningar. Funktionerna kan tillhandahållas i form av tjänster, som myndigheter kan abonnera på och betalar efter nyttjande.
IS	Informationssystem
IT	Informationsteknologi
LOU	Lag (1992:1528) om offentlig upphandling
Offentlighetsprincipen	Varje svensk medborgares rätt att ta del av allmänna handlingar
Ramavtal	Avtal som ingås mellan upphandlande enhet och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa samtliga villkor för avrop som görs under en viss period
SHS	Spridnings- och hämtningssystem SHS är en gemensam plattform för säkert informationsutbyte mellan organisationer vid kommunikation över Internet. SHS är en av de plattformar som används vid införande av 24-timmarsmyndigheten för att öka servicegraden från offentlig förvaltning till företag och enskilda medborgare.
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet i samverkan
SOA	Service Oriented Architecture SOA kan enkelt beskrivas som en uppsättning av tjänster som är löst sammanlänkade och nås via meddelandebaserade gränssnitt.

¹ DiBona, Chris, Sam Ockman and Mark Stone (eds.) *Open sources: voices from the open source revolution*. London: O'Reilly, 1999.

Standardmeddelande	Med Standardmeddelande avses en definierad informationsmängd som utgör utdrag ur existerande register och som frekvent efterfrågas av "många" vid handläggning av olika ärendetyper eller indata som frekvent ska lämnas av "många" till existerande register
Statskontor	Statskontoret är en stabsmyndighet till regeringen. Statskontoret arbetar på regeringens uppdrag och har bland annat statlig inköpssamordnarroll.
Tilldelningsbeslut	Ett tilldelningsbeslut är ett beslut om vilken leverantör som skall tilldelas kontraktet.
Tröskelvärde	Ett tröskelvärde är den summa som en offentlig upphandling måste nå för att den enligt lagen ska behövas annonseras ut i Europeiska gemenskapernas officiella tidning. Olika regler gäller beroende på om en upphandlings värde uppgår till eller ligger under vissa tröskelvärden.
Web services	Web services är en lös beteckning på standardiserade system/applikation för utbyte av information och tjänster
Webbapplikation	Webbapplikation är ett program som utför något på Internet. Det kan vara ett bokningssystem, bildarkiv, forum, intranät, portal eller en webb-butik.
Ärende	Ett ärende är en fråga eller sak som är föremål för en myndighetsbehandling. Ett ärende kan vara bidragsansökning, deklarationsärende, klagomål, beställning, inköp med mera.

1 Introduktion

Vi lever i en föränderlig värld där nya tekniker dyker upp i allt snabbare takt som påverkar vardagen för både individer och organisationer. Persondatorns intåg under 80-talet förändrade radikalt vårt sätt att arbeta. Tekniken underlättade vårt arbete samtidigt som den drev fram förändringen i den traditionella arbetsfördelningen. Många arbetskategorier/tillfälle började försvinna och nya tillkom.

Utvecklingen av Internet har under senare delen av 90-talet varit explosionsartad.² Enorma mängder information blev plötsligt lättillgängligt för var och en som har tillgång till Internet. Internet blev ett medel för alla att både informera sig och att informera andra. Alla ville vara med och hemsidor med varierande grad av nyttig/onyttig information flödade. Världen tycktes krympa.

Internet har under senare år inte bara blivit ett ställe för informationssökning utan också ett medel med vars hjälp vi kunnat förenkla och utveckla framförallt vårt administrativa arbete.³ Vi började försiktigt köpa tågbiljetter, biobiljetter, böcker och CD-skivor på Internet. I dag sköter vi både bankaffärer och skraddarsyr hela semesterresor på Internet. Internet nyttjas i allt större omfattning och utvecklingen fortsätter i accelererande fart.

Den privata sektorn var snabbast med att nyttja Internets potential eftersom man med hjälp av den nya tekniken kunde effektivisera sin verksamhet, vilket förbättrade företagets lönsamhet.⁴ Nya företag dök upp med nya affärsidéer. Banker omorganiserade stora delar av sin verksamhet.⁵

Något senare hoppade även den offentliga sektorn på ”Internettåget”. Under den senaste femårsperioden har mycket av statliga myndigheters rena rutinuppgifter omformats till självbetjäningstjänster på Internet, vilket underlättat arbetet för myndigheterna samtidigt som servicen kunnat erbjudas och nyttjas dygnet runt för medborgarna och företagen i sina kontakter med myndigheterna, kallat 24-timmarsmyndigheten.⁶

1.1 24-timmarsmyndigheten

Begreppet ”24-timmarsmyndigheten” dök upp i samband med att Riksdagen fastslog IT-politiska mål att Sverige som första land skall bli ett informationssamhälle för alla.⁷ Visionen är att genom samverkan mellan alla myndigheter erbjuda medborgare och företag högkvalitativa tjänster över Internet alla tider på dygnet. Visionen bygger på regeringens proposition ”En förvaltning i

² Dahlbom, Bo. *Makten över framtiden: om revolution, teknik och det nya marknadssamhället*. Malmö: Liber ekonomi, 2003.

³ Dahlbom, Bo. Utan Internet Stannar Sverige. *Computer Sweden* (031217).

⁴ *Introduktion till kommunal e-service 1/2002*. Sveriges kommuner och landsting.

⁵ *Introduktion till kommunal e-service 1/2002*. Sveriges kommuner och landsting.

⁶ <http://www.24-timmarsmyndigheten.se/Dynpage.aspx?id=670&news=257> (050523).

⁷ *Prop 1999/2000:86*. Ett informationssamhälle för alla. Stockholm: Näringsdepartementet.

medborgarens tjänst”⁸ och regeringens målsättning att bli ”Ett informationssamhälle för alla”⁹. Medborgarna och företagen skall således via en enda myndighetskontakt kunna utföra även komplicerade ärenden som kräver intyg eller tillstånd från flera myndigheter.

I syfte att stimulera och stödja utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten uppdrog Regeringen i juni 2001 åt Statskontoret att tillsammans med myndigheter utveckla och tillhandahålla metoder, vägledningar och avtal samt att initiera och genomföra samverkansprojekt.

I dag (april 2005) använder staten, kommunerna och landstingen Internet för att informera om sig själva och sin verksamhet. Statistik från Statskontoret visar att alla myndigheter, kommuner och landsting har minst en nedladdningsbar blankett på sina hemsidor.¹⁰ Däremot är det betydligt färre myndigheter, kommuner och landsting som erbjuder möjligheten att fylla i och skicka in blanketter via sina hemsidor (on-lineansökan).

Statliga myndigheter har kommit längst med att lägga ut avancerade interaktiva elektroniska tjänster (e-tjänster) och hemsidor där kunderna kan gå in i sin personliga ”sida” för att hämta personlig information samt göra ändringar och tillägg.¹¹ De som kommit längst är Tullverket med flera avancerade e-tjänster, som i första hand vänder sig till företag på tio språk.

1.2 Trög utveckling hos kommuner

Kommuner och landsting har kommit längre än statliga myndigheter i fråga om medborgarnas insyn och möjligheter till deltagande i beslutsprocesserna¹² även om appliceringen av nya e-tjänster inte gått lika snabbt som den tekniska utvecklingen. Orsakerna till detta kan bland annat vara

- Kommunerna har varierande verksamheter och oftast små ekonomiska resurser
- Kommunledningen har oftast varit ointresserad
- Otydliga direktiv från Regeringen

Kommunerna står dock inför en stor utmaning.¹³ Kommunernas ekonomi är ansträngd med ”balanskrav” från Regeringen. Kommunerna kommer att behöva nyanställa ca 600 000 nya medarbetare under den närmaste tioårsperioden.¹⁴

Framgångarna inom den privata sektorn och inom vissa myndigheter tyder på att kommunerna har goda chanser att på sikt kunna lösa mycket av ovannämnda

⁸ *I Medborgarnas tjänst*. SOU 1997:57. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer (Stockholm: Regeringskansliets offsetcentral), 1998.

⁹ *Prop 1999/2000:86*. Ett informationssamhälle för alla. Stockholm: Näringsdepartementet.

¹⁰ *Statistik om IT-utvecklingen i den offentliga sektorn* 2004:123. Statskontoret.

¹¹ *E-tjänster på myndigheternas webbplatser* 2004:7. Statskontoret.

¹² *E-tjänster på myndigheternas webbplatser* 2004:7. Statskontoret.

¹³ *Introduktion till kommunal e-service* 1/2002. Sveriges kommuner och landsting.

¹⁴ *Introduktion till kommunal e-service* 1/2002. Sveriges kommuner och landsting.

problem genom att införa e-tjänster. Medborgarnas och företagens möjlighet att dygnet runt kunna sköta ärenden med kommunala myndigheter upplevs sannolikt som en förbättrad service jämfört med dagens situation. Medborgarnas och företagens självbetjäningssatsningar samt kommunernas inre effektivisering innebär också stora fördelar för kommunerna både vad avser ekonomi och framtida personalförsörjning. De totala utvecklingskostnaderna för e-tjänster är dock för höga för en enskild kommun att bära.

1.3 Sambruk

Mot bakgrund av detta har ett antal kommuner tagit initiativ till att skapa en gemensam grund för utvecklingen av e-tjänster i form av ett nätverk, kallat Sambruk, vilket omfattar såväl sambruk kring ett urval prioriterade e-tjänster som sambruk kring de mjuka och tekniska komponenter som krävs för utveckling och drift av dessa tjänster.¹⁵

Det grundläggande syftet med Sambruk är att skapa en gemensam grund för utveckling av e-tjänster inom kommuner i Sverige, utveckla kommunala e-tjänster genom att ta tillvara likheter kommuner emellan samt överbrygga skillnader och därmed bidra till att skapa nationell nytta baserad på lokal utveckling.¹⁶ Målen är att förbättra kommunal service och tillgänglighet för medborgarna och företagen samt att sänka kostnaderna för den kommunala förvaltningen.¹⁷

Idag har Sambruk ett 30 tal medlemskommuner och driver sju pilotprojekt. Syftet med dessa sju pilotprojekt är dels att införa en för kommunerna gemensam systemarkitektur, en teknisk plattform och basfunktioner för en samhällsekonomiskt effektiv utveckling, drift, förvaltning och användning av kommunala e-tjänster, dels att genom dessa konkreta e-tjänster lägga grunden för ett brett införande av kommunala e-tjänster.¹⁸

1.4 Problem

Grundidén med Sambruk är att utveckla e-tjänster som sedan kan användas av flera kommuner. Kommunerna kan på det viset sänka utvecklingskostnaderna för e-tjänster och dela med sig av sina kunskaper och erfarenheter med andra kommuner.

För närvarande är sju pilotprojekt igång. Den första e-tjänsten ”förnyad ansökan om ekonomiskt bistånd”¹⁹ beräknas vara i drift vid årsskiftet 2005/06 och andra följer efter. I samband med detta dyker ett antal frågor upp: ansvarsförhållanden mellan upphovs- och nyttjanderätt för de utvecklade produkterna, vem äger och

¹⁵ <http://www.24-timmarsmyndigheten.se/Dynpage.aspx?id=670&news=225> (041230)

¹⁶ <http://www.sambruk.se/> (050124)

¹⁷ <http://www.sambruk.se/> (050124)

¹⁸ *PM avseende 5 ”piloten”*. Sambruk, 2004.

¹⁹ Den som inte själv kan tillgodose sina behov har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning. För varje period (ofta varje månad) måste den enskilde ansöka om ekonomiskt bistånd hos sin vistelsekommun. Med hjälp av e-tjänsten skulle den enskilde kunna ansöka om ekonomiskt bistånd via Internet.

förvaltar såväl specifikationer som e-tjänster, vilka regler gäller när en annan kommun vill utnyttja dem, hur fördelas utvecklingskostnaderna mellan stora och små kommuner med mera.

Frågorna är många. För att få igång utvecklingen av kommunala e-tjänster med dessa sju pilotprojekt som förebild behöver spelregler klargöras mellan medlemskommuner och en klar affärsmodell tas fram.

1.5 Syfte/frågor

Syftet med denna studie är att bidra till en ökad förståelse för kommunal samverkan i form av samutveckling, samutnyttjande och samförvaltning av kommunala e-tjänster, vilket skulle kunna underlätta det pågående arbetet att ta fram en affärsmodell.

Detta leder fram till följande frågor:

Huvudfråga

Vilka ansvarsförhållanden bör gälla mellan kommuner, IT-leverantörer och Sambruk?

Delfråga

Vilka möjligheter och hinder finns vid samutveckling, samutnyttjande och samförvaltning av kommunala e-tjänster?

1.5.1 Definitioner

För att undvika missstolkning av orden som används i syftesbeskrivningen förtydligas användning av följande ord.

Samutveckling

Med samutveckling avses här kommunernas sätt att samverka i processen att få fram funktionella e-tjänster, som sedan kan användas av flera kommuner.

Samutnyttjande

Med samutnyttjande avses här ett sätt att, för flera kommuner, samutnyttja gemensamt utvecklade e-tjänster.

Samförvaltning

Med samförvaltning avses här ett övergripande ansvar för drift och underhåll av e-tjänster. I begreppet ingår kontinuerligt förbättringsarbete men inte större vidareutvecklingsarbete.

Affärsmodell

Ordet affärsmodell (eng: business model) används ofta för att beskriva nyckelkomponenterna i en given affärsverksamhet och har på senare tid fått stor

spridning inom e-commerce/e-business.²⁰ Ordet affärsmodell används i denna uppsats för att beskriva bland annat aktörer, deras ansvarsförhållanden, processer för framtagning/spridning av e-tjänster (produkter/tjänster) samt dess finansiering.

1.6 Avgränsningar

24-timmarsmyndigheten kan diskuteras på statlig, regional och kommunal nivå. Denna uppsats behandlar dock endast 24-timmarsmyndigheten på kommunal nivå samt övergripande frågor kring framtagning/spridning/förvaltning av kommunala e-tjänster. Uppsatsen behandlar inte e-demokrati eller e-förvaltning.

Med ”kommun” avses i denna uppsats både kommun och landsting eftersom kommuner och landsting förvaltningsmässigt lyder under samma lagar.

1.7 Målgrupp

Tänkbara läsare av denna uppsats är aktörer i Sambruk, övriga kommuner och landsting, det vill säga tjänstemän och politiker, handledare, examinator, opponenter och min man. För att kunna tillgodogöra sig uppsatsen förutsätts att läsaren är någorlunda insatt i frågan.

1.8 Tidigare studier

Trots att det finns flera utredningar och rapporter på olika myndigheters hemsidor både inom och utanför Sverige, är området 24-timmarsmyndigheten nytt i den akademiska sfären på magisternivå. Genom Libris' ”uppsök – examensarbete” söktes uppsatser skrivna inom ämnet 24-timmarsmyndigheten. Med olika sökord fångades upp 14 stycken uppsatser, varav 10 stycken rörde 24-timmarsmyndigheten på kommunal/regional nivå.²¹ Tre uppsatser behandlade 24-timmarsmyndigheten ur ett e-demokratiskt perspektiv, tre behandlade IT-/IT-säkerhetsfrågor, två behandlade framgångsfaktorer för att kunna lyckas med 24-timmarsmyndigheten och två behandlade samverkansfrågor.

Ekholm och Linde har studerat en regional samverkan ”Lejongruppen”, som då bestod av Försäkringskassan i Linköping, Skatteverket i Linköping, Polismyndigheten i Östergötlands län, Kronofogdemyndigheten i Linköping, CSN i Linköping, Linköpings Kommun, Norrköpings kommun och Länsstyrelsen i Östergötland.²² Studien har visat att Lejongruppen behövde mer kunskap för att på allvar kunna börja diskutera huruvida en gemensam myndighetsportal var önskvärd för alla myndigheterna inom Lejongruppen. En nätverksförvaltning har föreslagits som ett lämpligt framtidsscenario.

²⁰ Hedman, Jonas., Kalling, Thomas. *The business Model: A Means to Understand the Business Context of Information and Communication Technology* (Working Paper Series, Lund Institute of Economic Research, 2001/9).

²¹ Se förteckningar under avsnitt 8.2

²² Ekholm, Torbjörn., Linde, Jörgen. *Regional utveckling mot elektronisk förvaltning och 24-timmarsmyndighet*. (D-uppsats, Linköpings universitet, 2004).

Stenlund och Ericsson har belyst frågor kring kommunal samverkan och bland annat studerat tre kommuner som ingår i Sambruk.²³ Studiens tyngdpunkt har dock legat på möjligheter och svårigheter i samband med kommunal samverkan sett ur enskilda kommuners perspektiv. Stenlund och Ericsson har kommit fram till att ett aktivt deltagande och engagemang krävs för att samverkan skulle lyckas.

Ingen magisteruppsats har tidigare belyst frågor kring kommunal samverkan i form av samutveckling, samutnyttjande och samförvaltning av kommunala e-tjänster.

1.9 Disposition

För att kunna ge läsaren en överblick över vad 24-timmarsmyndigheten handlar om beskrivs begreppet 24-timmarsmyndigheten i ett eget kapitel (Kapitel 2). Kapitel 3 innehåller ett teoretiskt ramverk för analys av problem som undersökningen identifierat. Kapitel 4 beskriver forskningens ansats samt tillvägagångssätt. I Kapitel 5 presenteras undersökningens resultat där de två frågorna delvis besvaras. Uppsatsen avslutas med en diskussion (Kapitel 6) följt av slutsatser (Kapitel 7).

2 24-timmarsmyndigheten

2.1 Begreppet

2.1.1 Definition

Det finns ingen enhetlig definition av begreppet ”24-timmarsmyndigheten”. Därför förekommer en rad olika tolkningar av vad ”24-timmarsmyndigheten” egentligen står för.²⁴ Statskontoret har, i ett regeringsuppdrag att ta fram ett uppföljningssystem för 24-timmarsmyndighetens utveckling, valt att arbeta utifrån följande definition av begreppet 24-timmarsmyndigheten.²⁵

*”... Begreppet kan därmed sägas stå för den moderna myndigheten som skapar **värde och nytta för medborgare och företag** genom att tillhandahålla bästa möjliga service, nyttja sina resurser effektivt och verka för hög rättssäkerhet.*

*För att åstadkomma högt värde och hög nytta för medborgare och företag måste förvaltningens olika delar **samarbeta**, om möjligt **dela gemensamma resurser**, driva ett aktivt **förändringsarbete** och använda **modern informations- och kommunikationsteknologi optimalt**.*

²³ Stenlund, Björn., Ericsson, Eva. *Kommuner i samverkan* (D-uppsats, Luleå tekniska universitet/Industriell ekonomi och samhällsvetenskap/Systemvetenskap, 2004).

²⁴ *Ett system för återkommande uppföljning av 24-timmarsmyndigheten* 2004:149. Statskontoret.

²⁵ *Ett system för återkommande uppföljning av 24-timmarsmyndigheten* 2004:149. Statskontoret.

*24-timmarsmyndigheten står därmed för en **kontinuerlig utveckling** av den offentliga förvaltningen och inte ett statiskt tillstånd.”*²⁶

Enligt Statskontorets definition är 24-timmarsmyndigheten inte ett statiskt tillstånd utan en vision som ständigt utvecklas i takt med att den förverkligas. Med hjälp av den moderna informations- och kommunikationsteknologi (IKT) vill regeringen uppnå följande mål:²⁷

- Nyttan för medborgare och företag
Medborgare och företag erbjuds god service, god tillgänglighet, ökad insyn och rättssäkerhet.
- Ökad inre effektivisering
IKT medför nya möjligheter att minska kostnaderna för de offentliga tjänsterna genom ökade inslag av självbetjäning. Det finns ytterligare potential för inre effektivisering av förvaltningen genom ökat införande av automatiserad ärendehantering.
- Demokrati
Medborgarna skall behandlas lika och ha hög tillit till myndigheterna. IKT kan på olika sätt bidra till en hög rättssäkerhet.
- Samverkan
Myndigheterna skall samverka för medborgarnas och företagens bästa. Offentliga aktörer skall uppfattas som en sammanhållen enhet.

2.1.2 Vilka som omfattas av begreppet

Ordet myndighet i begreppet ”24-timmarsmyndigheten” har framkallat en viss förvirring bland kommuner och landsting. En del har tolkat det som att det endast skulle gälla statliga myndigheter. Idag använder regeringen begreppet 24-timmarsmyndigheten i ett vidare perspektiv. Begreppet innefattar numera inte bara myndigheter utan även kommuner och landsting.²⁸

2.2 Visionen

2.2.1 Medborgare i centrum

Myndigheterna är ett serviceorgan och är skyldiga att erbjuda medborgare och företag god service och god tillgänglighet.²⁹ Förvaltningslagen säger bland annat att en myndighet skall ha öppet minst två timmar varje helgfri måndag-fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar. Med hjälp av modern informations- och kommunikationsteknologi skall myndigheterna kunna erbjuda medborgare och företag helt andra möjligheter att sköta sina kontakter med myndigheterna.

²⁶ Markering av vissa ord med fetstil har gjorts av uppsatsförfattaren.

²⁷ *Ett system för återkommande uppföljning av 24-timmarsmyndigheten* 2004:149. Statskontoret.

²⁸ <http://www.24-timmarsmyndigheten.se/DynPage.aspx?id=901&mn1=453> (050414)

²⁹ Myndigheternas serviceskyldighet (4 § Förvaltningslag)

2.2.1.1 Tillgänglighet

Medborgare och företag skall i framtiden erbjudas möjlighet att ta del av information samt sköta sina kontakter med samtliga myndigheter oberoende av kontorstider eller geografisk belägenhet. Tjänsten kan tillhandahållas i första hand genom ständigt tillgängliga elektroniska informations- och självbetjäningstjänster, men också genom telefonservicecentraler som kan vara tillgängliga under större del av dygnet jämfört med en enskild myndighets lokalkontor.³⁰ Elektronisk kontakt omfattar fler kontaktmetoder än enbart Internetuppkoppling. Det finns till exempel automatiserade telefontjänster och SMS-meddelanden. Det är dock medborgarna själva, som väljer mellan elektronisk kontakt, besök, brev och telefonkontakt med myndigheterna.³¹

2.2.1.2 Öppenhet

Medborgare och företagare har rätt till insyn i hur myndighetsärenden handläggs. De skall enkelt kunna ta reda på var ett ärende befinner sig i en arbetsprocess och när det beräknas vara klart genom bland annat diaries på Internet. De skall också kunna ha möjlighet att via Internet, e-mail, brev eller på annat lämpligt sätt lämna synpunkter till förvaltningen samt ta del av vidtagna åtgärder.³²

2.2.1.3 Service

Alla skall erbjudas samma service oavsett var i landet man bor. Det skall vara lätt att hitta rätt sida på Internet och lätt att framföra sitt ärende. Medborgare och företagare skall inte själva behöva vara insatta i den offentliga förvaltningens ansvarsområden utan skall genom Internet kunna sköta sina kontakter med myndigheterna via en central ”ingång” för alla typer av ärenden oavsett vilken kommun eller myndighet det gäller.

2.2.2 En sammanhållen e-förvaltning

Att skapa en central ”ingång” till alla ärenden innebär bland annat utveckling mot en förvaltning där statliga myndigheter, kommuner och landsting samverkar i nätverk för att fullgöra sina uppdrag gentemot medborgare och företag. Förvaltningen skall i möjligaste mån uppfattas fungera som en sammanhållen enhet.³³

I Helsingborgs Dagblad beskrivs till exempel vilka problem som i dagsläget kan uppstå i kontakten med myndigheter:³⁴ Den som till exempel vill söka tillstånd för att öppna en restaurang med uteservering skickas ofta runt mellan olika myndigheter. Räddningstjänsten blir alltid inblandad när det gäller offentliga lokaler. Gäller det ombyggnad eller förändrad verksamhet i lokalerna krävs också bygglov som sköts av byggnadsnämnden. En uteservering på trottoaren kräver även tillstånd från kommunens tekniska kontor och när det gäller köket är det miljökontoret som lämnar sitt godkännande. Den som tänker sig att ordna dans eller en annan tillställning på allmän plats behöver dessutom tillstånd från polisen.

³⁰ *Den offentliga förvaltningen i e-samhället* 2004:27. Statskontoret.

³¹ *Den offentliga förvaltningen i e-samhället* 2004:27. Statskontoret.

³² *På väg mot 24-timmarsmyndigheten*. Finansdepartementet, 2003.

³³ *Samverkande 24-timmarsmyndigheter* 2003:18. Statskontoret.

³⁴ *Helsingborgs Dagblad*, 2004-08-20, s 30.

Ambitionen är att göra det enklare att söka sådana tillstånd genom exempelvis gemensamma blanketter på Internet. Olika myndigheter skall också kunna hämta uppgifter ur varandras register samtidigt som medborgare och företag skall kunna sköta sina ärenden via datorn i stället för att sitta i telefonkö.

2.2.2.1 *Samverkan*

Allt sedan regeringen fastslog IT-politiska mål att Sverige som första land skall bli ett informationsamhälle för alla,³⁵ genomgicks en rad olika förändringar framför allt inom den statliga sfären. Allt fler privatpersoner och företag väljer att använda Internet i kontakterna med den offentliga förvaltningen.³⁶

Olika användarundersökningar, som genomfördes av Statskontoret, visar att antalet användare av tjänsterna är redan mycket högt och fortsätter att utvecklas starkt. Inställningen till myndigheternas e-tjänster är i allmänhet positiv. En del tycker dock att utbudet av tjänster är för begränsat.³⁷ Förväntningarna på e-tjänster från myndigheterna kommer sannolikt att öka allteftersom medborgare får erfarenheter av e-tjänster på Internet.

I syfte att illustrera var en myndighet/kommun/landsting befinner sig i sin utveckling har Statskontoret tagit fram en så kallad "utvecklingstrappa",³⁸ som består av fyra utvecklingssteg. Enligt Statskontorets statistikrapport befinner sig de flesta av myndigheter, kommuner och landsting runt trapporna ett och två, nämligen "paketerad information" och enklare interaktiva tjänster.³⁹ Det händer inte mycket på de två översta stegen, som förutsätter transaktioner över nätet och informationsutbyte mellan myndigheter.⁴⁰ För att kunna leverera de tjänster som efterfrågas av medborgare och företag är ett effektivt informationsutbyte mellan de statliga myndigheterna, kommunerna och landstingen en grundläggande förutsättning.

2.2.2.2 *Samverkan mellan stat och kommun*

Samverkan mellan olika aktörer är en växande trend.⁴¹ Både Statskontoret och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) uppmanar till ökad samverkan mellan stat, kommun och landsting kring e-tjänster och en sammanhållen e-förvaltning. SKL menar att man genom samverkan kan bättre dra nytta av varandras information och kompetens och ge bästa möjliga service till lägsta möjliga kostnad.

Under de senaste åren har en rad olika samverkansprojekt dykt upp i Sverige. Ett av sådana samverkansprojekt är "Sambruk", som beskriver i sin slutrapport att det inte är rimligt att 290 kommuner var och en för sig utvecklar egna lösningar för

³⁵ *Prop 1999/2000:86*. Ett informationsamhälle för alla. Stockholm: Näringsdepartementet.

³⁶ *Samverkande 24-timmarsmyndigheter 2003:18*. Statskontoret.

³⁷ *Samverkande 24-timmarsmyndigheter 2003:18*. Statskontoret.

³⁸ Se Appendix 1

³⁹ *Statistik om IT-utvecklingen i den offentliga sektorn 2004:123*, Statskontoret.

⁴⁰ *Samverkande 24-timmarsmyndigheter 2003:18*. Statskontoret.

⁴¹ Nilsson, Anders G och Pettersson, John Sören (eds). *On Methods for Systems Development in Professional Organisations*. Lund: Studentlitteratur, 2001.

elektronisk service. En ökad samordning skulle vara kostnadseffektivt och troligtvis även påskynda utvecklingen generellt i landet.⁴²

2.3 Potentialen

2.3.1 Verksamhetsutveckling med hjälp av IT

”Det är en omvälvande förvandling vi inom den offentliga förvaltningen befinner oss i. Informationstekniken är både en förutsättning och en viktig del av denna process, men den stora utmaningen är utveckling av ledarskap, verksamhet och samverkan.” – Gunnar Lund, Biträdande finansminister⁴³

Samtidigt som den moderna informations- och kommunikationsteknologi öppnat helt nya möjligheter för medborgare och företag att sköta sina kontakter med myndigheterna medför detta en stor potential att utveckla och effektivisera myndigheternas verksamhet. För att åstadkomma en fullgod 24-timmarsmyndighet är det nödvändigt att även rikta fokus mot bakomliggande verksamhetsprocesser.⁴⁴ Det gäller att tänka om och förändra sättet att organisera sina egna verksamheter, samverka med andra myndigheter och tillhandahålla tjänster och service till medborgare och företag på ett optimalt sätt. Myndigheter, kommuner och landsting står inför stora utmaningar.

2.3.2 Elektroniska tjänster

Grundtanken är att om en tjänst kan tillhandahållas elektroniskt på ett kostnadseffektivt sätt så skall den också tillhandahållas elektroniskt.⁴⁵ Vid fullständig automatiserad elektronisk ärendehantering sker hämtning, kontroll, bearbetning, beredning, beslut och delgivning av besluten automatiskt med hjälp av ett eller flera system.⁴⁶

Myndigheterna har kommit olika långt när det gäller automatisering av sin ärendehantering. Vissa myndigheter hanterar fortfarande pappersblanketter på ett traditionellt sätt. Andra har helt automatiserat sin ärendehantering.⁴⁷ Statskontoret har i syfte att illustrera hur effektivisering kan åstadkommas skapat en generell modell av olika ärendetyper, *arketyper*,⁴⁸ Enligt Statskontoret borde en övergång till en automatiserad ärendehantering inom arketyper A och B leda till stora effektivitetsvinster för myndigheterna. Statskontoret bedömer att det finns en stor outnyttjad potential kvar för inre effektivisering av förvaltningen genom ökat införande av automatiserad elektronisk ärendehantering.

⁴² *Sambruksplattform*. Sambruk, 2004.

⁴³ *På väg mot 24-timmarsmyndigheten*. Finansdepartementet, 2003.

⁴⁴ *Samverkande 24-timmarsmyndigheter* 2003:18. Statskontoret.

⁴⁵ *Den offentliga förvaltningen i e-samhället* 2004:27. Statskontoret.

⁴⁶ *Potential för inre effektivisering av offentlig förvaltning* 2004:30. Statskontoret.

⁴⁷ *Potential för inre effektivisering av offentlig förvaltning* 2004:30. Statskontoret.

⁴⁸ Se Appendix 2

2.3.3 Framtida utvecklingsmöjligheter

Förutom inre effektivisering inom en kommun som nämnts ovan öppnar 24-timmarsmyndigheten oanade möjligheter i framtiden inom i stort sätt alla sektorer inom den offentliga sektorn. Självdeklarationen på Internet är bara början. Företagsregistrering, självdiagnostisering av sjukdom, direkt kontakt med behandlande läkare som skriver recept direkt till närmaste apotek, riksdagsval, kommunval med mera. Det är bara fantasin som sätter gränser. Dessa ytterligare utvecklingsmöjligheter ligger dock inte inom ramen för denna uppsats.

3 Teori

Som stöd vid analys av insamlat material används följande teorier som huvudsakligen består av två block. I det första blocket presenteras, ur ett verksamhetsperspektiv, lagar som styr offentlig verksamhet. Detta block har valts eftersom det är gemensamt och grundläggande för Sveriges alla kommuner oavsett hur den kommunala verksamheten är uppbyggd.

I det andra blocket presenteras ”Verksamhetsbaserad designteori för informationssystemarkitektur” ur ett informationsteoretiskt perspektiv. Denna teori har valts bland två rivaliserande systemstruktureringsteorier, Information Resource Management (IRM) och Verksamhetsbaserade designteori (VB-designteori). Båda teorierna beskriver strategiska tillvägagångssätt för att hantera systemstrukturering. IRM framhäver information och informationssystem som en gemensam resurs i organisationen medan VB-designteori i stället betonar informationssystem som decentraliserade resurser i organisation.⁴⁹ VB-designteori talar klart för lokala enheters autonomi som med klar ansvarsfördelning samverkar med andra enheter.⁵⁰ Vid utformning av den gemensamma plattformen för utveckling av kommunala e-tjänster bedöms det nödvändigt att varje samverkande enhet skall fungera fullt ut med sina egna resurser oberoende av andra enheter, varför denna teori valts.

3.1 Lagar som styr offentlig verksamhet

Kommunal verksamhet styrs av olika lagar och politiska beslut. Vissa lagar är tvingande medan andra lämnar större handlingsfrihet för kommuner att själva besluta om angelägenheter inom sina verksamhetsområden. Varje kommun har sin unika organisation och sitt sätt att sköta ärenden inom ramen för gällande lagstiftning. Nedan beskrivs lagar som direkt påverkar denna form av samverkan.

3.1.1 Kommunallag

Kommunallagen (KL)⁵¹ reglerar kommunernas och landstingens befogenheter, dess organisation och verksamhetsformer, beslutsförfarande, förvaltning av medel med mera.

⁴⁹ Axelsson, K., Goldkuhl, G. *Strukturering av informationssystem*. Lund: Studentlitteratur, 1998.

⁵⁰ Magoulas, Thanos., Pessi, Kalevi. *Strategisk IT-management* (doktorsavhandling, Institutionen för informatik, Göteborgs universitet), 1998.

⁵¹ <http://www.notisum.se/index2.asp?sTemplate=/template/index.asp&iMenuID=331&iMiddleID=285&iParentMenuID=236&iLanguageID=1> (050413)

3.1.1.1 Allmänna befogenheter

Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan (2 kap 1 § KL)

Lagen säger i huvudsak att kommuner och landsting själva får besluta om och behandla ärenden inom sina verksamhetsområden och som har att göra med medlemmarnas intresse.⁵²

3.1.1.2 Fullmäktiges uppgifter och möjlighet till delegation

Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget ... (3 kap 9 § KL)

Fullmäktige får uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som anges i 9 § första stycket eller som enligt lag eller annan författning skall avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till nämnderna. Föreskrifter om delegering av ärenden inom en nämnds verksamhetsområde finns i 6 kap. 33-38 §§ (3 kap 10 § KL)

Enligt kommunallagen är det fullmäktige som beslutar i ärenden av principiell natur eller av större vikt för kommunen eller landstinget. Kommunallagen reglerar vilka slags ärenden som fullmäktige skall besluta om och vilka fullmäktige har möjlighet att delegera. Någon möjlighet för fullmäktige att delegera beslutanderätt till andra organ än nämnder finns inte.

3.1.1.3 Fullmakt

Styrelsen får själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingets talan i alla mål och ärenden, om inte någon annan skall göra det på grund av lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige.

Detta gäller också där någon har begärt laglighetsprövning av fullmäktiges beslut, om inte fullmäktige beslutar att själv föra talan i målet. (6 kap 6 § KL)

6 kap 6 § KL reglerar styrelsens befogenhet att utse ombud, vilket också begränsar möjligheterna att använda fullmakt i huvudsak till uppdrag att företräda kommunen vid rättegångar, förhandlingar och vissa förrättningar.⁵³

3.1.2 Förvaltningslag

Förvaltningslagen⁵⁴ reglerar förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Lagen bestämmer bland annat om myndigheternas serviceskyldighet och samverkan mellan myndigheter.

⁵² Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där. Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget. (1 kap 4 § KL)

⁵³ *Ds 2004:37. Samordnad upphandling. Stockholm: Finansdepartementet., Hilborn, Ingegärd. Kommunallagen – kommentarer och praxis. Stockholm: Svenska kommunförbundet, 2001, 298 och 299.*

3.1.2.1 *Myndigheternas serviceskyldighet*

Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas på ett lämpligt sätt och frågor skall besvaras skyndsamt. Myndigheterna skall vidare ta emot besök och telefonsamtal från enskilda under myndigheternas öppettider. Myndigheterna skall också se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt.

3.1.2.2 *Samverkan mellan myndigheter*

Förvaltningslagen säger om samverkan mellan myndigheter:

Varje myndighet skall lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten (6 § Förvaltningslag).

3.1.3 *Lagen om offentlig upphandling (LOU)*

Lagen om offentlig upphandling (LOU)⁵⁴ reglerar hur köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggtreprenader och tjänster skall gå till. De organisationer som omfattas av LOU är staten, kommuner, landsting och andra upphandlande enheter som anges i 1 kap 5 och 6 §§ LOU.

3.1.3.1 *Upphandlande enheter*

Enligt 1 kap 5 § LOU är upphandlande enheter statliga, kommunala och andra myndigheter, beslutande församlingar i kommuner och landsting, sådana bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som avses i 6 §, sammanslutningar av ovan angivna myndigheter, beslutande församlingar, bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser och enheter samt Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter i fråga om verksamhet som bedrivs enligt begravningslagen.

I 1 kap 6 § anges att

Termen "upphandlande enhet" innefattar sådana bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som har inrättats i syfte att täcka behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär och vars kapital huvudsakligen har tillskjutits av staten, en kommun, ett landsting eller en annan upphandlande enhet, eller vars upphandling står under statlig eller kommunal tillsyn eller en tillsyn av en annan upphandlande enhet, eller vars styrelse till mer än halva antalet ledamöter utses av staten, en kommun, ett landsting eller en annan upphandlande enhet. Lag (1999:309)

⁵⁴ <http://www.notisum.se/index2.asp?sTemplate=/template/index.asp&iMenuID=331&iMiddleID=285&iParentMenuID=236&iLanguageID=1> (050413)

⁵⁵ <http://www.notisum.se/index2.asp?sTemplate=/template/index.asp&iMenuID=331&iMiddleID=285&iParentMenuID=236&iLanguageID=1> (050413)

3.1.3.2 Olika slags upphandlingsformer

Följande slags upphandlingsformer finns att välja

Öppen upphandling:	upphandling där alla leverantörer får lämna anbud
Selektiv upphandling:	upphandling där en upphandlande enhet inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud
Förhandlad upphandling:	upphandling där en upphandlande enhet inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud och tar upp förhandling med en eller flera av dem
Förenklad upphandling:	upphandling där alla leverantörer har rätt att delta, deltagande leverantörer skall lämna anbud och den upphandlande enheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare
Urvalsupphandling:	upphandling där alla leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna anbud, den upphandlande enheten inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud och den upphandlande enheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare
Direktupphandling:	upphandling utan krav på anbud

3.1.3.3 När tillämpas LOU?

LOU skall tillämpas av upphandlande enheter vid all upphandling. Understiger beloppet tröskelvärdet vid upphandling tillämpas förenklad upphandling eller urvalsupphandling. Direktupphandling kan användas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl.

3.1.4 Tryckfrihetsförordning

Tryckfrihetsförordnings⁵⁶ 2 kap beskriver allmänna handlingars offentlighet, den så kallade offentlighetsprincipen. Varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar om rätten inte begränsas av andra lagar.

3.1.4.1 Vad är allmänna handlingar?

Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. (2 kap 3 § Tryckfrihetsförordning)

En handling blir allmän om den förvaras hos myndighet och är inkommen eller upprättad hos myndigheten.

3.1.5 Lag om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk

Enligt lag om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk⁵⁷ har den som skapat ett litterärt eller konstnärligt verk upphovsrätt till verket. Vad som menas med litterära eller konstnärliga verk anges i 1 kap 1 §.

⁵⁶ <http://www.notisum.se/index2.asp?sTemplate=/template/index.asp&iMenuID=331&iMiddleID=285&iParentMenuID=236&iLanguageID=1> (050413)

1. skönlitterär eller beskrivande framställning i skrift eller tal,
2. datorprogram,
3. musikaliskt eller sceniskt verk,
4. filmverk,
5. fotografiskt verk eller något annat alster av bildkonst,
6. alster av byggnadskonst eller brukskonst, eller
7. verk som har kommit till uttryck på något annat sätt.

Till litterära verk hänförs kartor, samt även andra i teckning eller grafik eller i plastisk form utförda verk av beskrivande art.

Vad som i denna lag sägs om datorprogram skall i tillämpliga delar gälla även förberedande designmaterial för datorprogram. Lag (1994:190).

Datorprogram och även förberedande designmaterial för datorprogram betraktas således som litterära verk och skyddas av upphovsrättslagen. För datorprogram finns särskilda bestämmelser.

Den som har förvärvat rätt att använda ett datorprogram får framställa sådana exemplar av programmet och göra sådana ändringar i programmet som är nödvändiga för att han skall kunna använda programmet för dess avsedda ändamål. Detta gäller även rättelse av fel.

Den som har rätt att använda ett datorprogram får framställa säkerhetsexemplar av programmet, om detta är nödvändigt för den avsedda användningen av programmet. (2 kap 26g § Lag om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk)

3.2 Verksamhetsbaserad designteori för informationssystemarkitektur

Utvecklingen av informationsteknologi har haft stor genomslagskraft på organisationer under de senaste decennierna.⁵⁸ Nya informationssystem (IS) har introducerats med både positiva och negativa effekter. En omfattande datorisering har lett till att organisationer blivit starkt beroende av detta sätt att hantera information på.⁵⁹

Den snabba utvecklingen inom informationsteknologi (IT) och avsaknaden av strategiska IT/IS-planeringar resulterar dock i ett ”lapptäcke” liknande IS-strukturer i organisationer. Man talar ofta om ”spaghettistrukturer”,⁶⁰ som metafor av intrasslade, ostrukturerade, svårförståeliga och svårföränderliga program. I takt med ökad datorisering har detta fenomen även nått systemnivå.⁶¹ Systemen blir allt mer komplexa och oöverblickbara, vilket gör det svårare och ibland omöjligt att förändra.

⁵⁷ <http://www.notisum.se/index2.asp?sTemplate=/template/index.asp&iMenuID=331&iMiddleID=285&iParentMenuID=236&iLanguageID=1> (050413)

⁵⁸ Goldkuhl, G., Lind, M., Cronholm, S. *Action in Language, Organisations and Information Systems*. Linköping: UniTryck, 2004.

⁵⁹ Axelsson, K., Goldkuhl, G. *Strukturering av informationssystem*. Lund: Studentlitteratur, 1998.

⁶⁰ Axelsson, *Metodisk systemstrukturering*, Magoulas & Pessi, *Strategisk IT-management*.

⁶¹ Axelsson & Goldkuhl, *Strukturering av informationssystem*.

I strävan att skapa bättre informationssystemarkitektur skapades, under första hälften av 80-talet, verksamhetsbaserad designteori (VB-designteori) av Mats-Åke Hugosson. VB-designteorins grundläggande syn är att informationssystemarkitekturens design sker med tydlig fokus på samverkan mellan decentraliserade enheter.⁶²

3.2.1 Samordnad decentralisering

VB-designteori talar klart för decentraliserade verksamhetsformer med stark fokusering på samordning.⁶³ Med decentralisering avses här att ge lokala enheter handlingsfrihet att inom en enhet välja sätt att lösa sin uppgift.⁶⁴ Lokala enheter ges således möjlighet att snabbt och radikalt ändra lokala enhetens interna utformning, arbetsformer med mera.⁶⁵

Decentralisering utan samordning leder dock till kaos. Ett viktigt medel för samordning är en klar och väl genomtänkt verksamhetsstruktur som klart definierar olika enheters avgränsningar samt samverkansformerna mellan enheterna.⁶⁶

3.2.2 God informationssystemarkitektur

Magoulas och Pessi sammanfattar de mest uppmärksammade kraven på god IS-arkitektur enligt VB-designteori.⁶⁷

1. Enkelhet

Informationssystem skall vara enkla att lära sig, enkla att förstå och enkla att använda. Informationssystem skall vara anpassade till de grupper som använder systemen.

2. Följsamhet

Systemen skall enkelt kunna förändras som en följd av verksamheten och dess behov förändras. Informationssystemens förändringstakt skall följa verksamhetsdelens förändringstakt, annars blir systemet ett hinder snarare än en möjlighet till förändring.

3. Utbyttbarhet

System (och systemdelar) skall enkelt kunna bytas ut utan att andra system (systemdelar) påverkas. Gamla system skall enkelt kunna "pluggas ut" och nya systemversioner "pluggas in" (plug-out och plug-in).

4. Utbyggbarhet

Nya system skall successivt kunna utvecklas och tas i drift och infogas i systemarkitekturen utan att existerande system väsentligen berörs, eller att andra planerade system behöver vara färdigutvecklade.

⁶² Magoulas & Pessi, *Strategisk IT-management*.

⁶³ Magoulas & Pessi, *Strategisk IT-management*.

⁶⁴ Hugosson, Mats-Åke. *Autonomitet och samverkan*. 1991.

⁶⁵ Magoulas & Pessi, *Strategisk IT-management*.

⁶⁶ Magoulas & Pessi, *Strategisk IT-management*.

⁶⁷ Magoulas & Pessi, *Strategisk IT-management*.

5. **Säkerhet**

Störningar och driftstopp skall kunna begränsas vad avser omfattningar och följdverkningar. Andra system skall kunna fungera även om ett specifikt system är ur funktion. Avsiktliga intrång skall försvåras och eventuella skadeverkningar begränsas.

6. **Ekonomi**

Systemen skall vara billiga att utveckla, billiga att använda, billiga att underhålla, billiga att förändra och billiga att ersätta. Tillgängliga systemutvecklingsresurser skall primärt kunna satsas på offensiv utveckling för att möta verksamhetens behov.

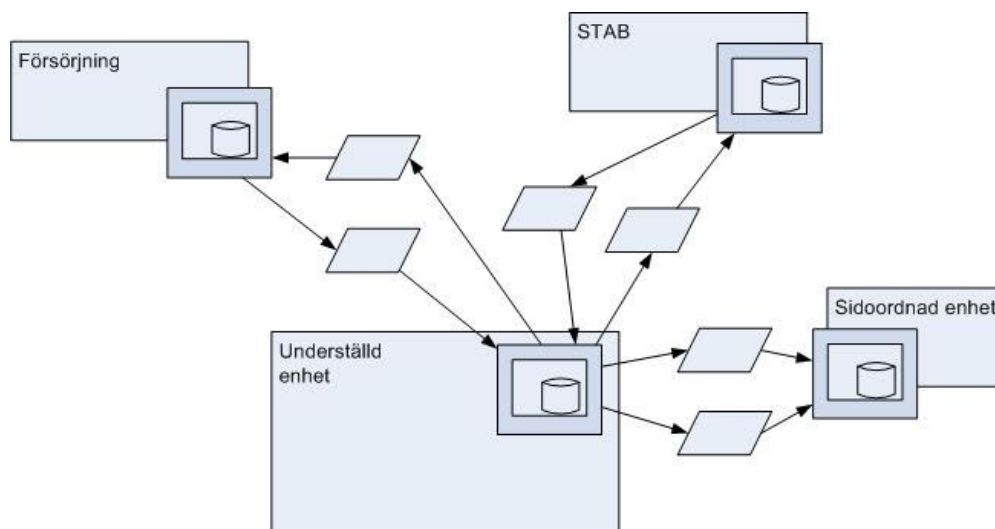
7. **Uthållighet**

Informationssystemarkitekturen skall vara uthållig i den meningen att den inte behöver förändras varje gång det görs en förändring i enskilda informationssystem. Informationssystemarkitekturen skall tåla omfattande lokala förändringar i enskilda informationssystem.

Enligt Hugoson kan de allra flesta kraven uppfyllas med en måttlig insats om en lämplig grundprincip väljs för systemavgränsning och systemsamverkan.⁶⁸

3.2.3 **Autonomi och samverkan**

IS-arkitektur definieras som en struktur av autonoma men i högsta grad samverkande informationssystem.⁶⁹ Med autonomitet avses att den lokala informationsförsörjningen fungerar oberoende av andra enheter och av att samverkan för tillfället fungerar.⁷⁰ Nedan visas en schematisk bild av samverkande IS-struktur.



Figur 1 Sambandsinformation mellan system och lokal information inom en enhet. Från "Autonomitet och samverkan mellan datorbaserade ledningssystem" av Mats-Åke Hugoson, 1991.

⁶⁸ Hugosson, *Autonomitet och samverkan*.

⁶⁹ Magoulas & Pessi, *Strategisk IT-management*.

⁷⁰ Hugosson, *Autonomitet och samverkan*.

En verksamhetsbaserad systemstrukturering innebär att⁷¹

- Varje IS avgränsas så att det stödjer en viss enhet. Varje enhet skall fullt ut kunna förfoga över sitt/sina informationssystem.
- Samverkan mellan olika enheter beskrivs som sambandsinformation. Därvid används en gemensam begreppsapparat och en formaliserad beskrivningsteknik.
- Kommunikation mellan olika IS sker genom meddelanden mellan system. Ett system kan inte direkt komma åt data i andra system.
- Varje informationssystem innehåller alla de data som behövs för att stödja den aktuella verksamheten. Det finns inga lagrade gemensamma data.

Varje informationssystem kan utformas oberoende av datalagring och databehandling. Enligt Hugosson måste följande krav uppfyllas:⁷²

- Varje enhet skall fullt ut fungera med sina egna resurser.
- En störning i sambandsinformation eller i en annan enhet får inte påverka funktionen i något enskilt system.
- Åtgärden för att säkerställa driften, återstart, reservförfarande etc skall kunna vidtas inom en enhet utan att något annat system påverkas.

Vidare menar Hugosson att i ett förändrings och utvecklingsperspektiv kan följande krav tillkomma:

- Om ett system radikalt förändras eller byts ut skall inga andra system påverkas (plug-out och plug-in), om verksamhetens samverkansbehov är oförändrat.
- Ändras samverkansbehovet mellan två system skall inga andra system påverkas.
- System skall kunna tillkomma eller utgå utan att funktionen i övriga system påverkas.

3.2.4 Oberoende mellan IS

Det är VB-designeteorins strävan att med IS-arkitekturen åstadkomma samma grad av oberoende som man vill ha mellan olika ansvarsområden i verksamheten. VB-designeteorin fokuserar särskilt på följande oberoendeformer:⁷³

- **Funktionellt oberoende**
Verksamhetsfunktionen har full frihet att själv utforma/ändra
 - Insamling av information
 - Utökning av information
 - Bearbetning av information
 - Sammanställning och presentation av information
 - Förvaltning av information
 - Användning av information

⁷¹ Hugosson, *Autonomet och samverkan*.

⁷² Hugosson, *Autonomet och samverkan*.

⁷³ Magoulas & Pessi, *Strategisk IT-management*.

- **Temporalt oberoende**
Med temporalt oberoende avses den grad med vilken varje enskilt informationssystem är oberoende av andra IS i tiden. Varje IS skall kunna fungera utan att andra IS är tillgängliga vid en godtycklig tidpunkt. Vidare skall utformning/utveckling av ett informationssystem eller förändringar i ett informationssystem kunna ske vid en godtycklig tidpunkt oberoende av andra IS.
- **Tekniskt oberoende**
Med tekniskt oberoende avses den grad med vilken IS och deras samverkan kan frikopplas logiskt från tekniken. Olika typer av utrustning i olika IS kan användas och bytas ut utan att andra IS påverkas. Sambandsinformation mellan existerande IS kan skapas på nytt, förändras och tas bort utan att kommunikationen måste förändras ur teknisk synvinkel. Vidare kan tekniken för meddelandesamverkan ändras utan att sambandsinformationen måste förändras.
- **Utvecklingsoberoende**
Med utvecklingsoberoende avses möjligheterna att utveckla ett avgränsat IS med ett visst verktyg utan att vara beroende av vilka verktyg som används för att utveckla andra system.

Dessa typer av oberoende kan bidra till att skapa en flexiblare verksamhetsstruktur och att enklare anpassning och förändring av funktioner kan ske. Funktionerna blir effektivare och en högre grad av överblickbarhet kan uppnås.⁷⁴

3.2.5 Ansvarsförhållanden

Ansvarsfrågor utgör en central del i VB-design teorin. Magoulas och Pessi gör följande uppdelning av ansvarsförhållandena i verksamheten:⁷⁵

Att utforma informationssystemarkitekturen i sin helhet är sålunda en ledningsfråga. Att forma enskilda meddelanden i sambandsstrukturen är ett gemensamt ansvar för berörda funktioner. Att specificera lämpliga egenskaper för varje enskilt informationssystem är en del av funktionsansvaret.

Enligt Magoulas och Pessi bör utformning och förvaltning av systemarkitekturen ligga på ledningsnivå. Likaså bör ansvaret för den globala begreppsinformation ligga på central nivå.

3.2.5.1 Sambandsinformation

Utväxling av sambandsinformation kan ses som en överenskommelse mellan två eller flera funktioner.⁷⁶ En enskild funktion får således aldrig förändras, ta bort eller lägga till innehållet i sambandsinformationen utan att ha kommit överens med andra berörda funktioner. Behovet av förändringar kan dock mycket väl

⁷⁴ Axelsson & Goldkuhl, *Strukturering av informationssystem*.

⁷⁵ Magoulas & Pessi, *Strategisk IT-management*.

⁷⁶ Hugosson, *Autonimitet och samverkan*.

initieras av en funktion. Att sedan skicka iväg, ta emot och använda sambandsinformation på ett lämpligt sätt ingår i det lokala informationsansvaret.⁷⁷

3.2.5.2 Lokalt informationsansvar

I VB-designteorin förfogar varje funktion över sina resurser. Den lokala funktionen har både befogenheter och skyldigheter. Befogenheter innebär att den lokala funktionen själv kan besluta om det egna informationssystemets utformning. Skyldigheter innebär att den dels skapar och tillhandahåller nödvändig lokal information, dels skapar meddelanden till andra system samt tar emot meddelanden från andra system.⁷⁸

3.2.5.3 Beställaransvar och utvecklingsansvar

I VB-designteorin skiljer man tydligt mellan beställar- och utvecklingsansvar. Beställaransvar innebär att varje funktion ansvarar för att ta fram kravspecifikationer, som stämmer överens med funktionens behov. Hugosson menar att den verksamhetsansvarige på allvar kan börja leva upp till rollen som beställare.⁷⁹ Systemutvecklaren ansvarar i sin tur för att skapa lösningar som tillgodoser verksamhetskraven.⁸⁰

3.2.5.4 Teknologiskt och metodologiskt samordningsansvar

Ett naturligt ansvarsområde för en central ADB-funktion är samordning av exempelvis inköp, leverantörskontakter, utvecklingskontakter samt bevakning av den teknologiska utvecklingen såväl som den metodologiska utvecklingen.

4 Metod

Det dyker ständigt upp nya tekniker som driver fram förändringar i samhället. Lagar har tendens att halka efter utvecklingen av de nya teknikerna. 24-timmarsmyndigheten är ett nytt område. Sambruks försök att sambruka kommunala e-tjänster är ett av de första i Sverige. Många delar är oklara, vilket gör det svårt att få en uppfattning om vad som är rätt och fel. Det är en jungfrulig mark och det finns endast lite teorier eller erfarenheter att gå efter.

Eftersom 24-timmarsmyndigheten är en ny företeelse och kunskap inom detta område är begränsad, bedömdes den traditionella kvantitativa metoden⁸¹ som mindre lämplig. Den kvalitativa metoden⁸² med djupintervjuer och observationer har i stället valts för att komma åt individers kunskap och erfarenheter. Studiens ansats är således att ur det kvalitativa perspektivet⁸³ skapa förståelse kring kommunal samverkan i det nya fenomenet 24-timmarsmyndigheten.

⁷⁷ Magoulas & Pessi, *Strategisk IT-management*.

⁷⁸ Magoulas & Pessi, *Strategisk IT-management*, Hugosson, *Autonomitet och samverkan*.

⁷⁹ Hugosson, *Autonomitet och samverkan*.

⁸⁰ Magoulas & Pessi, *Strategisk IT-management*.

⁸¹ Backman, Jarl. *Rapporter och uppsatser*. Lund: Studentlitteratur, 1998.

⁸² Backman, *Rapporter och uppsatser*.

⁸³ Backman, *Rapporter och uppsatser*.

Studien består av litteraturstudier, insamling av information via Internet, djupintervjuer/telefonintervjuer, observationer och bearbetning av den insamlade informationen.

4.1 Datainsamlingsmetod

Det är svårt att avgöra om materialet på Internet är pålitligt eller inte. Därför har endast information från pålitliga organisationer, kända tidningar och tidskrifter använts.

Det finns, som tidigare nämnts, flera utredningar och en hel del information om 24-timmarsmyndigheten på Internet både inom och utanför Sverige. För att få en uppfattning om vad 24-timmarsmyndigheten handlar om utfördes en förstudie genom att förutsättningslöst söka och studera information på Internet. Frekvent besökta sidor under förstudien samt under studien är bland annat 24-timmarsmyndigheten,⁸⁴ 24-timmarsdelegationen,⁸⁵ Statskontoret,⁸⁶ Sveriges Kommuner och Landsting,⁸⁷ Sambruk,⁸⁸ Statens offentliga utredningar,⁸⁹ Svensk lagsamling,⁹⁰ Local government,⁹¹ Local e-government,⁹² National projects⁹³ och SmartGov⁹⁴.

Information utanför Sverige begränsades till sidor skrivna på engelska och framför allt ”Office of the Deputy Prime Minister” i Storbritannien som producerar information om strategisk samverkan mellan olika aktörer.⁹⁵

Vidare genomgicks artiklar rörande 24-timmarsmyndigheten skrivna under de senaste två åren i databaserna Affärsdata Nyhetsarkiv och Mediearkivet på Göteborgs universitetsbiblioteks hemsida.

För att kunna undersöka hur kommunerna legalt kan samverka studerades Lagen om offentlig upphandling (LOU), Kommunallagen, Förvaltningslagen, Tryckfrihetsförordning med flera samt utredningar gjorda av Statskontoret,⁹⁶ Sambruk⁹⁷ och Carelink.⁹⁸

⁸⁴ <http://www.24-timmarsmyndigheten.se/> (050124)

⁸⁵ <http://www.sou.gov.se/24timmarsdel/index.htm> (050124)

⁸⁶ http://www.statskontoret.se/default_110.aspx (050124)

⁸⁷ <http://www.skl.se/loppedelbanner.asp?C=24> (050124)

⁸⁸ <http://www.sambruk.se/> (050124)

⁸⁹ <http://www.sou.gov.se/> (050124)

⁹⁰ <http://www.notisum.se/index2.asp?sTemplate=/template/index.asp&iMenuID=331&iMiddleID=285&iParentMenuID=236&iLanguageID=1> (050124)

⁹¹ http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/sectionhomepage/odpm_localgov_page.hcsp (050220)

⁹² <http://www.localegov.gov.uk/page.cfm?pageID=74&Language=eng> (050220)

⁹³ <http://www.localegovnp.org/> (050124)

⁹⁴ <http://www.smartgov-project.org/> (050220)

⁹⁵ http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/sectionhomepage/odpm_localgov_page.hcsp (050124)

⁹⁶ http://www.statskontoret.se/default_110.aspx (050201)

⁹⁷ <http://www.sambruk.se/> (050201)

⁹⁸ <http://www.carelink.se/pages/frontpage.asp?VersionID=1&Pages=1> (050201)

4.1.1 Djupintervjuer/telefonintervjuer

Fem djupintervjuer och en telefonintervju gjordes under mars månad. Intervjuerna gjordes i en halvstrukturerad form med intervjuguide som förberetts inför varje intervju. Intervjun med projektledaren för Sambruk hade lite mer introduktionskaraktär och varade två timmar medan övriga intervjuer varade ungefär en timma vardera. Varje intervju spelades in och transkriberades efteråt. Eftersom vissa intervjupersoner önskade vara anonyma har för likformighetens skull samtliga intervjupersonerna anonymiserats. Så har även skett med produktnamn och företagsnamn.

Projektledaren för Sambruk var till stor hjälp vid urval av lämpliga intervjupersoner. Målsättningen var att få med alla aktörer, det vill säga kommuner, Statskontoret, SKL, IT-leverantörer och Sambruk, samt att hitta personer som var insatta i berörda frågor. Antalet intervjuade personer begränsades dock av att de befann sig i olika delar av landet (de flesta i Stockholm) och var upptagna. Det utmynnade så småningom i fem djupintervjuer och en telefonintervju med Statskontoret, Sambruk och fyra privata företag av varierande storlek, från fåmansföretag till det marknadsledande, varav ett företag ingår i Statskontorets Infratjänstamavtal⁹⁹ och två företag i Informationsförsörjningsramavtal¹⁰⁰.

Jag valde bort att intervju kommuner. Anledning till detta var dels att jag själv arbetar inom den kommunala förvaltningen och är insatt i administrativa rutiner dels att Stenlund och Ericsson redan genomfört intervjuer med tre kommuner som ingår i Sambruk.¹⁰¹ Jag bedömde att intervjuer med kommuner inte skulle tillföra något utöver vad jag redan känner till eller det som framkommit i tidigare studier.

4.1.2 Observation

Den 3 mars arrangerade Sambruk ett förankringsmöte i Tumba, Botkyrka kommun. Mötet började med allmän information samt presentation av respektive pilotprojekt. Därefter delades kommunerna in i projektgrupper för fortsatt diskussion och förankring inom respektive pilotprojekt. Jag inbjöds att delta i mötet och observerade hur medlemskommunerna tillsammans med externa konsulter arbetade fram de sju pågående delprojektens kravspecifikationer.

4.2 Analysmetod

Det stora problemet med att analysera kvalitativa data är att tränga igenom den högst komplexa och kontextbundna informationen och komma fram till något som är rimligt och övertygande.¹⁰² Yin hävdar att analysen av fallstudieresultat är en av de minst utvecklade och svåra aspekterna i fallstudier.¹⁰³ Att föra fallstudiedata

⁹⁹ http://www.avropa.nu/templates/ramavtalsomrade_75.aspx (050428)

¹⁰⁰ http://www.avropa.nu/templates/ramavtalsomrade_74.aspx (050428)

¹⁰¹ Stenlund & Eriksson, *kommuner i samverkan*.

¹⁰² Easterby-Smith, Richard Thorpe and Andy Lowe. *Management Research*. London: SAGE Publications, 2002.

¹⁰³ Yin, Robert K. *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hills, Calif: Sage Publications, 1984.

till statistiska analyser och att använda olika sorters teknik är några förslag till framgångsrika analyser. Viktigare är dock att ha en generell analytisk strategi.¹⁰⁴ Yin menar att det finns två generella strategier. Den första är att följa den teoretiska propositionen som ledde till fallstudien. Den andra är att utveckla en deskriptiv ram (framework) för att organisera fallstudien. Den senare fungerar som ett alternativ när teoretiska propositioner saknas.

Jag har valt att använda den deskriptiva strategin. Resultatet är grupperat ur två olika perspektiv, nämligen verksamhetsperspektivet och informationsperspektivet, vilka ytterligare delas in i små grupper. Många av dessa deskriptiva ramar används även vid analys av rådata och diskussion.

Som stöd vid analys av insamlade data har jag använt mig av olika lagar som styr offentlig verksamhet samt en design teori – Verksamhetsbaserad design teori för informationssystemarkitektur.

4.3 Metodkritik

För att kunna genomföra studien har jag använt mig av kvalitativa metoden, det vill säga halvstrukturerade djupintervjuer och observationer kompletterat med litteraturstudier. Både 24-timmarsmyndigheten och kommunal samverkan, i syfte att förverkliga denna, är nya företeelser. För att öka förståelse inom ett visst område är den valda kvalitativa metoden den bästa för att komma åt intervjuade personers kunskap och erfarenhet.

För att kunna genomföra intervjuer och observationer krävs både kunskap och rutin, vilket varit en brist i mitt fall. Intervjutekniken kunde ha varit bättre. Alla intervjuer spelades in och transkriberades efteråt. Det var ett tidskrävande arbete men materialet utgjorde ett bra underlag för det fortsatta arbetet.

4.3.1 Validitet

Validitet innebär graden av säkerhet i det man *avser* att mäta.¹⁰⁵ I det kvalitativa förfarandet kan det vara svårt att avgöra validiteten eftersom resultatet ofta inte presenteras i kvantitativa termer utan beskrivs med ord. Ett sätt att säkerställa validiteten i en kvalitativ studie är att utifrån studiens syfte och frågeställning, välja relevanta respondenter samt förbereda ledfrågor och förfina dem tills man är övertygad om dess validitet¹⁰⁶, vilket jag eftersträvat. Jag har dock upplevt det som en brist att jag inte haft möjlighet att diskutera frågornas utformning med någon kollega eftersom jag arbetat ensam med uppsatsen, vilket kan ha påverkat objektiviteten i frågorna.

¹⁰⁴ Yin, *Case study Research, Design and Methods*.

¹⁰⁵ Wallén, Göran. *Vetenskapsteori och forskningsmetodik [Elektronisk resurs]*. Lund: Studentlitteratur, 2003.

¹⁰⁶ Easterby-Smith et al, *Management Research*.

4.3.2 *Reliabilitet*

Reliabilitet innebär graden av säkerhet i det man *de facto* mäter.¹⁰⁷ I det kvalitativa förfarandet är reliabilitet graden av transparens i hur förståelsen skapats från rådata¹⁰⁸. Utförlig beskrivning av tillvägagångssättet har eftersträvat. För total transparens skulle hela transkriberingen ha presenterats i uppsatsen. Med tanke på materialets omfattning bedömdes det dock mindre lämpligt att presentera hela transkriberingen. Jag har i stället valt ut vissa delar från intervjuerna och redovisat dessa som korta citat, vilket också är ett vedertaget sätt att arbeta i kvalitativa studier. Intervjufrågorna bifogades som bilaga.

5 Resultat

Resultatavsnittet är, i likhet med teoriavsnittet, indelat i två block. I det första blocket strukturerades rådata ur ett verksamhetsperspektiv. I det andra blocket behandlades Öppen teknisk plattform (ÖTP) ur ett informationsperspektiv.

5.1 Verksamhetsperspektiv - Sambruk

I syfte att stimulera och stödja utvecklingen av 24-timmarsmyndigheten uppdrog Regeringen i juni 2001 åt Statskontoret att arbeta för utveckling av e-tjänster och 24-timmarsmyndigheten för hela den offentliga sektorn. Statskontoret tog initiativ till en kommunal kontaktgrupp och bjöd in ett 10-tal kommuner för att diskutera uppläggning av arbetet och utveckling av framförallt e-tjänster. Så småningom blev denna kontaktgrupp mer aktiv och påbörjade hösten 2001 sitt arbete i form av ett projekt. Gruppen har träffats regelbundet för diskussioner och ställningstaganden. Det har allt tydligare framkommit att varje enskild kommun inte kan bära utvecklingskostnaderna och att nya former av samarbete är nödvändiga.

Gruppen, som utökats till ett 30-tal kommuner, kallar sig sedan februari 2004 "nätverk Sambruk". Organisationsmässigt består nätverket av en styrgrupp, en projektgrupp och ett antal delprojektgrupper. Statskontoret och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ingår som adjungerande i styrgruppen.

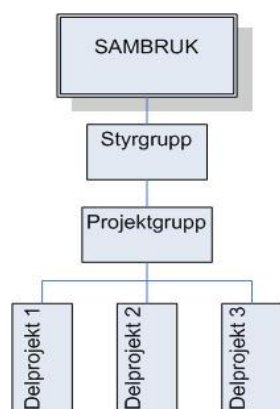
5.1.1 *Nuläge*

Just nu pågår bildandet av en ideell förening Sambruk. I och med bildandet av föreningen är Sambruk en juridisk person, vilket innebär att Sambruk kan ha tillgångar och skulder, ingå avtal och vara part inför domstolar och myndigheter.¹⁰⁹ I huvudutredningen, som gjordes för ungefär ett och ett halvt år sedan, fanns idéer om att bilda en ideell förening som i sin tur skulle äga ett bolag i vilket verksamheten skulle utföras. Bolagsbildningen har dock nu lagts på is.

¹⁰⁷ Wallén, *Vetenskapsteori och forskningsmetodik*.

¹⁰⁸ Easterby-Smith et al, *Management Research*.

¹⁰⁹ Ideella föreningar – civilrättsliga regler <http://skatteverket.se/skatte/> (050503)



Det kommer bara nu inledningsvis att vara den juridiska personen – en ideell förening. Sedan kommer ett antal verksamheter. Vi kommer att bilda en väldigt slimmad och fast organisation.¹¹⁰

Organisationsformen kommer inte att ändras även om man går från ett nätverk till en juridisk person. Styrelsen i den ideella föreningen kommer att utgöras av den nuvarande styrgruppen. Projektgrupp och delprojektgrupper kommer att flyttas till under den nya styrelsen.

Figur 2 Organisationsschema Sambruk

För närvarande är cirka 70 personer från olika kommuner engagerade och arbetar i sju delprojekt. Dessa är

- Ärendehantering
- Medborgarassistenten
- Gymnasieval
- Barnomsorg
- Föreningsbidrag
- Förnyad ansökan om ekonomiskt bistånd
- Öppen teknisk plattform

”Förnyad ansökan om ekonomiskt bistånd” jämte ”öppen teknisk plattform” är de första pilotprojekten som kommer att utvecklas under 2005. Under våren togs kravspecifikationer fram för de övriga delprojekten i respektive delprojektgrupper.

5.1.2 Samutveckling

5.1.2.1 Delprojekt - Tillvägagångssättet

I varje delprojekt ingick i snitt ca 10 personer från olika kommuner samt en extern konsult, som fungerade som ledare på arbetsmöten och som drev fram projektet. Angreppssättet var att först ta fram en målprocess för respektive kommunal verksamhet. Grupperna beskrev respektive verksamhets behov, det vill säga hur arbetet skall utformas i framtiden. Ett målprocessförslag arbetades fram tillsammans med konsulten och projektledarkommunen. Detta förankrades hos övriga kommuner som var med i projektet. Utifrån den framtagna målprocessen diskuterades kraven på en e-tjänst, vilket ledde till kravspecifikationer på en funktionell nivå.

En av fördelarna med detta arbetssätt var framför allt att kommunerna fick träffa andra kommuner i samma situation. För att finna bättre sätt att hantera arbetsprocessen på är det nödvändigt att lyssna på hur andra kommuner arbetar

¹¹⁰ Respondent A, projektledare för Sambruk, vid intervju 050223

och hur de tolkar olika lagar. Detta är en del av förändringsprocessen internt, menar en av konsulterna.

Det är en del av den långa resan som man precis påbörjat... Det stora arbetet kommer att vara internt... att jobba med förändringarna över tiden... Det kräver att man ser över arbetsrutinerna. Det gäller att få med sig förvaltningschefer, politiker etc så att man är medveten om att det här är en förändringsprocess.¹¹¹

Konsulten menar att en lösning inte automatiskt kommer att förändra beteendet utan kommunerna måste arbeta kontinuerligt med beteendet och arbetsrutinerna.

En annan fördel med detta arbetssätt var att varje projektgrupp fick hjälp med en extern konsult som var objektiv och erfaren inom detta område. En av deltagarna på Förankringsmötet i Tumba 050303 kommenterade detta sätt att arbeta.

Vi har lärt oss oerhört mycket under den här korta perioden. Vi började i slutet av december 2004 och kravspecifikationen skall vara klar nu i slutet av mars 2005. I början trodde jag inte att vi skulle klara av det här. Vi är en stor grupp och det har varit väldigt mycket diskussion om tolkning av olika lagar och kommuners olika sätt att arbeta. Men det gick förvånansvärt bra tack vare externa konsulter, som höll ihop oss och drev fram processen.

En av konsulterna summerar också att det var ett bra arbetssätt och de kunde ta fram bra kravspecifikationer. Merparten är nöjda med metoden och resultatet.

Det tror jag är nästan nödvändigt - att man har en objektiv person som har erfarenhet från de här områdena och som kan driva processen framåt. Risker är annars att man fastnar och blir stillastående.¹¹²

Jag har precis avslutat ett telefonstyrelsemöte med samtliga projektledare från de här sju projekten ... Vi var nöjda med metoden. Vi var nöjda med sättet att förankra arbetet som arbetats fram.¹¹³

Det unika med Sambruks kravspecifikation är att man vill skriva en kravspecifikation som inte bara säger att det "skall" göras eller det "bör" göras utan som är lösningsorienterad och exakt definierar hur tjänsten skall fungera. Kravspecifikationen är dessutom kompletterad med standardmeddelanden. Ingen kommun eller myndighet har arbetat på det sättet tidigare.

Tanken är att skapa en hög beställarkompetens hos kommunerna inom Sambruk. Tidigare har det i regel varit så att de stora IT-leverantörerna, som äger mjukvaran, mer eller mindre "dikterade" hur kommunerna skulle arbeta. Kommunerna har känt sig underlägsna gentemot en del stora leverantörer.

¹¹¹ Respondent B, IT-konsult, vid telefonintervju 050316

¹¹² Respondent B, IT-konsult, vid telefonintervju 050316

¹¹³ Respondent B, IT-konsult, vid telefonintervju 050316

*Kommunerna har egentligen ingen överblick över den processen som manifesteras i källkoden. Det är lite underlägeskänslan som kommunerna har gentemot leverantörer... Man vill upp till samma nivå och ha lite mer maktbalans.*¹¹⁴

Tanken är också att Sambruk skall äga kraven och behoven, det vill säga kravspecifikationerna med verksamheternas målprocesser, så att kommunerna själva kan styra hur arbetet kan utföras bättre och effektivare.

5.1.2.2 Upphandlingsfrågor

Som beskrivits tidigare, har föreningen Sambruk ännu inte bildats. Trots detta pågår upphandling av ”Förnyad ansökan om ekonomiskt bistånd”. Av upphandlingstekniska skäl står två kommuner, Borlänge och Uddevalla kommun, som huvudmän för upphandlingen. Statskontorets ramavtal ”Infratjänsten”¹¹⁵ och ”Informationsförsörjning”¹¹⁶ har avropats för upphandlingen. I och med att all inköp av kommunal verksamhet regleras av Lagen om offentlig upphandling (LOU) utgör upphandlingsfrågorna kärnan av samutveckling av kommunala e-tjänster.

När stat, kommun, landsting och andra, i LOU angivna, så kallade *upphandlande enheter*¹¹⁷ genomför upphandling måste Lagen om offentlig upphandling (LOU)¹¹⁸ tillämpas. Syftet med den offentliga upphandlingen är att myndigheterna skall fatta beslut på sakliga och affärsmässiga grunder. Upphandlingsproceduren är dock både lång och kostsam. Lagen upplevs inte som ett värdefullt stöd när det gäller att utnyttja IT-investeringars potential.¹¹⁹

*Det svåraste med upphandling är att ta fram allt underlag som specificerar exakt det man vill köpa. Det är ett otroligt stort jobb att göra en sådan upphandling.*¹²⁰

För att kunna åstadkomma besparingar, bättre villkor och lägre priser utförs statlig inköpsamordning. Det finns tolv ramavtalsansvariga myndigheter, varav Statskontoret är en av dem och har en central samordningsroll. Förordning om statlig inköpsamordning gäller myndigheter under regeringen och föreskriver att dessa med automatik deltar i samordnad upphandling och kan avropa samtliga statliga ramavtal.¹²¹

Kommuner och landsting har möjlighet att utnyttja några av ramavtalen och måste vid varje upphandlingstillfälle anmäla sig till Statskontoret för att kunna delta i upphandlingen.

¹¹⁴ Respondent C, IT-konsult, vid intervju 050309

¹¹⁵ http://www.avropa.nu/templates/ramavtalsomrade_75.aspx (050428)

¹¹⁶ http://www.avropa.nu/templates/ramavtalsomrade_74.aspx (050428)

¹¹⁷ Upphandlande enheter, se 3.1.3.1

¹¹⁸ LOU, se 3.1.3

¹¹⁹ *IT i Sverige 2005: En bok om trender och utveckling inom IT i Sverige*. Stockholm:

Dataföreningen: Exido; Lund: Studentlitteratur, 2005.

¹²⁰ Respondent D, representant för Statskontoret, vid intervju 050309

¹²¹ http://www.avropa.nu/templates/Page_49.aspx (050320)

*Myndigheterna är skyldiga att använda ramavtalen om de inte har bättre alternativ själva. De kan alltid göra en upphandling själva. För kommunerna och landstingen är det frivilligt och dessutom får de använda om de anmält sig. Man får inte anmäla sig efterhand.*¹²²

Enligt kommunallagen¹²³ får Kommuner och landsting dock inte överlåta det så kallade tilldelningsbeslutet på annan. Det innebär att tilldelningsbesluten måste fattas av var och en av de kommuner eller landsting som deltar i upphandlingen.

Huruvida föreningen Sambruk kan delta i Statskontorets inköpssamordning är något oklart. På frågan om Sambruk kan anmäla sig till Statskontorets ramavtal svarade respondenterna på Statskontoret

”Kan man det, tror Du?”

”Jag vet inte.”

*”... Det skulle man kanske kunna göra... Det är värt att undersöka.”*¹²⁴

Mer troligt är att Sambruk skulle själv kunna genomföra sådan inköpssamordning och teckna ramavtal för medlemskommuner.

*Man kan också tänka sig att Sambruk själv blir ramavtalspart, det vill säga att leverantörerna tecknar ramavtal med Sambruk... Den vägen är fullt möjlig.*¹²⁵

Sambruks möjlighet att genomföra inköpssamordning begränsas dock av Kommunallagen precis som den gör för existerande inköpssamordningar. Såsom beskrivits tidigare, får kommuner och landsting varken överlåta s k tilldelningsbeslut på annan eller delegera upphandlingens avslutande till annan. Detta medför att kommuner och landsting inte kan använda s k samordnad upphandling fullt ut.¹²⁶

5.1.2.3 Ökade möjligheter till samordnad upphandling

För att kunna öka kommuners och landstings möjligheter till samordnad upphandling har Finansdepartementet utrett frågan och lämnat följande författningsförslag:¹²⁷

En kommun eller ett landsting får träffa avtal med en annan upphandlande enhet om att få kommunens eller landstingets vägnar i en upphandling

- 1. besluta om leverantör och anbud enligt 1 kap 28 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling,*
- 2. underteckna upphandlingskontraktet, eller*
- 3. på annat sätt avsluta upphandlingen.*

¹²² Respondent E, jurist på Statskontoret, vid intervju 050309

¹²³ Kommunallagen, se 3.1.1

¹²⁴ Respondent D, Respondent E, jurist på Statskontoret, vid intervju 050309

¹²⁵ Respondent D, representant för Statskontoret, vid intervju 050309

¹²⁶ *Samordnad upphandling* Ds 2004:37. Finansdepartementet.

¹²⁷ *Samordnad upphandling* Ds 2004:37. Finansdepartementet.

Finansdepartementet har föreslagit att denna lag skall träda i kraft den 1 juli 2005. Författningsförslaget är under remissförfarande.

Finansdepartementet har även fått i uppdrag att lämna ett förslag på hur två EG-direktiv om offentlig upphandling skall genomföras i svensk rätt.¹²⁸ I uppdraget ingick översyn av 6 kap LOU och 7 kap LOU. Syftet är att förenkla upphandlingsreglerna samt effektivisera själva upphandlingen.¹²⁹ Den nya LOU föreslås träda i kraft i januari 2006.

5.1.2.4 Pågående upphandlingar

För närvarande pågår, innan föreningen Sambruk bildas runt halvårsskiftet 2005, upphandling av ”Förnyad ansökan om ekonomiskt bistånd”. Som beskrivits tidigare, är huvudmän för upphandlingen Borlänge och Uddevalla kommuner. Statskontorets ramavtal ”Infratjänsten” och ”Informationsförsörjning” har avropats.

E-tjänsten ”Förnyad ansökan om ekonomiskt bistånd” kan upphandlas på olika sätt, till exempel

1. Statskontorets Infratjänstramavtal
Infratjänstens grundtjänst är spridnings- och hämtningssystem (SHS) samt e-ID. Genom flera tilläggstjänster har dock leverantörerna möjlighet att leverera en hel e-tjänst. Bortsett från grundtjänsten har Sambruk möjlighet att äga delar av tjänsten i form av källkod.
2. Statskontorets Informationsförsörjningsramavtal
I Informationsförsörjning 2002 ingår 20 IT-leverantörer, av vilka huvuddelen kan leverera delar av e-tjänsten ”Förnyad ansökan om ekonomiskt bistånd”. SHS och e-ID är inte med i Informationsförsörjningsramavtalet utan de tillhandahålls via Infratjänsten. Sambruk har möjlighet att äga tjänsten i form av källkod.
3. Fullständig upphandling
Här ingår heller inte SHS och e-ID utan de tillhandahålls via Infratjänsten. Sambruk har möjlighet att äga tjänsten i form av källkod. Detta alternativ ställer dock större krav på att resurser och kompetens finns för att kunna genomföra upphandlingen.

Sambruks målsättning är att äga så mycket rättigheter som möjligt men vilka delar Sambruk kommer att äga beror till stor del på vilka priser de får från leverantörerna. Oavsett hur ägarbilderna kommer att se ut är grundtanken att basfunktionen, det vill säga SHS och e-ID, återanvänds till nästa e-tjänst.

*Återvinningsbarhet är Sambruks ledord.*¹³⁰

¹²⁸ Dir 2004:47. Genomförande av EG:s direktiv om offentlig upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Stockholm: Finansdepartementet.

¹²⁹ Regeringskansliet, pressmeddelande 050407

¹³⁰ Respondent A, projektledare för Sambruk, vid intervju 050223

Medborgarassistenten är en tjänst som redan finns på marknaden, i form av så kallad ASP. Tjänsten kommer att avropas via Infratjänstamvtalet. Sambruk kommer inte att äga annat än frågor och svar.

*Medborgarassistenten är uppbyggd som en dialog. Du ställer en fråga och det är en digital robot som svarar... Det handlar om en funktion/tjänst. Leverantören äger själva applikationen och vi stoppar i innehållet och vi gör det hos dem.*¹³¹

När det gäller Ärendehantering, Barnomsorg, Gymnasieval och även Föreningsbidrag finns det företag som redan utvecklat en del av dessa. Oftast vill sådana företag bygga vidare på sina produkter. Hur ägarbilderna kommer att se ut är därför oklart.

*Då blir det en diskussion med varje företag. De vill bygga vidare på det där, ofta. Vi vill bygga det där. Bygger vi det här fristående från de gamla applikationerna då är det möjligt för Sambruk att äga också kod och det är intressant.*¹³²

Dessa tjänster är tänkta att upphandlas av föreningen Sambruk, när den är bildad. Sambruk är då en juridisk person och kan upphandla och teckna avtal med leverantörer. Här är det möjligt för Sambruk att göra en fullständig upphandling och få med flera leverantörer.

*Flera leverantörer kan vara med och leverera det här. Särskilt små, medelstora företag vill vi stimulera. De har ofta bättre och innovativa lösningar.*¹³³

5.1.2.5 Komplikationer

Anledning till att det finns två huvudmän för upphandling av ”Förnyad ansökan om ekonomiskt bistånd” är att Borlänge kommun är med i Infratjänstamvtalet men inte i Informationsförsörjningsramavtalet. Detta innebär att om de lyckas utveckla en hel e-tjänst via Infratjänstamvtalet kan Borlänge kommun utnyttja e-tjänsten men inte om de använder både Infratjänstamvtalet och Informationsförsörjningsramavtalet för att utveckla e-tjänsten. Borlänge kommun får antingen vänta till nästa upphandlingstillfälle eller göra en egen upphandling.

*De kan i och för sig teoretiskt använda samma underlag för att göra egen upphandling om de vill. Med samma underlag som Statskontoret använt kan vem som helst göra en egen upphandling. Det förutsätter att de har resurser och kompetens för att kunna genomföra sådan upphandling. Det är i och för sig en möjlighet att komma runt.*¹³⁴

Samma sak gäller för nya medlemskommuner. Om de inte är med i framför allt Infratjänstamvtalet blir det besvärligt eftersom Sambruk sannolikt kommer att

¹³¹ Respondent A, projektledare för Sambruk, vid intervju 050223

¹³² Respondent A, projektledare för Sambruk, vid intervju 050223

¹³³ Respondent A, projektledare för Sambruk, vid intervju 050223

¹³⁴ Respondent E, jurist på Statskontoret, vid intervju 050309

använda Infratjänstens basfunktion oavsett vilket alternativ Sambruk än kommer att välja.

5.1.3 Samutnyttjande

Vilka möjligheter kommunerna har för att sambruka e-tjänster beror på hur e-tjänsterna tagits fram och om Sambruk har tillräckliga rättigheter för att kunna dela ut produkter till medlemskommuner.

Den pågående upphandlingen av ”förnyad ansökan om ekonomiskt bistånd” kommer till exempel att utmytna i någon form av e-tjänst. Oavsett om det är en samling av endast tjänster eller blandning av tjänster och applikationer, som ägs av kommuner, måste var och en av kommunerna teckna avtal med leverantörerna för att kunna nyttja den utvecklade e-tjänsten. Ramavtalet är konstruerat så att var och en som nyttjar avtalet måste teckna avtal med leverantörerna.

*Det är så här med avropet. Är man med har man möjlighet att köpa på det avtalet som är gjort. Då är det kommuner som är köpare.*¹³⁵

Det förutsätter att kommunerna är med i Statskontorets ramavtal, Infratjänstramavtalet och/eller Informationsförsörjningsramavtalet, beroende på hur e-tjänsten är konstruerad. De kommuner som inte är med i ramavtalet måste antingen vänta till nästa upphandlingstillfälle eller göra en egen upphandling.

*Statskontorets möjligheter att förhandla och teckna avtal för enskilda kommunernas räkning är beroende av att varje kommun ger Statskontoret någon form av fullmakt att företräda kommunen... En kommun får inte i efterhand komma och ansluta sig till något som redan finns eftersom de inte givit Statkontoret mandat i början.*¹³⁶

*Man får då göra en egen upphandling. Då kan man använda det underlag som redan finns.*¹³⁷

Varje kommun skall teckna avtal med leverantörerna om föreningen Sambruk skall upphandla en tjänst. Om Sambruk i stället skall upphandla en applikation och får tillräckliga rättigheter finns det möjligheter för Sambruk att sprida applikationen bland medlemskommuner. För detta finns det flera tänkbara modeller.

5.1.3.1 Samutnyttjande genom nyttjandeavtal

I denna modell måste nyttjandeavtal tecknas mellan Sambruk och medlemskommunerna. Då alla kommunala inköp regleras av LOU måste applikationen upphandlas enligt LOU. Nyttjandeavtal kan tecknas med vilken medlemskommun som helst.

¹³⁵ Respondent D, representant för Statskontoret, vid intervju 050309

¹³⁶ Respondent E, jurist på Statskontoret, vid intervju 050309

¹³⁷ Respondent D, representant för Statskontoret, vid intervju 050309

5.1.3.2 *Samutnyttjande genom ramavtal*

En tänkbar modell är en ramavtalskonstruktion, där medlemskommunerna avropar ramavtalet på ett traditionellt sätt. Under dagens lagstiftning måste dock var och en av kommunerna besluta om inköpet och teckna avtal med leverantörerna. Med den föreslagna lagändringen finns det möjlighet för Sambruk att teckna upphandlingskontraktet. Möjligheten att avropa ramavtalet är begränsad till medlemskommunerna, som är med i ramavtalet.

5.1.3.3 *Samutnyttjande genom fri programvara/öppen källkod*

En annan intressant modell är att hantera applikationer som fri programvara/öppen källkod.

Det finns mycket rörelser inte bara i Sverige utan i hela Europa, i hela världen egentligen, där man kommit på att det här passar väldigt bra för offentlig verksamhet. De som kommit väldigt långt i Sverige är Carelink, Landstingens motsvarighet kan man säga. De har till och med gjort juridiska utredningar, av det enkla skälet att varje landsting för sig håller på att utveckla ett system som ju passar för vilka andra landsting som helst. De har tagit reda på om de kan upplåta de där koderna, som de betalt, till andra landsting utan kostnad. Alltså kan de öppen källkods-hantera dem? De har kommit fram till att man kan.¹³⁸

Carelink, som är SKL:s motsvarighet till Sambruk, har utrett juridiska frågor kring samverkan genom att sprida öppna egenutvecklade programvaror.¹³⁹ Carelink ser det som självklarhet att dela med sig egenutvecklade programvaror som finansierats av skattepengar. En ökad spridning av öppna egenutvecklade program kan bidra till effektivare IT-användning samt snabbare spridning av vissa, för sjukvården gemensamma, lösningar.¹⁴⁰ Utredningen har inte funnit några avgörande hinder för offentliga institutioner och myndigheter att sprida fri programvara/öppen källkod. Det måste dock tydligt ha framgått i förfrågningsunderlaget inför upphandlingen och i upphandlingsavtalet att alla rättigheter skall tillfalla köparen och att programmet avses bli öppet och får nyttjas av flera användare.¹⁴¹

5.1.4 *Samförvaltning*

Sambruks målsättning är att äga kraven och behoven, det så kallade intellektuella kapitalet, samt den del av källkoderna som går att äga. Kravspecifikationer måste versionshanteras och skall stämma överens med applikationerna som levereras av leverantörerna.

Låt oss säga att vi får barnomsorg 1.0 nu. Det kommer fram jättebra förslag om effektivare verksamhet och så vidare. Då måste vi se till att det blir barnomsorg 1.1 både på kravspecifikationens sida och på den leverans som sker av IT-företag.¹⁴²

¹³⁸ Respondent F, IT-konsult/VD, vid intervju 050331

¹³⁹ Samverkan genom öppna program. Carelink, 2004.

¹⁴⁰ Samverkan genom öppna program. Carelink, 2004.

¹⁴¹ Samverkan genom öppna program. Carelink, 2004.

¹⁴² Respondent A, projektledare för Sambruk, vid intervju 050223

Både det intellektuella kapitalet och e-tjänster måste således förvaltas och utvecklas över tiden.

5.1.4.1 Förvaltning av det intellektuella kapitalet

Problemet med förvaltning av det intellektuella kapitalet är att allt material som förvaras hos kommunerna och som är allmän handling¹⁴³ är enligt offentlighetsprincipen öppet för allmänheten såvida det inte är sekretessbelagt. Vilken kommun som helst kan begära att få ut materialet som Sambrukskommunerna arbetat fram.

*Då finns det inget incitament att vara med i Sambruk. Nu kallar vi allt material vi gjort hittills arbetsmaterial.*¹⁴⁴

Allt material som kommunerna arbetat fram kommer att flyttas till föreningen Sambruk och förvaltas där. På frågan huruvida offentlighetsprincipen skall gälla föreningen Sambruk svarade Statskontoret följande.

*Det är svårt att tänka sig att det inte är allmän handling... Om man dessutom använder sig av det som underlag för upphandling... Att upphandlingsunderlaget inte skulle vara offentligt är omöjligt.*¹⁴⁵

*... hos en förening gäller det ju inte någon offentlighetsprincip, hos kansliet skulle jag säga... Det är rimligt att folk från kommuner på något sätt skjuter till resurser. Då blir de inte en del av det där kansliet. De är fortfarande en del av sina kommuner.*¹⁴⁶

Även om offentlighetsprincipen inte är tillämpbar i föreningen Sambruks kansli blir material offentligt då kansliet till exempel skickar materialet till kommunerna. Att materialet är offentligt betyder nödvändigtvis inte att vem som helst kan kopiera och använda materialet.

*Att någonting är offentligt utesluter ju för sig inte att det skyddas av upphovsrätt och inte kan förlåtas att användas hur som helst.*¹⁴⁷

Ett annat sätt att se på frågan är att själva arbetsprocessen är viktigare än resultatet.

*... Det är inte säkert att resultatet är det viktigaste. Det var att vandra vägen fram till resultatet. Det var då deltagande kommuner upplevde sin stora framgång. För man måste jobba genom det för att förstå hur det här fungerar i sina egna processer. Arbetet är väldigt mycket värt nästan mer än resultatet.*¹⁴⁸

¹⁴³ Allmän handling, se 3.1.4.1

¹⁴⁴ Respondent A, projektledare för Sambruk, vid intervju 050223

¹⁴⁵ Respondent E, jurist på Statskontoret, vid intervju 050309

¹⁴⁶ Respondent E, jurist på Statskontoret, vid intervju 050309

¹⁴⁷ Respondent E, jurist på Statskontoret, vid intervju 050309

¹⁴⁸ Respondent C, IT-konsult, vid intervju 050309

5.1.4.2 Förvaltning av e-tjänster

I systemutveckling är projektstyrning väletablerad. Det finns många metoder och hjälpmedel som kan användas för att styra projektarbetet¹⁴⁹. När det gäller systemförvaltning är det lite annorlunda, eftersom det vanliga systemförvaltningsarbetet som regel bedrivs som en löpande verksamhet. Intressant i sammanhanget är att systemförvaltning i Sverige faktiskt kostar mer än det svenska försvaret.¹⁵⁰

Som beskrivits tidigare är det oklart hur Sambruks e-tjänster kommer att se ut. Oavsett om det är tjänster eller applikationer, som ägs av Sambruk, måste någon ansvara för förvaltning, utveckling och underhåll av dessa.

*Det kommer lagändringar. Det kommer regeländringar. Allt måste kontrolleras och komma in i sån typ av tjänster... Då måste man ta hänsyn till det när man bygger e-tjänsten, så att någon ansvarar för att e-tjänsten fortfarande är korrekt.*¹⁵¹

*Det är en av de stora arbetsuppgifterna för att förvalta produktionssystem att se till att de stämmer med alla lagar och regler... Det är två steg. Den ena är att utveckla en tjänst och äga resultat och utveckling. Den andra är att förvalta den över tiden.*¹⁵²

Det finns ingen strävan att Sambruk skall anställa programmerare eller systemerare för utveckling och/eller förvaltning av e-tjänster. Tanken är i stället att dessa tjänster skall köpas från IT-leverantörer.

*För annars finns hela tiden jämförelser med Kommundata som var kommundriven dataavdelning och som blev jättedålig med tiden. Det vill man verkligen inte hamna i den situationen. Man vill inte ha egna programmerare, egna systemerare, egna designer utan man vill kunna köpa upp det på bästa sätt på marknaden.*¹⁵³

5.1.5 Investeringar

En annan intressant fråga är hur man finansierar investeringarna.

*Kommunerna har jättedålig ekonomi. Man behöver effektivisera... Man behöver ta IT-verktyget in på djupet och förändra sina processer ordentligt för att nyttja det här verktygets kapacitet. Och det har vi inga medel för.*¹⁵⁴

Projektledaren för Sambruk menar samtidigt att det kanske inte är investeringsmedel som är problemet utan det är driften som är fel samt att det saknas en bra finansieringsmodell.

¹⁴⁹ Brandt, Peder. *Guide till systemförvaltning*. Lund: Studentlitteratur, 2004.

¹⁵⁰ Brandt, *Guide till systemförvaltning*.

¹⁵¹ Respondent G, IT-leverantör, vid intervju 050331

¹⁵² Respondent G, IT-leverantör, vid intervju 050331

¹⁵³ Respondent C, IT-konsult, vid intervju 050309

¹⁵⁴ Respondent A, projektledare för Sambruk, intervju 050223

*Svenska kommuner lider egentligen inte av brist på investeringsmedel, utan det är driften som är problemet.*¹⁵⁵

24-timmarsdelegationens ordförande Eva Fernvall är en av förespråkarna på samfinansieringsmodeller: Share Saving, Public Private Partnership (PPP) med mera. Tanken är att den offentliga och den privata sektorn delar risker och vinster genom att låta den som bäst kan hantera risker ta ansvaret. Statskontoret har i syfte att effektivisera användning av statliga medel studerat en samfinansieringsmodell, Public Private Partnership (PPP).¹⁵⁶ Studien visade på flera positiva effekter. Statskontoret föreslog utveckling av en anpassad PPP-modell för Sverige.

”Office of the Deputy Prime Minister” i Storbritannien har tagit fram en hel del nyttig information om strategiska samverkansformer mellan olika aktörer, partnerskap, upphandlingar med mera.¹⁵⁷ Begreppet som ofta används är ”Strategic service-delivery partnerships” (SSPs), vilket beskrivs som ett kraftfullt verktyg för prestationsförbättring. SSPs är förhållandevis nytt i Storbritannien men håller på att bli en av huvudmetoderna för att kunna åstadkomma större förändringar.¹⁵⁸

I fråga om partnerskap mellan den offentliga och den privata sektorn svarar en av IT-leverantörerna att det är svårt att hitta samarbetspartner bland kommuner, som är beredda att gå in och ta risker.

*Så fort man går in och investerar tar man en risk. Det är ganska svårt för kommuner att investera och ta risker.*¹⁵⁹

Respondenten menar också att det är frågan om när man vill betala.

*Vi kan göra det på ett uppdrag från Sambruk och då kostar det ganska mycket pengar. Man bygger e-tjänster för sig och det är Sambruk som investerar i dem. Eller så är det vi som står för det och de betalar för nyttjandet sedan.*¹⁶⁰

Oavsett om det är kommuner eller IT-leverantörer som investerar är det kommuner som i slutändan betalar för utvecklingen, eftersom IT-leverantörer förr eller senare hämtar in investeringen plus vinst. Bedömer IT-leverantörer risken för stor investerar de över huvud taget inte.

¹⁵⁵ Respondent A, projektledare för Sambruk, intervju 050223

¹⁵⁶ *Privatfinansiering genom partnerskap* 1998:12. Statskontoret.

¹⁵⁷ http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_control/documents/contentservertemplate/odpm_index.hcst?n=3995&l=3 (050201)

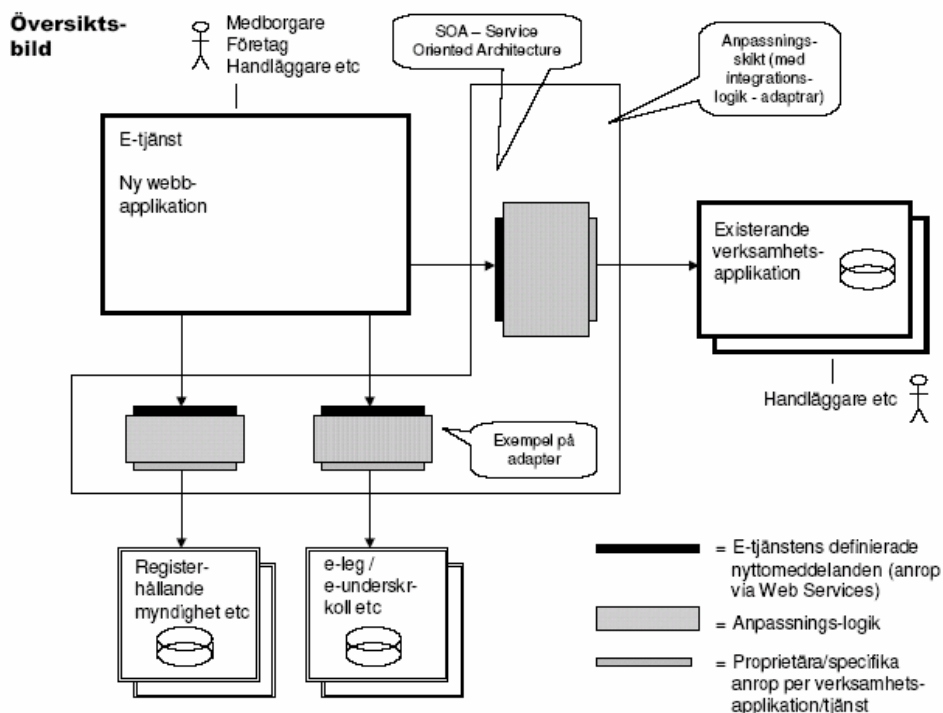
¹⁵⁸ http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_locgov_024080.pdf (050201)

¹⁵⁹ Respondent G, IT-leverantör, vid intervju 050331

¹⁶⁰ Respondent G, IT-leverantör, vid intervju 050331

5.2 Informationsperspektiv – Öppen teknisk plattform

Parallellt med de sex delprojekten där man håller på att ta fram funktionella kravspecifikationer finns det ytterligare ett delprojekt ”Öppen teknisk plattform” (ÖTP), som ur ett tekniskt perspektiv specificerar vilka teknologier man skall välja, hur man skall kunna integrera denna i systemen hos kommunerna och andra teknologiska hjälpområden med mera. Nedan visas en generell översiktsbild av ÖTP.



Figur 3 Generell översiktsbild av ÖTP.
Från ”Öppen teknisk plattform (ÖTP) V1.2” av Sambruk, 2005.

Ingången är en webbapplikation. En medborgare/företagare tar kontakt med kommuner via webbapplikationen, som har koppling till e-ID, registerhållande myndigheter och lokala verksamhetssystem hos kommuner.

Medborgaren/företagaren kan på det viset få svar på realtid eller om det är komplicerade ärenden kan en satsvis bearbetning läggas upp så att svaret kommer till exempel dagen därpå. Dessa kopplingar måste på något sätt samordnas.

5.2.1 Komponenter

ÖTP består av ett antal komponenter som kommunicerar med varandra genom att skicka meddelanden mellan olika komponenter. Webbapplikationer har olika behov. Vissa behöver bara kommunicera med verksamhetssystem hos kommuner. Vissa behöver ha information från registerhållande myndigheter, till exempel Riksförsäkringsverket, Bilregistret, CSN med mera. Vissa behöver identifiera användaren. I takt med att kraven på webbapplikationer ökar utvecklas också ÖTP.

ÖTP är ett kontinuerligt projekt. Tanken är att endast utveckla de delar i ÖTP som är nödvändiga för respektive verksamhetssystem.

Det finns en risk med att plattformar blir för stora projekt. Man vill lösa allting från början för att det skall vara löst och klart och så tar sådant projekt tre år och sedan har verkligheten sprungit förbi och alltihopa har blivit omodernt. Det händer tyvärr jätteofta.¹⁶¹

En av konsulterna poängterar dock att de ändå måste ha en vision av vad som troligen kommer att behöva göras i framtiden.

5.2.1.1 Låsning

Det finns en rad olika möjligheter att kombinera komponenter för att utforma en e-tjänst. Sambruk kan till exempel äga vissa applikationer och köpa tjänster från IT-leverantörer, som driftar, underhåller, supporterar och utvecklar systemet. Leverantörerna kan också äga applikationerna, vilka Sambruk kan nyttja mot ersättning. I det förra fallet kan Sambruk lätt byta leverantör om de inte är nöjda i stället för att byta funktion och system. I det senare fallet kan det uppstå en viss låsning hos dessa leverantörer eftersom flyttkostnaden blir för stor.

5.2.2 Gränssytor

Som beskrivits tidigare behöver alla e-tjänster inte e-ID eller kommunikation med registerhållande myndigheter. När dessa delar är utvecklade kan funktionerna återanvändas av flera e-tjänster. Däremot är det besvärligare att utveckla gränssytan mellan webbapplikationer och verksamhetssystem. Kommunerna har olika plattformar och olika verksamhetssystem. Man måste också ta hänsyn till att ägarna till dessa verksamhetssystem har intresse av att utveckla just denna del.

... om vi nu har, till exempel "Produkt H" här, som är en av applikationerna. Det är klart att vi helst får gå och fråga "Företag I" vad det kostar att utveckla den här adaptorn...¹⁶²

Bekymret som kan tänkas uppstå här är att vi sitter som leverantör av "H". Det är inte bara Sambruk som frågar efter e-tjänster utan i princip de som sitter utanför Sambruk kommer också att fråga efter e-tjänster. Det finns ytterligare 250 kommuner som kommer att ställa motsvarande fråga. "I" måste tänka på att det här gränssnittet skall gälla alla, inte bara Sambruks e-tjänst... "I" kan inte bygga ett gränssnitt som baseras bara på Sambruks önskemål utan måste ta hänsyn till alla andra också. Det är det problem man måste lösa.¹⁶³

Det lär bli komplicerat att utveckla gränssytan mot olika verksamhetssystem. IT-leverantören menar dock att när olika systemleverantörer längre fram i tiden är klara med sina gränssytor kommer det att uppstå en ny konkurrenssituation.

¹⁶¹ Respondent C, IT-konsult, vid intervju 050309

¹⁶² Respondent C, IT-konsult, vid intervju 050309

¹⁶³ Respondent G, IT-leverantör, vid intervju 050331

*Det kommer att vara öppet för alla leverantörer. Eftersom de här är tydligt definierade kan vem som helst börja bygga e-tjänster.*¹⁶⁴

Det kommer att bli en bred marknad för dem som bygger e-tjänster. Fler intressenter kommer att utveckla e-tjänster mer på spekulation. Samtidigt blir det svårt att hålla kvalitet eftersom detta är kostsamt.

5.2.2.1 Samverkan genom tydliga gränssytor

Eftersom ÖTP består av flera komponenter, kommer sannolikt fler IT-leverantörer att bli inblandade. Det krävs då att dessa samverkar på ett tillfredsställande sätt. Risken är annars att systemet blir för komplext. Ett sätt att minska komplexiteten är att minska beroende mellan olika komponenter¹⁶⁵.

*Det kommer ju aldrig i verkligheten att alla leverantörer kan samarbeta på det viset. Vi konkurrerar ju samtidigt. Däremot kan vi ha tydliga gränssytor mellan olika lösningar.*¹⁶⁶

5.3 Sammanställning av möjligheter och hinder

Vid framtagning, spridning och förvaltning av kommunala e-tjänster har framkommit en rad olika möjligheter och hinder, vilka sammanställs nedan.

Möjligheter och hinder vid samutveckling av kommunala e-tjänster

- + Kostnadsbesparing genom en gemensam plattform för kommunala e-tjänster
- + Kostnadsbesparing genom återanvändning av basfunktioner i ÖTP
- + Möjlighet att utbyta kunskap och erfarenheter
- + Möjlighet för att skapa för kommuner gemensamma lösningar
- + Möjlighet att skapa hög beställarkompetens
- + Möjlighet att åstadkomma stora förändringar (inre effektivisering) på ett kostnadseffektivt sätt
- + Möjlighet att avropa Statskontorets ramavtal
- + Möjlighet att genomföra egna inköpssamordningar
- + Föreslagna lagändringar för att underlätta kommunernas möjlighet att genomföra samordnad upphandling
- Kommunerna arbetar olika
- Kommunerna har olika plattformar/verksamhetssystem
- Kommunerna saknar ekonomiska resurser
- Kommunerna saknar beställarkompetens
- Kommunerna saknar ledningens stöd
- LOU är krånglig
- Upphandlingsprocesser är både tidskrävande och kostsam
- Möjligheten att använda ramavtal begränsas till avropsberättigade kommuner
- Kommunallagen tillåter inte att fullmäktige delegerar beslutanderätt till andra organ än nämnder

¹⁶⁴ Respondent G, IT-leverantör, vid intervju 050331

¹⁶⁵ Rescher, Nicholas. *Complexity*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1998.

¹⁶⁶ Respondent G, IT-leverantör, vid intervju 050331

- Olika hinder för Sambruk att äga applikationer
 - Existerande verksamhetssystem ägs av IT-leverantörer
 - Vissa IT-leverantörer har redan börjat utveckla vissa system

Möjligheter och hinder vid samutnyttjande av kommunala e-tjänster

- + Kostnadsbesparing
- + Samutnyttjande genom upplåtelse av nyttjanderätt
- + Samutnyttjande genom ramavtal
- + Samutnyttjande genom fri programvara/öppen källkod
- Möjlighet att avropa ramavtal begränsas till avropsberättigade kommuner

Möjligheter och hinder vid samförvaltning av kommunala e-tjänster

- + Kostnadsbesparing
- + Möjlighet att skydda det intellektuella kapitalet genom upphovsrättslagen
- Enligt offentlighetsprincipen kan vem som helst begära ut det intellektuella kapitalet

Möjligheter och hinder vid finansiering av investeringar

- + Kostnadsbesparing genom samfinansiering
 - Kommunerna står för investeringarna
 - IT-leverantörer står för investeringarna
 - Kommunerna och IT-leverantörer går in i partnerskap
- Kommunerna saknar ekonomiska resurser
- Sambruk är fortfarande litet
- Sambruk saknar klar affärsmodell

6 Diskussion

Det har gått fem år sedan Riksdagen fastslog IT-politiska mål att Sverige skall bli ett informationssamhälle för alla. Utvecklingen har kommit olika långt hos olika myndigheter. Bara under det senaste året har märkts en positiv utveckling av 24-timmarsmyndigheten. 2003 öppnade Skatteverket möjligheten att deklarerat via Internet eller via telefon. Vi kan även få uppgifter om fordonsägare med mera via telefon och fax dygnet runt. Studenters kontakter med CSN sköts i allt större utsträckning elektroniskt. Man kan numera även beställa och låna om böcker på Internet i vissa kommuner. Utvecklingen har emellertid inte gått så snabbt som potentialen medger.

Regeringen har också fått kritik från bland annat ordförande i 24-timmarsdelegationen, Eva Fernvall, som anser att myndigheternas 24-timmars-tjänster utvecklas för långsamt och att samordningen mellan olika myndigheter inte fungerar tillfredsställande.¹⁶⁷ Det har inte varit särskilt tydligt hur arbetsuppgifterna mellan Statskontoret, E-nämnden och 24-timmarsdelegationen skall fördelas och i vissa fall har visst dubbelarbete skett.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Carl-Johan Byttner, "E-arbetet samlas ihop", *Computer Sweden*, 2005-03-21, s 4.

¹⁶⁸ Byttner, "E-arbetet samlas ihop", s 4.

Regeringen har nu planer på att lägga delar av Statskontoret, E-nämnden och 24-timmarsdelegationen under en ny stabsmyndighet. En utredning har nyligen avslutats inom Finansdepartementet. Enligt denna skall den nya stabsmyndigheten vara i arbete från årsskiftet.¹⁶⁹ Planerna att slå samman delar av Statskontoret, E-nämnden och 24-timmarsdelegationen välkomnas av många.

Diskussionsavsnittet är indelat i tre block. Frågorna diskuteras ur ett verksamhets- och informationsperspektiv samt avslutas därefter med en diskussion om ansvarsförhållanden.

6.1 Verksamhetsperspektiv - Sambruk

Genom intervjuer, observationer och informationssökning har en rad olika möjligheter och hinder för kommunal samverkan framkommit. Det finns också initiativtagare, som ensamt eller tillsammans med andra kommuner arbetar för att förverkliga 24-timmarsmyndigheten. Kommunförbundet Fyrbodals¹⁷⁰ är en sådan. Det är förståeligt att de kommuner som vill genomföra förändringar inte vill vänta tills en gemensam plattform för Sveriges alla kommuner skapats. Det är ändå hoppfullt att många tagit initiativ mot 24-timmarsmyndigheten. Det kan till och med vara bra att konkurrens skapas mellan olika IT-leverantörer när det gäller att ta fram lösningar. Därefter kan man plocka russin ur kakan och samordna det till en gemensam plattform, vilket kan bana väg för ett nationellt sambruk.

6.1.1 Samutveckling av kommunala e-tjänster

6.1.1.1 Inre effektivisering

Utveckling av kommunala e-tjänster handlar mycket om kommunernas inre effektivisering. Det är en grundförutsättning att varje kommun sätter sig in i situationen, studerar nuvarande processer och ser om dessa kan förbättras/effektiviseras med hjälp av IT. Det måste finnas en vilja att förändra nuvarande verksamheter och våga prova nya arbetsformer.

Vad som är avgörande för utvecklingen mot 24-timmarsmyndigheten inom offentliga organisationer har Lundström och Oja utrett.¹⁷¹ Utredningen har bland annat kommit fram till att enskilda offentliga organisationers ledning har en nyckelroll i förändringen mot 24-timmarsmyndigheten. Det gäller således att få med sig förvaltningschefer, kommunledning och politiker så att de är medvetna om att detta är en förändringsprocess.

Medlemskommunerna i Sambruk har stora möjligheter att utbyta erfarenheter med andra kommuner. Det är viktigt att skapa någon slags standardprocess för att kunna samutveckla e-tjänster. Såsom en IT-leverantör uttrycker det arbetar kommunerna "förbaskat" olika trots att kommunernas verksamhet styrs av samma

¹⁶⁹ "Regeringen har plan för ny e-myndighet", *NyTeknik*, 2005-03-21.

¹⁷⁰ <http://www.fyrbodals.se/> (050501)

¹⁷¹ Lundström, Mikael och Torbjörn Oja, *Utveckling av kommunala e-tjänster* (C-uppsats, 2003:234 SHU).

lagar. Oftast arbetar man på ett visst sätt som man antingen är van vid eller tycker är bäst. Man ser ingen anledning att byta till något annat.

I och med bildandet av delprojekt, där alla deltagande kommuner arbetar mot samma mål, nämligen en gemensam e-tjänst, torde det finnas mer motivation att ta del av andra kommuners arbetssätt och skapa ett gemensamt synsätt. Projektledaren för Sambruk påpekar att kommuner trots allt är ganska lika. Om sex – åtta kommuner av varierande storlek och med olika förutsättningar arbetar nära varandra kan man åstadkomma ett bra resultat som även skulle kunna stämma överens med övriga kommuner.

Det blir ganska kostsamt om en kommun låter en extern konsult utföra denna typ av verksamhetsanalys/processanalys. Dessutom handlar detta inte bara om *en* process utan det är kanske 10 eller 100 processer som en kommun måste gå igenom. Liksom i fallet med e-tjänster är det inte rimligt att varje kommun var för sig genomgår denna process. Tillsammans kan man för en bråkdel av kostnaden nå ett bättre resultat som även kan appliceras på andra kommuner.

6.1.1.2 Beställaransvar

Sambruks ambition är att tillsammans med medlemskommunerna skapa en beställarkompetens. Medlemskommunerna har ingått i olika delprojekt, där de analyserat nuvarande processer, skapat ett mål om hur man vill arbeta i framtiden och så småningom kommit fram till en kravspecifikation som definierar exakt hur tjänsten skall fungera.

I VB-design teorin skiljer man tydligt mellan beställar- och utvecklingsansvar. Magoulas och Pessi menar att varje funktion ansvarar för att ta fram kravspecifikationer som stämmer överens med funktionens behov.¹⁷² Systemutvecklaren ansvarar för att skapa lösningar som tillgodoser verksamhetskraven.

Det är inte utvecklarens utan beställarens ansvar att ta fram kravspecifikationer som speglar funktionens behov. Sambruks försök att ta fram genomarbetade kravspecifikationer stämmer väl överens med VB-design teorin.

6.1.1.3 Upphandlingstekniska frågor

I och med att alla kommunala inköp regleras av LOU kan upphandlingsfrågor inte undvikas när man pratar om samutveckling/samutnyttjande av e-tjänster. En kombination av olika lagar som styr den kommunala verksamheten och olika tänkbara scenarier gör att de här frågorna blir synnerligen komplicerade.

För att Sambruk skall kunna ingå avtal med leverantörer krävs att Sambruk blir en juridisk person, vilket kan ske genom bildandet av föreningen Sambruk. Sambruk blir då även en ekonomisk enhet med egna tillgångar och skulder. Som tidigare nämnts i resultatavsnittet kan Sambruk med stor sannolikhet anmäla sig till Statskontorets inköpssamordning samt kan Sambruk själv genomföra sådana inköpssamordningar för medlemskommunerna.

¹⁷² Magoulas & Pessi, *Strategisk IT-management*.

Det anses allmänt att dagens lagstiftning inte stödjer kommunal samverkan i form av samordnad upphandling. Lagändringsförslaget som Finansdepartementets lade fram är därför välkommet.¹⁷³ När lagen vinner laga kraft kan föreningen Sambruk genomföra samordnade upphandlingar fullt ut.

När det gäller den pågående upphandlingen av ”Förnyad ansökan om ekonomiskt bistånd” är det extra komplicerat eftersom Sambruk för närvarande inte är en juridisk person och en av huvudmännen, Borlänge kommun, saknar rätt att avropa Informationsförsörjningsavtalet. Om Informationsförsörjningsramavtalet kommer att användas får Borlänge kommun ordna de delar som utvecklats genom informationsavtalet på något annat sätt. Samma komplikation gäller för framtida nya medlemskommuner. Är de inte med i Infratjänstamavtalet blir det besvärligt eftersom Sambruk sannolikt kommer att använda Infratjänstens basfunktioner i varje enskilt fall.

6.1.2 Samutnyttjande av kommunala e-tjänster

Kommunernas möjligheter att samutnyttja e-tjänster är starkt kopplade till hur e-tjänsterna tagits fram och om framtida Sambruk har tillräckliga rättigheter att sprida framtagna applikationer. En rad olika möjligheter och hinder har presenterats i resultatavsnittet.

Möjligheten att samutnyttja e-tjänster i de flesta scenarierna begränsas dock till avropsberättigade kommuner oavsett om det är Statskontoret eller Sambruk som är upphandlande enhet. Detta begränsar nya medlemskommuners möjlighet att utnyttja framtagna e-tjänster och kan leda till hämningseffekter vad gäller rekrytering av nya medlemskommuner.

Särskilt intressant i sammanhanget är att kunna sprida applikationer som fri programvara/öppen källkod. Med denna modell kan vilken kommun som helst inklusive nya medlemskommuner utnyttja de gemensamt framtagna e-tjänsterna. Som beskrivits tidigare, har Carelink gjort en juridisk utredning kring denna fråga. Utredningen har kommit fram till att det inte finns några juridiska hinder för en offentlig förvaltning att sprida öppna egenutvecklade programvaror under förutsättning att den har tillräckliga rättigheter till dem. Viktigt att notera är att LOU inte tillämpas om det betraktas som en gåva, det vill säga överlåtelse utan motprestation.

Fri programvara/öppen källkod innebär dock inte att den alltid är helt öppen utan att den kan vara begränsad till medlemskommuner inom en viss förening. Om alla medlemskommuner gratis kan utnyttja de gemensamt framtagna e-tjänsterna torde det vara ett bra incitament för presumtiva medlemskommuner att komma in i föreningen.

Ett problem för Sambruk att använda fri programvara/öppen källkod är hantering av initialkostnaden. I Carelinks fall handlar det initialt om att sprida redan utvecklade programvaror, vars utvecklingskostnader redan är betalda av någon.

¹⁷³ *Samordnad upphandling* Ds 2004:37. Finansdepartementet.

Någon måste åtminstone betala för den initiala utvecklingen innan projektet börjar rulla av sig självt. Investeringsfrågor är ett kapitel för sig. I slutändan är det dock kommunerna som får betala utvecklingskostnaden. Frågan är snarare när och hur.

En tänkbar och enkel modell kan vara att låta alla medlemskommuner nyttja gemensamt utvecklade e-tjänster gratis under förutsättning att var och en av kommunerna bidrar med utvecklingen av någon e-tjänst. Hantering av fri programvara/öppen källkod är ett område som allt mer kommer att diskuteras inom den offentliga förvaltningen. Visionärer talar även om andra programvaror, som används inom den offentliga förvaltningen. Hantering av fri programvara/öppen källkod behöver således inte begränsas till utveckling av gemensamma e-tjänster. Alla framtida programutvecklingar bör leda till fri programvara/öppen källkod, vilket innebär stora kostnadsbesparingar.

6.1.3 Samförvaltning av kommunala e-tjänster

Sambruks avsikt är, som beskrivits tidigare, att äga det intellektuella kapitalet samt den del av källkoderna som går att äga. Det framkom också att både det intellektuella kapitalet och e-tjänsterna måste förvaltas över tiden.

6.1.3.1 Förvaltning av det intellektuella kapitalet

När det gäller det intellektuella kapitalet fokuserades frågan på offentlighetsprincipen.¹⁷⁴ Bakom varje kravspecifikation finns flera månaders arbete både för medlemskommuner och externa konsulter. Förvaras materialet hos en myndighet är det enligt offentlighetsprincipen öppet för allmänheten såvida det inte är sekretessbelagt. Även om det intellektuella kapitalet flyttas till föreningen Sambruk och förvaltas där lär det bli svårt att undvika att det är öppet för allmänheten.

Att ett material är allmän handling betyder dock inte att vem som helst får kopiera och använda det för eget bruk. Upphovsrättslagen säger att den som skapat ett litterärt eller konstnärligt verk har upphovsrätt till verket. Enligt upphovsrättslagen betraktas datorprogram och även förberedande designmaterial för datorprogram som litterära verk. Jag anser att kravspecifikationer bör ses som förberedande designmaterial för datorprogram och skall därför skyddas av upphovsrättslagen. Det intellektuella kapitalet bör således skyddas av upphovsrättslagen.

Det är också viktigt att se kommunernas nedlagda arbete som en del av förändringsprocessen. Den färdiga e-tjänsten kommer inte automatiskt att förändra kommunernas arbetsrutiner utan det är något som varje kommun internt måste arbeta vidare med. Jag skulle tro att det intellektuella kapitalet snarare finns hos kommunerna, som arbetat fram kraven, i form av kunskap och erfarenheter än i själva slutresultatet.

6.1.3.2 Förvaltning av e-tjänster

När vi pratar om utveckling av kommunala e-tjänster hamnar oftast fokuseringen på hur mycket det kostar att utveckla e-tjänster. Att utveckla system är kostsamt

¹⁷⁴ Tryckfrihetsförordning, Se 3.1.4

men den största kostnaden ligger i förvaltningen av systemet över tiden. Speciellt viktigt för offentlig verksamhet är att systemen som används stämmer överens med nu gällande lagar och regler. Kommer lag- eller regeländringar måste systemen justeras så att de alltid är korrekta. Någon måste ansvara för att e-tjänsten förvaltas.

I och med att Sambruks e-tjänster kommer att bestå av olika komponenter måste var och en av ägarna till dessa ansvara för att just den delen underhålls och förvaltas. Beträffande tjänster som levereras av IT-leverantörer ansvarar dessa för att tjänsten förvaltas. Är Sambruk ägare till en applikation är det Sambruk som har ansvar och måste se till att den delen förvaltas.

VB-designsteori talar klart för decentraliserade verksamhetsformer med stark fokusering på samordning.¹⁷⁵ Lokala enheter får större handlingsfrihet att välja sätt att lösa sina uppgifter på. En förändring inom en enhet skall inte påverka andra enheter. För att kunna behålla sitt oberoende i samverkande enheter måste varje enhets ansvarsområde samt gränssytor mellan enheter vara tydligt definierade.

6.1.4 Investeringar

Finansiering av investeringarna är en viktig fråga som måste lösas inom den närmaste framtiden. En genomarbetad affärsmodell inom Sambruk skulle kunna locka till sig fler medlemskommuner som är beredda att investera både personella och finansiella resurser. Kommunerna saknar egentligen inte investeringsmedel.¹⁷⁶

Det finns i stort sett tre möjligheter att få fram applikationer. Det första alternativet är att kommunerna själva står för utvecklingskostnaderna. I denna modell är initialkostnaden stor men kommunerna/Sambruk har större möjlighet att sprida e-tjänster och styra utveckling av sina verksamheter. Enligt min mening har kommunerna mest att vinna med denna modell. Det finns även möjlighet att byta IT-leverantörer om de inte kan leva upp till de ställda kraven. Att sprida egenutvecklade programvaror som fri programvara/öppen källkod är en lovande modell som Sambruk seriöst bör fundera över.

Det andra alternativet är att på ett mer traditionellt sätt låta IT-leverantörerna investera och utveckla applikationerna. Kommunerna betalar för nyttjandet av tjänsterna. I denna modell kommer kommunerna sannolikt att betala mer än i den första modellen trots att man slipper investeringskostnaden. Dessutom kommer Kommunerna/Sambruk att känna en viss låsning till vissa leverantörer eftersom flyttkostnaden är för stor.

Det tredje alternativet och det minst utvecklade området är samfinansieringsmodellen mellan offentliga och privata sektorn. IT-leverantörerna menar att det är svårt att hitta samfinansieringspartner bland kommunerna eftersom dessa inte får investera i affärer av spekulativ karaktär. Investeringar i kommunala e-tjänster bör dock ses som långsiktiga. Det är ett intressant område

¹⁷⁵ Magoulas & Pessi, *Strategisk IT-management*.

¹⁷⁶ Respondent A, projektledare för Sambruk, intervju 050223

att studera huruvida dessa modeller är tillämpningsbara på Sambruk och andra samverkansformer som pågår i Sverige. Djupare studier av dessa modeller ligger dock utanför denna uppsats.

6.2 Informationsperspektiv - Öppen teknisk plattform

Komplexitet är något oskiljaktigt från modernitet. Under de senaste decennierna har datorn underlättat vår vardag både på arbetsplatsen och i privatlivet. I synnerhet efter introduktionen av Internet ändrades vårt sätt att hantera information radikalt. Internet har inte bara blivit ett ställe för informationssökning utan också ett suveränt verktyg för att effektivisera verksamheten. I takt med att Internet i allt större omfattning utnyttjas, krävs mer och mer sofistikerade system som öppnar nya möjligheter och samtidigt skapar ytterligare behov av ny information. Dessa system blir allt mer komplexa. Utformning av komplexa IT-baserade system handlar mycket om hur väl den växande komplexiteten kan tas omhand. Både komponenttänkande och återanvändning av redan utvecklade system minskar väsentligt olika sorters komplexitet.

VB-designteori utvecklades under 80-talet när Internetanvändning inte var så utbredd. Den dynamik och föränderlighet som dagens organisationer utsätts för är större och snabbare och dessutom global. Trots detta passar VB-designteorins grundläggande syn väl in i ÖTP:s systemarkitektur.

Det svenska kommunstyret är unikt med sin autonomi. Även om förverkligandet av 24-timmarsmyndigheten kräver olika former av samverkan mellan kommuner, landsting och myndigheter behöver detta inte inskränka kommunernas självständighet. Enligt VB-designteori skall informationssystemarkitekturen avspegla denna ansvarsstruktur. Den lokala informationsförsörjningen skall således fungera oberoende av andra system och av att samverkan för tillfället fungerar.

6.2.1 Komponenters utbytbarhet/utbyggbarhet

ÖTP kommer med stor sannolikhet att bestå av flera komponenter, som samverkar med varandra genom att skicka meddelande. Dessa komponenter bör utformas oberoende vad gäller datalagring och databehandling så att en eller flera komponenter kan bytas ut utan att andra komponenter påverkas. Enligt Sambruk kommer ÖTP att successivt utvecklas allteftersom nya e-tjänster ställer nya krav. Då är det viktigt att nya komponenter kan utvecklas och infogas i systemarkitekturen utan att existerande system väsentligen berörs.

Komponenternas oberoende handlar också om tekniskt oberoende och utvecklingsoberoende. Det bör således finnas möjlighet att byta ut den tekniska utrustningen för ett informationssystem utan att andra informationssystem påverkas och att ändra teknik för meddelandesamverkan utan att sambandsmeddelandet måste ändras. Det bör också finnas möjlighet att enkelt gå över till andra, effektivare utvecklingsverktyg, även om en enhetlig utvecklingsmiljö är önskvärd. Nämnade oberoenden kan bidra till att skapa en flexibla struktur och att enklare anpassning och förändring av komponenter kan ske.

6.2.2 Gränssytor - utformning av sambandsmeddelande

Enligt VB-design teori är det sambandsmeddelanden mellan olika komponenter som strukturerar upp hela sambandsstrukturen. Enligt Hugoson bör ett projekt snarast påbörjas för att utforma applikationsoberoende kommunikationssystem för att säkerställa en infrastruktur för meddelandesamverkan.¹⁷⁷

Statskontoret har genomfört en förstudie av konceptet ”standardmeddelande” för utväxling av information mellan olika myndigheter på ett samordnat och strukturerat sätt.¹⁷⁸ Studien förankrade idén om att på sikt satsa på att införa standardmeddelanden som systemgränssytor hos berörda registermyndigheter och i några aktuella samarbetsprojekt, till exempel Sambruksplattformen.¹⁷⁹

I ÖTP kallar man sambandsmeddelande för ”nyttomeddelanden”. Detta motsvarar Statskontorets ”standardmeddelanden”. Då ökad samverkan mellan olika myndigheter är en grundförutsättning för att kunna lyckas med 24-timmarsmyndigheten, är det nödvändigt att dessa meddelandeformer standardiseras och används av alla aktörer inom Sambruk.

6.3 Ansvarsförhållanden

Ansvarsfrågor utgör en central del i VB-design teorin. Informationssystemarkitekturen skall följa ansvarsstrukturen, som i sin tur bör baseras på en tydlig uppdelning i verksamhetsfunktioner.¹⁸⁰ Med andra ord skall ansvarsstrukturen i verksamhetsfunktioner vara tydligt definierad.

6.3.1 Sambruks ansvar som en central samordningsfunktion

Enligt VB-design teori utgör utformning och förvaltning av systemarkitekturen en övergripande uppgift och dess ansvar bör ligga på ledningsnivå, vilket i Sambruks fall innebär att det bör ligga på en central samordningsfunktion. Likaledes bör ansvaret för samverkan och kontroll över den sambandsinformation som styr denna samverkan ligga på den centrala samordningsfunktionen. I detta ansvar ingår även ansvar för den globala begreppsinformationen, det vill säga att skapa enhetliga uppfattningar om vissa gemensamma företeelser.

Som beskrivits tidigare skiljer VB-design teori tydligt mellan beställar- och utvecklingsansvar. Sambruk, som beställare, har således ansvar att ta fram kravspecifikationer som stämmer överens med verksamhetens behov. Förfogar Sambruk över någon applikation ligger ansvaret för förvaltning av applikationen på Sambruk. Vidare talar VB-design teori om teknologiskt och metodologiskt samordningsansvar. Här ingår till exempel samordning av inköp, leverantörskontakter, utvecklingskontakter samt bevakning av den teknologiska utvecklingen såväl som den metodologiska utvecklingen. Magoulas och Pessi¹⁸¹

¹⁷⁷ Hugosson, *Autonomitet och samverkan*.

¹⁷⁸ *Standardmeddelanden – en förstudie om förenklat informationsutbyte med hjälp av elektroniska standarddokument* 2004:22. Statskontoret.

¹⁷⁹ Sambruksplattformen kallar sig sedan 2004 för Sambruk.

¹⁸⁰ Axelsson & Goldkuhl, *Strukturering av informationssystem*.

¹⁸¹ Magoulas & Pessi, *Strategisk IT-management*.

menar att det är ett naturligt ansvarsområde för en central ADB-funktion. Eftersom Sambruk inte ämnar bilda en sådan avdelning/bolag bör detta ansvar också ligga på den centrala samordningsfunktionen.

6.3.2 Medlemskommuns ansvar

Sambruk består av kommuner. Medan Sambruk har ett samordningsansvar har medlemskommunerna ett deltagande ansvar. Viktigt i detta sammanhang är att kommunerna aktivt deltar i processen för framtagning av kommunala e-tjänster samt delar med sig av resultatet med andra medlemskommuner. Initiativ till vidareutveckling av e-tjänster bör också ligga på medlemskommuner. Det bör ingå i enskilda kommuners ansvar att sedan arbeta internt med sin verksamhetsutveckling.

6.3.3 IT-leverantörs ansvar

IT-leverantörernas främsta ansvar är att skapa lösningar som tillgodoser verksamhetens krav. IT-leverantörerna, som levererar tjänster, ansvarar även för förvaltning av dessa över tiden.

Enligt VB-design teori ses sambandsinformationens innehåll och utformning som en överenskommelse mellan en eller flera enheter. Borttagning, förändring eller tillägg av meddelandesinnehåll får inte göras på eget bevåg. I IT-leverantörernas ansvar ingår att tillhandahålla, ta emot och använda de överenskomna meddelandena på ett lämpligt sätt.

7 Slutsats

Syftet med studien är att bidra till en ökad förståelse för kommunal samverkan i form av samutveckling, samutnyttjande och samförvaltning av kommunala e-tjänster. Inledningsvis fanns frågor om ansvarsförhållanden mellan olika aktörer samt möjligheter och hinder vid samutveckling, samutnyttjande och samförvaltning av kommunala e-tjänster, vilka anses vara besvarade i det förgående avsnittet. Det har identifierats många positiva effekter men även svårigheter att driva denna form av samverkan.

Den största nyttan för kommuner att samverka i Sambruk eller liknande samarbetsformer är att, genom att införa kommunala e-tjänster, åstadkomma nödvändiga förändringar på ett kostnadseffektivt sätt. Ju fler kommuner som är med i sådan samverkan desto mer optimeras samverkansvinsterna. Det är viktigt att skapa kunskap och förståelse hos kommunerna. För att locka in fler kommuner i sådan samverkan, räcker det förmodligen inte att enbart skapa kunskap och förståelse hos kommunerna. Det behövs även en affärsmodell som konkret illustrerar tillvägagångssättet, ansvarsförhållandena och som framför allt illustrerar hur projektet finansieras. Till detta finns flera alternativa lösningar. Nu i utvecklingskedet är det svårt att avgöra vilket som är bäst för Sveriges alla kommuner. Kommuner har olika politiska viljor, vilket också gör det svårt att enas om en enda affärsmodell. Man får räkna med att flera affärsmodeller dyker upp i olika samverkansformer. Dessa affärsmodeller bör vara tillgängliga för alla

kommuner för att ta del av andras erfarenheter samt för vidare diskussion. Detta är ett sätt att närma sig ett nationellt sambruk på kommunal nivå.

7.1 Fortsatt forskning

Studien har haft för avsikt att se Sambruks möjligheter och hinder vid framtagning/spridning/förvaltning av e-tjänster på ett övergripande sätt. Nästa steg kan vara att utifrån det som framkommit i studien skapa en affärsmodell inom Sambruk. Följande områden som tangerar studien kan vara intressanta att detaljstudera och forska i.

7.1.1 Inre affärsmodell

24-timmarsmyndigheter innebär för kommuner stora verksamhetsförändringar. Införandet av e-tjänster kommer automatiskt inte att förändra kommunernas beteende och arbetsrutiner utan det är något som varje kommun internt måste arbeta vidare med. Att skapa en modell för dessa förändringsprocesser kan vara en intressant framtidsforskning.

7.1.2 Spridning av applikationer genom fri programvara/öppen källkod

Carelink har gjort en juridisk utredning huruvida offentlig förvaltning kan sprida egenutvecklade programvaror genom fri programvara/öppen källkod.¹⁸² Utredningen har kommit fram till att det inte finns några juridiska hinder att göra så. Det här är en lovande modell som bör utforskas vidare. Hanteringen av fri programvara/öppen källkod är dessutom ett område som allt mer kommer att diskuteras inom den offentliga förvaltningen.

7.1.3 Samfinansieringsmodell

Det talas allt mer om modeller där den offentliga och den privata sektorn går i partnerskap och delar risker och vinster. De som nämnts i uppsatsen är Public Private Partnership (PPP) och Strategic service-delivery partnerships (SSPs). I Storbritannien används mycket av dessa modeller för att åstadkomma stora förändringar. Det är ett område som bör utredas huruvida dessa modeller är tillämpningsbara på Sambruk och andra samverkansorganisationer.

7.1.4 Systematisk uppföljning

När kommunala e-tjänster tagits fram och sätts bör det finnas en systematisk metod att följa upp och övervaka såväl kostnader som vinster för att kunna se huruvida e-tjänstprojekten är ekonomiskt hållbara och kan fortsätta att utvecklas.

¹⁸² *Samverkan genom öppna program*. Carelink, 2004.

8 Referenser

8.1 Böcker och artiklar

Axelsson, Karin. (1998). *Metodisk systemstrukturering* (doktorsavhandling, Department of Computer and Informations Science, Linköping University). Linköping: Triva-tryck.

Axelsson, Karin., Goldkuhl, Göran. (1998). *Strukturering av informationssystem*. Lund: Studentlitteratur.

Backman, Jarl. (1998). *Rapporter och uppsatser*. Lund: Studentlitteratur.

Brandt, Peder. (2004). *Guide till systemförvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Dahlbom, Bo. (031217). Utan Internet Stannar Sverige. *Computer Sweden*

Dahlbom, Bo. (2003). *Makten över framtiden: om revolution, teknik och det nya marknadssamhället*. Malmö: Liber ekonomi.

DiBona, Chris., Ockman, Sam., Stone, Mark. (eds.) (1999). *Open sources: voices from the open source revolution*. London: O'Reilly
<http://www.oreilly.com/catalog/opensources/book/toc.html> (050501)

Easterby-Smith, M., Thorpe, Richard., Lowe, Andy. (2002). *Management Research*. London: Sage Publications.

Goldkuhl, Göran., Lind, Mikael., Cronholm, Stefan. (Edited by) (2004). *Action in Language, Organizations and Information Systems*. Linköping: Unitryck.

Hedman, Jonas., Kalling, Thomas. (2001/9). *The business Model: A Means to Understand the Business Context of Information and Communication Technology* (Working Paper Series, Lund Institute of Economic Research).

Hilborn, Ingegärd. (2001). *Kommunallagen – kommentarer och praxis*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Hugosson, Mats-Åke. (1991). *Autonomitet och samverkan*.

I Medborgarnas tjänst. SOU 1997:57. (1998). Stockholm: Fritzes offentliga publikationer (Stockholm: Regeringskansliets offsetcentral).

IT i Sverige 2005: En bok om trender och utveckling inom IT i Sverige. (2005). Stockholm: Dataföreningen: Exido; Lund: Studentlitteratur.

Magoulas, Thanos., Pessi, Kalevi. (1998). *Strategisk IT-management* (doktorsavhandling, Institutionen för informatik, Göteborgs universitet).

Nilsson, Anders G., Pettersson, John Sören. (eds.) (2001). *On Methods for Systems Development in Professional Organisations*. Lund: Studentlitteratur.

Privatfinansiering genom partnerskap 1998:12. Statskontoret.

Rescher, Nicholas. (1998). *Complexity*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Wallén, Göran. (2003). *Vetenskapsteori och forskningsmetodik [Elektronisk resurs]*. Lund: Studentlitteratur.

Yin, Robert K. (1984) *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hills, Calif: Sage Publications.

8.2 Uppsatser inom ämnet 24-timmarsmyndigheten

Ahlberg, Mårten., Liedstrand Peter. (2004). *24-timmarsmyndighetens användbarhet* (C-uppsats, Blekinge Tekniska Högskola/TKS)

Axelsson Fisk, Jenny. (2003). *24-timmarsmyndigheten, säkerhet, design och definition* (C-uppsats, Högskolan Dalarna / Institutionen för Kultur, media och data)

Ekholm, Torbjörn., Linde, Jörgen. (2004). *Regional utveckling mot elektronisk förvaltning och 24-timmarsmyndighet* (D-uppsats, Linköpings universitet)

Fogman, Cecilia., Jonsson, Hanna. (2000). *Självbetjäning via Internet hos myndigheter: Huruvida myndigheter sparar tid i sin verksamhet genom att införa självbetjäning via Internet* (C-uppsats, Luleå tekniska universitet/Industriell ekonomi och samhällsvetenskap/Systemvetenskap)

Forslund, Joakim., Johansson, Andreas. (2003). *Elektronisk signering – användaracceptansen att påverkas inom 24-timmarsmyndigheten?* (C-uppsats, Blekinge Tekniska Högskola/TEK)

Jaksic, Nina. (2003). *Webbgränssnitt för stora målgrupper – en studie utav en myndighets webbplats* (C-uppsats, Göteborg University – School of Economics and Commercial Law/Department of Informatics)

Jancikova, Renata., Spalding, Lena. (2004). *Användarvänliga webbplatser – ett verktyg för ökad e-demokrati* (D-uppsats, Göteborg University – School of Economics and Commercial Law/Department of Informatics)

Kihlström, Charlotte., Kihlström, Mattias. (2002). *Öppen källkod och offentlig sektor* (C-uppsats, Blekinge Tekniska Högskola/Inst för programvaruteknik och datavetenskap)

Larsson, Emma-Kristin., Martinsson, Jenny. (2003). *Användbarhet: hos 24-timmarsmyndigheter* (C-uppsats, Luleå tekniska universitet/Industriell ekonomi och samhällsvetenskap/Systemvetenskap)

Lundström, Mikael., Oja, Torbjörn. (2004). *Utveckling av kommunala e-tjänster* (C-uppsats, Luleå tekniska universitet/Industriell ekonomi och samhällsvetenskap/Systemvetenskap)

Möller, Ulrika., Novljakovic, Ervina., Rudolphson, Ann-Sofie. (2002). *Elektronisk identifiering vid 24-timmarsmyndighet – en fallstudie i Karlskrona kommun* (C-uppsats, Blekinge Tekniska Högskola/Inst för programvaruteknik och datavetenskap)

Nyberg, Henrik., Oja, Magnus. (2005). *Utvecklingen av en 24-timmarsmyndighet: en studie vid Luleå kommun* (D-uppsats, Luleå tekniska universitet/Industriell ekonomi och samhällsvetenskap/Systemvetenskap)

Olén, Ida. (2004). *Medborgare och IT i planprocessen – demokrativisioner i Ronneby* (D-uppsats, Blekinge Tekniska Högskola/Inst. för fysisk planering)

Stenlund, Björn., Ericsson, Eva. (2004). *Kommuner i samverkan* (D-uppsats, Luleå tekniska universitet/Industriell ekonomi och samhällsvetenskap/Systemvetenskap)

8.3 Tidningsartiklar

Helsingborgs Dagblad, 2004-08-20, s 30.

”Regeringen har plan för ny e-myndighet”, *NyTeknik*, 2005-03-23.

Carl-Johan Byttner, ”E-arbetet samlas ihop”, *Computer Sweden*, 2005-03-21, s 4.

8.4 Webbadresser

24-timmarsmyndigheten

<http://www.24-timmarsmyndigheten.se/> (050124)

24-timmarsmyndigheten, nya uppdrag

<http://www.24-timmarsmyndigheten.se/Dynpage.aspx?id=670&news=257> (050523)

24-timmarsmyndigheten, Sambruksplattform för utveckling av e-tjänster

<http://www.24-timmarsmyndigheten.se/Dynpage.aspx?id=670&news=225> (041230)

24-timmarsmyndigheten, Vad är 24-timmarsmyndigheten?

<http://www.24-timmarsmyndigheten.se/DynPage.aspx?id=901&mn1=453> (050414)

Carelink (2004) Samverkan genom öppna program

http://www.carelink.se/files/doc_20031128085935.pdf (050316)

Carelink

<http://www.carelink.se/pages/frontpage.asp?VersionID=1&Pages=1> (050201)

Dir 2004:47. Genomförande av EG:s direktiv om offentlig upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Stockholm: Finansdepartementet.

[http://rixtex.riksdagen.se/htbin/thw?%24%7BHTML%7D=DIR_LST&%24%7BOOHTML%7D=DIR_DOK&%24%7BSNHTML%7D=DIR_ERR&%24%7BMAXPA GE%7D=26&%24%7BTRIPSHOW%7D=format%3DTHW&%24%7BBASE%7D=DIR&%24%7BFREETEXT%7D=&RUB=&BET=2004%3A47&ORG=&UDAT=\(050523\)](http://rixtex.riksdagen.se/htbin/thw?%24%7BHTML%7D=DIR_LST&%24%7BOOHTML%7D=DIR_DOK&%24%7BSNHTML%7D=DIR_ERR&%24%7BMAXPA GE%7D=26&%24%7BTRIPSHOW%7D=format%3DTHW&%24%7BBASE%7D=DIR&%24%7BFREETEXT%7D=&RUB=&BET=2004%3A47&ORG=&UDAT=(050523))

Ds 2004:37. Samordnad upphandling. Stockholm: Finansdepartementet.
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/77/07/473b4642.pdf> (050413)

Finansdepartementet (2003) På väg mot 24-timmarsmyndigheten
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/36/93/30d809f3.pdf> (050414)

Kommunförbundet Fyrbodal
<http://www.fyrbodal.o.se/> (050501)

Lagboken (svensk lagsamling)
<http://www.notisum.se/index2.asp?sTemplate=/template/index.asp&iMenuID=331&iMiddleID=285&iParentMenuID=236&iLanguageID=1> (050413)

Local e-gov (supported by the office of Deputy Prime Minister, UK)
<http://www.localegovnp.org/> (050124)

Prop 1999/2000:86. Ett informationssamhälle för alla. Stockholm: Näringsdepartementet
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/22/04/9e672ee9.pdf> (041230)

Regeringskansliet. Pressmeddelande 050407
<http://www.regeringen.se/sb/d/5387/a/42168> (050501)

Sambruk
<http://www.sambruk.se/> (050124)

Sambruk. (2004). PM avseende 5 "piloten"
<http://www.sambruk.se/Dokument-filer/5-piloten%20040227.pdf> (050124)

Sambruk. (2004). Sambruksplattform
<http://www.sambruk.se/Dokument-filer/Sambruksplattformrapporten.pdf> (050124)

Sambruk. (2005). Öppen teknisk plattform (ÖTP) V1.2
http://www.sambruk.se/Dokument-filer/Sambrplform_OTP_v12.pdf (050523)

Skattekontoret. Ideella föreningar – civilrättsliga regler
<http://skatteverket.se/skatter/> (050503)

SmartGov (EU-funded research and development project)
<http://www.smartgov-project.org/> (050220)

Statens offentliga utredningar

<http://www.sou.gov.se/> (050124)

Statlig inköpssamordning

http://www.avropa.nu/templates/Page_49.aspx (050320)

Statlig inköpssamordning. Informationsförsörjning 2002

http://www.avropa.nu/templates/ramavtalsomrade_74.aspx (050428)

Statlig inköpssamordning. Infratjänst 2003

http://www.avropa.nu/templates/ramavtalsomrade_75.aspx (050428)

Statskontoret

http://www.statskontoret.se/default_110.aspx (050124)

Statskontoret. (2000:21). 24-timmarsmyndighet

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2000/200021.pdf> (050414)

Statskontoret. (2003:18). Samverkande 24-timmarsmyndigheter

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2003/200318.pdf> (050414)

Statskontoret. (2004:123). Statistik om IT-utvecklingen i den offentliga sektorn

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2004/2004123.pdf> (050414)

Statskontoret. (2004:149). Ett system för återkommande uppföljning av 24-timmarsmyndigheten

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2004/2004149.pdf> (050320)

Statskontoret. (2004:22). Standardmeddelanden – en förstudie om förenklat informationsutbyte med hjälp av elektroniska standarddokument

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2004/200422.pdf> (050516)

Statskontoret. (2004:27). Den offentliga förvaltningen i e-samhället

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2004/200427.pdf> (050414)

Statskontoret. (2004:30). Potential för inre effektivisering av offentlig förvaltning

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2004/200430.pdf> (050414)

Statskontoret. (2004:7). E-tjänster på myndigheternas webbplatser

<http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2004/200407.pdf> (050124)

Sveriges Kommuner och Landsting

<http://www.skl.se/lopedelbanner.asp?C=24> (050124)

Sveriges Kommuner och Landsting. (nr 1/2002). Introduktion till kommunal e-service

<http://www.skl.se/artikeldokument.asp?C=722&A=1217&FileID=58093&NAME=e%2Dservice.pdf> (050413)

The office of Deputy Prime Minister, UK

http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/sectionhomepage/odpm_localgov_page.hcsp (050320)

The office of Deputy Prime Minister, UK: Knowledge programme

http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_control/documents/contentservertemplate/odpm_index.hcst?n=3995&l=3 (050201)

The office of Deputy Prime Minister, UK: Strategic Service-delivery Partnerships, A Decision-Makers' Guide

http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_localgov_024080.pdf (050201)

Bilaga 1

Intervjuguide

Följande intervjuguide har använts vid utförda intervjuer.

Intervju med projektledaren för Sambruk

1. Vill Du berätta om Sambruks bakgrund och pågående arbeten?
2. Vilka är aktörerna?
3. Vad händer nu?
4. Finns det något som upplevs problematiskt?
Finns det juridiskt stöd för kommunal samverkan?
5. Vad är Din syn på en samarbetsmodell där den offentliga och den privata sektorn går i partnerskap? Finns det vilja att utveckla denna form av samarbete?

Intervju med representanter från Statskontoret

1. Vad är Statskontorets roll i Sambruk?
2. Hur fungerar Statskontorets ramavtal gentemot kommuner, nätverket Sambruk och föreningen Sambruk?
3. Det finns ett lagändringsförslag som Finansdepartementet arbetat fram för att underlätta en samordnad upphandling för kommuner och landsting. Vad innebär detta för Sambruk?
4. Sambruk upplever det problematiskt att skydda det så kallade intellektuella kapitalet under offentlighetsprincipen. Vad är Statskontorets syn på det?
5. Vad är Din/er syn på en samarbetsmodell där den offentliga och den privata sektorn går i partnerskap? Finns det vilja att utveckla denna form av samarbete?

Intervju med IT-konsulter

1. Vad är Din roll i Sambruk?
2. Vill Du beskriva tillvägagångssättet för hur kommunerna arbetat fram kravspecifikationer?
Hur fungerade arbetet?
Berätta Din erfarenhet av detta arbete.
3. Hur är ÖTP uppbyggd?
Vilka möjligheter och hinder finns för Sambruk att utveckla en e-tjänst?
Hur ser ägarbilderna ut med olika alternativ?
4. Vad är fri programvara/öppen källkod program?
Vad är för- och nackdelar med fri programvara/öppen källkod program?
5. Vad är Din syn på en samarbetsmodell där den offentliga och den privata sektorn går i partnerskap? Finns det vilja att utveckla denna form av samarbete?

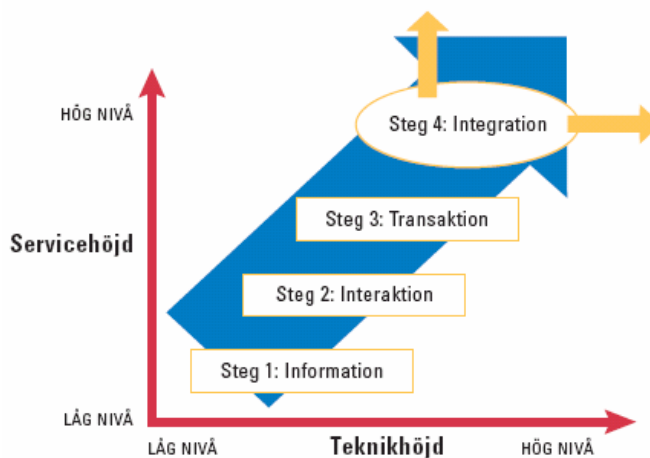
Intervju med IT-leverantör

1. Vill Du berätta om Infratjänsten?
Hur fungerar det?
Hur ser ägar- och ansvarsförhållandena ut?
2. Vad är Din syn på den kravspecifikation som Sambruk arbetat fram?
3. Vad är Din syn på en samarbetsmodell där den offentliga och den privata sektorn går i partnerskap? Finns det vilja att utveckla denna form av samarbete?

Appendix 1

24-timmarmyndigheten - utvecklingstrappa

För att kunna beskriva utveckling av e-tjänster över Internet har Statskontoret tagit fram en utvecklingstrappa i fyra steg för digital förvaltning¹⁸³.



Figur 4 Utvecklingstrappa.

Från ”*Introduktion till kommunal e-service*” av SKL, 2002.

- Steg 1** Webbplats som innehåller ”paketerad” information om myndigheten och dess tjänster.
- Steg 2** Webbplats som innehåller enklare ”interaktiva” tjänster som inte kräver identifiering av användaren.
- Steg 3** Webbplats och kommunikationsfunktioner som tillåter besökaren att lämna och hämta personlig information. Det kräver att besökaren har ett elektroniskt certifikat för identifiering och signering och att det finns en välorganiserad struktur hos mottagaren som kan hantera tjänsterna.
- Steg 4** Webbplats och nätverksfunktioner för samverkan med andra myndigheter och samhälleliga instanser. För medborgaren kommer det att räcka med en myndighetskontakt för att få sitt ärende avklarat.

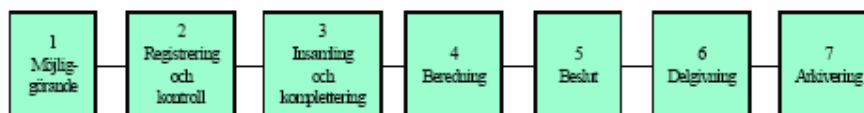
Utvecklingstrapporna kan lätt illustrera var en myndighet/kommun/landsting befinner sig i sin utveckling med avseende på e-tjänster.

¹⁸³ Statskontoret (2000:21) 24-timmarsmyndighet

Appendix 2

Ärendehanteringsmodell

För att kunna studera hur ärenden hanteras och illustrera hur effektivisering kan åstadkommas har Statskontoret skapat en generell modell av olika ärendetyper, *arketyper*¹⁸⁴. En modell av fiktiv ärendehantering omfattar sju steg



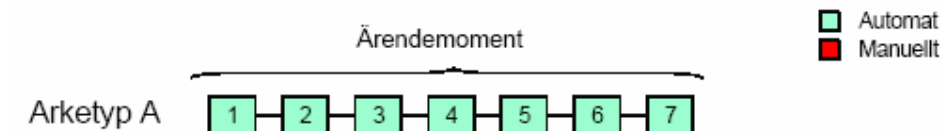
Figur 5 Moment i ett fiktivt ärende.

Från "Potential för inre effektivisering av offentlig förvaltning" av Statskontoret, 2004.

1. **Möjliggörande:** Tillhandahållandet av till exempel information, blanketter, formulär, filspekificationer
2. **Registrering och kontroll:** Insändning av uppgifter, diarieföring hos myndigheten, kontroll av inkomna uppgifter
3. **Insamling och komplettering:** Inhämtande av ytterligare uppgifter från den egna myndigheten och/eller från annan myndighet.
4. **Beredning:** Beräkning och bedömning av uppgifterna utifrån regler, lagar, förordningar m m
5. **Beslut:** Prövning av ärendet och beslutet tas.
6. **Delgivning:** Meddelande och information om beslutet.
7. **Arkivering:** Arkivering/avslutande av ärendet hos myndigheten.

Potentialen för effektivisering med införande av e-tjänster i ett ärende beror på flera olika faktorer varav volym, komplexitet och nuvarande handläggningstid är de mest centrala. Ett komplext ärende är till exempel där stegen 4 och 5 ovan kräver en professionell bedömning från fall till fall och är svårt att automatisera. Statskontoret har funnit tre arketyper av ärende.

Arketyper

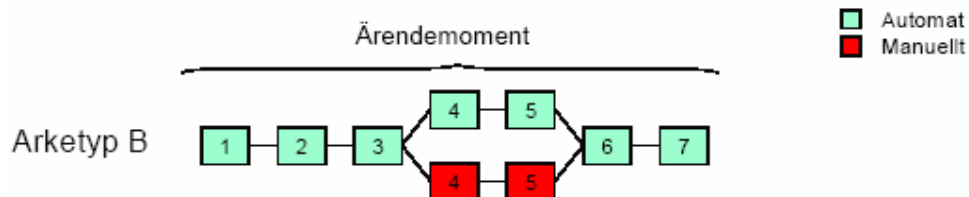


Figur 6 Hantering av ett ärende enligt arketyper A.

Från "Potential för inre effektivisering av offentlig förvaltning" av Statskontoret, 2004.

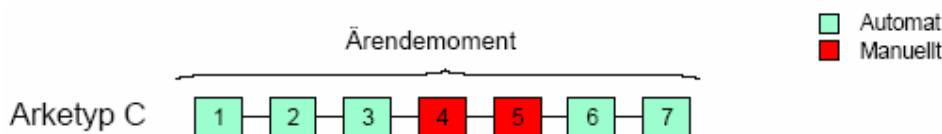
Det som kännetecknar arketyper A är att samtliga moment skulle kunna utföras automatiskt. Det finns tydliga kvantitativa regler och riktlinjer för hur beredningen ska göras och hur besluten ska tas. Reglerna ska kunna omvandlas till algoritmer som programmeras in i handläggningssystemet. Eventuella kompletteringar från och kontroller mot andra myndigheters system görs automatiskt.

¹⁸⁴ Potential för inre effektivisering av offentlig förvaltning 2004:30. Statskontoret.

Arketyper B

Figur 7 Hantering av ett ärende enligt arketyper B.
Från "Potential för inre effektivisering av offentlig förvaltning" av Statskontoret, 2004.

Bland ärendena i arketyper B finns såväl enkla som komplexa ärenden och där i normalfallet majoriteten utgörs av enkla ärenden. Stegen 4 och 5 kräver dock ibland en manuell hantering i berednings- och/eller beslutsfasen eftersom det är fråga om bedömningar och avvägningar som inte låter sig göras "maskinellt". Det är viktigt att handläggningssystemen tydligt markerar vilka ärenden som kräver manuell hantering vid beredning och beslut. Dessa ärenden kan automatiskt fördelas på handläggare. För de komplexa ärendena kan alla moment innan beredningen och efter beslutet göras automatiskt.

Arketyper C

Figur 8 Hantering av ett ärende enligt arketyper C.
Från "Potential för inre effektivisering av offentlig förvaltning" av Statskontoret, 2004.

Det som kännetecknar arketyper C är att alla ärenden kräver helt manuell hantering av stegen 4 och 5 (beredning och beslut). Varje ärende är unikt och kräver en handläggares erfarenhet av att göra en sammanvägd bedömning utifrån en rad kvalitativa aspekter. Arketyper C är renodlat komplexa ärenden. Eventuella kompletteringar från och kontroller mot andra myndigheters system kan göras automatiskt innan handläggaren bereder ärendet. Alla moment innan beredningen och efter beslutet kan ske automatiskt.

Dessa tre arketyper illustrerar hur effektiviseringen kan åstadkommas. Arketyper A kan helt automatiseras. Effektivisering av komplexa ärenden som tillhör arketyper B och C kan också åstadkommas genom automatisering utom stegen 4 och 5.