



Centrum för Forskning om Offentlig Sektor

## Shared Service Center

En longitudinell studie av organisering och styrning av en ny kommunal serviceverksamhet

*Gustaf Kastberg*

CEFOS Rapport  
2009: 2



GÖTEBORGS UNIVERSITET

ISSN: 1653-1264

**CEFOS** – Centrum för forskning om offentlig sektor vid Göteborgs universitet, inrättades 1991 som en del av statens långsiktiga satsning på mångvetenskaplig grundforskning om den offentliga sektorn.

**CEFOS** skall initiera och befrämja forskning om den offentliga sektorns ledning, styrning, organisation, finansiering och utvärdering, särskilt på lokal och regional nivå. Förnyelse av den offentliga sektorn står i fokus för forskningen.

**CEFOS** idé är att samla forskare och forskargrupper från olika discipliner till samarbete i en gemensam och kreativ forskningsmiljö.

**Författaren:**

*Fil.dr. Gustaf Kastberg* är forskare vid CEFOS och lektor vid Institutionen för Service Management, Campus Helsingborg, Lunds universitet.

**CEFOS publikationer på internet:**

<http://www.cefos.gu.se/publikationer/>

**Publikationer kan beställas från:**

Göteborgs universitet  
CEFOS  
Box 720  
405 30 Göteborg

Tel	031-786 41 42
Fax	031-786 44 80
E-post	<a href="mailto:office@cefos.gu.se">office@cefos.gu.se</a>
Internet	<a href="http://www.cefos.gu.se">www.cefos.gu.se</a>

## **Innehåll**

1. Intraservice – ett shared service center .....	1
2. Teoretiska utgångspunkter för processanalys .....	8
3. Konkretisering av tillvägagångssätt.....	18
4. Delstudie ett – en förändring på gång .....	23
5. Reflektion över bakgrund och utgångspunkter .....	37
6. Delstudie två – de två första åren .....	46
7. Reflektion över utvecklingen efter två år .....	63
8. Delstudie tre – slutstudie.....	69
9. Reflektion över situationen efter tre år .....	101
10. Nämnd som styrelse för SSC.....	115
11. Etablerandet av ett SSC – ett processperspektiv.....	123
12. Organisering av SSC – ett utvidgat resonemang.....	137
13. Referenser .....	146

## Förord

Det här är en ganska tjock rapport. I varje fall jämfört med en tidskriftsartikel som beträffande sidantalet i regel landar mellan tio och tjugo sidor. I tidevarv där trycket mot att publicera sig i just tidskrifter blir allt större kan man ju fundera över varför en rapport som denna med det tiodubbla antalet sidor över huvudtaget blir till. Bevekelsegrunden i föreliggande fall är att det då och då känns rimligt att publiceringsformen tillåts bli en konsekvens av studiens upplägg och omfattning.

Den studie som här avrapporteras är en longitudinell kvalitativ fallstudie. En organisation har följts under en treårsperiod och det empiriska materialet har efterhand blivit allt digrare. Att ta fallstudien som metod på allvar innebär inte bara att forskaren genererar en bild av hur händelser och skeenden kan förstås i sin kontext, utan även att läsaren och bedömaren bjuds in att skapas sig den förståelsen. För att möjliggöra det krävs det utrymme. Skälet till att denna rapport blev till är således att det ger utrymme för ett utvecklande av teoretiska resonemang och en presentation av det empiriska materialet som inte varit möjligt att åstadkomma i exempelvis artikelformat. Med detta inte sagt att det är oviktigt att publicera i internationella journaler, men i föreliggande projekt får det utgöra nästa steg.

Det finns en rad personer och organisationer som på olika sätt bidragit till förverkligandet av denna studie och dem vill jag passa på att tacka här. CEFOS vid Göteborgs universitet har fungerat som hemmahamn. Den tvärvetenskapliga miljö med fokus på offentlig sektor som byggts upp där har varit viktig för studiens fortgång. Jag vill tacka alla kollegor på CEFOS som på olika sätt bidragit, inte minst genom kommentarer under seminarier. Ett särskilt varmt tack vill jag rikta till Lennart Nilsson som fanns med från början till slut och utan honom hade det inte blivit någon studie över huvud taget.

Jag har även tidigare haft förmånen att genomföra longitudinella studier och något som kännetecknar dessa studier är den närhet till studieobjektet som uppstår. På nära håll men ändå med viss distans får man följa händelseförlopp, se hur initiativ tas, förhoppningar infrias och hur utvecklingen tar andra vägar än avsett. Men det som skapar en särskild närhet och känsla för den organisation som studeras är att man träffar de personer som arbetar där återkommande under flera års tid. Jag vill därför passa på att varmt tacka alla inom och utanför Intraservice som ställt upp och låtit sig intervjuas och varit behjälpliga vid insamlande av det empiriska materialet. Ett stort tack också till Göteborgs stad som genom att finansiera projektet möjliggjorde det.

## 1. Intraservice – ett shared service center

I Göteborgs Stad fattades det 2005 beslut om att etablera en ny organisatorisk enhet som skulle tillhandahålla gemensamma system och tjänster som förvaltningar och bolag skulle kunna nyttja. Konkret handlade den organisatoriska lösningen om att skapa en utförande enhet som fick alla sina uppdrag från en beställarenhet på Stadskansliet. De båda enheter, ADB-kontoret och Gemensam administrativ service (GAS), som fördes samman i den nya förvaltningen hade tidigare fått sina uppdrag på olika sätt. GAS var en anslagsfinansierad fri nyttighet medan ADB-kontoret var en helt intäktsfinansierad balansräkningsenhet. I och med de initierade förändringarna skulle den utförande enheten som sedermera kom att kallas Intraservice uteslutande leverera tjänster till brukare inom kommunen. Utöver att beställningarna skulle kanaliseras genom beställarenheten tillsattes även en nämnd med uppdrag att styra verksamheten. Nämnden var opolitisk till sin karaktär så tillvida att ledamöterna bestod av tjänstemän i kommunen samt personer som inte arbetade i kommunen men som inte var tillsatta på politiska mandat. För Göteborgs Stad var detta en nyordning.

Om de initierade förändringarna skall karaktäriseras på ett övergripande plan handlar det om tillskapandet av det som i litteraturen brukar benämnas shared service center (SSC). Det förefaller finnas ett gryende intresse inom kommuner och landsting för att skapa organisationer som tillhandahåller en viss tjänst eller service och där flera enheter inom eller utanför den egna organisationen nyttjar tjänsterna. Det kan handla om personal- och/eller ekonomiadministrativa enheter, personalförsörjning eller någon verksamhet inom tekniska sektorer. Den offentliga sektorn verkar därmed följa i spåren av den trend som iakttagits inom det privata näringslivet under de senaste två decennierna.

I litteraturen framhålls en rad fördelar med att etablera ett SSC. Argumenten för sådana förändringar är bland annat kostnadsreduktion (genom standardisering, minskat dubbelarbete samt skalfördelar), förbättrad service, mer fokus på kärnprocesser och möjligheten att dela servicen som produceras med andra organisationer (Bergeron 2003). Denna studie visar emellertid att introduktionen av ett SSC långt ifrån är problemfritt.

### *Kopplingar till andra modeller*

Vid en granskning av litteraturen kring SSC framgår två saker. Den första är att litteraturen är relativt begränsad vad gäller SSC som generellt fenomen (Janssen och Joha 2008). Det finns dock en del normativ litteratur av karaktären läroböcker som behandlar SSC (se exempelvis Schulman 1999, Bergereon 2003). Det finns något fler studier som mer specifikt rör SSC som hanterar IT-verksamhet. Studier av fenomenet inom svensk offentlig sektor saknas, vilket är problematiskt eftersom länderspecifika förutsättningar kan påverka hur väl ett SSC fungerar (Lindvall 2001).

Avsaknaden av studier av SSC gör emellertid att det är fruktbart att titta på likartade organisatoriska arrangemang som påminner om SSC och centrala delar i den ovan skisserade modellen. En första sådan parallell kan dras till de så kallade beställarutförarmodeller som tillämpats och tillämpas inom olika sektorer i både kommuner och landsting. En uppenbar likhet är att beställarutförarmodeller bygger på en separation mellan den utförande verksamheten och den som beställer verksamheten. En viktig skillnad att uppmärksamma är dock att beställarutförarmodeller, i varje fall de som studerats, handlar om att beställaren beställer verksamhet som en tredje part skall bruka eller nyttja. Det kan exempelvis handla om att en beställarenhet inom ett landsting beställer sjukvård för ett visst geografiskt område. Som framgår av de mer utförliga beskrivningarna nedan av förändringarna i Göteborgs Stad valde man att benämna den övergripande styrmodellen för "beställarutförarmodell".

En annan parallell kan dras till utkontraktering (outsourcing) som är en allt oftare förekommande organisatorisk lösning. Här, precis som beträffande beställarutförarmodellen, handlar det om att skapa en kontraktsrelation där en beställande enhet beställer verksamhet av en utförare. Men till skillnad från beställarutförarmodellen förutsätter utkontrakteringen att det är en extern part som utför uppdraget. I sin principiella form förutsätter SSC-modellen inte en extern utförare utan det är endast en möjlig utveckling av relationen. Ofta framhålls SSC som ett första steg mot en outsourcing (Janssen och Joha 2008).

Om de studier som skett av utkontraktering och beställarutförarmodellen granskas framgår det att den problematik som sätts i centrum ofta knyts till den problematik som karaktäriserar relationen mellan en agent och en principal (Bryntse 2000 och Berlin 2006). Inom den så kallade agent principalteorin etableras relationen mellan agenten (utföraren) och principalen (beställaren) för att de båda parterna kan dra nytta av varandras olika kompetenser. Principalen har ett intresse av att få en verksamhet utförd utan att belastas med den fulla komplexitet som utförandeuppdraget för med sig. Agenten, som är den utförande parten, erhåller ett begränsat uppdrag och slipper därmed den komplexitet som principalen har att hantera. Relationen bygger därför på att två parter ingår en relation där de fokuserar på olika aspekter av ett uppdrags helhet. Populärt brukar det beskrivas som en uppdelning i hanterandet av "*vad-frågor*" som handhas av principalen och definierar vad det är som skall åstadkommas samt sätter detta i relation till andra krav, önskemål och prioriteringar. Agenten fokuserar i stället på det som kallas "*hur-frågor*" som handlar om hur ett formulerat uppdrag kan utföras på bästa sätt.

Studier av relationen mellan agent och principal vid utkontraktering och i beställarutförarmodeller har emellertid visat att den schematiskt enkla relationen i praktiken konfronteras med en rad problem (Bryntse 2000, Berlin 2006 och Kastberg och Siverbo 2008). Flera av dessa problem är en direkt effekt av det underliggande antagande att de båda parterna kan förväntas ha skilda intressen och målbilder.

### *Brist på processtudier*

Inom organisationsforskningen generellt har bristen på studier som är av processkaraktär uppmärksamats. Att fokusera på processer och skeenden ger en

möjlighet att förstå händelseförlopp genom att förändringar och händelser över tid kan relateras till varandra (Pettigrew 1997). Även inom den ganska begränsade forskningen som fokuserat SSC-problematiken har avsaknaden av processtudier uppmärksammats (Janssen och Joha 2008). Detta ställer också krav på vilka teorier som används som utgångspunkt.

De ovan beskrivna teorierna kring agent och principal har exempelvis kritiserats för att i alltför stor utsträckning ta de typologiserade rollerna som givna samt att relationen reducerats till en autonom dyad, ett tvåpartförhållande, som endast har utbyte med varandra och inte påverkas av andra (Chua och Mahama 2007). En växande litteratur finns emellertid som inte utgår från starkt reduktionistiska teorier utan istället vad som ibland benämns konstruktivistiska teorier (Vosselman och van de Meer-Kooistra 2009). Även om det knappast går att tala om en enhetliga konstruktivistisk teoribildning går det att peka på gemensamma ståndpunkter. En av dem handlar om att undvika reduktionen till ett tvåpartsförhållande och öppna analysen för både hur de olika parterna påverkas av andra parter men också hur de påverkar varandra (Chua och Mahama 2007). Moritzen och Thrane (2006) argumenterar exempelvis för vikten av att inte bara uppmärksamma relationen mellan A och B, utan även att vara öppen för aktören C:s inverkan på relationen, trots att C inte definieras som den ena eller andra sidan av den interorganisatoriska relationen. Med grund i sin teoretiska ansats pekar de på att C inte bara behöver vara en annan aktör i form av exempelvis en organisatorisk enhet utan att det också kan handla om etablerade strukturer som påverkar.

Men undvikandet av reduktionism handlar inte bara om att uppmärksamma mångfalden av aktörer som tillsammans påverkar en situation, utan även om hur olika styrinitiativ uppmärksammas. Eftersom olika aktörer kan förväntas ha olika agendor hamnar styrproblematiken i förgrunden. En granskning av litteraturen visar emellertid att det finns en tendens att utgå från resonemang där enskilda styrinitiativ och effekterna av dem uppmärksammas isolerat och utgör grunden för teoretiska resonemang (se exempelvis Das och Teng 1998 och Vosselman och van de Meer-Kooistra 2009<sup>1</sup>). I själva verket har studier visat att olika styrinitiativ ofta kombineras och ibland avlöser varandra över tid (Chua och Mahama 2007 och Håkansson och Lind 2004). Att isolera enskilda styrinitiativ blir en mindre relevant utgångspunkt. Det finns därmed anledning inte bara att uppmärksamma hur olika aktörer inverkar utan också hur olika styrinitiativ påverkar relationen vid introduktionen av ett SSC.

Ytterligare en dimension av ett processorienterat förhållningssätt är emellertid central. Med ett processinriktat synsätt betraktas inte rollerna som givna utan något som måste skapas. Roller måste etableras och utvecklas och kan förändras efter hand (Callon 1998 och Yakhlef 1998). De olika aktörernas rationalitet och agendor visavi varandra och andra är inte givna, utan påverkas av den pågående

---

<sup>1</sup> Det är inte så att de refererade studierna endast uppmärksammar ett styrinitiativ. Tvärt om bygger de upp resonemang som lyfter fram flera olika sorters styrning. Poängen är att de inte i ett enskilt fall belyser hur dessa styrmodeller fungerar, utan istället bygger de sina teoretiska modeller på resultat av andras studier och det är i det leder som en reduktion sker.

interaktionen men också vad som händer utanför den. Inte minst Callon (1998) uppmärksammar detta i sitt teoretiserande kring marknader.

Den introducerande beskrivningen av det fall som står i fokus i denna studie sätter etablerandet av roller i fokus lika mycket som existerande och fördefinierade roller. Beslutet att inrätta ett SSC innebar att både en beställare (som inte tidigare fanns) och en utförare (som inte heller den fanns) skulle etableras och dessa skulle skapa en relation till varandra. Beträffande både SSC och beställarutförar-modellen handlar det i själva verket ofta om att enheter som är separerade ändå tillhör samma organisatoriska helhet. Det gör det svårt att på ett trovärdigt sätt skapa en situation där enheterna uppfattar sig som åtskilda (Kastberg och Siverbo 2008). Att separationen sker inom en organisation introducerar ytterligare en styrnivå i relationen, nämligen den nivå som har både den beställande och den utförande enheten som underordnade. Skapandet och etablerandet av en styrning och organisering av typen SSC måste därför betraktas som en organisatorisk form som ställs inför särskilda problem.

### *Problem och syfte*

Det ovan förda resonemanget indikerar att fler studier behövs som fångar den skisserade problematiken mellan den beställande och den utförande parten och som ringar in de specifika problem och möjligheter som ett användande av SSC-lösningar för gemensamma tjänster inom offentlig sektor erbjuder. Syftet med studien är därför både av empirisk och av teoretisk karaktär. *Det övergripande syftet är således att öka förståelsen för vad det innebär att skapa och tillämpa SSC lösningar i offentlig sektor.* Specifika frågeställningar som väcks är på vilket sätt styrningen etableras, vilka avvägningar som görs och vilka problem som uppstår i processen.

Utifrån det övergripande syftet kan tre olika delsyften specificeras:

Ett första delsyfte handlar om att belysa och reflektera över processen under vilken ett SSC etableras. Ambitionen är att genom att beskriva etableringsförloppet bidra med kunskap om olika skeenden i processen. Som en del i uppfyllandet av syftet är det därför centralt att inte bara belysa utvecklingen utan också beskriva de förhoppningar som fanns och hur utfallet av processen sedan gestaltade sig. Det första delsyftet kan karaktäriseras som deskriptivt.

Det andra delsyftet handlar om att studera och analysera processen där olika roller och relationer etableras. Viktiga komponenter att belysa är hur de olika aktörerna relaterar till varandra, hur de organiserar sig internt och hur relationerna ser ut till övriga delar i organisationen.

Det tredje delsyftet rör mer specifikt etablerandet av styrningen i relationen. Ambitionen är att utveckla kunskapen kring hur olika styrinitiativ interagerar och påverkar och hur olika aktörer förhåller sig till styrsituationen. Lite längre fram kommer också en diskussion utvecklas som visar vikten av att beakta relationen mellan styrning och förtroende.

### *Introduktionen av Intraservice som idé*

Den organisatoriska förändring som står i centrum i föreliggande rapport föregicks av en rad utredningar och diskussioner. Dessa resulterade i att ett förslag på hur en övergripande styrmodell skulle kunna se ut presenterades och sedan an-



togs. Den förändringsprocess som är föremål för utvärderingen handlar om såväl organisatorisk indelning som förändrade relationer mellan enheter, styrningens utformning och förändring av nämndstruktur. Här benas huvuddragen i förändringen ut. Beskrivningen baseras både på dokument<sup>2</sup> som studerades och de intervjuer som genomfördes hösten 2006 i samband med delstudie ett.

Verksamhetsmässigt handlade bildandet av Intraservice om att två verksamheter, GAS och ADB-kontoret, slogs samman. Verksamheterna styrdes tidigare hierarkiskt på olika sätt. För GAS del innebar det en förändring eftersom verksamheten tidigare inte lytt direkt under en egen nämnd utan legat under kommunstyrelsen. För ADB-kontoret innebar det att den tidigare Servicenämnden avvecklades och att en opolitisk nämnd tillsattes. Men sammanslagningen av verksamheterna var bara en del i förändringarna som initierades.

En annan del i förändringen var tillsättandet av en opolitisk nämnd, Nämnden för Intraservice. (namnet Intraservice tillkom först under våren 2006 efter det att sammanslagningen skett och nämnden tillträtt). Nämnden var opolitisk i bemärkelsen att det inte var politiker som satt i den. Till huvuddelen bestod nämnden av tjänstemän som representerade förvaltningar och bolag som nyttjade Intraservice tjänster eller var verksamma i Göteborgs kommun. Utöver det bestod nämnden också av två externa ledamöter i bemärkelsen att de inte var verksamma inom kommunen. Bortsett från att nämnden var opolitisk hade den samma uppdrag som andra nämnder i sin relation till förvaltningen. Nämndledamöterna utsågs av kommunfullmäktige. Sammanlagt bestod nämnden av sju ledamöter och fem ersättare. En nämnd som tillsatts med icke-politiker var en ny företeelse i Göteborgs stad.

Ytterligare en komponent i förändringen rörde styrningen av verksamheten. Både den verksamhet som tidigare bedrevs av GAS och den som bedrevs av ADB-kontoret skulle styras enligt samma modell. En annan del i förändringen var att en beställarutförarorganisation infördes där Intraservice fick rollen som utförare av den verksamhet som tidigare bedrivits av GAS och ADB-kontoret. Samtidigt axlade Stadskansliet rollen som beställare. I utredningsdokument betonades vikten av att beakta att utföraren enbart skulle handha frågor kopplade till utförande av verksamhet medan beställaren skulle ansvara för de strategiska frågorna<sup>3</sup>. Det var enligt modellen också beställarenheten som skulle bedöma vilka system och IT-lösningar det fanns behov av och sedan kanalisera detta till utförarorganisationen genom beställningar. Den direktkontakt med förvaltningar och bolag som både ADB-kontoret och GAS tidigare haft skulle därmed upphöra i och med införandet av den nya organisationen. En tydlig funktionsindelning var ett mål med den nya övergripande organisationen där Intraservice endast skulle ägna sig åt utförande av gjorda beställningar.

---

<sup>2</sup> Främst "Styrmodell för kommungemensamma system" v0.99 2006, "Utvecklad styrmodell för Göteborgs Stads IT-verksamhet och Gemensam administrativ service" Tjänsteutlåtande 2005-09-21, "Uppdrag Agnes. Analys och redovisning av ADB-kontorets verksamhet" 2005, "Uppdrag Linus. Nulägesbeskrivning av ADB-kontoret" 2005 samt "Förslag till särskilda kommungemensamma uppdrag" dnr 0150/03 2003

<sup>3</sup> "Styrmodell för kommungemensamma system" v0.99 2006

Centralt i denna styrning var också den ekonomimodell som utarbetades och konkretiserades under 2006 och som skulle börja gälla under 2007. Modellen byggde på principen om kostnadsansvar, vilket innebar att de kostnader Intraser-service genererade fördelades på användarna av tjänsterna och systemen baserat på utnyttjandegrad. Det innebar en förändring för verksamheten som bedrevs inom GAS som tidigare var en "fri nyttighet" och anslagsfinansierad. Det innebar också en förändring för ADB-kontoret som tidigare haft ett balansräkningsansvar och varit helt intäktsfinansierade. Modellen byggde också på principen att överskott och underskott inte ackumuleras. Ytterligare en komponent i styrningen var att den skulle bygga på kontinuerliga jämförelser, så kallad benchmarking<sup>4</sup>. Detta för att säkerställa att verksamheten bedrevs på ett effektivt sätt.

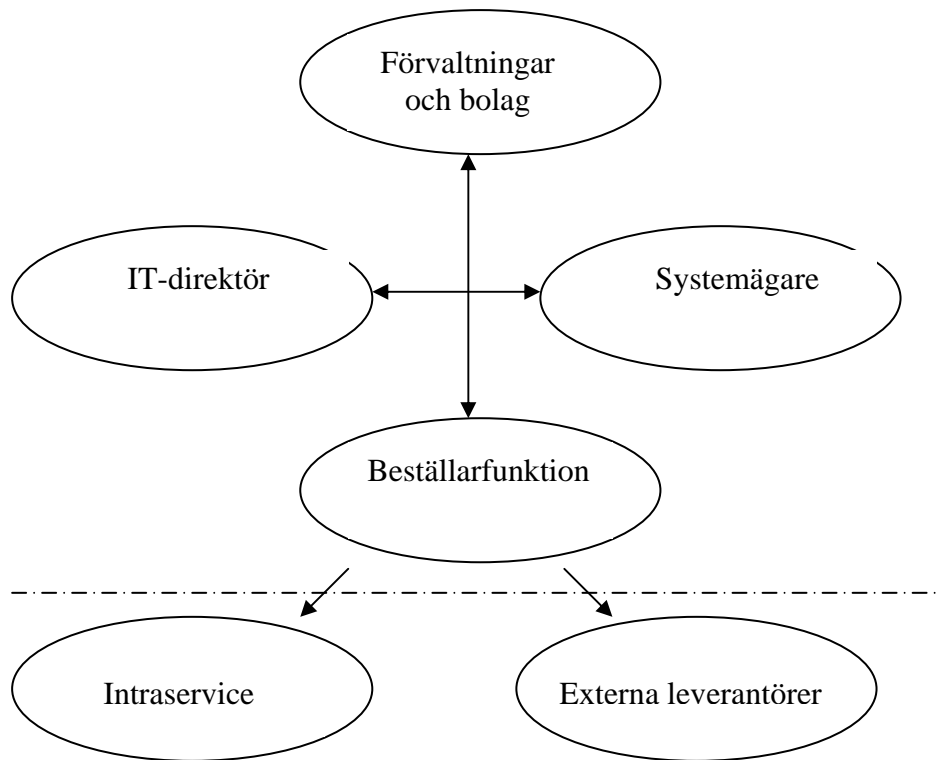
Förändringen gällde emellertid också verksamhetsinriktning. Den utveckling av system som ADB-kontoret tidigare bedrivits skulle avvecklas. Färdiga system och lösningar skulle istället köpas in från externa leverantörer. Intraser-service skulle efter det att utvecklingsdelen avvecklats endast ägna sig åt drift av nya och gamla kommungemensamma system. GAS skulle fortsätta bedriva den verksamhet som tidigare bedrivits. Men Intraser-service skulle också få ny verksamhet till sig som låg inom båda de områden som ADB-kontoret och GAS tidigare handhaft. Det handlade om lönehantering och IT-supportverksamhet. Sammantaget innebar det att det skulle tillkomma ny personal som tidigare arbetat med dessa tjänster ute på förvaltningarna. Intraser-service stod också inför förändringar på systemsidan där flera stora system skulle bytas ut under de kommande åren. Bland annat gällde detta PA-system, välfärdssystem och Dalis.

Fortsättningsvis i rapporten kommer den modell, som illustreras nedan, benämnas den övergripande styrmodellen. Med det åsyftas då både Intraser-service, Nämnden för Intraser-service, beställarenheten, samt de därtill hörande styrsystemen. Den nya organisationen och styrningen kan på ett övergripande sätt beskrivas som i bilden<sup>5</sup>:

---

<sup>4</sup> "Uppdrag Agnes. Analys och redovisning av ADB-kontorets verksamhet" 2005

<sup>5</sup> Bilden är en omarbetning av den bild över styrningen som presenteras i "Styrmodell för kommungemensamma system" v0.99 2006



## 2. Teoretiska utgångspunkter för processanalys

Det teoretiska ramverk som här presenteras fyller två funktioner i rapporten. För det första sker en teoretisk positionering, vilket innebär att de teoretiska utgångspunkterna tydliggörs. För det andra presenteras ett ramverk som fungerar som ett stöd för att uttolka de empiriska beskrivningarna. Tyngdpunkten ligger i teorier som sätter komplexitetsproblemet i fokus.

### *Komplexitet som utgångspunkt*

En *första* utgångspunkt för studien är att all organisering handlar om reducering av komplexitet, vilket möjliggör ett effektivt målinriktat handlande (Luhmann 2003 och Baecker 2006). I varje given stund finns ett i princip oändligt antal handlingsmöjligheter. Denna mängd möjliga handlingsalternativ försvårar ett handlande eftersom det är omöjligt att överblicka vad som bör vägas in och vad som är oväsentligt. All organisering innebär att handlingsalternativen kringskärs i olika stor utsträckning och på det viset möjliggörs ett agerande. De organisatoriska strukturerna, som exempelvis regelverk och uttalade mål, fungerar som riktlinjer för vad som skall vägas in i olika beslutssituationer och allt annat lämnas utanför. Det finns därmed en inbyggd paradox i allt organiserande. Samtidigt som organiserandet sker för att möjliggöra ett handlande sker det genom ett begränsande av handlande.

En *andra* utgångspunkt är att studier av organisationer, oavsett om det är en förändring som fokuseras eller ej, måste beakta att organisationer inte är tinglika eller oföränderliga. Organisationer består istället av strukturer som hela tiden måste reproduceras (Weick 1979 och Baecker 2006). Istället för studier av organisationer handlar det om studier av organisering. Organisationen är en uppsättning strukturer som endast kan observeras genom att individer i olika situationer refererar till dem. Budgeten blir exempelvis bara ett styrmedel om cheferna beaktar den när de planerar och utvärderar sin verksamhet. Men samspelet mellan struktur och interaktion måste i sammanhanget uppmärksammas. Individen erhåller genom strukturen en fond av fördefinierade alternativ som gör det möjligt att agera effektivt och koordinerat i sin roll som organisationsmedlem. Genom att hänvisa till exempelvis budgeten kan många snabba beslut fattas som motiveras av en ekonomisk rationalitet.

En *tredje* utgångspunkt handlar om att organisationer som fenomen är självreferentiella till sin karaktär (Luhmann 2003). Beslut fattas mot bakgrund av tidigare beslut och det blir viktigt att uppmärksamma enskilda organisationers historia eftersom varje organisation kommer att uppvisa en unik sådan (Luhmann 2005). För att förstå processer och skeenden i en organisation måste därför även det som föregått dessa beaktas. De mål och bevekelsegrunder som tillskrivs en organisa-

tion är något som formats genom tidigare agerande. Vissa organisationer har en tydlig inriktning mot vinstmaximering medan verksamheter inom exempelvis offentlig sektor i mindre utsträckning uppvisar en sådan orientering (Åkerström Andersen 2003). Uppmärksammandet av att mål och rationalitet kan förväntas variera mellan olika organisationer, inom olika organisationer och för en organisation över tid är en central och viktig utgångspunkt som möjliggör förutsättningslösa tolkningar av förändringskeenden.

En fjärde och sista utgångspunkt rör organisationens konfrontation med det som benämns hanterad komplexitet (Luhmann 1995). De aktiviteter som initierats för att begränsa och hantera omvärldens komplexitet leder obönhörligt till att den interna komplexiteten ökar. Ju fler problem som uppmärksammas i omgivningen och beaktas i organiserandet, desto mer energi måste läggas på att relatera olika delar inom organisationen till varandra. Organisationer tenderar att lösa detta genom utvecklande av styrmodeller och separera olika avdelningar från varandra så att de inte skall behöva belastas med varandras problematik (Mintzberg 1983). Hanterandet av problematiken skapar emellertid internt också nya utmaningar. Avdelningar får svårare att kommunicera med varandra, de prioriterar olika et cetera (Kastberg 2009).

#### Att rama in en relation

De teoretiska utgångspunkter som presenterats utgör grunden för utvecklandet av ett mer specifikt resonemang kring möjligheter och problem vid etablerandet av SSC-modeller. Men teorierna innebär också en positionering så till vida att aktörer och relationer, till skillnad från andra teorier, inte betraktas som något givet. Studier har exempelvis visat att införande av marknadslika relationer mycket handlar om att forma och etablera både aktörer och relationer (Chua och Mahama 2002). Mouritsen och Thrane formulerar det på följande vis:

*Inter-organizational relations do not have workable boundaries before they are inscribed, for instance, via systems of transfer prices, fees, dues, taxes, competency, maps or regimentations of technologies and products. (2006, 270)*

Att fokus riktas mot hur ett visst organisatoriskt arrangemang möjliggörs innebär också ett öppnande för att det kunde ha varit annorlunda (Kastberg 2009). Analysen riktas därför också mot att förstå inte bara vad som valts och vad som beslutats utan också mot vad som inte beaktats.

Under det senaste decenniet har ett teoretiserande som bygger på de beskrivna utgångspunkterna inletts och inte minst gäller detta för parter som engagerar sig i en utbytesrelation (Callon 1998 och Mouritsen och Thrane 2006). Två begrepp som är användbara för att beskriva processen är de båda begreppen inramning (framing) och forcering (overflow, Callon 1998). Begreppen har lanserats för att beskriva dynamiken med vilken aktörerna avgränsar sig för att skapa hanterbara situationer och hur dessa ständigt måste omprövas eftersom allt inte övervägts. Exemplet marknadsplatsen är illustrativt. Det talas ofta om den fria marknaden, men även de marknader vi i skolan fick lära oss var fria byggde på en kraftig inramning och reglering. Spot-marknaden för olja förutsätter tydliga definitioner av

varan, likviditet bland handlare, ett förtroende mellan de olika aktörerna, en gemensam valuta (dollar) och så vidare. Alla dessa komponenter utgör viktiga delar i inramningen som gör att marknaden kan fungera och utbyten ske. Men ständigt lurar ett hot om att aktörerna i inramningen förbisett något som egentligen är av vikt (vad skulle hända om en rad aktörer av politiska skäl gick över till Euro istället?). Vad som även betonas i resonemanget kring inramning och forcering är att även aktörernas kalkylerande beteende är en del av inramningsprocessen.

Inramning och forcering kommer i föreliggande studie att användas som analytiska begrepp som leder uppmärksamheten till de båda sidor som ett val eller ett beslut uppvisar till sin form. Ett beslut består alltid av något som markeras som bestämt men samtidigt kvarstår något som inte blev bestämt. Om en funktionell organisationsprincip tillämpas återstår det faktum att ett alternativt sätt att organisera hade varit en marknadsbaserad indelning av organisationen. Båda alternativen innebär för- och nackdelar. Vid studier av etablerandet av SSC framstår en rad områden som centrala att belysa och samtliga av dessa går att problematisera så till vida att det valda sättet att rama in situationen är bärare av en risk på grund av vad som inte beaktats. En prestationsfinansiering kan exempelvis förväntas stimulera produktion, men är bärare av risken för totalkostnadsexplosion (Norén 2003; och Kastberg och Siverbo 2007).

Med hjälp av de båda begreppen inramning och forcering tar vi därmed fasta på att konstruktionen av de nya rollerna, specificeringen av tjänster och system, etablerandet av relationerna och vidmakthållandet av den skapade situationen är något som etableras genom aktörernas interaktion. Det krävs sammantaget, för att använda Callons (1998) formulering, avsevärda investeringar för att lyckas med etableringen. Dessa investeringar är förvisso ofta omedvetna eller okoordinerade men kräver likväl att resurser avsätts för dem. Men det är också viktigt att beakta samspelet i processen (Callon 1998). Introduktionen av exempelvis en ny form för styrning förändrar inte bara den som styrs utan även den som styr.

### *SSC som inramningsobjekt*

En genomgång av litteraturen på området ger en fingervisning om ett antal centrala problem som konfronterar en organisation som skall införa ett SSC. Eftersom litteraturen kring SSC är begränsad inkluderas även iakttagelser och erfarenheter från kontraktsstyrning och beställarutförarmodeller. En central del i själva idén om SSC är att vissa tjänster skall separeras från övrig verksamhet och samlas i en enhet som tillhandahåller dessa tjänster.

Ibland beskrivs denna separation som en modularisering (Schilling 2002). Modulariseringen bygger på två centrala principer. Det ena är att en separation av verksamheterna skall ske som gör att de kan bedriva sin verksamhet oberoende av varandra bortsett från den avgränsade serviceinsats den tillhandahållande organisationen bistår med. Det andra är sammankopplandet som skall ske som bygger på att en kontaktyta skapas mellan organisationerna och som möjliggör att de avgränsade serviceinsatserna som utföraren bistår med blir effektiva.

Strävan efter att reducera komplexitet och skapa handlingsutrymme beskrevs ovan som själva grunden i allt organiserande. Modulariseringen av en organisa-

tion kan också relateras till komplexitetsproblematiken. Den stora vinsten vid en modularisering är att de enheter som separerats från varandra kan utveckla en intern kommunikation som i liten utsträckning belastas av varandras interna kommunikation (Schilling 2000). Inom systemteorin kallas denna process autokatalysation (Luhmann 1995). På en grundläggande nivå innebär givetvis all arbetsdelning en viss grad av modularisering, men vi reserverar här begreppet för att beteckna separationen mellan två organisatoriska enheter. Nedan diskuteras denna process av separation och sammankoppling mer ingående och de aspekter som belyses är: formerandet av *enheter*, *gränssnitt* samt *styrning*.

### Formerandet av enheter - konsolidering

Särkopplandet och skapandet av två enheter som har en begränsad men strukturerad relation förutsätter och möjliggör att de bägge enheterna bygger upp strukturer där hänsyn i relativt liten utsträckning måste tas till den andra enhetens aktiviteter. Processen kan därför beskrivas som en konsolidering av den eller de enheter som separerats från varandra. SSC skall exempelvis etablera en struktur som gör att de har en kapacitet att hantera de uppgifter som åläggs dem. Litteraturen ger emellertid en fingervisning om ett antal problem som kan tänkas uppstå i konsolideringsprocessen.

En första problematik rör bestämmandet av vilka mål respektive enhet skall sträva mot. I inledningen framhölls att just bristen på målkongruens är en av de källor till problem som introduktionen av en mer renodlad rollfördelning mellan beställande och utförande part för med sig. Inte sällan är det dock själva renodlandet av målbilder som framhålls som den stora poängen med separationen (Rombach 1997). Beställarutförarmodellen bygger exempelvis på antagandet om att ersättning skall betalas ut för en definierad prestation och den beställande och den utförande parten förutsätts agera ekonomiskt rationellt, det vill säga nytto-maximerande, i förhållande till varandra (Berlin 2006). Genom att skapa en utförarenhet som enbart bryr sig om de egna problemen skall effektivitet skapas. Prestationsbaserad ersättning tillsammans med ett resultatansvar har också framhållits som lämpligt vid styrning av SSC (Bergeron 2003). Specificeringen av mål och övergripande uppdragsbeskrivning är således en central men inte oproblematiserad del i konsolideringen.

En problematik kopplad till måldiskussionen som framhållits är förlorad helhetssyn när organisationen bryts ner i tydliga, separerade delar som fokuserar sina respektive problem och frågeställningar (Rombach 1997). Att exempelvis etablera ett SSC som en resultatansvarighet kan innebära att ett snävt nyttomaximerande sker på bekostnad av helheten. Men den motsatta problematiken har också iakttagits, att helheten betonats för mycket. I en studie av formerandet av en beställarorganisation var ett av problemen som identifierades att alltför mycket hänsyn togs till den organisatoriska helheten, vilket gick ut över idén med ett avgränsat uppdrag för beställarenheten (Kastberg och Siverbo 2008).

Med separationen följer också konkreta problem. Ett av argumenten för SSC är att suboptimering skall undvikas. Oavsett vem som tidigare varit utförare är en potentiell källa till ineffektivitet att det sker dubbelarbete eftersom det inom både den beställande och den utförande enheten utförs likartat arbete (Janssen och Juha

2008). En viktig del i processen med att etablera ett SSC blir därför att undvika suboptimering på grund av dubbelarbete. Problematiken handlar därmed om att de potentiella möjligheterna till att dra nytta av skalfördelar inte realiserar.

Utöver det finns också en risk att just uppdelningen i två enheter för med sig dubbelarbete. Det finns ett ofrånkomligt krav på att den beställande enheten bygger upp en (viss) kompetens som eventuellt överlappar den utförande enhetens. Beställaren måste kunna göra relevanta beställningar och ha kompetens att bedöma om de kostnadsnivåer eller de priser som sätts på tjänsterna är rimliga (Berlin 2006). I viss mån måste därmed beställaren ha samma kunskap som utföraren. Risken finns då att det inom organisationen som helhet uppstår dubbla kompetenser som inte hade behövts i en inomorganisatorisk lösning. En iakttagelse som gjorts inom studier som riktat in sig på beställarutförarmodellen inom hälso- och sjukvården visar att i praktiken har ofta för lite resurser satsats på beställarenheten (Berlin 2006).

Utöver en konsolidering där dubbelarbete minimeras måste även andra interna funktioner komma på plats i ett nyetablerat SSC. Personal måste anpassa sig till den nya situationen som det innebär att vara verksam inom ett SSC istället för att som tidigare kanske ha varit verksam i linjeorganisationen (Janssen och Juha 2008). En del i detta handlar om att etablera en intern ledningsstruktur och relatera olika verksamheter till varandra inom det etablerade SSC.

Etablerandet av SSC handlar därmed delvis om mer praktiskt orienterade frågor som att avgöra vad som skall föras över till SSC och att försäkra sig om att så lite dubbelarbete som möjligt sker. En självständighet skall etableras mellan SSC och den beställande enheten bland annat beträffande drivkrafter. Men det handlar också om att etablera incitamentsstrukturer som gör att inte för mycket fokus hamnar på den enskilda enhetens bästa, utan att det också finns en helhetssyn. En utgångspunkt vid studier av SSC måste därför vara att formerandet av de separerade enheterna är långt ifrån oproblemiskt.

Vid introduktionen av ett SSC måste således en konsolideringsprocess inledas av de ingående enheterna. Centrala komponenter i denna process är att etablera *mål*, *organisering* och *styrning* inom enheterna. I analysen av empirin kommer det förda resonemanget fungera som utgångspunkt.

### Gränssnitt: specificering

När en uppdelning av två enheter sker skapas en begränsad yta för kommunikation och relationerna minimeras till fördefinierade områden. Med den teoretiska ansats som här anläggs betraktas dessa definitioner av kontaktytor inte som något givet utan som något som måste arbetas fram, i en medveten process eller ej. En del i detta skapande av gränssnitt som uppmärksammas mycket är avtal och uppdragsbeskrivningar.

Detta är centralt inte minst inom så kallade transaktionskostnadsteorier som adresserar problematiken om när det är mest passande med styrning via marknaden eller styrning via hierarki (Williamson 1975). När ett utbyte skall ske mellan kontraktsparter krävs att en specificering sker och centralt inom litteraturen kring SSC så väl som inom utkontrakterings- och beställarutförarmodellen är att kontrakt utformas där det specificeras vad som förväntas av respektive part.



I praktiken har det emellertid visat sig att både gällande enkel (Bryntse 2000) och mer komplex verksamhet (Fernler 2005) har det varit svårt att i kontrakt specificera beställningarna fullt ut. Inte minst har dessa svårigheter iakttagits inom hälso- och sjukvården (Berlin 2006). En av de faktorer som varit svåra att specificera är den kvalitativa aspekten på det som beställs av den utförande parten.

Det går emellertid också att identifiera två olika aspekter av specificeringen av vad som skall levereras. En central aspekt som måste beaktas, och som diskuterades ovan, är själva innehållet i den service eller tjänst som levereras, alltså vad som levereras. En andra aspekt har att göra med hur den levereras. En sammanlänkning måste ske till övriga processer hos beställaren som är knutna till det som levereras (Ron och Mahoney 1996 och Janssen och Joha 2008). En särskild problematik kan här tänkas uppstå vid tillhandahållande av tjänster eftersom de konsumeras i samma stund som de levereras. Att det gränssnitt som etableras innehåller en tydlighet och stabilitet är därför centralt för utföraren och beroende på hur väsentliga tjänsterna är för de processer de hänger samman med kan olika grader av specificering i tid och rum bli viktiga.

Men det är inte bara den beställande verksamheten som är beroende av en stabilitet och förutsägbarhet i gränssnittet. Utföraren är också beroende av det, inte minst eftersom det är stabiliteten och tydligheten som gör att utföraren får utrymme att planera och utveckla sin verksamhet. Instabilitet och risk för omreglering har identifierats som faktorer som hämmar ett optimalt utbyte (Norén 2003).

Sammantaget är därför gränssnittets utformning en central del av inramningen av den relation som etableras mellan beställare och SSC. Inte minst gäller detta standardiseringen av de beröringspunkter som finns mellan enheterna. Den begränsade kommunikationen reser krav på en specificering av både vad som skall levereras och när så att processerna i de skilda enheterna kan länks samman. Till skillnad från tillverkningsindustrin, där enheter från en underleverantör kan lagras, måste tjänster levereras omedelbart eftersom de produceras i samma stund som de levereras. Om konsolideringen som beskrevs ovan handlar om hur enheterna skapar en inre ordning och struktur handlar gränssnittsproblematiken om hur de konsoliderade enheterna relaterar till varandra. Två centrala dimensioner att uppmärksamma enligt det resonemang som förts är specificeringen beträffande vad utbytet och kontakten mellan enheterna rör samt specificeringen av hur detta sker genom en sammanlänkning.

### Etablerandet av styrning

Inledningsvis konstaterades att merparten av studierna utgått från och fokuserat på den formella styrningen av kontraktrelationen. Till den formella styrningen räknas exempelvis kontraktsskrivande, benchmarking, redovisningsrelaterad information etcetera. Utgångspunkten för exempelvis transaktionskostnadsteorin är att parterna kan förväntas agera opportunt och om möjligheten ges dra motparten vid näsan. För att skapa rimliga förutsättningar måste parterna därför etablera en formell styrning (Vosselman och van de Meer-Kooistra 2009).

Beträffande den formella styrningen brukar två mer renodlade varianter framhållas: regelstyrning och resultatstyrning (Ouchi 1980). Regelstyrningen handlar

om att den som har ett intresse av att styra någon, exempelvis i en uppdragsrelation, säkerställer leveransen av det som önskas genom att föreskriva hur något skall göras. Styrningen handlar då om att dels beskriva hur något skall göras och dels att följa upp om det verkligen utförs på det viset som föreskrivits. I en kontraktrelation brukar emellertid styrningen ofta vara resultatnriktad vilket betyder att det är det önskade resultatet som beskrivs och sedan utvärderas det som levereras utifrån resultatbilden som angivits.

Resultat- och regelstyrning brukar rekommenderas i olika situationer beroende på förutsättningarna (Ouchi 1980). Regelstyrning brukar framhållas som fördelaktigt när det är svårt för principalen att värdera resultatet, medan det är enklare att beskriva processen. Resultatstyrning å andra sidan brukar rekommenderas när det är svårt att precisera hur något skall göras medan det är lättare att specificera önskemålen om vad som skall levereras. Det finns således olika alternativa principer för hur styrningen kan organiseras. I litteraturen kring SSC dominerar emellertid uppfattningen att resultatstyrning är mest ändamålsenlig.

Redan i samband med diskussionen kring gränssnitten lyftes problematiken med specificering fram. Huruvida det är önskvärt att specificera allt går emellertid åsikterna isär om. Det fullständiga kontraktet betraktas utifrån teorier som transaktionskostnadsteori och agent-principalteori om något eftersträvansvärt, men omöjligt (Williamsson 1975). Den begränsat rationella individen betraktas snarast som ett problem och ett hinder. Likaså det ofullständiga kontraktet. Enligt dessa teorier är alla luckor i kontraktet av ondo.

Andra har dock istället pekat på den risk som föreligger vid situationer som regleras i allt för stor utsträckning (Kastberg 2005 och Seal och Ball 2005). Själva poängen med att introducera en avgränsad relation mellan två parter istället för att integrera verksamheten i den egna organisationen är, som framgått ovan, inte sällan att den beställande parten inte skall behöva belastas med alla de problem som är kopplade till utförandet av verksamheten. Ur det perspektivet blir en alltför hög ambition att styra relationen ett riskabelt projekt. Ju högre ambition hos beställaren att reglera och styra desto mer av komplexiteten förs över på den beställande parten (Kastberg 2005). Seal och Ball (2005) visar i sin studie av nyckeltalsstyrning hur en organisatorisk enhet inom offentlig sektor genom att utsättas för stark formell styrning förlorade sin förmåga till egen initiativkraft. I en sådan situation kommer den beställande parten få lägga mycket tid och energi på att i detalj styra alla aspekter av utförandet. Antingen genom regel- eller resultatstyrning eller både och. En sådan situation torde sällan vara målet att åstadkomma med skapandet av en kontraktrelation.

### Förtroende

Den ensidiga fokuseringen på den formella styrningen har emellertid kommit att kritiseras. I praktiken handlar inte parterna så opportunistiskt i alla lägen som teorin föreskriver och ofta finns det en tidsdimension som gör att ett närmre samarbete utvecklas över tid som i sig hämmar ett opportunistiskt beteende. Det har också belagts i empiriska studier att den formaliserade styrningen genom kontrakt inte fungerar fullt ut eller som det beskrivs i teoretiska modeller (Berlin 2006 och Bryntse 2000). Istället har iakttagelser gjorts som framhåller vikten av att be-

akta hur relationer präglas av förtroende. Begreppet förtroende har definierats på en rad olika sätt och bland annat har förtroende setts som en *"en villighet att utsätta sig för sårbarhet"* (Vosselman och van de Meer-Kooistra 2009, s 269). Själva definitionen av förtroende indikerar skillnaden visavi den misstänksamhet som parterna förväntas uppvisa enligt agentprincipalteorin. I en relation mellan två organisatoriska enheter som hyser förtroende för varandra förväntas den ena parten inte bete sig på ett sätt som går ut över den andra och vice versa.

Förtroende har pekats ut som ett alternativ till formell styrning och fördelar har lyfts fram. Förtroende har ansetts minska de kostnader som är förknippade med den formella styrningen och möjliggöra en mindre styrd interaktion mellan parterna. Vissa har också hävdats att förtroende och formell styrning är ickekomplementära (Dekker 2004). En relation kan då inte vara reglerad genom både förtroende och formell styrning. Istället är det antingen förtroende eller formell styrning som reglerar relationen. På senare tid har emellertid den ickekomplementära synen på relationen mellan förtroende och formell styrning kommit att ifrågasättas. Istället har relationen granskats och samband identifierats. Styrning och förtroende betraktas då som faktorer som gynnar varandra, vilket benämns som en interaktionistisk syn på relationen mellan de båda styrformerna.

Vosselman och van de Meer-Kooistra (2009) utvecklar exempelvis ett teoretiskt grundat resonemang kring relationen mellan formell styrning och det de väljer att kalla tunt och starkt förtroende. Tunt förtroende är det som etableras mot bakgrund av möjligheten till starkt styrning. Eftersom parterna vet att möjligheten finns att ta till styrmedel kan de förlita sig på att inte behöva använda dem. Starkt förtroende handlar istället om när förtroende etablerats utan att det finns en omedelbar koppling till styrmedel att sätta in. Författarna menar också att det finns ett samband mellan etablerandet av styrmedel och förtroende så till vida att formella styrmodeller kan fungera som en första trygghetsskapande faktor som gör att tunt förtroende kan etableras. Nästa steg kan sedan, mot bakgrund av de erfarenheter som genereras i interaktionen, vara att ett starkt förtroende skapas. Många regleringsstrategier har emellertid som utgångspunkt att den ena parten går in i relationen och signalerar att det finns ett förtroende och först om detta missbrukas tillämpas en sanktion (Power 2007). Resonemang är snarare det omvända i förhållande till Vosselman och van de Meer-Kooistra som sätter den formella styrningen som utgångspunkt för etablerandet av en förtroendefull relation. Oavsett vilket är det dock relationen mellan formell styrning och förtroende som står i fokus.

Även om de ovan refererade teorierna ofta lutar åt att definiera förtroende som något som respektive part hyser för varandra görs ofta ingen tydlig skillnad mellan det och varianten där förtroende används som beteckningen för en situation och som omfattar båda parter. Den sistnämnda varianten utgör utgångspunkten för Berlin (2006) som utvecklar ett resonemang kring hur olika situationer kan beskrivas utifrån dimensionerna grad av formell styrning och grad av förtroende. Genom att karaktärisera situationer med hjälp av de bägge faktorerna går det sedan att hitta typsituationer. Men även ofta refererade modeller, som exempelvis Das och Teng (1998) och Vosselman och van de Meer-Kooista (2009) lanserar kring förtroende mellan organisationer, är vaga beträffande om det är den enskilde aktören eller relationen som är i fokus.

Mouritzen och Thrane (2006) problematiserar emellertid förtroendebegreppet och menar att förtroende inte endast handlar om en parts vilja att utsätta sig för sårbarhet. Förtroende som begrepp i relationer kan komma att knytas till en underliggande moral som de facto föreskriver de olika parterna att uppvisa ett förtroende. Till det skall läggas att förtroende i sig ofta har en normativ och positiv klang, vilket väl gör att parter ofta uppger att de har ett förtroende eftersom de anser att de borde det (Mahama och Chua 2002). Förtroende blir då något som tonar fram som viktigt vid avsaknaden av förtroende:

*It is an aspiration that circulates between the parties of the relation, and while it circulates, it characterizes the whole network, but when it is individualized and stops at one actor, because its treatment of trust is insufficient, this actor is singled out and sanctioned, perhaps even disbarred. (Mouritsen och Thrane, 2006, s 243)*

Definieras förtroende som en norm blir emellertid likheten med vad som ibland beskrivs som social kontroll eller klankontroll (Ochi 1980) stor och avvikelserna från definitionen ovan av förtroende tydlig. Diskussionen fram till nu visar att förtroendebegreppet i sig och relationen mellan förtroende och styrning problematiseras på olika sätt bland annat beroende på teoretisk utgångspunkt.

För att undvika begreppsförbistring utgår resonemanget fortsättningsvis från Luhmanns (1979) definition och resonemang kring begreppet förtroende. Luhmann (1979) betonar vikten av att se de två sidorna av förtroende/misstroende. Förtroende bara blir begripligt som fenomen om det finns en risk för misstroende. Förtroende kan därför beskrivas som en reflexiv aktivitet där en aktör väljer att tro på att en annan part kommer att bete sig på ett sätt som förväntas, eller att inte tro på det. Båda varianterna beskrivs som strategier som möjliggör ett effektivt agerande. Om förtroendestrategin väljs, öppnas ett vidare utbud av möjligheter. Mindre energi behöver läggas på att oroa sig för att den andra parten skall bete sig opportunt. Om misstroendestrategin väljs minskar utbudet av möjligheter eftersom mer energi måste läggas på att försäkra sig om att den andra parten inte drar en vid näsan. Vad som gör Luhmanns resonemang intressant är att förtroende placeras som en egenskap eller karaktäristik hos en av parterna i en relation. Förtroende är enligt Luhmanns resonemang en fråga om attribution där ett förväntat agerande hos den andra parten tillåter ett risktagande i form av en exponering för opportunt beteende.

Med grund i det resonemanget är det också möjligt att reflektera över relationen mellan förtroende och styrning som begrepp. Till karaktären är de vitt skilda. Förtroende handlar om attribution medan styrning handlar om kommunikation. Att visa förtroende förutsätter inte att den andra parten aktivt gör något, att styra kräver att den styrda parten är mottaglig för kommunikation eftersom all styrning bygger på att den styrda parten uppvisar en öppenhet för att bli styrd (Åkerström Andersen och Born 2000).

Med ett systemteoretiskt perspektiv hamnar fokus för förståelsen på hur interorganisatoriska relationer etableras och på vilket sätt de olika organisationerna mobiliserar en kapacitet att relatera till sin omvärld. Eftersom mobiliseringen är en

självreferentiell process där förtroende är en ensidig aktivitet hos en (men kanske hos båda) av parterna leds intresset för att förstå förtroende delvis från relationen och in i den enskilda organisationen.

Resonemanget fram tills nu indikerar vikten av att inte banalisera relationen mellan olika parter vid en diskussion kring förtroende. Det finns anledning att ytterligare bryta ner relationen mellan de interorganisatoriska parterna och inte bara analysera respektive parts förhållande till den andre eller att endast fokusera relationen som situation. Risken finns då att de interna processerna i en organisation som leder till att förtroende väljs som strategi inte uppmärksammas. Studier av interorganisatoriskt samarbete har visat att relationen mellan två olika organisationer kan beskrivas som i olika utsträckning förtroendefull beroende på vem i organisationen som fokuseras (Thrane och Hald 2006). De parter som arbetar nära varandra i respektive organisation kan komma att utveckla en förtroendefull relation vilket inte behöver ackompanjeras av ett ökat förtroende bland andra parter i organisationerna. För att förstå hur relationen utvecklas och hur parterna mobiliserar ett förtroende för varandra måste därför de interna organisatoriska processerna hos respektive part belysas och analyseras.

Med tanke på de olika resonemang som förts förefaller det vara viktigt att i en processanalys uppmärksamma hur olika aktörer agerar, signalerar förtroende och hur det formella styrsystemen påverkar och skapar utrymme för förtroendefulla relationer. Det bör beaktas att en hög grad av formell styrning har framhållits leda till en lägre grad av förtroende (Vosselman och van de Meer-Kooistra 2009).

I den analysmodell som används för att förstå styrningsaspekten av relationen som etableras mellan den utförande och den beställande enheten kommer därför en åtskillnad göras mellan observationen av relationen och observationen av den enskilde aktörens upplevelse av relationen. Beträffande observationen av relationen är syftet att generera en bild av hur relationen kan beskrivas utifrån dimensionerna formell styrning och förtroende och där bägge dimensionerna kan anta ett högt eller lågt värde. Som Mouritsen och Thrane (2006) konstaterar utvecklas resonemanget då kring i vilken utsträckning den formella styrningen förefaller inverka på situationen och i vilken utsträckning eller i vilken grad det går att tala om en situation som präglas av mer informell förtroendebaserad styrning.

### Styrning i centrum

I resonemanget kring styrning har ett antal centrala begrepp identifierats som är centrala för att förstå styrningssituationen vid interorganisatorisk styrning. Vad gäller den mer formaliserade sidan av styrningen är formulerandet av kontrakt och uppdrag centrala att belysa, likaså hur styrningen inriktar sig på beteende eller resultat. Lika viktigt är dock att rikta analysen mot i vilken utsträckning parterna känner ett förtroende för varandra och på vilket sätt den formella styrningen och mer informella styrsätt interagerar, alternativt motverkar, varandra. Resonemanget har också visat att fler studier behövs där relationen mellan formell och informell styrning belyses mot bakgrund av en stringent begreppsapparat.

De teoretiska utgångspunkter som diskuterats fram till nu ligger till grund för den tolkningsram som presenteras inledningsvis i nästa kapitel.

### 3. Konkretisering av tillvägagångssätt

Redan i det inledande kapitlet introducerades det fall som står i centrum för studiens empiriska undersökning. I detta kapitel presenteras först en konkretiserad tolkningsmodell som bygger på de teoretiska utgångspunkter som presenterades i föregående kapitel. De tolkningar som sedan sker i kommande kapitel är strukturerade efter den modell som presenteras. Beaktas bör emellertid att stringensen i strukturen inte är ett uttryck för en deduktiv ansats, utan tolkningsmodellen har utvecklats och konkretiserats allt eftersom studien fortskred. Ansatsen kan därför snarast beskrivas som abduktiv (Alvesson och Sköldberg 1994) i bemärkelsen att ett pendlande skett mellan teori och empiri. Efter presentationen av tolkningsmodellen sker en mer ingående redogörelse för det faktiska tillvägagångssättet.

#### *Fokus på utfall och process*

Det resonemang som förts konkretiseras här i en ram för analys av det empiriska materialet. Formuleringen av syftet indikerar att två olika dimensioner är viktiga att beakta. Dimensionerna kan också beskrivas som olika perspektiv som belyser olika saker. En kategorisering av perspektiven som är rimlig utifrån det resonemang som förts är att skilja mellan å ena sidan ett reformperspektiv och å andra sidan ett processperspektiv. Reformperspektivet (jmf Blomgren och Sahlin-Andersson 2003) handlar om att sträva efter kunskap som beskriver utfallet i förhållandet till en idé eller modell. I föreliggande studie svarar det mot intresset av att generera kunskap om utfallet av den förändringsprocess som inleddes i och med skapandet av Intraservice med tillhörande nämnd och den övergripande modellen. Processperspektivet handlar istället om att, som ovan beskrivits, studera framväxten av ett SSC där det slutgiltiga stadiet inte är huvudfokus (Schatzki 2005).

Kunskapsintresset i de båda perspektiven skiljer sig åt och växlingen dem emellan handlar om ett skifte av utgångspunkt för forskaren som observatör. Vid genomförandet av en utfallsanalys, som är fallet vid anläggandet av reformperspektivet, antar observatören den externa betraktarens roll. Både modellen och utfallet observeras med utgångspunkt i den referensram som definieras. För den utomstående betraktaren är det möjligt att definiera det observerade systemet som tinglikt och endast se det som kan beskrivas som resultatet av de underliggande processerna (Simon 2005). Vad gäller processperspektivet sker observationen i mindre utsträckning utifrån fördefinierade ramar och utfallet eller slutpunkten (det finns ju ingen) är ointressant. Det är formerandet i sig som står i fokus. För observatören är utmaningen att tränga in och försöka förstå systemets självreferentiella processer (Luhmann 1995). Ur ett processperspektiv är observerbara utfall en effekt som kan ha varierande stor betydelse för processen i sig.

Resonemanget konkretiseras här i en analysmodell. Utgångspunkten tas i det som benämns utfallsanalys. I den hamnar relationen mellan de intentioner som

fanns i förgrunden och i vilken utsträckning dessa sedan förverkligats. Två olika aspekter beträffande utfallsanalysen som här sätts i förgrunden är i vilken utsträckning mål och motiv förverkligats och i vilken utsträckning den modell som lanserats omsatts i praktiken. Omsättandet av modellen kan då beskrivas som ett medel för att uppnå de uppsatta målen, men om så verkligen sker och om det praktiska uttryck som modellen tar sig verkligen gör det blir en fråga för analysen att visa. Konkret riktas uppmärksamheten i utfallsanalysen mot:

- Utfall relaterat till mål (som de definieras av aktörerna)
- Utfall relaterat till modell (den övergripande modellen med delkomponenter)

För att kunna genomföra utfallsanalysen krävs en närmare granskning av målen och modellen som idé, vilket framförallt den första delstudien syftar till att bidra med kunskap om. Modellen och de förändringar som initierats har redan mer schematiskt beskrivits ovan.

En andra dimension är, som framgick ovan, uppmärksammandet av processen som sådan. Här är inte fokus inriktat på vad utfallet blev utan istället på formandet av den nya organisationen. Ett antal aspekter framstår som intressanta att belysa ur ett processperspektiv. Frågor som analysen centreras kring är vilka åtgärder som vidtogs och vilka problem som uppstod. I det teoretiska resonemang-  
et ovan identifierades ett antal komponenter kopplade till idén om SSC som särskilt intressanta att uppmärksamma och som också är centrala i den beställarutförrmodell som studien fokuserar på:

Skapande av enheter/ Konsolidering:	-Mål, organisation, styrning (intern)
Gränsnitt:	-Tydliggörande av uppgiftsfördelning -Etablerade kontakt/kommunikationsytor
Styrningsdimension:	-Styrning genom beställning/uppföljning -Styrmekanismer (prestations- eller beteendeorienterad) -Relation formell styrning och förtroende

### *Tillvägagångssätt*

Den studie som genomförts är av fallstudiekaraktär och det är ett fall som står i fokus. Vidare är det en kvalitativ studie. Kvalitativa fallstudier har som alla metoder för- och nackdelar. En viktig fördel är att fokuseringen på det enskilda fallet ger en möjlighet att fånga händelser och skeenden i en kontext (Yin 1994).

En kvalitativ fallstudie bör värderas utifrån två centrala kriterier (Norén 1995). Det ena handlar om trovärdighet och att de beskrivningar som görs av fallet förefaller rimliga och att materialet samlats in på ett relevant sätt. Ett viktigt led i skapandet av trovärdighet är att tydligt redogöra för tillvägagångssättet. Nedan sker därför en redogörelse kring hur studien genomfördes och vilka val som gjordes.

Det andra kriteriet handlar om poängrikedom i bemärkelsen att studien verkligen bidrar med något (Asplund 1970). Detta är ett kriterium som är mer relevant för att värdera en kvalitativ fallstudie än generaliserbarhetsbegreppet och den betydelse som tenderar att läggas i det. Poängrika tolkningar ger läsaren en möjlighet att själv utvecklas reflexivt. Det kan handla om att ge begrepp en ny innebörd eller belysa något som gör att vi förstår ett fenomen på ett nytt sätt. Andra företeelser och fenomen kan sedan relateras till dessa poänger. Möjligheten att generalisera är således inte en inneboende kvalitet i studien i sig utan en möjlighet för läsaren.

### En longitudinell studie i tre delar

Inom organisationsforskningen har under senare tid allt fler uppmärksammat behovet av longitudinella studier (Pettigrew 1997). För mycket av forskningen har byggts på tillbakablickar och rekonstruktioner av vad som skett. Pettigrew pekar på bristerna i detta sätt att studera organisationer och konstaterar att: "*truth is the daughter of time*" (1990, s 271). Risken är alltför stor att efterhandskonstruktioner sker och att kausalitet mellan händelser skapas i försök att i efterhand göra förlopp begripliga. Att som i denna studie följa utvecklingen över tid ger därmed forskaren en möjlighet att följa händelseförloppet som det gestaltar sig vid olika tidpunkter och det minskar risken för efterhandskonstruktioner (av forskare och praktiker).

Upplägget för studien planerades därför från början utifrån att de initierade förändringarna skulle följas över en tidsperiod av tre år. Med ambitionen att bjuda in läsaren till att själva följa utvecklingen över tid görs detaljerade empiriska beskrivningar av situationen vid de olika tidpunkterna som delstudierna genomfördes.

Tre delstudier planerades in. En första delstudie syftade till att kartlägga bakgrund, målbild och rådande situation. I samband med den delstudien skedde också en kartläggning av hur andra kommuner valt att organisera sig och hur de såg på utvecklingen<sup>6</sup>. Den första intervjustudien genomfördes under hösten 2006. Det empiriska materialet genererades genom intervjuer och dokumentstudier<sup>7</sup>.

Målet vid urvalet av respondenter var att generera en aspektrikedom i materialet. Urvalet gjordes därför på ett sådant sätt att personer som hade olika insyn i den övergripande modellen och de olika verksamheterna valdes ut. Detta innebar att intervjuer genomfördes med representanter för Nämnden för Intraservice, Intraservice samt beställarenheten. Dessutom intervjuades personer med vad som kan betraktas som ett användarperspektiv. Sammanlagt genomfördes 25 intervjuer. De dokument som studerades var bland annat beslutsdokument samt tidigare genomförda utredningar.

---

<sup>6</sup> Denna studie av Malmö, Stockholm och Uppsala redovisades i en bilaga till den första delrapporten.

<sup>7</sup> Delar av resultatet av delstudie ett har redan redovisats i rapportens inledande kapitel i samband med att huvuddragen i den initierade organisationsförändringen presenterades.



Den andra delstudien genomfördes drygt ett år senare under tidig vår 2008. Syftet med denna delstudie var dels att uppmärksamma vad som skedde och vilka problem som lyftes fram, dels att särskilt fokusera på nämnden. Sammanlagt genomfördes 15 intervjuer varav sex var med nämndledamöter och åtta representerade förvaltningen. Utöver det intervjuades även IT-direktören. Delstudien baseras därmed på ett snävare urval än både delstudie ett och tre som inkluderade en vidare krets respondenter. Samtliga ordinarie nämndledamöter intervjuades. De som avgick från nämnden samt tillträdde samtidigt som intervjustudien genomfördes intervjuades inte. Bland tjänstemännen intervjuades utöver förvaltningschef även samtliga fyra verksamhetschefer, kontrollern samt en person som innehaft en utredningsfunktion. Utöver intervjuerna genomfördes också under hösten 2007 observationer av nämndsammanträden<sup>8</sup>.

Den tredje delstudien genomfördes under tidig vår 2009 och målet med denna studie var att generera ett empiriskt underlag som dels kunde ligga till grund för en utfallsanalys, dels ligga till grund för en analys av processen. Urvalet av respondenter följde samma princip som vid genomförandet av den första intervjustudien och även i den tredje delstudien intervjuades 25 personer. Dokument som beaktades var bland annat enkäter genomförda av beställaren och Intraservice, finansiella dokument samt resultat av genomförda benchmarkingprojekt.

#### Empiriskt material - intervjuer, observationer och dokument

Den huvudsakliga informationskällan har i samtliga tre fall varit det material som genererats genom de intervjuer som genomförts. Sammantaget har 65 intervjuer genomförts. Utöver det har, som framgått ovan, även observationer gjorts och dokument studerats.

Intervjuerna har varit av karaktären kvalitativa djupintervjuer. Före intervjuerna utlovades respondenterna anonymitet. Samtidigt som utlovad anonymitet kan förväntas ge mer utförliga svar finns det en nackdel med att läsarna får en redogörelse där vissa poänger som är knutna till respondenternas ställning går förlorad. I så lång utsträckning som möjligt har försök att kompensera detta gjorts genom att när så är viktigt indikera vilken del av organisationen en respondent är verksam inom. Tidsmässigt varade intervjuerna mellan 40 minuter och en och en halv timma. Intervjuerna spelades in och transkriberades sedan.

De intervjuguider som användes var av så kallad semistrukturerad karaktär. Frågor som rörde olika teman utgjorde utgångspunkten. Frågorna var emellertid öppna så till vida att utrymme fanns för respondenterna att utveckla resonemang och att följdfrågor kunde ställas. Ordningen i frågorna följdes inte heller i samtliga fall utan intervjuerna fick utvecklas fritt och sedan skedde en avstämning mot intervjuguiden om alla teman behandlats. Ambitionen med den semistrukturerade intervjumetoden är att intervjuaren inte skall styra allt för mycket och på det viset möjliggöra för respondenten att definiera vad som uppfattas som relevant och viktigt.

---

<sup>8</sup> Nämndsammanträdena som observerades hölls under hösten 2007 den 12/9, 31/10, 21/11 samt 12/12.

Utöver intervjuerna genomfördes också observationer av nämndmöten. Sammanlagt genomfördes fyra observationer av olika nämndmöten. Som stöd för minnet fördes anteckningar under observationerna. Vid deltagande observationer finns en uppenbar risk att forskaren "stör" den pågående interaktionen med sin närvaro. I föreliggande fall torde den risken emellertid vara relativt begränsad eftersom det var nämndmöten som observerades som även i normalfallet kan karaktäriseras som observerade eftersom andra än ledamöterna sitter med (exempelvis facklig representant). Under observationerna fördes anteckningar som sedan renskrevs.

De dokument som studerades var av olika slag och en mer detaljerad bild av dokumenten ges längre bak i rapporten under rubriken "*Referenser - studerade dokument*". Eftersom dokumenten är sammanställda i annat syfte än att utgöra en del av en oberoende studie måste de läsas med viss försiktighet. Som framgår av de empiriska beskrivningarna var vissa av de dokument som studerats ifrågasatta även av de som var verksamma inom kommunen. Inte minst gällde detta resultaten i benchmarkingstudierna. Dokumenten har här främst använts i två syften. Det ena är som en del i genererandet av en bild av den idé som fanns före introduktionen av den nya modellen av hur det skulle se ut. Som ett led i detta utgör genomförda utredningar en viktig källa som kompletterar de beskrivningar som intervjupersonerna gjorde. Det andra syftet är att skapa en möjlighet att kontrollera i vilken utsträckning respondenternas utsagor svarar mot den bild som ges vid en granskning av dokumenten. Här har inte minst ekonomisk information och jämförelsedata varit viktig.

### Analys i olika steg

Det insamlade empiriska materialet behandlades enligt den procedur som beskrivs inom "*grounded theory*" (Glaser och Strauss 1967). Det första steget i materialinsamlingen är som beskrevs ovan att generera en bild av hur olika aktörer uppfattar och upplever situationen. Nästa steg är att reducera materialet genom att skapa kategorier som dels pekar på gemensamma drag i materialet och dels på vad som skiljer sig. Ett exempel på det är att en övergripande kategori som är återkommande i de tre empiriska beskrivningarna handlar om gränssnitt mellan olika parter och detta eftersom det var något som återkom under intervjuerna. Målet med presentationen av de gjorda beskrivningarna har sedan varit att göra dem så fylliga att den som läser själv lämnas utrymme att tolka och bedöma rimligheten i den analys som sedan sker av materialet.

## 4. Delstudie ett – en förändring på gång

Målet med föreliggande kapitlet är att ringa in och karaktärisera förändringen organisatoriskt och verksamhetsmässigt samt utröna vad som föregick förändringen<sup>9</sup>. Inte minst för utfallsanalysen är det viktigt att ringa in de mål och förhoppningar som fanns i initialskedet.

Materialet har kategoriserats i olika teman som framträtt. Först behandlas bakgrunden och motiven till de förändringsprocesser som initierats. Därefter är fokus på den opolitiska nämnden. I avsnittet som följer därpå sker en redogörelse för hur intervjupersonerna upplevde organisationen vid studiens genomförande. Avslutningsvis sker en redogörelse för de problem som respondenterna upplevde väntade i framtiden.

### *Bakgrunden till förändringarna*

Ibland finns det tydliga startpunkter för ett händelseförlopp och dessutom tydliga slutpunkter. Så var emellertid inte fallet vad gäller Intraservice. Visst fanns det enskilda beslut som fungerade som markörer men motiven för besluten återfanns i processerna som föregick dem och de bilder av framtiden som de byggde på. Någon kronologisk historiebeteckning låter sig knappast göras eftersom det skulle bli för rörigt. Mycket utspelade sig parallellt men hängde trots det samman. Istället sätts därför bildandet av Intraservice in i ett sammanhang genom att tre perspektiv lyfts fram som framstod som centrala vid kategoriseringen av intervjuaterialet.

Det första perspektivet handlar om att det fanns ett fokus på IT-frågornas kostnadssida. Det andra perspektivet berör styrningen av IT-frågorna och riskexponeringen. Det tredje perspektivet karaktäriseras av att det beaktar ett tidsperspektiv och att en del av de bakomliggande orsakerna till det som utspelades kan ses som följer av den utvecklade som skett över tid, både inom Göteborgs Stad och externt. Det är viktigt att beakta att perspektiven tematiserats utifrån de beskrivningar som gavs och som bygger på hur respondenterna uppfattat situationen.

Som framgår handlade bakgrundsbeskrivningarna nästan uteslutande om ADB-kontoret, vilket beror på att GAS inte fanns med i diskussionerna och utredningarna förrän ganska sent<sup>10</sup>. De kom in i "fem i tolv", som en respondent valde att uttrycka det.

---

<sup>9</sup> Det empiriska materialet har tidigare presenterats i delrapporten "En bit på väg" (2007).

<sup>10</sup> Ett flertal utredningar presenterade under de år som föregick förändringen bland annat "Uppdrag Agnes" 2005, "Uppdrag Linus" 2005, "Konsekvensbeskrivning för ADB-kontoret på lång sikt" 2004 och "Genomgång av ADB-kontoret" KPMG 2003

### *Bakgrunden – en diskussion kring kostnader*

Vad gäller *kostnadsperspektivet* handlar det enkelt uttryckt om att IT-kostnaderna ansågs vara för höga. Flera av de intervjuade framhöll att detta varit en central fråga och som bland annat ledde fram till bildandet av SDF IT-ledning år 2002. En av de viktigaste frågorna för SDF IT-ledning beskrevs av flera respondenter vara att stadsdelarna ville "ha mer IT för pengarna". SDF IT-ledning började i princip fungera som en beställare som representerar stadsdelsförvaltningarna.

Före bildandet av SDF IT-ledning beställde respektive förvaltning sina IT-tjänster direkt av ADB-kontoret. Den ordningen hade enligt flera av respondenterna negativa följder. En sådan var att eftersom det fanns många olika kunder som alla uttryckte sina önskemål skapades speciallösningar. Ett exempel på ett sådant område som lyftes fram var leverantörsreskontra. ADB-kontoret beskrevs också som mycket kundorienterat och tillfredsställde därför i hög grad sina kunders önskemål. En baksida av detta vara att det blev dyrt. Dels eftersom det kostar att skapa speciallösningar och dels för att det är dyrare att underhålla en flora av specifika system än ett standardsystem.

När SDF IT-ledning började agera gjorde de det både genom att samla sig som en beställare och genom att börja nysta i kostnaderna. Alla de resurser som satsades på system som levererades av ADB-kontoret samlades ihop och så lades en beställning utifrån den ramen:

*Ganska enkelt egentligen. De lade alla pengarna i en påse och sa att detta köper vi IT-tjänster för och det är rimligt. Det visade sig när man samlade ihop pengarna att då fick man 110 mkr i en liten påse.*

Framförallt respondenter som inte var verksamma inom Intraservice framhöll under intervjuerna att organiserandet av SDF IT-ledning hade omedelbara positiva effekter på stadsdelarnas IT-kostnader. Eftersom beställningen också innebar att utvecklingskostnaderna minskades sparades det redan första året enligt en respondent. Men huruvida det verkligen skulle gå att spara några pengar eller om det skulle gå att få mer IT för pengarna ifrågasattes också, inte minst av respondenter som tidigare tillhört ADB-kontoret. En respondent påpekade att de som trodde att det skulle gå att spara pengar hade utrett kostnadsbilden för dåligt.

Samordningen av beställningarna ackompanjerades av att kostnadsbilden för systemen började penetreras mer ingående. Bland annat genomfördes förstudier i syfte att utröna om stadsdelarna betalade ett rimligt pris eller om det fanns andra billigare alternativ hos andra leverantörer. Samtidigt gjorde ADB-kontoret egna jämförelser, enligt en respondent, som inte landade i samma resultat som de som initierats av SDF IT-ledning. En effekt av genomlysningen som SDF IT-ledning initierade var att det började formuleras idéer om vad som kunde utgöra en bas IT-tjänst som stadsdelarna nyttjar. Det handlade om olika system och driftsfrågor som alla behövde och där det därför kunde finnas samordningsvinster.

En respondent påpekade att det är ett tecken på att allt inte står rätt till när den interna leverantören börjar ifrågasättas. En sak som ledde till ett ökat misstroende och som flera respondenter tog upp och pekade på var att ADB-kontoret under

några år drevs med ett avkastningskrav. Frågan restes om det var rimligt att delar av stadsdelarnas budget bidrog till att generera en vinst hos ADB-kontoret som hade ett politiskt beslutat avkastningskrav. Misstänksamheten stärktes också av att ADB-kontoret även utvecklade och levererade system till ett antal externa kunder och att det därmed fanns en risk för att stadsdelarnas pengar gick till systemutveckling för externa kunder. Samtidigt framfördes det också att många av ADB-kontorets externa kunder var kunder sedan många år och att de blivit det en gång i tiden då Göteborgs Stad ville dela utvecklingskostnader med andra.

SDF IT-ledning kan därmed betraktas som en reaktion på den situation som rådde och som baserade sig på ett missnöje med kostnadsbilden. Stadsdelsnämndernas organiserande av en gemensam beställare kan också betraktas som ett första steg mot en större samordning av IT-frågorna. En respondent beskrev det som att bildandet av SDF IT-ledning innebar att ett vakuum fylldes ut. Kostnadsperspektivet handlar främst om argument och reaktioner som kom från brukarna/kunderna även om Stadskansliet var delaktiga i organiserandet.

### *Bakgrunden – en diskussion kring styrning*

Styrningsperspektivet samlar argument ur ett hierarkiskt perspektiv. Flera respondenter beskrev händelserna som föregick bildandet av Intraservice som att det handlade om en reaktion på otydlighet i IT-frågorna. En sak som framhölls var att det inte fanns någon tydlig rollfördelning mellan Stadskansliet och ADB-kontoret. Vem av dem som hade företräde i att formulera strategier för staden som helhet var inte klarlagt. Någon tydlig styrning utöver den som Servicenämnden utövade över ADB-kontoret skedde inte heller. Av de beskrivningar som gavs förefaller därför ADB-kontoret ha haft en stor frihet att utforma och bedriva verksamheten efter eget sinne, vilket också skedde.

ADB-kontorets verksamhet utvecklades och blev allt mer affärsinriktad. Detta märktes genom att försäljningen av verksamhetens tjänster inte bara skedde internt till kommunens förvaltningar och bolag utan också externt till andra kommuner och landsting. Ett annat uttryck för affärsinriktningen var den kundorienterade processorganisation som infördes och som tillämpades från år 2000 och några år framåt. Det var också denna affärsmässighet och kundorientering som drev på den utvecklingen som beskrivits gå mot att många förvaltningar fick kundanpassade lösningar. En respondent menade att i en jämförelse framstår ADB-kontoret, som det tidigare fungerade, som Sveriges mest kompletta IT-bolag vad gäller utbud av tjänster.

En respondent pekade på att situationen var omöjlig eftersom bristen på styrning och helhetssyn ledde till att kunderna inte tog något kostnadsansvar samtidigt som deras behov tillgodosågs av en kundorienterad leverantör. En av de intervjuade beskrev situationen som att "*släppa lös barn i en godisbutik*". En annan reaktion var att den centrala styrningen anpassades till en affärsdrivande verksamhet när ett avkastningskrav infördes. Under intervjuerna påpekade respondenterna att det i sig bidrog till att göra verksamheten än mer fokuserad på att generera intäkter. Men kundfokus var inte något som endast ledde till negativa reaktioner. Tvärt om framhölls att många var nöjda med verksamheten och att personalen hade hög kompetens. Farhågan lyftes också fram att kommunen med

de nya inriktningsbesluten skulle komma att få alltför stort fokus på helhetslösningar och gemensamma system och att det ibland skulle komma att påverka verksamheterna negativt eftersom de är olika.

Men den situation som uppstod under 90-talet problematiserades också på grund av att det ledde till en omöjlig situation ur ett helhetsperspektiv. Den flora av IT-lösningar som blev en effekt av avsaknaden av styrningen skapade ett "*lapp-täcke*" som försvårade styrningen och minskar transparensen<sup>11</sup>. Det skedde bland annat genom att det blivit svårare att ta fram samlade informationsuppgifter om olika verksamhetsområden. I vissa fall är kommunen dessutom skyldig att som organisation kunna lämna ifrån sig uppgifter och då måste det gå att få fram dem. En annan sida som också lyftes fram under intervjuerna var att organisationen riskerar att cementeras på grund av att IT-systemen omöjliggör organisationsförändringar. Enhetliga IT-lösningar leder enligt det resonemanget till en flexiblare organisation.

Om stadsdelarna var de som främst drev diskussionen ur ett kostnadsperspektiv tonar Stadskansliet fram som drivande ur ett styrningsperspektiv. Försöken att skapa en tydligare styrning av verksamheten bidrog också till att relationerna mellan Stadskansliet och ADB-kontoret försämrades. Flera av de intervjuade menade att till viss del kan det också vara en förklaring till varför förändringarna initierades. Situationen beskrevs som konfliktfylld och infekterad och delvis kopplad till person. Det talades mycket om "*svarte petter*" och vem som skulle bli sittandes med den. Men när intervjustudien genomfördes under hösten 2006 framstod inte längre relationen som lika frostig. Flera respondenter beskrev de dåliga relationerna som delvis personbundna.

Stadskansliet har successivt stärkt sin ställning och utvecklat sin IT-organisation. Tidigare rådde det en oklarhet beträffande vem som skulle stå för strategiarbetet och dra upp framtida riktlinjer. En enhet som sorterade under ekonomienheten och kallades ITIK (IT inspirationskontor) arbetade med vissa IT-relaterade frågor, bland annat kopplade till vision och strategi. Samtidigt jobbade ADB-kontoret med samma frågor. En respondent beskrev situationen som att det rådde oreda och otydlighet beträffande gränsdragningen. Åren före bildandet av Intraservice anställdes emellertid en ny IT-direktör och en självständig IT-enhet på Stadskansliet skapades.

Under intervjuerna problematiserades riskerna som den tidigare situationen förde med sig. Att ha en kommunal enhet som binder upp sig i långa avtal med externa parter innebär ett risktagande och skapar en sårbarhet som är orimlig för en kommun. Dessutom ifrågasattes lagligheten i agerandet. Även utvecklingen av program som bygger på idén om att kostnaderna skall delas med flera skapar en risksituation. Under intervjuerna lyftes händelsen fram när Sahlgrenska Universitetssjukhuset bytt leverantör som ett exempel som tydliggjort sårbarheten. Men risk handlar också om att det är viktigt att kommunen har en gemensam strategi för att hantera IT-frågorna så att säkerheten i systemen kan garanteras.

---

<sup>11</sup> Detta lyfts också fram i "Förslag till särskilda kommungemensamma uppdrag" dnr 0150/03 2003

### *Bakgrunden – förändrade förutsättningar*

Det tredje perspektivet handlar om att utvecklingen kunde betraktas som en reaktion på de förändringar som skett i omgivningen och att det därmed handlade om en naturlig orientering för att svara mot de förhållanden som rådde.

Något som flera respondenter lyfte fram var att utvecklingen måste ses mot bakgrund av den strukturutveckling kommunen uppvisat i stort. Att den centrala styrningen i kommunen stärktes skulle därför betraktas i ljuset av hur utvecklingen sett ut i kommunen i stort där en kraftig decentralisering skett i och med införandet av kommundelsnämnder. Som en reaktion på den decentraliserade organisationen hade initiativ skett för att stärka den centrala styrningen. Ett mer samlat grepp om IT-frågorna utgjorde en del av denna utveckling.

Samtidigt som större förändringar skett i omvärlden hade liknande förändringar skett tidigare inom Göteborgs Stad. Några av respondenterna som arbetat länge inom kommunen påpekade att det tidigare ADB-kontoret genom åren ibland varit organiserade tillsammans med en motsvarighet till GAS och att det gått fram och tillbaka. År 1978 skedde exempelvis en uppdelning i ADB-kontoret å ena sidan och en enhet som benämndes Servicekontoret å andra sidan. Dessa slogs sedan åter samman några år senare.

Andra pekade på att den organisationsförändring som skett och de inriktningsbeslut som tagits till del beror på att omvärlden förändrats inom IT-sektorn. Tidigare var det svårt att hitta lämpliga externa leverantörer av system som passade kommunens verksamhet och det var då naturligt att utveckla egna. Flera av de system som nu betraktas som egenutvecklade byggde emellertid ursprungligen på en standardplattform som behövde anpassas i stor utsträckning. Då var det också rimligt att kostnaderna delades av flera och att även andra kommuner nyttjade de system som utvecklats.

### *Olika bilder*

Beskrivningarna av bakgrunden visar att det fanns olika problem som lyftes fram. Det framgår också att olika parter lagt tonvikten på olika problembilder. Intervjuerna indikerar även att det inte rått någon enighet i vissa sakfrågor. Relationen mellan Stadskansliet och vissa brukargrupper å ena sidan och ADB-kontoret å andra sidan har varit infekterad och konfliktfylld. De beskrivningar som gjorts ovan måste därför läsas som en redogörelse för de argument som förts fram kring varför Intraserivce bildades.

Även bland dem som brukar ADB-kontorets tjänster skiftade uppfattningarna om verksamheterna. Den samstämmiga bilden som förmedlas av respondenterna är att uppfattningarna varierade i spannet mycket nöjda till starkt kritiska.

### *Motiv och syften*

De motiv och syften som uppgavs under intervjuerna gav en relativt samstämmig bild. De tre huvudsyften som lyftes fram och som flest respondenter pekade på var att förändringarna som initierats syftar till att skapa en bättre ekonomi, ökad styrbarhet och ökad tydlighet.

Vad gäller bättre ekonomi använde flera formuleringen "mer IT för pengarna" när de förklarade varför förändringarna initierats<sup>12</sup>. Vad den ekonomiska aspekten anbelangar handlade det emellertid inte bara om att utnyttja befintliga resurser bättre utan också om att få kostnadsutvecklingen att plana ut.

De båda andra motiven, att skapa styrbarhet och transparens, handlar om att ett tydligare grepp skall tas kring IT-frågorna och att det skall bli en tydligare kommunövergripande styrning. I det sammanhanget var det flera av de intervjuade som pekade på vikten av att skapa tydliga roller med tydliga ansvarsområden. Ytterligare ett motiv som lyftes fram och som är kopplat till de övergripande motiven är att förändringen görs för att skapa en konsolidering på systemsidan genom att minska antalet system, undvika speciallösningar och avveckla egenutvecklingen av system. Konsolideringen framhölls också vara ett medel för att uppnå bättre ekonomi, öka säkerheten och för att möjliggöra en framtida upphandling av verksamheten. En respondent beskrev det som:

*Vi har också sagt att vi vet ju inte i denna stora stad vad som finns ute i buskarna, vilka IT-system och IT-stöd det finns. Vi har sagt att vi kan inte lägga ut driften innan vi vet vad det är vi lägger ut. Vi har ingen aning om det blir dyrare eller billigare. Vi måste samla ihop, annars är det marknaden som äter oss.*

Andra lyfte också fram att förändringarna som initierats delvis är kopplade till den infekterade relation som funnits mellan det tidigare ADB-kontoret å ena sidan och Stadskansliet å andra sidan. En respondent beskrev det som att ett motiv kan ha varit att "knäcka ADB-kontoret" som varit allt för självständigt.

### *Den opolitiska nämnden*

En central del i den förändring som genomförs är att Göteborgs Stad i och med tillsättandet av Nämnden för Intraservice erhållit sin första opolitiska nämnd. Under nämndens första år utnämndes två externa ledamöter men endast en av dem deltog i nämndsammanträdena. Bland de övriga nämndledamöterna var närvarofrekvensen hög enligt den internt förda statistiken. Det framkom också under intervjuerna att nämndens ordförande och vice ordförande varit mer aktiva än övriga och en respondent uttryckte det som att de dragit ett tungt lass.

### *Varför en opolitiskt nämnd?*

På frågan om varför en opolitisk nämndkonstruktion valts istället för en mer traditionell politisk sådan gavs i princip samma svar av alla de intervjuade, att det är rimligt att nämnden är opolitiskt eftersom verksamhetens karaktär är som den är. Varken IT-frågor eller administrativ service är politiska frågor. Verksamheten karaktäriserades som en stödverksamhet som endast indirekt rör mer politiska

---

<sup>12</sup> I rapporten "Uppdrag Agnes Analys och redovisning av ADB-kontorets verksamhet" (2005) uttrycks målet kostnadsminskningarna skall hamna på mellan 30-50 mkr per år jämfört med 2003. Det betonas emellertid att besparingen endast gäller ADB-kontorets verksamhet och att kostnader kan komma att uppstå i andra delar av kommunen.



verksamhetsområden som exempelvis skola och barnomsorg. En respondent re-sonerade på följande vis:

*Men när vi väl landat förslaget om en ny nämnd för Intraservice hade vi ställt oss frågan om detta är en politisk fråga. Är detta intressant för politiker som är befolkningsföreträdare? De skall se till att de tjänster som levereras i form av förskola, skola, vägar och vad det nu kan vara för något fungerar på ett bra sätt. Men hur IT-stödet ser ut?*

Två argument tonar under intervjuerna fram som mest centrala för tillsättandet av en opolitiskt nämnd som till huvuddelen består av ledamöter från de verksamheter som nyttjar Intraservice tjänster. Det första argumentet är att eftersom ledamöterna representerar de verksamheter som skall nyttja tjänsterna finns det en naturlig drivkraft mot låga IT-kostnader. Det andra argumentet är att det skapar en transparens, vilket gör att den misstänksamhet som tidigare funnits kring IT-frågornas hantering minskar. Den tidigare situation som rått, med en stor misstro mot organiseringen av stadens IT-verksamhet, skulle med den nya lösningen kunna avhjälpas och en mer förtroendefull relation skapas. Utöver de mer övergripande argumenten lyftes en rad för- och nackdelar fram med den konstruktion som valts.

Bland fördelarna framhölls att nämndlösningen gynnar ett helhetsperspektiv och minskar risken för suboptimering. Med en nämnd som består av till största delen brukare finns det inga incitament som gör att Intraservice utvecklar ett särintresse. För de chefer som arbetar i Göteborgs Stad kan engagemanget också stärkas för ett helhetsperspektiv.

En annan fördel som lyftes fram var att verksamheten med den nya nämnden får ett bättre stöd eftersom det finns en god kompetens kring verksamhetsfrågorna. Både de ledamöter som kommer från stadens egen verksamhet och de externa kan bidra med kompetens. Flera respondenter påpekade att kompetensen blir högre än om det varit politiker i nämnden. En nackdel kopplad till den beskrivna fördelen är dock att det lätt kan leda till att nämnden tar upp detaljfrågor, eller som en respondent uttryckte det, "cykelställsfrågor". En annan respondent beskrev det som att en politisk nämnd är bättre på att skilja på "hur" och "vad" frågor.

Under intervjuerna framkom också andra nackdelar. Det problem som de flesta pekade på var att de som både sitter i nämnden och är chefer inom Göteborgs Stad riskerar att sitta på två stolar. Det ligger i uppdraget att de skall fatta beslut utifrån ett helhetsperspektiv där stadens bästa sätts i centrum men dessa beslut kan strida mot vad som ur ett snävare perspektiv är bäst för deras egen verksamhet. Ett exempel som lyftes fram under intervjuerna var frågorna kring avveckling av vissa system som Intraservice utvecklat. Vissa av de systemen är verksamhets-specifika och dessutom viktiga för den enskilda verksamheten. Att då fatta beslut och driva linjen om att de skall avvecklas, med den tillhörande risk som finns kopplat till en övergångsperiod, kan vara svårt för den ledamot som berörs. Bland de ledamöter som intervjuades uppgavs det också föras en del diskussioner ledamöterna emellan kring den nämnda problematiken. Att möta verksamheten både som nämndledamot och som chef innebär också att information kring verk-

samheten erhålls genom olika kanaler. En av de intervjuade menade att det är problematiskt när informationen från de olika kanalerna inte stämmer överens. Det exempel som lyftes fram var hur situationen såg ut tidsmässigt för de förändringar som skulle ske beträffande det som benämns BasIT. Från den egna verksamheten förmedlades en bild av att arbetet var försenat och inte följde tidsplanen medan den bild som förmedlades av Intraservice tjänstemän var att tidsplanen följdes.

*Vi hade en avstämning för en liten stund sedan jag och min IT-chef och man (Intraservice, förf. anm.) håller inte tidsplanen. Vi har inte klara tydliga besked om gränsdragningen i de relativt stora förändringsarbeten som pågår. Och då har jag en bild från nämnden som visar att detta faktiskt är mer välstrukturerat än vad verkligheten visar.*

Ytterligare ett problem som lyftes fram var att den opolitiska nämnden förutsätts fungera som andra nämnder men att tjänstemannaledamöterna saknar naturliga kontaktytor mot politiken i övrigt. En respondent beskrev det som att politiker har tillgång till ett helt annat informellt nätverk där frågor diskuteras och förankras. Motsvarigheten finns inte för de utnämnda tjänstemännen. Trots att nämnden är tillsatt av en politisk församling saknas det en naturlig samtalspartner.

### *Relationer och uppdrag*

Trots att det var en opolitisk nämnd som politiken emellertid inte helt bortkopplad men det var genom beställaren som politiken kom in i bilden. Mer övergripande strategiska frågor förankrades fortfarande men främst i kommunstyrelsen som därmed fått ett tydligare inflytande över IT-frågorna. De gånger frågor lyftes till politikerna handlade det främst om frågor av strategisk karaktär som exempelvis utformningen av den övergripande styrmodellen eller att förvaltningarna skall vara anslutna till ett vissa kommungemensamma system. Samtliga respondenter menade att det är ett fåtal frågor och överlag har ansvaret för att utveckla och driva IT-frågorna delegerats till tjänstemannanivå. Formellt kommer politiken också in genom att nämndledamöterna utses av kommunfullmäktige. Men beskrivningarna som gavs av hur utnämningarna gått till indikerar snarare att det varit en process delegerad till tjänstemannanivå.

Vad gäller själva nämndarbetet menade flera att det fungerade väl men att det samtidigt höll på att finna sina former. Den nämnda problematiken med att skilja på rollen som ledamot och rollen som chef över en verksamhet var en sådan fråga. En annan rörde hur relationen till beställarenheten skulle se ut och vilka former som skulle gälla. Flera lyfte fram problemet med att Nämnden för Intraservice styrt över en utförarverksamhet som i de flesta delarna funnit sin form men som samtidigt fört samtal med en beställarenhet som inte gjort det. Bland annat framkom det under intervjuerna att beställaren under det första året inte färdigställt den ekonomimodell som skulle styra verksamheten och att det skapat oklarheter.

Ett annat problem som lyftes fram, kopplat till relationen mellan beställare och utförare, var att det finns dubbla styrsignaler. Beställarutförarmodellen bygger på en tydlig separation mellan beställare och utförare men samtidigt betonas vikten

av dialog och samförstånd. Att IT-direktören varit adjungerad på nämndsammanträdena sågs av en ledamot som ett uttryck för betoningen på dialog. Under intervjuerna uttryckte en av ledamöterna att förmötena inför nämndsammanträdena fyller en viktig funktion eftersom frågor diskuteras och potentiella punkter för dagordningen ventileras. Att IT-direktören inte är närvarande vid dessa möten framhölls som viktigt.

Något som beskrevs som en försvårande faktor för nämnden var att formerna för styrningen inte varit färdiga. En respondent pekade på den otydlighet som det skapar i relationen mellan nämnden och verksamhetspersonalen. Något som genererar problem är att representanter från verksamheten sitter med på nämndmötena och får på plats och ställe höra att nämnden inte har ett tydligt uppdrag. Det hade också hänt att nämnden drivit en linje som de sedan tvingats backa ifrån när beställaren tydliggjort vad som gäller. Det var emellertid inte bara nämndledamöter som uttryckte att deras ställning försvagats på grund av otydligheter. Inom verksamheten i Intraservice uttrycktes också en oro för att de förändringsprocesser som satts igång beträffande omstrukturering av verksamhet skulle komma att påverkas negativt om inte nämnden backade upp dem konsekvent. Ett exempel som lyftes fram var om nämnden skulle börja backa i frågan om avveckling av vissa system eftersom vissa nämndledamöter ställt sig frågande till det riktiga i beslutet.

Relationerna mellan olika parter i organiserandet av Intraservice beskrevs som förbättrat jämfört med tidigare men likväl lyftes det under intervjuerna fram exempel på motsättningar och bristande förtroende. Bland de intervjuade som arbetade i Intraservice verksamhet kan inställningen till nämnden snarast beskrivas som avvaktande. En av de intervjuade påpekade att nämnden saknade kunskap om verksamheten. Exempelvis hade en nämndledamot ifrågasatt rimligheten i att en viss aktivitet skulle leda till en viss resursåtgång. Detta ifrågasättande skapade en irritation eftersom det enligt respondenten visade en total brist på förståelse för verksamhetens förutsättningar.

### *Organisationen vid studiens genomförande*

En av de första frågorna respondenterna ombads svara på under intervjuerna var hur de såg på Intraservice just då, hösten 2006. Flera av de intervjuade pekade på att Intraservice fått ett tydligare uppdrag i förhållande till hur ADB-kontorets uppdrag varit formulerat. Det handlade bland annat om att det tydliggjorts vad Intraservice skulle syssla med, som exempelvis att ingen systemutveckling skulle ske utan att fokus skulle ligga på driftsfrågor. Flera beskrev också den övergripande styrmodellen som lanserats som tydlig med väl definierade roller och funktioner och ingen ställde sig negativ till den. Däremot lyftes vissa detaljer fram som oklara, exempelvis vad som exakt åsyftades med kommungemensamma och verksamhetsspecifika system. En annan oklar detalj var hur avvecklingen av de verksamhetsspecifika systemen skulle genomföras. En respondent beskrev också att det rådde oklarhet kring vad som skulle centraliseras och vad som skulle lämnas kvar lokalt och att processen handlade om att lyckas med en selektiv centralisering.

Under hösten 2006 tydliggjordes även den ekonomistyrningsmodell som skulle gälla från och med 2007. Flera hade tidigare pekat på oklarheter kring hur modellen var tänkt att se ut. När intervjustudien avslutades hade ekonomistyrningsmodellen precis tagits i bruk. Bland de intervjuade var det flera som ställde sig frågande till om det var lämpligt att införa en ekonomistyrningsmodell som bygger på ett kostnadsansvar. Invändningarna handlade om att kostnadsansvar inte skapar incitament för att bedriva mer verksamhet på samma sätt som resultatenheter gör. Kritiken handlade också om att när inget eget kapital kan ackumuleras finns det inte heller någon möjlighet att över tid spara för att göra strategiska satsningar. Det leder i sin tur på sikt till lägre effektivitet.

Som framgick av ovan lyfte flera respondenter fram att en central del i styrningen av IT-verksamheten var jämförelser med andra genom så kallad benchmarking, vilket skulle ge en grund för att bedöma om verksamheten var effektiv eller ej. Mindre systematiska jämförelser hade gjorts av enskilda delar av verksamheten. De respondenter som refererade till sådana jämförelser var i regel av uppfattningen att de utfallit till Göteborgs Stads nackdel. Mer systematiska jämförelser hade emellertid genomförts av Intraservice beträffande vissa delverksamheter. I detta arbete hade också extern kompetens anlits.

### *Utförarenheten - Intraservice*

Intraservice roll i den nya styrmodellen beskrevs som utförarens, som endast utför verksamhet på uppdrag. Under intervjuerna pekade de flesta på att Intraservice i mångt och mycket funnit sin roll. En förklaring till detta var enligt flera att Intraservice till stor del redan tidigare agerat som en professionell utförare och att rollförändringen ur det perspektivet kunde betraktas som mindre dramatisk. Vad som däremot beskrevs som större förändringar var de som rör den verksamhet som bedrivs och som skall bedrivas i framtiden.

Vad gäller själva verksamheten beskrev flera respondenter att Intraservice måste hantera både en expansion och en reduktion av verksamheten. Reduktionen handlade om den förändring av verksamhetsinriktningen som det fattats beslut om och som rörde avvecklingen av systemutveckling. I stort sett alla de personer som arbetat med systemutveckling skulle på sikt komma att behöva nya arbetsuppgifter eller söka sig utanför kommunen. En problematik som flera knöt till detta var hur tillräckligt många skulle kunna fås att stanna så att den fortsatta driften av de egenutvecklade systemen skulle kunna säkerställas fram tills det att de avvecklas. En oro uttrycktes för att alltför många med viktig kompetens skulle sluta för tidigt och att driften av systemen därmed skulle kunna äventyras. Den rådande högkonjunkturen beskrevs som ett underliggande hot i bemärkelsen att anställda med viktig kompetens skulle få lättare att byta jobb.

Vad gäller expansionen av verksamheten handlar det dels om den fas som GAS befann sig i då verksamheterna slogs samman, dels om att Intraservice får ny IT-driftsverksamhet till sig. När GAS slogs samman med ADB-kontoret fanns långt gångna planer på att flytta till nya lokaler eftersom verksamheten expanderade. Bland annat fanns det beslut om att lönehanteringen, som tidigare legat ute på respektive förvaltning, skulle hamna under GAS och i samband med det skulle en stor del av personalen som arbetat med löneadministration flytta med. Lämpliga

lokaler i Gårda hade redan setts ut när beslutet om sammanslagningen kom. Utöver lönehandlingen fanns det långt gånga planer på att integrera datasupporten i Intraservice verksamhet. Fler av BasIT-tjänsterna skulle läggas under Intraservice, exempelvis support och drift av servrar.

Under den tid intervjustudien genomfördes tillsattes en ny chef för Intraservice. Tidigare hade tjänsten varit vakant med en tillförordnad chef. Att det inte funnits en ordinarie chef under sammanslagningen och bildandet av Intraservice framhölls under intervjuerna som något som försvårat processen och att det nu kom en chef sågs som positivt. Samtidigt pekade flera av de intervjuade på att en del av de problem som funnits i relationerna till Stadskansliet hängt samman med tidigare chefer och att det därför varit bra att det skett ett chefsbyte.

### *Beställarenheten - Stadskansliet*

Om Intraservice funnit sin roll som utförare beskrev flera respondenter samtidigt att de upplevde att Stadskansliet i egenskap av beställare inte funnit sin roll. Flera respondenter reflekterade över det faktum att utföraren kommit på plats före beställaren och att det utgjorde ett problem. Bland annat eftersom det skapar en otydlighet i vad som gäller. Det hade varit bättre om det varit tvärt om, att beställaren funnit sin roll först eller att det skett samtidigt. Andra tonade istället ner problematiken och pekade på att etablerandet av en beställarorganisation är en process som tar tid och att det handlar om att fylla en funktion som tidigare inte funnits. En förklaring till att beställarenheten legat efter ansågs vara att vikten av att satsa mycket resurser på en beställarenhet för att erhålla en hög kompetens underskattats. Uppfattningen lyftes också fram att kraven på kompetensen hos beställaren kommer öka i takt med att kompetensen gällande systemutveckling minskar hos Intraservice.

Även om beställarenheten inte etablerat en tydlig roll då studien genomfördes lyftes flera funktioner fram som mer eller mindre färdiga. Systemägarrollerna beskrevs som tydliga vilket även gällde rollerna som systemansvariga. Systemägarna träffades regelbundet i så kallade beställarmöten där IT-direktören var ordförande. De systemansvariga var organiserade i vad som benämndes som en virtuell organisation. Vissa av de systemansvariga tillhörde IT-enheten medan andra tillhörde den verksamhet som nyttjar systemet. Exempelvis arbetade den systemansvarige för ekonomisystemet på ekonomienheten medan den systemansvarige för WebbSOTIS arbetade på IT-enheten. En av de systemansvariga beskrev sin uppgift som att de systemansvariga skall föra en dialog med Intraservice och specificera de krav som ställs på de olika systemen i överenskommelser.

Något som däremot beskrevs som ofärdigt var de systemansvarigas kontaktytor mot verksamheterna. Enligt styrmodellen skall det knytas ett förvaltarforum där krav, problem och önskemål skall lyftas fram och ventileras av dem som använder systemen. Forumen skall därmed fungera som beställarnas kontaktytor mot dem som brukar systemen. Flera respondenter pekade på att beställaren hittills varit allt för teknikorienterad och att de behövdes ett tydligare användarfokus.

Även relationen mellan Stadskansliet och nämnden problematiserades. En ledamot i nämnden pekade på att Stadskansliet inte följde den styrmodell de själva

beslutat om när IT-direktören adjungerats till nämndsammanträdena. I en beställarutförarmodell skall det finnas ett utrymme för utföraren att agera självständigt och alltför mycket dialog och samverkan strider mot det.

*Jag tycker fortfarande inte att man satt ner foten ordentligt. Från början uppfattade vi nog att det är den modellen (beställarutförarmodellen, förf. anm.) man är på jakt efter. Men om man säger i en ekonomimodell att här skall vi inte prata priser och avtal utan vi skall föra ett samråd, då tycker jag inte fullt ut att det är beställare och utförare längre. Det måste i en sådan situation finnas en förhandlingssituation någonstans och den väljer man bort i beskrivningen av modellen idag.*

Samtidigt lyfte en respondent som arbetade på Stadskansliet fram att det var viktigt att IT-direktören var adjungerad. Det skapar en garanti för att Nämnden för Intraservice inte börjar agera allt för självständigt, vilket varit fallet med den tidigare nämnden.

### *Konsolidering och konkurrensutsättning*

De förändringar som pågick beskrevs av flera respondenter som en konsolidering och samordning av IT-frågorna. Ett mål med de organisatoriska aktiviteter som pågick var enligt flera respondenter att konsolidera IT-verksamheten för att på det viset möjliggöra en konkurrensutsättning. Att försöka konkurrensutsätta eller upphandla olika IT-lösningar måste enligt resonemanget föregås av en inventering där en bild skapas av vad som faktiskt finns och pågår. För att lyckas i förhandlingar med leverantörer måste bilden av vad de förhandlar om vara klar och tydlig. En respondent formulerade det som att om det är en dålig beställning blir det inte bättre för att man byter utförare. Denna försiktighet berodde enligt några av respondenterna på att lärdomar dragits av processen när en mindre lyckad upphandling gjordes inom utbildningsområdet några år tidigare.

Konsolideringen betraktades dock av flera intervjuade endast som ett steg på vägen mot en konkurrensutsättning och att det i framtiden var ett naturligt steg att ta. Inga kritiska synpunkter lyftes fram mot denna hållning. De beskrivningar som gavs under intervjuerna av hur konkurrensfrågorna diskuterats över tid indikerar emellertid att Stadskansliet inte driver frågan lika intensivt. Flera respondenter pekade på att konkurrensutsättning i sig inte är ett självändamål utan att det handlar om att skapa mer värde för pengarna. För att avgöra om det är billigare att köpa tjänsterna på marknaden än att låta Intraservice sköta drifter skall jämförelser göras.

*Vad man säger är att man skall skapa en sådan tydlighet att man kan skapa produktionskostnader som går att jämföra med marknaden. Och då säger vi att Intraservice skall vara lika bra eller bättre än marknaden på samma typer av leverans. Detta måste göras på ett rimligt sätt, du måste hitta aktörer att jämföra med.*

Flera respondenter pekade på att det kunde bli svårt för Intraservice att nå konkurrenskraftiga priser. En orsak till detta som lyftes fram var att det handlar om

storlek och inom vissa områden är verksamheten inte tillräckligt omfattande för att det skall gå att bli konkurrenskraftig. En annan orsak som lyftes fram var att i vissa av Intraservice verksamheter finns det personal som av olika anledningar medför högre kostnader än vad konkurrenter på marknaden kan förväntas uppvisa. En respondent menade att dessa olikheter i förutsättningar måste beaktas vid jämförelser. Ett exempel som lyftes fram var att Intraservice inte skulle klara av att konkurrera på marknaden beträffande pris per faktura. Men inte bara Intraservice verksamhet måste utsättas för jämförelser enligt en respondent, utan även beställarenheten. Beställarenheten får inte heller växa sig för stor utan måste vara effektiv.

Ytterligare en dimension i konkurrensutsättningen som också lyftes fram var att det kan finnas en poäng att bibehålla en del egen verksamhet för att på det viset säkerställa en kompetens att göra kvalitativa beställningar. På det viset minskar risken för att hamna i ett beroendeförhållande till en leverantör. Det framfördes emellertid också att alla upphandlingar av standardsystem leder till en hög grad av beroende.

En fråga som inte var klargjord beträffande konkurrensutsättningen var om Intraservice kunde gå ut och göra upphandlingar eller om det endast var en uppgift för Stadskansliet. Några respondenter menade att det kunde finnas fördelar med att Intraservice gjordes mer engagerade i beställningsarbetet på grund av den kompetens som finns inom organisationen. Andra menade att upphandlingarna helt och hållet är en uppgift för beställaren. En orsak till detta uppgavs vara att risken annars fanns att Intraservice själva återigen skulle börja utveckla system.

### *Problem att hantera*

Under intervjuerna ombads respondenterna avslutningsvis att lyfta fram de problem som de såg framför sig och som måste hanteras under de kommande åren. En rad problem lyftes fram och här presenteras de i tre kategorier.

Den första kategorin problem handlade om att Intraservice stod inför uppgiften att integrera verksamheten. En respondent beskrev det som att en gemensam kultur måste skapas. Processen med att integrera de olika verksamhetsdelarna hade då intervjustudien genomfördes försenats på grund av att gemensamma lokaler inte funnits och att det tidigare inte funnits någon chef över verksamheten. Under intervjuerna framkom också att det inom det som tidigare var GAS funnits en rädsla för att verksamheten skulle "slukas" av personerna från ADB-kontoret. Samtidigt uttrycktes en oro från personer som kom från ADB-kontoret att statusen i verksamheten skulle komma att gå förlorad i och med att utvecklingsverksamheten av system avvecklas. Detta eftersom systemutveckling ställer krav på hög utbildning och kompetens och därför fört med sig en högre status än vad ren driftsverksamhet har.

Vikten av integration handlade dock inte enbart om sammanslagningen av GAS och ADB-kontoret utan också om de nya verksamheter som tillkom i form av löneadministration och support. Även dessa delar skulle inlemmas i verksamheten. Här lyftes det också fram att en övertalighet skulle kunna uppstå bland löneadministratörerna på grund av att det nya PA-systemet kräver mindre personal.

En andra kategori problem är kopplad till förverkligandet av den övergripande styrmodellen för IT-frågor. När studien genomfördes fanns det dels oklarheter i vissa delar av modellen, inklusive ekonomimodellen, men framförallt pekade flera på att modellen nu måste omsättas i praktiken. Att konstruera en modell är en sak men att sedan få den att fungera i praktiken är en annan. Ett problem som framhölls i sammanhanget var att många anställda i Göteborgs Stad berördes och att det därför kunde förväntas ta tid. En farhåga som lyftes fram var att kontakterna mellan personalen på Intraservice och de som arbetar ut i verksamheten inte skulle komma att upphöra. Många av dem som arbetade inom Intraservice hade väl upparbetade kontakter med personer i olika funktioner ute i förvaltningarna och om de kontakterna fortsatte riskerade modellen att urholkas. En respondent beskrev det som att modellen måste införas konsekvent för att den inte skall urholkas.

En viktig komponent som flera pekade på var att ett viktigt arbete framöver låg i att etablera en fungerande beställarorganisation. Flera olika delar lyftes fram. En respondent menade att en del handlade om att skapa en sammanhängande IT-policy som täckte in alla aspekter. En sådan aspekt som flera pekade på var att det är viktigt att klargöra vad som menas med kommungemensamma system och vilka system som skulle klassificeras som sådana. En annan del i utvecklandet av beställarenheten som lyftes fram var att den måste bemannas och få rätt kompetens. Detta bland annat mot bakgrund av att specialistkompetens skulle komma att försvinna ur kommunens organisation när utvecklingen av system avvecklas.

Den tredje kategorin problem som lyftes fram vara att verksamheten stod inför stora utmaningar vad gällde system. Under de kommande åren planerades ett byte av flera av kommunens större system som exempelvis personalsystem, välfärdssystem och ekonomisystem. En person beskrev processen:

*Vi måste ju byta ut en hel del system. Och det kan stressa mig ibland för det finns inget som är så komplicerat som förstudier i IT-frågor. Det slår allt annat med hästlängder. Sen har vi en teknikutveckling som är så snabb att marknaden springer ifrån oss innan vi är klara med förstudierna.*

De gjorda empiriska beskrivningarna som skett fram till nu ligger till grund för den analys som utvecklas i nästa kapitel.



## 5. Reflektion över bakgrund och utgångspunkter

De mer övergripande dragen i den förändring som här studeras presenterades redan i det inledande kapitlet. De empiriska beskrivningarna i föregående kapitel ger en grund för fortsatt diskussion. Syftet med analysen i föreliggande kapitel är därför att ringa in och tydliggöra vad förändringarna som initierats handlade om. En viktig komponent i detta är att granska motiven och resonemangen som föranledde introduktionen av Intraservice. Dessa delar av analysen är viktiga inte minst eftersom de utgör en viktig referenspunkt för diskussionen kring hur utfallet av processen kan tolkas. Men granskningen av vad som föregick introduktionen av den nya organisationsmodellen är också startpunkten för den processinriktade analysen.

### *Argument och bakgrund till förändringen*

En första reflektion kan göras beträffande bakgrunden till förändringen. Det går inte att isolera en orsak till att förändringarna genomförs. Tvärt om visar beskrivningarna av händelseförloppen som förgick de initierade förändringarna att det går att peka på flera olika faktorer som påverkat händelseförloppet. Mer övergripande kan de olika orsakerna som går att identifiera i det empiriska materialet beskrivas som att de utgjorde en reaktion mot de förhållanden som rått tidigare.

En genomgång av intervjumaterialet ger för handen att orsakerna till förändringarna kan föras samman i tre kategorier som handlar om ekonomi, styrning och förändrade förutsättningar för organiseringen av IT. Vad de tre kategorierna har gemensamt är att de bygger på en betoning på helheten. Formuleringen "*mer IT för pengarna*" bygger på tanken om att samla ihop behovet av IT-stöd och formulera en gemensam strategi för IT-frågorna går det att optimera resursanvändningen. Det är utnyttjandet av stordriftsfördelar som är medlet för att nå målet. Likaså handlar de ökade styrambitionerna om att stärka den centrala styrningen inte bara över IT-frågorna i sig, utan även genom att den transparens som gemensamma IT-lösningar skapar ger en bättre kontroll över kommunen som helhet. På samma sätt kan det som betecknades som förändrade förutsättningar tolkas som att dels finns de tekniska förutsättningarna för att ta ett helhetsgrepp om IT-frågorna, dels finns det behov av ett helhetsgrepp efter den decentralisering som skedde i och med införandet av stadsdelsnämnderna.

I beskrivningen av bakgrunden tonar tre olika parter fram som signifikanta i form av ledningen för ADB-kontoret, centrala personer på Stadskansliet samt företrädare för stadsdelarna. Understundom förefaller situationen och relationen mellan de olika parterna ha varit infekterad och i viss mån personbunden.

Sett ur ett förtroendeperspektiv förefaller samtliga parter ha haft ett bristande förtroende för varandra. Från stadsdelarna fanns ett bristande förtroende som

bottnade i en målkonflikt som rörde kostnaderna. "Mer IT för pengarna", var ett uttryck för en misstro mot ADB-kontorets intresse. Att ADB-kontoret hade ett avkastningskrav stärkte det misstroendet, inte minst på grund av att misstankar fanns om att stadsdelarna subventionerade externa aktörers köp av IT-tjänster hos ADB-kontoret. Från Stadskansliets sida, och det som blev beställarenheten, fanns ett misstroende mot ADB-kontoret som snarast hade sin grund i den bristande styrningen och kontrollen över situationen. Representanter för Intraservice, och inte minst de med bakgrund i ADB-kontoret, upplevde ett starkt misstroende visavi de övriga parterna eftersom de upplevde att de andras misstroende var missriktat och ogrundat. Vid studiens genomförande föreföll emellertid relationerna ha förbättrats även om det fortfarande fanns tecken på bristande förtroende, vilket framgår nedan.

Det empiriska materialet ger också en bild av de mål som fanns med de initierade förändringarna. Målen och förhoppningarna av vad som skulle förbättras svarar mot de problem som beskrivits som mest centrala. Tre mål utkristalliserar sig i materialet: *bättre ekonomi, ökad styrbarhet samt ökad tydlighet/transparens*.

Beträffande målet om bättre ekonomi handlade det om en strävan efter att få mer IT för de resurser som satsas. Men det fanns också en kontroldimension i målet som handlade om att kostnadsutvecklingen skulle begränsas. De stigande kostnaderna upplevdes som problematiska och en begränsning som nödvändig. Ökad styrbarhet handlade om att få kontroll över IT-systemen och IT-verksamheten i staden. Den fragmenterade bild som fanns och som beskrevs ovan upplevdes som otillfredsställande, inte minst ur ett säkerhetsperspektiv. En konsekvens av den fragmenterade bilden som fanns kring IT-verksamheten var att det skulle skapas en transparens och en tydlighet. Kravet på transparens var också kopplad till den avsaknad av insyn i ADB-kontorets verksamhet som upplevts finnas.

Om bakgrunden till förändringarna, målen och motiven granskas går det därmed att konstatera att förändringarna var en konsekvens av en upplevd otillfredsställelse med den situation som rått. De tre målen som identifierats kommer att fungera som utgångspunkt längre fram för en diskussion kring utfallet av de initierade förändringarna.

### *En karaktärisering av de organisatoriska förändringarna*

Av de redovisningar som gjorts ovan framgick att de förändringar som initierats övergripande handlar om flera olika delar och att dessa enligt den plan som fanns relaterades till varandra i en övergripande beställarutförarmodell. Denna beskrevs översiktligt redan i kapitel ett. Nedan sker en mer utförlig granskning av den nya organisationen med fokus på vad de olika komponenterna innebar mer konkret, syftet bakom de olika delarna samt i vilken utsträckning de olika komponenterna etablerats. Resonemanget struktureras kring de tre kategorierna i analysmodellen: *enheter, gränssnitt och styrning*.

Om början tas i etablerandet av enheter går det att konstatera att modellen inte bara handlade om att etablera en ny utförarenhet, utan också en beställarenhet. Vad gäller utförarenheten var dessutom en central komponent den opolitiska nämnden som skulle styra över Intraservice. Den opolitiska nämnden var emeller-

tid dels en helt ny organisatorisk enhet, dels en ny företeelse i Göteborgs Stad som tidigare inte haft några opolitiska nämnder.

### Etablerandet av Intraservice

Vad gäller etablerande av Intraservice hade en del hänt och en del återstod beträffande konsolideringen. En iakttagelse kan lyftas fram beträffande den interna lednings- och styrningsstrukturen. En observation var att verksamheterna rent lokalmässigt fortfarande till stor del var separerade från varandra. En annan indikation var att enheterna redovisningsmässigt behandlades separat under det första året. Att integrationen inte kommit särskilt långt torde emellertid vara föga förvånande eftersom beslutet om att en sammanslagning skulle ske kom ganska tätt inpå att beslutet började gälla. Utöver det faktum att Intraservice som organisation inte hade hunnit etablera en gemensam intern styrningsstruktur hade även förvaltningschefsposten varit vakant och tillsattes först drygt ett halvår efter det att den nya organisationen sjösatts.

En annan iakttagelse kan göras beträffande de verksamheter som skulle ingå i Intraservice. Utgångspunkten var sammanslagningen av ADB-kontoret och GAS. Verksamheter inom löneadministration och IT-support, som tidigare inte bedrivits i egna enheter, skulle också tillföras verksamheten men det hade inte skett. ADB-kontorets utvecklingsverksamhet på systemsidan skulle avvecklas och där hade processerna initierats. Det föreföll finnas en öppenhet bland respondenterna att Intraservice också i framtiden kunde få ta till sig ny verksamhet som ännu inte var påtänkt. Sammantaget gavs emellertid bilden av en sammanslagning av olika verksamheter som påbörjats men som ännu inte fullbordats. Rent fysiskt hade inte heller verksamheterna flyttat samman.

En problematik som rörde Intraservice interna processer och som återkommande refererades till intervjuerna var avvecklingen av systemutvecklingskompetensen. När ingen verksamhet skall vara inriktad på systemutveckling krävs inte heller någon kompetens på området. Här tonar också ett problem fram som handlar dels om att teknologin inte alltid följer på verksamhetsinriktningen, dels att det för ledningen kan vara svårt att matcha teknologi mot de verksamhetskrav som ställs. Avvecklingen av kompetensen måste ske efter det att systemen rangeras ut för att den fortsatta driften av de egenutvecklade systemen skall kunna garanteras. Samtidigt visar intervjumaterialet på en oro att nyckelpersoner skall komma att sluta före det att systemen avvecklas bland annat eftersom arbetsmarknaden är god.

Utöver detta går det också att konstatera att de verksamheter som förts samman bygger på olika sorters teknologi i bemärkelsen att det krävs skilda kompetenser i verksamheterna. Det finns inte heller någon möjlighet att absorbera den personal som är övertalig på systemutvecklingssidan eftersom den kompetensen inte behövs i någon annan verksamhet. Även beträffande teknologi finns det en öppenhet inför framtiden att ny teknologi kan komma att behövas om nya verksamheter tillkommer.

Av intervjumaterialet framgår det att de initierade förändringarna beträffande verksamhetsinriktning förefaller ha accepterats. Även om det på en mer detaljerad nivå finns oklarheter förefaller det råda en enighet om de övergripande dra-

gen i förändringarna. Sammantaget tonar därmed en bild fram av en verksamhet som endast delvis består av verksamheter som tidigare bedrivits inom ADB-kontoret och GAS och där nya verksamheter tillkommit och ytterligare nya kan komma att tillkomma. Det går också att konstatera att huvudrollen i berättelserna om vad som föregick förändringarna innehades av ADB-kontoret. GAS nämns mer som en "bisats".

Det går med utgångspunkt i det empiriska materialet att konstatera att det inte skett någon mer omfattande integration av de verksamheter som tidigare utgjorde GAS och ADB-kontoret. Förutom att de olika verksamhetsdelarna rent fysiskt skulle flyttas samman föreföll det saknas idéer om hur en fortsatt integration skulle kunna ske eller vilka positiva effekter en sådan integration skulle kunna föra med sig. Vad som lyftes fram var att vinsten främst ligger i att det är verksamheter som är lika till sin karaktär och att dessa därför kräver ett likartat förhållningsätt gentemot de verksamheter som nyttjar tjänsterna. Potentialen att dra nytta av att verksamheterna samlas under samma tak ligger därmed i en utvecklad styrning av verksamheten och det är genom att tillvarata själva styrningskompetensen som effektivitetsvinsterna uppstår.

### Etablerandet av en opolitisk nämnd

Motivet för att tillsätta en nämnd bestående av till största delen verksamhetsföreträdare framhölls vara att det skapar en transparens och att ledamöterna kan förväntas agera på ett sätt som gynnar kommunen som helhet, vilket inkluderade fokus på kostnaderna. En bakomliggande orsaken till detta förefaller enligt de empiriska beskrivningarna vara att undvika att Intraservice utvecklas som ADB-kontoret tidigare gjort i en riktning mot en ökad grad av självständighet. Den situation av misstroende som fanns och tidigare funnits skulle avhjälpas med mer insyn och påverkansmöjlighet. En starkt drivande kraft var SDF IT-ledning, vilket är symptomatiskt för hela förändringsprocessen som ledde till etablerandet av Intraservice. Processen kännetecknades av en vilja att centralisera beslutsfattandet rörande gemensamma system och tjänster, men centraliseringen ackompanjerades inte av en vilja att hierarkisera frågorna och framförallt inte av att göra dem till politiska frågor.

Vad gäller Nämnden för Intraservice förmedlar det empiriska materialet en bild av att man under det första året arbetade aktivt inom nämnden för att tydliggöra uppdraget och arbetsformerna. Den opolitiska nämnden som tillsatts påverkades också av att styrningen inte fullt ut etablerats från beställaren. Detta märktes bland annat genom att nämnden fått svårare att driva vissa frågor eftersom förutsättningarna kunde förändras.

Den tydliga strävan att styra mot en helhet som identifierades skapade för nämndledamöterna problem i praktiken. Det som flest upplevde som problematiskt var att arbetet som nämndledamot förutsatte en rollväxling. I egenskap av nämndledamot skulle nämndens uppdrag fungera som utgångspunkt. Samtidigt kom nämndledamöterna till sammanträdena med en bild av hur verksamheten fungerade som var knuten till den ordinarie rollen som chef i kommunen. Ett exempel som framkom under intervjuerna rörde diskussionen kring avveckling av vissa verksamhetsspecifika system där avvecklingen kunde befaras påverka verk-

samheten negativt under en övergångsperiod. En förvaltningschef skulle i den situationen i linje med sitt uppdrag som nämndledamot agera för ett avvecklande samtidigt som det påverkar den egna förvaltningen negativt.

### Etablerandet av beställarenheten

Formerandet av beställarenheten hade påbörjats redan innan det att beställarutförarmodellen introducerades. En viktig komponent i den processen var SDF IT-lednings initiativ att samla sig som en beställare. SDF IT-ledning hade i sin tur bildats som en sammanslutning av stadsdelsförvaltningarna i ett försök att samla och organiseras sig för att bli effektivare som beställare. En annan viktig komponent i processen med att skapa en beställarenhet var tillsättandet av en ny IT-direktör några år före introduktionen av den övergripande modellen.

Centrala komponenter i beställarenhetens organisation var de så kallade systemägarna och systemansvariga. Dessa skulle ansvara för beslut och initiativ beträffande respektive system. I praktiken var emellertid inte alla systemägare och systemförvaltare placerade i beställarorganisationen utan vissa satt i linjeorganisationen, vilket gjorde att man talade om en virtuell organisation.

Intervjumaterialet ger för handen att beställarenheten inte fullt ut fungerade som modellen stipulerade. Systemägarna och de systemansvariga föreföll ha påbörjat sitt arbete enligt modellen. Däremot saknades, vilket lyfts fram mer nedan, utvecklade etablerade forum för användarna.

Utöver att beställarenheten skulle fungera som beställare, med allt vad det för med sig, var beställarenheten den instans som arbetade med utvecklandet och reviderandet av den övergripande beställarutförarmodellen. Det var inom Stadskansliets IT-enhet under ledning av IT-direktören som modellen utarbetats. Eventuella problem som uppstod efterhand skulle därför redas ut av beställarenheten. Detta innebar i sin tur att frågor som var oklara bollades över till beställaren som, i varje fall enligt de emiriska beskrivningarna, hade svårt att hinna med att hantera dem.

### Gränssnitt – tydliggörande

Om fokus istället flyttas till de frågor som beskrevs som gränssnittsfrågor framgår det att etablerandet av den nya organisationen för kommungemensamma system och tjänster i mångt och mycket handlade om att göra den tidigare otydliga och icketransparenta verksamheten modulariserad och överblickbar. Granskas det empiriska materialet rör flera av delarna av de initierade förändringarna saker som skulle stödja en modularisering genom att tydliggöra gränssnittsytorna.

Ramen för gränssnitten återfinns i den övergripande styrmodellen som skulle reglera såväl beställaren som utföraren och deras relation. Motiven för detta var att en beställarutförarmodell skapar förutsättningar för en framtida konkurrensutsättning av verksamheten. I intervjumaterialet framgår det tydligt att ett mål med de etablerade gränssnitten var att skapa en situation där en upphandling av hela eller delar av Intraservice verksamhet skulle bli möjlig. Det betonades emellertid att en upphandling inte var ett mål i sig utan att det handlade om att få kostnadseffektiva tjänster. Om det skedde i Intraservice regi fanns det ingen anledning att handla upp tjänsterna. Det framgick dock också att det då studien

genomfördes fanns alltför många frågetecken kring vilken IT-verksamhet som egentligen bedrivs i kommunen och att det därför skulle vara problematiskt att handla upp tjänsterna.

Samtidigt kan de förändringar som initierats beträffande specificeringen av systemet/tjänsten tolkas som att det skulle skapa ett ökat handlingsutrymme. Beslutet att kommunen endast skulle använda sig av system som fanns att tillgå på marknaden, motiverades bland annat med att det skapade en utbytbarhet. De egenutvecklade systemen skapade ett beroendeförhållande till den egna systemutvecklingsenheten. Begreppet kommungemensamma system tonar fram som ett centralt begrepp i sammanhanget. Kommungemensamma system skulle vara sådana system som ett flertal förvaltningar använder sig av. Dessa skulle vara enhetliga så till vida att alla skulle använda inte bara samma system utan också alla applikationer i systemen. Särlösningarna skulle vara så få som möjligt. Gränssnittet skulle således tydliggöras både genom en anpassning av systemen och genom att användarna skulle anpassa sig till dem.

Det empiriska materialet ger emellertid en bild av att processen med att introducera kommungemensamma system endast kommit en bit på väg. Fortfarande när delstudien genomfördes var det flera som framhöll att det var oklart exakt vad som menades med kommungemensamma respektive förvaltningsspecifika system. En annan aspekt av gränssnittsproblematiken som rörde systemen handlade om att byte av system inte är en process som går fort. Tvärt om tar det lång tid med förestudier och beslutsprocesser vilket i sin tur gjorde att utrangeringen av de egenutvecklade systemen endast hade initierats. Det skilde sig dock åt mellan de olika egenutvecklade systemen hur långt processen kommit.

### Sammanlänkande av information

Fram till nu har resonemanget kring gränssnitt mest handlat om olika aspekter av separationen av enheter. En granskning av modellen säger också något om hur kommunikationsflödet skulle organiseras, vilket mer har att göra med hur de olika separerade enheterna skulle länkas samman.

En av de större komponenterna i idén om Intraservice var att den tidigare ordningen med att alla förvaltningar och bolag som nyttjade ADB-kontorets tjänster själva beställde det de ville ha direkt skulle frångås. Denna ordning var ett av de mest centrala problemen som identifierats och var ett av skälen till varför förändringsprocesserna som ledde till den nya organisationen initierades. I den nya modellen skulle istället all kommunikation mellan enheterna och utföraren ske via beställarenheten. Genom denna kanal skulle alla önskemål om vad som skulle köpas och synpunkter på det som levererades samlas och föras vidare. Tanken var att den modell som skisserades i kapitel ett skulle kompletteras med något som benämndes användarforum. I dessa forum skulle representanter för användarna sitta och där skulle krav och önskemål artikuleras som sedan beaktades av systemansvariga och systemägare.

Resultatet av intervjustudien visar emellertid att denna länk, eller kanal, inte var etablerad då studien genomfördes. Användarforumen var inte etablerade, i varje fall var det flera områden som de saknades för. Det fanns också farhågor för

att kommunikationen mellan Intraservice och kunderna skulle komma att fortsätta och att det skulle kunna äventyra modellen.

### Ändrad styrningsfokus

En tillbakablick ger för handen att ADB-kontoret tidigare i mångt och mycket kunde beskrivas som ett IT-bolag som verkade på en marknad. Styrningen av verksamheten från kommunen centralt var begränsad och i den mån det fanns en styrning stärkte den snarare marknadsinriktningen. Verksamheten hade exempelvis ett avkastningskrav. Den styrning som tillämpades och den underliggande logiken som fanns var därmed marknadens eftersom lönsamhet var det kriterium som verksamheten värderades mot. Kunden var ett centralt begrepp för verksamheten som enligt intervjumaterialet var mycket kundfokuserad. Bland annat tillämpades under en period en matrisorganisation som beskrevs som kundfokuserad. Kundbegreppet omfattade både verksamheterna inom Göteborgs Stad, som förvaltningar och bolag, men också externa aktörer som exempelvis andra kommuner.

De empiriska beskrivningarna visar tydligt att de åtgärder som vidtagits och de förändringar som genomförts syftat till att stärka styrningen av verksamheten. Intraservice verksamhet skulle också helt vara inriktad på att serva Göteborg Stads förvaltningar och bolag och inga andra. Den tidigare marknadslogiken har därmed ersatts av en mer traditionell hierarkisk styrning. Med den styrmodell som nu introducerades i form av en beställarutförarmodell var ambitionen därför att stärka och tydliggöra styrningen. Modellen i sig förtjänar också att uppmärksammas eftersom den inrymmer olika styrprinciper och är exempelvis inte endast prestations- eller beteende orienterad.

Idén om att det skulle formuleras tydliga beställningar och att Intraservice endast skall utföra sådant som beställts av beställarenheten var centrala punkter i modellen. Men den styrningsidé som fanns handlade inte enbart om beställning och uppföljning. Istället fanns det en rad olika inslag i styrningen. Beställarutförarmodellen som vanligtvis brukar associeras med prestationsstyrning hade kompletterats med inslag av styrning som var mer direkt och byggde på dialog och mer direkt tillsyn. Bland annat märktes detta genom att IT-direktören var adjungerad vid Nämnden för Intraservice sammanträden. Intervjumaterialet visar att det fanns en oro för att Intraservice med tillhörande nämnd åter skulle bli allt för självständigt. Ytterligare ett uttryck för att det fanns en ambition att minska graden av självständighet var sammansättningen av ledamöter i Nämnden för Intraservice. Valet att tillsätta ledamöter där majoriteten var brukare motiverades klart och tydligt med att det handlade om att skapa en garanti för att verksamheten strävade i rätt riktning. Den problematik som framkom under intervjuerna med att ledamöterna sitter på dubbla stolar framstod därmed som själva poängen med sammansättningen. Genom konstruktionen på organisations- och styrningsnivå garanteras att Intraservice uppfattar det överordnade målet om helhet.

Styrningen konkretiseras också genom en resursfördelningsmodell som bygger på att Intraservice har ett kostnadsansvar. Inga över- eller underskott får föras med och verksamheten får inte bygga upp ett eget kapital. Ytterligare en komponent i styrningen som är mer prestationsorienterad är den tonvikt som lades på

jämförelser genom benchmarking. Detta beskrevs som en viktig del i styrningen och om inte Intraservice kunde leva upp till nivåer som var i nivå med marknaden skulle de inte få fortsätta att bedriva verksamheten.

Arbete pågick under hösten 2006 med att tydliggöra och konkretisera den övergripande styrmodellen. En granskning av gapet mellan vad förändringarna syftade till beträffande styrningen och hur det i praktiken såg ut visar att beträffande många delar hade förändringarna genomförts men vad gäller vissa bitar fanns det saker kvar att arbeta vidare med. Ekonomimodellen var fortfarande inte sjösatt och arbetet pågick med att konkretisera den. Skrivandet av avtalen och tydliggörandet av beställningar var ett annat område med potential att förbättras som pekades ut.

### *Fokus på helhet och formell styrning*

Analysen av den första delstudien visar att modellen för styrning på flera olika sätt ger en tydlig indikation om att det vid tidpunkten fanns en fokus på att stärka den formella styrningen och öka inflytandet över IT-frågor från ett centralt perspektiv. Argumenten utgick från att staden som helhet måste utgöra utgångspunkten för styrningen och organiseringen av den verksamhet som Intraservice inrymde.

Uttryck för den stärkta orienteringen mot helhetssyn och centraliserad styrning går att spåra i en rad olika aspekter av det organisatoriska arrangemanget. Ekonomimodellen som sådan byggde på ett specificerat kostnadsansvar med ett, i varje fall för det före detta ADB-kontorets räkning, minskat ansvar i och med att inget balans- eller resultatansvar förelåg. Även betoningen på att endast uppdrag formulerade av Stadskansliets beställarenhet satte fokus på att Intraservice skulle ha en begränsad initiativrätt. Argumentationen kring tillsättandet av en opolitisk nämnd indikerar också betoningen på ett perspektiv som stärker centraliseringen och helheten. Detta förstärktes av det faktum att IT-direktören var adjungerad under mötena.

Som konstaterades ovan förefaller den starka betoningen på formell styrning, och det som en konsekvens av det minskade utrymmet för egna initiativ inom Intraservice, vara en effekt av det bristande förtroendet som de olika parterna uppvisade för varandra. Som framgår hade den formella styrningen stärkts, om än inte etablerats fullt ut, samtidigt som det fanns tecken på ett ökat förtroende mellan parterna. Något tal om att stärka eller förbättra förtroendet framgår inte av intervjumaterialet. Den formella styrningen tonar fram som en lösning på en situation som upplevts som problematiskt. Benchmarking beskrivs som ett sätt att sätta en yttre gräns för var beställaren är beredd att acceptera i form av kostnader och om den överskrids skall en utkontraktering ske.

### *Sammanfattande reflektion*

Det framgick tydligt ovan att det gick att identifiera flera olika bevekelsegrunder för förändringen. Det handlade om mer valuta för pengarna för dem som nyttjade tjänsterna, ökade styrambitioner från Stadskansliet samt en vilja att skapa transparens och konsolidera IT-verksamheten. Bakgrunden handlade mest om ADB-



kontoret och styrmodellen utformades med IT i bakhuvudet. Men redan innan det första året gått hade en ren tjänsteverksamhet anslutits och flera var på väg in.

Den relativt ambitiösa styrmodellen måste i det närmaste ses som en konsekvens av det misstroende mellan olika parter som frodades då styrmodellen utarbetades och som då studien genomfördes fortfarande fanns kvar. Tecken fanns emellertid på något upptinade relationer.

En slutsats som kan dras av de gjorda iakttagelserna är att beställarutförarmodellen då studien avslutade endast delvis införts. Utförarenheten med tillhörande nämnd hade i stort sett funnit sin form medan beställarenheten arbetade aktivt på att organisera sig och bemanna organisationen. Samtidigt hade kontaktytorna inte etablerats mot vare sig utförarenheten, eller den verksamhet som man agerade beställare för. Ett aktivt arbete pågick emellertid och bland annat började den nya ekonomistyrningsmodellen gälla från och med årsskiftet 2006/2007.

De empiriska beskrivningarna kan också mer övergripande summeras med fokus på vad som uppmärksammades som problem vid tillfället för den första delstudien och före införandet och vilka de huvudsakliga åtgärderna var (tabell 1):

Forcering (uppmärksammade problem)	Inramning (åtgärder)
Fragmenterad systembild Okontrollerade kostnader Bristande säkerhet Misstroende Beroende av kompetens	Kommungemensamma standardiserade system Tydliga enheter Kontrakts/beställarstyrning Kostnadsstyrning Benchmarking Opolitisk nämnd Möjlig konkurrens

## 6. Delstudie två – de två första åren

Ett antal frågor stod i fokus i den delstudie som här presenteras. Hur har utvecklingen sett ut sedan den första delstudien, vilka frågor framstår som mest centrala och hur har arbetet i nämnden utvecklats? Föreliggande visar också att utvecklingen var snabb och att verksamheten bara på de två år som gått sedan ADB-kontoret och GAS slogs samman hade utvecklats på ett sätt som då inte var planerat.

Den mer omfattande belysning som sker av Intraservice nämnd kommer sig av de iakttagelser som gjordes i delstudie ett och där flera problem beskrevs som var kopplade till den roll som nämndledamöterna axlar. Bland annat problematiserades det faktum att vissa nämndledamöterna var kunder till Intraservice, eftersom de var verksamma i förvaltningar som brukade Intraservice tjänster, samtidigt som de i egenskap av nämndledamöter skulle representera verksamheten och arbeta för dess bästa. Ett återkommande begrepp för att beteckna situationen var att ledamöterna satt på "*dubbla stolar*". En annan problematik som lyftes fram var att rollen som nämndledamot blev problematisk på grund av att nämndens uppdrag var för otydligt formulerat.

För att skapa en bild av utvecklingen under de första två åren samt en nulägesbeskrivning har empiriskt material samlats in både genom intervjuer och genom observationer. Målet med datainsamlingen var att generera ett underlag som kunde tjäna som grund för att ge en nyanserad bild. Sammanlagt genomfördes 15 intervjuer varav sex var med nämndledamöter och åtta representerade förvaltningen samt IT-direktören.

### *Observerade möten*

Först redovisas här materialet från observationerna av nämndsammanträdena. Under hösten 2007 genomfördes ett fyra deltagande observationer av både nämndens sammanträden och de så kallade förmöten som föregick sammanträdena. På förmötena deltog endast nämndledamöterna. Sammanlagt observerades nämndens sammanträden vid fyra tillfällen<sup>13</sup>. Mötena hölls ungefär en gång i månaden.

För observatören framstod också mötena som fokuserade och de pågick sällan längre än en timme. Ett övergripande intryck som gavs av nämndsammanträdena var att stämningen var god och tonen ibland skämtsam.

Ordningen som följdes vid sammanträdena var densamma som då politiska organisationer sammanträder. Ordförande fördelade ordet och avslutade punkterna med hjälp av ett klubbslag. Nämndledamöterna satt på bestämda platser och förutom nämndsekreteraren satt endast förvaltningschef samt personalrepresentanter med. Utöver det var även stadskansliets IT-direktör adjungerad. I regel

---

<sup>13</sup> Nämndsammanträdena som observerades hölls under hösten 2007 den 12/9, 31/10, 21/11 samt 12/12.

behandlades cirka sex punkter utöver punkten godkännandet av dagordning. Av dessa återfanns punkten förvaltningschefen rapporterar samt rapport om verksamhetsövergång vid samtliga tillfällen. När en tematisering sker framkommer det att vissa teman återkom på flera möten.

Nedan sker en redogörelse för ett antal episoder som fångar olika aspekter av mötena. De olika episoderna syftar till att ge en nyanserad bild av det som behandlades under sammanträdena.

#### Episod 12/9:

Förvaltningschefen informerar:

Förvaltningschefen tog upp frågan om att underlagen, alltså överenskommelserna beträffande Intraservice uppdrag, var otydliga på vissa punkter. Förvaltningschefen pekade på att kommunikationen till brukarna av Intraservice tjänster brast beträffande hur uppdragen såg ut och menade att detta måste ligga på beställarsidan att sköta den kommunikationen.

En annan oklarhet som förvaltningschefen lyfte fram och som ledde till diskussion var hur projekt och sådant som inte ligger inom ramen för de ordinarie beställningarna skulle hanteras. Här lyftes det fram att det är IT-direktören som skall fatta beslut om sådana aktiviteter och ett exempel på en sådan aktivitet som lyftes fram var det benchmarkingprojekt som nyligen genomförts. I anslutning till detta ställde en nämndledamot frågan om hur användarforumen som skall fånga upp brukarnas önskemål skall utformas och uttryckte en farhåga att detta forum skulle kunna komma att bli kostnadsdrivande om allt för många önskemål tillgodoses. Det vore bättre enligt nämndledamoten om Nämnden för Intraservice fattade sådana beslut istället för IT-direktören. Här påpekade en annan nämndledamot att nämnden ju inte förfogade över resurser och därför inte kunde fatta sådana beslut. Flera nämndeledamöter hakade på och pekade på oklarheter beträffande nämndens roll och ansvar. IT-direktören framhöll att det var viktigt att förstå att alla beslut om nya beställningar måste förankras antingen i nämnderna eller genom att politikerna tilldelar extraresurser. Ordförande sköt in att detta är en oklarhet som måste diskuteras och redas ut. Diskussionen fortsatte sedan bland annat kring hur utvecklingsprojekt skulle finansieras.

#### Episod 12/9:

En rapport presenterades av två konsulter där Intraservice jämförts med andra verksamheter beträffande kostnader för olika tjänster. Det framgick att Intraservice föll väl ut i jämförelserna på de flesta punkter. Frågan lyftes av IT-direktören om siffrorna stämde helt och hållet och om jämförelserna verkligen var korrekta. Representanten för Intraservice som satt med försvarade siffrorna och menade att det handlade om korrekta jämförelser. Detta ledde till en diskussion kring siffrornas tillförlitlighet. Bland annat ifrågasatte även en nämndledamot om siffrorna var rimliga. Konsulterna menade att underlaget inte var tillräckligt för att uttala sig om hur korrekt jämförelsen var och att beträffande några av jämförelsepunkterna föll Intraservice anmärkningsvärt väl ut. Förvaltningschefen försökte avrunda diskussionen med att berätta om hur jämförelsearbetet skulle utvecklas. IT-direktören framhöll att det för beställarsidan var viktigt att få en bättre bild. En

nämndledamot påpekade i sammanhanget att det var viktigt att även kostnaderna för beställarsidan vägdes in.

#### Återkommande episoder:

Ett återkommande tema var den rapportering som skedde kring det som benämndes verksamhetsövergång och syftade på den upphandling som gjordes under hösten av viss verksamhet som arbetade med utveckling av de egenutvecklade systemen. Vid samliga tillfällen som observerades skedde en rapportering kring hur upphandlingsarbetet fortskred. Vid det första tillfället för observation rapporterade förvaltningschefen att processen gick framåt och berättade om den fortsatta tidsplanen. IT-direktören sköt in att de fått in rimliga anbud och att en due dilligence skulle genomföras.

Vid det därpå följande sammanträdet informerade förvaltningschefen om att WM-data hade fått ta över driften av systemen och i samband med att avtalet var klart skulle ett antal av personalen få ett erbjudande om att följa med över till WM-data. Förvaltningschefen pekade också på att WM-data var måna om att personal verkligen följde med.

Vid mötet därefter rapporterade förvaltningschefen att arbetet med verksamhetsövergången fortskred enligt plan. Avtalet var klart och en etableringsperiod om 90 dagar skulle inledas.

Inte vid något av informationstillfällena väckte informationen kring verksamhetsövergången någon större diskussion. Ibland ställdes emellertid några frågor som mer handlade om att få ett förtydligande på olika punkter.

#### Episod 29/10

En diskussion kring budgeten utlöstes när en nämndledamot ställde en fråga om en post som rörde det kontaktcenter som diskuterades i staden. Tanken med kontaktcenter var att det är dit medborgarna skall vända sig om de har ett ärende som innebär att de måste ta kontakt med kommunen. Inget beslut fanns om att ett sådant skulle införas eller att Intraservice skulle sköta det om det infördes. Förvaltningschefen klargjorde läget kring Kontaktcentrum. En nämndledamot framhöll dock att en diskussion måste ske kring vad detta skulle innebära och menade att *"jag säger detta lite av omsorg för förvaltningen eftersom det är ett svårt uppdrag"*. Skillnaden betonades mellan att hantera de interna mötena som Intraservice gjorde i dagsläget och att hantera möten med medborgare å andra förvaltningars vägnar. En annan nämndledamot framhöll att det kan bli problematiskt om uppdraget kommer utan en tydlig beställning.

#### Episod 21/11

En diskussion skedde kring en remiss rörande kontaktcenter. En nämndledamot framhöll att de kanske skulle lägga till att det fanns en risk kopplad till uppdraget. Det var viktigt att tydliggöra detta från början så att om något gick snett skulle inte Intraservice behöva få skulden för det. *"Vi måste mätas mot uppdraget."* En annan nämndledamot ställde frågan om hur Intraservice tänkte hantera kompetensfrågan eftersom det handlade om en helt ny kompetens. Förvaltningschefen svarade att målet var att de skall kunna hantera 80 procent av de inkommande

samtalen och att arbetsmetodikerna och förhållningssättet redan fanns inom organisationen och växeln hade de ju redan. Vad som måste byggas upp var elektroniskt stöd samt kompetens. Diskussionen fortsatte:

Nämndledamot: *Du (förvaltningschefen) ser ingen risk att det är en annan service?*

Förvaltningschef: *Nej, det är samma uppdrag som vi hanterar internt inom staden.*

Nämndledamot: *Jag vill nog betona skillnaden mellan anställd och medborgare.*

Ordföranden: *Men kompetensen måste ju byggas upp oavsett var kontaktcenter placeras. Vi talar ju mycket om Intraservice som IT men den stora biten är ju service som fakturahantering och växel med mera.*

Diskussionen avslutades sedan med att klubba punkten.

### Episod 29/11

En fråga som var återkommande var hur vissa kostnader som inte var kopplade till verkställandet av en beställd tjänst skulle hanteras. Problematiken var kopplad till ekonomistyrningsmodellen där Intraservice endast fick täckning för kostnader kopplade till utförandet av tjänster. Verksamheten kunde därmed inte själva satsa resurser på att bygga upp ny kompetens. Vid ett tillfälle lyfte ordförande frågan om var i modellen incitament för utveckling finns och framhöll att detta diskuteras på presidiet. Efter som modellen endast ersatte det som var beställt kunde förvaltningen inte själva initiera utvecklingsprojekt. Förvaltningschefen svarade att det pågår ett arbete med att ta fram en modell för hur sådana satsningar skulle hanteras. IT-direktören föll in och bekräftade att det pågick ett arbete och att det skulle komma att bli en komplettering av den befintliga modellen och inte en förändring av den.

### Episod 29/11

Förvaltningschefen rapporterade om arbetet som följde som en konsekvens av införandet av det nya PA-systemet. När det nya systemet införts fullt ut skulle det komma att behövas färre löneadministratörer. Utvecklingen hade emellertid inte riktigt fortgått som planerat. Tidigare trodde man att personalminskningarna skulle kunna ske med naturlig avgång och framförallt var personalen inställd på det. Nu skulle emellertid minskningen av personal ske snabbare, vilket skapade oro bland personalen, samtidigt krävde infasningen av det nya systemet att personalen var tvungen att arbeta övertid för att täcka de tillfälliga behoven. Förvaltningschefen framhöll att det är beställaren som bestämmer förutsättningarna. Efter redogörelsen ställdes flera frågor om den uppkomna situationen och hur den hade kunnat uppstå. Flera nämndledamöter efterlyste en förbättrad kommunikation från beställaren och ett tydligare uppdrag.

### Episod 29/11

Förvaltningschefen rapporterade att en ny organisation införts inom Intraservice. Syftet framhölls vara att fler synergier skall kunna tas tillvara. Organisationen uppgavs vara bemannad och klar och en heldag planerades med personalen. Tanken var att alla skulle känna att de var delar av en och samma organisation.

## Episod 12/12

Förvaltningschefen rapporterade att de hade en del svårigheter beträffande planeringen. Ett exempel som lyftes fram var en beställning som gällde tillhandahållandet av IT-strategier. Det var svårt att uppbåda kapaciteten när de inte visste hur länge det skulle finnas ett behov av konsulttjänsterna. Vid denna beskrivning frågade en ledamot vem som lagt beställningen. Förvaltningschefen svarade att det var systemägaren som gjort det. Både nämndledamoten och IT-direktören framhöll att det lät märkligt eftersom detta låg utanför Intraservice uppdrag. Förvaltningschefen framhöll att det var styrgruppen för Servicecenter som tog det beslutet. En nämndledamot menade att *"vi måste bestämma vad som kan beställas"*. Om inte finns risken att utvecklingen går mot ett nytt ADB-kontor. En annan nämndledamot undrade hur detta fungerade i ekonomistyrningsmodellen och att någon borde redan ut frågan och att en ram måste fastställas. Förvaltningschefen höll med om att det skapade en risksituation eftersom de inte kunde sitta med IT-strategier som inte var belagda fullt ut. Detta eftersom de endast fick ersättning för beställda tjänster. Men en lösning skulle kunna vara att de låg på underkapacitet och hyrde in konsulter vid behov. Diskussionen avslutades med att ordförande uppdrog åt förvaltningschefen att utreda frågan till nästa möte.

## Förmötena

Före nämndsammanträdena hölls det förmöten där endast nämndledamöterna deltog. Förmötena kan beskrivas som informella så till vida att inga protokoll fördes. Även dessa möten ledde emellertid ordföranden för nämnden. Förmötena startade en halvtimme innan de ordinarie sammanträdena.

Stämningen på mötena var god och medan ledamöterna anlände diskuterades andra gemensamma beröringspunkter som händelser och skvaller i Göteborgs stad. När mötena väl inleddes gick i regel dagordningens olika punkter igenom. Ibland väckte vissa punkter diskussion medan andra inte gjorde det. Diskussionerna utmynnade ofta i att ett ställningstagande gjordes kring om frågan skulle lyftas på nämndsammanträdet eller ej. Exempelvis kunde en diskussion avslutas med att ordföranden uppmanade personen som pekade på en frågeställning att lyfta frågan på nämndsammanträdet. Ett exempel var en diskussion kring en rapport om risk och krishantering. Några ledamöter framförde kommentarer beträffande hur rapporten var formulerad och efterfrågade konkretiseringar på vissa områden. Den diskussionen avslutades med att de enades om att be förvaltningen förtydliga och fördjupa rapporten på vissa områden.

I viss utsträckning skedde också en informationsöverföring från medlemmarna i presidiet som hade mer kunskap i vissa frågor och en bättre bakgrundsbild. På förmötena kunde därmed de ledamöter som inte var så insatta bli bättre informerade. Detta gällde även de externa ledamöterna som inte arbetade i Göteborgs stad som under förmötena kunde informeras om innebörden i vissa frågor. Ett exempel på det är när diskussionen kring huruvida ett kontaktcenter för staden borde placeras hos Intraservice eller ej. En nämndledamot kunde då få ett förtydligande om vad det innebar, även om innebörden knappast stod helt klart för någon eftersom frågan fortfarande var under utredande.

Den övergripande bilden av förmötena var därmed att förmötena användes som ett forum för att ena nämnden samt tydliggöra vilka ståndpunkter som fanns i olika frågor inför mötet. På det viset bestämdes vad som skulle tas upp och vad som inte skulle tas upp under sammanträdet.

### *Resultatet av intervjustudien*

I detta avsnitt presenteras resultatet av den genomförda intervjustudien. Intervjumaterialet har tematiserats så att först följer en redogörelse för hur de första två åren uppfattades. Därefter fokuseras nämndarbetet och relationen mellan olika delar i organisationen som omfattas av styrmodellen. Avslutningsvis lyfts sedan uppfattningar kring ekonomistyrningsmodellen fram och sist vad respondenterna ansåg ligga framför Intraservice.

#### De första två åren

Beskrivningarna respondenterna gjorde av de första två åren sedan den nya organisationen med tillhörande ny tjänstemannanämnd initierades var likartade. Men sedan gjordes olika värderingar av förloppet och om utvecklingen varit positiv eller negativ även om en övervägande del föreföll vara positivt inställda till det som skett. Det framgår också av beskrivningarna att sammanslagningen av ADB-kontoret och GAS samt tillsättandet av tjänstemannanämnden inte utgjorde slutet på en förändring utan snarare starten på en rad förändringsprocesser. Styrningen hade utvecklats, nya verksamheter tillkommit, gamla hade avvecklats samtidigt som nya system introducerats. En respondent beskrev de första två åren som:

*Det som situationen karakteriserats av är egentligen att det varit ett stort tryck hela tiden. Från två håll egentligen. Dels att fullfölja förändringsarbetet, alltså de principiella styrningsformerna. Samtidigt har ett antal nya stora system rullats in där Intraservice varit mottagare.*

#### Ny verksamhet tillkommer

Vad gäller tillkomsten av ny verksamhet hade det bland annat inneburit att funktioner som tidigare hanterades av respektive förvaltning hade flyttats in till Intraservice där de slagits samman till funktionsinriktade enheter. Detta gällde både IT-teknikerna och löneadministratörerna som tidigare arbetade ute i förvaltningarna. Beträffande löneadministrationen beskrevs processen med att flytta in verksamheten till Intraservice som kantad av problem. Flera av dessa problem uppstod samtidigt som löneadministratörerna samlades inom en enhet och fick flytta från sina tidigare arbetsplatser introducerades ett nytt system som skulle innebära att löneadministratörer skulle bli färre. Tidsplanen hade förändrats och gjort att neddragningarna av personal tidigare lagts vilket skapat oro. En respondent beskrev det som att *"det gick i och för sig enligt målbilden, men tidsplanen kortades"*. IT-teknikernas inflyttning beskrevs som mindre problematisk. Men även där uppstod problem inledningsvis, bland annat på grund av att teknikerna hade varierande kompetens.

En annan verksamhet som tillkommit var växeln. Denna verksamhet hade emellertid till skillnad från löneadministrationen och IT-teknikerna även tidigare utgjort en samlad enhet. Förändrade förutsättningar, bland annat beträffande ekonomi, hade emellertid tillsammans med introduktionen av ett nytt system gjort att en del motsättningar skapats och lett till ett ifrågasättande från personalens sida. En respondent beskrev det på följande sätt:

*Men de ville egentligen inte byta system. Vi var tvungna att förklara att vi arbetar på uppdrag oberoende av vad vi tycker. När det är beslutat genomför vi dem*

Flera av de intervjuade kommenterade utvecklingen med att den inneburit att Intraservice verksamhet gått från att handla till största delen om IT till att mer handla om service i en vidare bemärkelse. Flera av respondenterna menade att det varit viktigt att beakta detta och att vissa av dem som tidigare arbetat inom ADB-kontoret fortfarande kunde tendera att se på verksamheten som en IT-organisation.

### Gammal verksamhet avvecklas

Men samtidigt som ny verksamhet tillkommit hade ett arbete ända sedan introduktionen av Intraservice pågått med att avveckla den egna systemutvecklingen. Först efter ett tag beslutades det emellertid om att denna avveckling skulle ske genom det som kom att kallas verksamhetsövergång. En process hade därför initierats för att handla upp en tjänst som innebar att de egenutvecklade systemen fördes över till en extern leverantör. Som ett led i detta skulle en del av personalen erbjudas att följa med.

När intervjustudien genomfördes hade det nyligen blivit klart att WM-data (sedermera Logica) hade fått uppdraget att ta över de egenutvecklade systemen och de flesta av dem i personalen som erbjudits att gå över till WM-data hade accepterat erbjudandet. Av flera respondenter beskrevs processen som mycket lyckad, inte minst mot bakgrund av att beslutet om att upphöra med systemutveckling lett till farhågor om ett tapp i kompetens som skulle lett till problem att hantera systemen till dess att de rangerats ut:

*Men det har gått över förväntan. Vi hade ju riskscenarier, vi trodde att det skulle gå mycket sämre. Vi trodde att fler skulle sluta och gå för tidigt och att faran var att vi skulle stå utan personal. Det andra var att det kunde bli tvärt om att arbetsuppgifterna lämnade oss för tidigt. Men det har gått väldigt hand i hand.*

Men trots att processen landade på ett sätt som samtliga respondenter beskrev som positivt beskrevs processen fram till upphandlingen som mindre lyckad. Bland annat försenades arbetet på grund av att Intraservice själva inte hade rätt kompetens att hantera upphandlingen och att kompetens på området fick hämtas in utifrån.



## Intern omorganisation

Förutom de beskrivna förändringarna beträffande sammanslagningar och avveckling av verksamhet genomgick förvaltningen andra förändringar under de första två åren. En sak som skedde var att en ny förvaltningschef rekryterades. En respondent pekade på att det var viktigt att tjänsten tillsattes eftersom en ordinarie chef kan driva utvecklingsfrågor på ett annat sätt än en tillförordnad.

Under det andra året efter tillskapandet av Intraservice genomfördes en omorganisation inom verksamheten. Motiv till detta som framfördes var att det saknades en samsyn, att organisationen måste bli bättre på att tillvarata synergier samt att uppnå en förbättrad ledningsfunktion. En respondent beskrev utvecklingen som att verksamheten gått mot en centralisering. Under våren 2007 skedde en organisationsöversyn. Det förslag på ny organisation som det sedan beslutades om innebar bland annat att ledningsgruppen minskades från tolv till sju personer och att nya funktioner som verksamhetscontroller samt personalstrateg introducerades. Utöver det skedde förändringar beträffande de olika verksamhetsområdena och i den nya organisationen fanns det fyra verksamhetschefer.

Introduktionen av den nya organisationen skedde också genom att de olika chefsposterna fick sökas om. Under intervjuerna framhölls det att tillsättandet av chefsposterna ledde till frustration hos vissa. Efter introduktionen av den nya organisationen påbörjades aktiviteter för att skapa en större samsyn inom förvaltningen. Detta tog sig olika uttryck. Verksamhetscheferna samlades på samma våningsplan för att skapa en närmare kontakt mellan de olika verksamhetsdelarna, ett ledningsforum introducerades för att skapa en större samsyn bland enheterna och en kick-off anordnades.

Försök hade också gjorts att skapa en tydlighet i styrningen. Parallellt med organisationsförändringen hade ett arbete med att skapa en målbild för verksamheten pågått och en verksamhetsplan hade utvecklats. Arbetet hade också påbörjats med att bryta ner de övergripande styrdokumenterna i tidplaner med tydliggjorda ansvarsförhållanden.

En faktor som enligt flera respondenter orsakat problem var budgetprocessen. Ett av problemen hade varit att när budgeten för verksamheten skulle arbetas fram var beställningarna inte färdiga och utan beställningar var det svårt att bestämma nivån på verksamheten. När intervjuerna genomfördes pågick emellertid diskussioner kring hur processen skulle förändras. Flera respondenter framhöll att det nog nästa gång skulle lösa sig på ett bättre sätt.

## Övergripande om utvecklingen

Flera av respondenterna framhöll att det varit en positiv utveckling under de två åren. En respondent menade att i och med att Intraservice skapades vände diskussionen som tidigare kring det gamla ADB-kontoret handlat om en eventuell nedläggning. Nu inleddes istället en uppbyggnadsfas av i varje fall delar av verksamheten. Det fanns också respondenter som var negativa och beskrev åren som tunga och utvecklingen som inte alls särskilt positiv. En annan mer övergripande iakttagelse som flera respondenter relaterade till var att trots alla övergripande förändringar så hade Intraservice klarat av att både leverera och utveckla tjänster på ett bra sätt. En respondent uttryckte det som:

*Intraservice har gjort ett enastående jobb. De har fått på sig så mycket jobb, slagits samman och utfasning mitt i detta. Det måste ha varit kaotiskt för dem som arbetar i verksamheten.*

Ett annat övergripande tema som träder fram i intervjumaterialet är att de första åren handlat mycket om att tydliggöra gränssnitt. Flera respondenter pekade på att tid och energi har fått läggas på att skapa ett tydligt gränssnitt gentemot beställarorganisationen. Som ett led i detta hade exempelvis träffar skett där bland andra Nämnden för Intraservice presidium, IT-direktör samt stadsdirektör deltagit i diskussionerna. Dessa träffar hade initierats av Nämnden för Intraservice presidium. Ett nytt gränssnitt lyftes fram gentemot den nya leverantören som vunnit upphandlingen av de egenutvecklade systemen. Flera respondenter menade att en extern part gör att större krav måste ställas på tydlighet.

Flera av respondenterna pekade på att verksamheten nu gick in i en lugnare period och att mer fokus skulle kunna läggas på att utveckla det befintliga. En respondent beskrev det som:

*Nu tycker jag att det känns som om man hittat formen. Förvaltningschefen har hittat sin nya organisation, sina nya chefer och det känns som om det är på plats. Man har jobbat med mål, visioner och värderingar och vet vad man har för uppdrag och upphandlingen är klar... så det är egentligen bara att arbeta på.*

Flera områden lyftes fram som angelägna att förbättra nu när arbetsro infunnits sig som exempelvis utveckla beställningsprocessen, jobba vidare med säkerhetsfrågor, ta hand om nya system och utveckla samarbetet med WM-data.

Några respondenter framhöll att under de två år som gått hade diskussionen kring att konkurrensutsätta Intraservice mattats av något och konkurrens hotet upplevdes inte som lika omedelbart. Andra påpekade emellertid under intervjuerna att tanken om en möjlig konkurrensutsättning fortfarande levde. Flera av de intervjuade som arbetar på Intraservice upplevde också hotet om konkurrensutsättning som reellt och menade att det därför var viktigt att bedriva en kostnads-effektiv verksamhet.

En sak som lyftes fram av flera respondenter var att beställarenheten inte fullt ut etablerat och funnit sina rutiner. Bland annat uppfattades beställningarna vara för olika varandra:

*Det finns fortfarande arbete att göra så att beställningarna skall se mer lika ut. Det kom vi inte i mål med förra året. Att alla systemägare skall ha sina förvaltningsplaner, de skall vara uppbyggda på ett likartat sätt.*

Ytterligare ett område som krävde mer utveckling inom beställarenheten var användarforumen. De flesta beskrevs vara på plats men nu handlade det mycket om att finna formerna för arbete. Det framställdes också som viktigt att se till att de som satt med i forumen representerade övriga användarorganisationer som inte hade den representant i forumen.

## Om nämnduppdraget

Nämndledamöterna som intervjuades ombads reflektera över arbetet i nämnden och hur de upplevde sitt uppdrag. Även om svaren kring nämndens uppdrag varierade något skilde sig inte uppfattningarna åt väsentligt. Vad som däremot skilde sig åt var hur klart och tydligt uppdraget uppfattades. Vissa ansåg att det var väldigt tydligt medan andra var mer osäkra.

Flera beskrev uppdraget som fokuserat på att se till att verkställigheten fungerar och en person beskrev det som att det handlar om att "*drifta de gemensamma administrativa systemen*". En annan respondent framhöll att uppdraget handlar om att "*ställa upp för förvaltningen*" med fokus på det interna. Kopplat till detta framhölls det också att nämnden hade i uppdrag att säkerställa den ekonomiska effektiviteten i verksamheten. En annan funktion beskrevs som att det ligger på nämnden att se till att det finns en tydlighet i relationen mellan beställare och utförare.

Det faktum att IT-direktören är adjungerad kommenterades också under intervjuerna. En respondent framhöll att det är positivt eftersom det ger förbättrad möjlighet till dialog, vilket gör att frågetecken kan rätas ut. En annan respondent menade emellertid att det minskade nämndens självständighet, vilket skulle kunna hämma utvecklingen.

## Arbetet i nämnden

Arbetet i nämnden och nämndmötena beskrevs som positivt och att det fanns en bra dialog. Vissa ledamöter kunde resa kritiska frågor men detta uppfattades snarast som något som gjorde nämnden mer vital. Något som kommenterades var emellertid att aktivitetsnivån och engagemanget bland nämndledamöterna varierade. Vissa var mycket aktiva medan andra var aktiva i mycket mindre utsträckning. En orsak till aktivitetsnivån som lyftes fram var att den kunde vara kopplad till om man som nämndledamot representerade en verksamhet som brukade Intraservice tjänster eller ej. Detta framhölls både av respondenter som representerade verksamheter som nyttjade tjänsterna och av sådana som inte gjorde det. De som själva brukar tjänsterna har mer kunskap om verksamheten och eventuella problem i den och kan därmed lättare bidra till diskussionerna. En respondent som representerade en verksamhet som inte nyttjar verksamheten efterlyste mer introduktion för nya nämndledamöter. På det viset skulle även de med sämre kännedom om Intraservice verksamhet få mer insikt i den. En annan respondent som besökt olika verksamheter inom Intraservice framhöll det som positivt och lärorikt.

De mest aktiva ledamöterna framhölls de båda presidieledamöterna vara. De har en tätare kontakt både med verksamheten och med beställaren. På presidiemötena förs också mer diskussioner kring fler aspekter av verksamheten. Ett exempel på en fråga där presidiet tagit en aktivare roll är budgetprocessen. Tankar fanns emellertid om att övriga ledamöter också skulle bli mer involverade. Presidiet fyller också en funktion beträffande strukturerandet av nämndmötena och sammanträder en vecka innan nämndsammanträdena och då planeras nämndens dagordning. På presidiemötet diskuteras vilka frågor som bör tas upp på mötet och vilka som inte bör tas upp. Presidiemötena kännetecknas mer av dialog och utgör på ett tydligare sätt ett stöd för förvaltningsledningen än nämndmötena

enligt en respondent. En annan funktion som presidiet uppgavs fylla var att fungera som en länk mellan Intraservice och andra enheter inom kommunen. En nämndledamot som inte satt med i presidiet påpekade att det vore bra om det fanns med en punkt på dagordningen där information ges kring vad presidiet haft för sig sedan föregående nämndsammanträde.

Flera respondenter vidrörde nämndledamöternas övriga kopplingar och engagemang. Några pekade på att det kunde vara problematiskt att vissa både var brukare av Intraservice tjänster och samtidigt satt med i styrelsen. Flera respondenter påpekade att över tid hade det blivit färre inlägg som grundande sig i ett missnöje som brukare.

*Det tog ett tag innan vi fann vår roll. Man blev så tydligt företrädare för sin verksamhet. Man skall ju vara mer generell och inte fasta i detaljer. Inte sitta med frågor om varför det tar så lång tid att beställa datorer. Det har blivit bättre tycker jag.*

Men att problematiken fortfarande fanns kvar påpekades under intervjuerna. Det framhölls också att det låg i linje med uppdraget som nämndledamot att värna om saker som effektivitet vilket sammanfaller med brukarnas intresse. En närliggande problematik som berördes under intervjuerna handlade om att vissa nämndledamöter också sitter med i användarforum. Även beträffande den konstellationen framfördes farhågan att olika intressen kunde krocka. Ingen av de intervjuade som både var nämndledamöter och satt med i användarforum bekräftade att det skulle utgöra ett problem.

### Om påverkan

Uppfattningarna om hur mycket nämnden och de enskilda nämndledamöterna faktiskt påverkar varierade mycket mellan de olika ledamöterna, från dem som upplevde att de påverkade mycket till dem som upplevde att de inte påverkade alls.

Vissa framhöll under intervjuerna att de frågor som behandlas inte rör ekonomi, styrning eller verksamhetsinriktning i en sådan utsträckning att det går att tala om någon större grad av påverkan. En respondent pekade på att många av frågorna som diskuterades under sammanträdena handlade om att utröna vem som egentligen hade ansvaret för en viss fråga och att för lite tid lades på andra viktigare frågor. Men motsatsen framhölls också, att nämnden axlat vissa frågor och drivit dem och att resultatet visar att nämnden har en inverkan. Flera pekade på exemplet med avvecklingen av egenutvecklingen av systemen. Trots att tanken om avveckling funnits med sedan start var det nämnden som drivit frågan mest konsekvent och nu hade de nått i land. Ett annat exempel på hur nämnden faktiskt hade påverkat som lyftes fram var att nämnden ställer krav på tydlighet från beställaren. Detta framhölls också av respondenter som inte satt med i nämnden. En respondent menade att nämnden höll hårdare på reglerna om tydliga beställningar än både tjänstemännen i verksamheten och beställaren.

Även på individnivå skilde det sig mycket åt mellan hur de olika nämndledamöterna upplevde att de bidrog och påverkade i nämnden. Vissa tyckte att de

påverkade mycket medan andra upplevde att de inte påverkade alls. Citatet visar hur en respondent upplevde det:

*Men jag känner inte att jag bidrar så mycket. Nämnden känns mest som en formalitet. En styrelse eller nämnd skulle i min värld kunna bestämma mer om riktlinjer. Det känns som om allt är färdigt och förberett.*

### *Olika gränssnitt*

Under intervjuerna ombads respondenterna reflektera över olika gränssnitt. Framförallt handlar det om relationen mellan nämnd och verksamhet, mellan Intraservice och beställare och mellan Intraservice och brukare. Till dessa gränssnitt skall ett nytt läggas i form av Intraservice relation till WM-data som leverantör av de egenutvecklade system som tidigare låg på Intraservice. Under intervjuerna talades det återkommande om att detta nya gränssnitt skulle komma att ställa nya krav på både beställaren och på Intraservice.

### Nämnd-verksamhet

Relationen mellan nämnd och verksamhet beskrevs som god av respondenterna. Både nämndledamöterna och de som intervjuades upplevde dock att utbytet mellan nämnd och verksamhet är litet. Förutom förvaltningschefen och personalrepresentanter är det endast om det är någon dragnings som skall göras som annan personal från förvaltningen deltar i nämndmötena. Under intervjuerna framkom dock ett önskemål om lite fylligare information om verksamheten i nämnden. En tätare kontakt beskrevs mellan presidiet och förvaltningschefen.

Flera intervjuade tjänstemän uttryckte uppfattningen att det var svårt att bedöma hur mycket nämnden påverkade verksamheten och flera menade också att nämnden nog påverkat i liten utsträckning. Däremot uttryckte flera av de intervjuade tjänstemännen att de hade en bild av att nämnden såg positivt på verksamheten och att nämnden tyckte att de gjorde ett bra jobb. En respondent formulerade det på följande sätt:

*Jag upplever att de har en väldigt positiv syn på oss som förvaltning. De ser att vi går framåt och tycker att det vi gör är bra och jag känner att vi har fullt stöd. Jag träffar dem i andra sammanhang och kan känna att de är bra marknadsförare.*

### Intraservice – beställaren

Relationen till beställaren kan brytas ner i relationerna mellan nämnd och beställare och mellan förvaltning och beställare. Flera av nämndledamöterna menade att de inte upplevde att de hade någon relation över huvud taget till beställaren, förutom att IT-direktören är adjungerad till nämndsammanträdena. Beträffande IT-direktörens närvaro rådde det delade meningar om den var positiv eller negativ. En uppfattning som framfördes var att det var mindre bra eftersom det minskar Intraservice självständighet och handlingsutrymme. En motsatt uppfattning uttrycktes emellertid också, att det är bra att IT-direktören sitter med för då kan

oklarheter redas ut efter hand. Det samlade intrycket som intervjumaterialet ger är att relationen till beställaren var god och att den förbättrats över tid.

Några respondenter menade att de hade tätare kontakter med beställaren och de med mest kontakt och samröre med beställaren var presidieledamöterna. Presidieledamöterna hade bland annat träffat IT-direktören och stadsdirektören för diskussioner kring stadens övergripande IT-strategi. Dessa möten skedde bland annat på grund av att nämndledamöterna upplevt en otydlighet i vem nämnden skall föra en dialog med och vem som skall stå för formulerandet av en övergripande IT-strategi för staden.

Vad gäller relationen mellan förvaltningen och beställarenheten ger intervju-materialet en bild av dels att kontakterna mellan tjänstemännen fungerar väl men att den formella sidan av relationen fungerar något mindre väl. De som intervjuades och själva hade en relation till systemansvariga eller god inblick i sådana relationer beskrev dessa som goda. En bidragande faktor som lyftes fram var att beställarenheten rekryterat folk från Intraservice. Däremot påpekade flera att beställarenheten inte kom med tillräckligt konkreta och genomarbetade formella beställningar. En del i det som lyftes fram var att beställarenheten inte utformade beställningarna på ett likartat sett och att beställarenhetens olika delar inte var samspelade. Att uppdragen var specificerade på olika sätt och i olika utsträckning detaljerade var något som skulle kunna bli än mer problematiskt framöver när WM-data kommer in i bilden som extern leverantör.

### Intraservice relation till brukarna

Ett problem som flera av de intervjuade återvände till var att brukarna av Intraservice tjänster inte var insatta i hur Intraservice uppdrag var formulerat. Detta gjorde att brukarna hade orimliga förväntningar på vad som kunde och skulle levereras och tillhandahållas och det i sin tur ledde till besvikelser när de för högt ställda förväntningarna ej infriades. Hade bara brukarna vetat exakt vad som beställts hade mycket kritik kunnat förhindras framhöll flera respondenter. Samtidigt pekade flera respondenter på att det är beställaren som skall kommunicera med brukarna och klargöra vad det är som beställts och inte Intraservice. En respondent menade att kritiken som är en konsekvens av att uppdraget inte är tydliggjort riskerar att smitta av sig på styrmodellen som helhet. Om inte brukarna upplever att verksamheten fungerar kanske krav på en ny styrmodell börjar resas.

Bland de verksamma inom Intraservice som intervjuades var det några som framhöll att relationen till brukarna förändrats efterhand eftersom de nu inte längre kunde utarbeta lösningar som passade den enskilde brukaren. En respondent beskrev det som att verksamheten blivit mer introvert eftersom hänsyn inte skall tas till enskilda brukares önskemål.

Enligt styrmodellen skall brukarna genom så kallade användarforum artikulera de krav som finns. När intervjustudien genomfördes var forumen etablerade och hade påbörjat sitt arbete. Kopplat till det var det några respondenter som framhöll att nu gällde det att vara vaksam så att inte forumen förvandlades till församlingar som formulerar önskelistor som gör att för mycket beställs. Då skulle man vara tillbaka i den situation man velat undvika med hela den initierade förändringen. Några respondenter menade att beställaren hittills varit för svag

och släppt igenom för många önskemål. Men flera av de intervjuade argumenterade för att risken var liten för att man skulle halka tillbaka i gamla hjulspår med många kostnadsdrivande speciallösningar. Nu skulle en gemensam plan fastställas som skulle ligga till grund för de formulerade uppdragen och för att önskemål skulle uppfyllas krävs det att det är många som är intresserade av dem.

### *Ekonomistyrningsmodellen*

Under intervjuerna refererades det ofta till den nya ekonomistyrningsmodellen. Ekonomistyrningsmodellen förefaller vara allmänt accepterad. Ingen av de intervjuade var kritiska gällande det övergripande upplägget på modellen. Däremot kommenterades vissa delar i modellen. En sak som flera respondenter upplevde som problematisk var att modellen inte skapade möjligheter för Intraservice att själva satsa på utvecklingsprojekt som kanske kunde leda till effektiviseringar i framtiden.

*Det är ett dilemma. Om vi skall kunna vara en producerande enhet, så gör vi det utifrån en beställning och för att kunna hålla best practice så måste vi kunna investera i nya saker för att effektivisera. Då stödjer ju inte ekonomimodellen detta. För vi får ju inte generera ett eget kapital.*

Eftersom modellen fullt ut bygger på tanken om kostnadsersättning för beställda uppdrag finns det inga medel att avsätta för sådana utvecklingsprojekt. I dagsläget måste därför varje sådan satsning godkännas och finansieras av beställarenheten. En respondent menade att det är svårt att bemanna upp fullt ut när en beställning av den karaktären kommer och att ett alternativ är att ligga med låg basbemanning och istället köpa in konsulter. Tankar framfördes också om att denna problematik kanske kunde lösas genom att ekonomistyrningsmodellen utvecklades.

Ett annat problem som påpekades var att modellen inte skapar några egentliga incitament som driver utvecklingen mot effektivitet. Eftersom Intraservice hela tiden får full kostnadstäckning för det de gör finns det inga skäl att se över kostnaderna. En respondent kommenterade det som att "det är grymt för dem som skall betala men bra för dem som bedriver verksamheten". Delvis bekräftas bilden av verksamhetsföreträdare som påpekade att hittills hade det flutit in beställningar i en sådan omfattning att de har haft fullt upp med att hantera dem.

Men det lyftes också fram att ekonomimodellens brist på incitament skulle kompenseras genom systematiska jämförelser. Om inte Intraservice var det billigaste alternativet skulle verksamheten istället handlas upp. Flera av respondenterna refererade till den "överflygning" som presenterats där Intraservice jämförs med andra. I den hade Intraservice fallit väl ut. Tilltron till resultatet varierade emellertid mellan respondenterna. Vissa tog resultatet som en intäkt för att verksamheten verkligen var effektiv och bedrevs på ett bra sätt, medan andra starkt ifrågasatte siffrorna. En respondent kommenterade resultatet med att det var anmärkningsvärt med tanke på alla de omstruktureringsprocesser som pågått under senare år.

Något som varit positivt med den nya modellen var emellertid att Intraservice kostnadsbild tydliggjorts eftersom kostnaderna brutits ned på olika aktiviteter. Det fanns därför en god grund att utgå från i det fortsatta effektiviseringsarbetet.

*Vi lade ner mycket tid på att kunna kostnadsföra varje grej. Det har varit ett stort projekt. Jag tror att modellen kommer att fungera jättebra...för Intraservice är det jättebra att ha den kontrollen på kostnaderna. Det är ett hjälpmedel att hitta våra svaga punkter. Det blir inte heller svårt att ta fram siffrorna för benchmarkingen.*

Ett mer konkret problem som flera pekade på var att modellen som den är utformad nu bygger på att avstämningar görs återkommande under året och att pengar betalas tillbaka om verksamheten kostat mindre än beräknat och vice versa. Bilden som förmedlades under intervjuerna var att hittills hade Intraservice hållit sig inom ram och kunnat lämna tillbaka avsatta medel. Ett annat problem som flera respondenter pekade på handlade om hur nycklarna för fördelning av kostnader konstruerats. I vissa fall borde de justeras och flera refererade till fördelningen av kostnader för PC som upplevs som problematisk.

### Fokus på interna processer

Respondenterna ombads reflektera över framtiden och vilka problem, möjligheter och utmaningar som Intraservice står inför. Respondenterna gav varierande svar men en övergripande tematisering av dem är att Intraservice kan konsolideras och vidareutvecklas ytterligare.

Flera respondenter menade att nu hade Intraservice under relativt kort tid genomgått stora förändringar och att det därför var viktigt att fokusera på de interna processerna och konsolidera verksamheten. Olika delar lyftes fram i detta. En del handlar om att skapa en effektiv verksamhet i bemärkelsen att verksamheten håller en låg kostnadsnivå. Fortsatta jämförelser med andra framhölls som en viktig komponent i detta. En mer konkret och aktuell problematik som flera pekade på var att på ett bra sätt hantera personalsituationen inom det personaladministrativa området som påverkats mycket av introduktionen av ett nytt system. Inom exempelvis Servicecenter borde det också gå att effektivisera ytterligare i och med att flera ansluter sig påpekades det under intervjuerna. Fler brukare ger större volymer att slå ut kostnaderna på.

Ett annat område som framhölls som viktigt att arbeta vidare med var att skapa en mindre fragmenterad förvaltning. På kort tid hade flera olika verksamheter förts samman som tidigare bedrivits inom andra organisatoriska enheter men dessa enheter hade inte integrerats i någon större utsträckning. En utmaning framöver är därmed att skapa "en förvaltning", som en respondent uttryckte det.

*Men det är annars en av våra stora utmaningar, att bli en förvaltning. ADB-kontoret lever starkt kvar i väggarna. Vi behöver jobba mycket med Intraservice som förvaltning.*



Kopplat till detta lyftes också vikten fram av att dra nytta av de synergier som finns mellan områdena och det faktum att mycket av tjänsterna bygger på samma förhållningssätt.

### Mer av samma

Flera respondenter menade att väl verksamheten börjat sätta sig och finna sina former kunde det vara dags att se över vilka tjänster eller system som skulle kunna definieras som kommungemensamma och därmed kunna levereras av Intraservice. Flera respondenter menade att här fanns det förmodligen en hel del system som skulle kunna komma ifråga som exempelvis webbrelaterade system samt geografiska informationssystem (GIS). Flera respondenter pekade också på att den samordning som skett av kommungemensamma system faktiskt till stor del begränsats till att beröra stadsdelsförvaltningarna. Men en del samordningsvinster borde också kunna göras om fler fackförvaltningar anslöt sig och att en viss samordning skedde med kommunens bolag.

En annan aspekt av kommungemensamma system som lyfte upp under intervjuerna var att det skulle kunna gå att gå längre i sättet att se på kommungemensamma system. Högre effektivitet skulle kunna uppnås om förvaltningarna inte bara använder ett standardsystem utan att de också i högre utsträckning skapar likartade arbetsprocesser. Ett exempel som lyftes fram var att mer likartade rekryteringsprocesser i samband med ett nytt system skapar högre effektivitet. Ett annat exempel rörde stadsdelarnas olika rutiner för hyresinbetalningar beträffande äldreboenden och där de olika rutinerna skapar olika systemkrav. Om alla gjort lika hade det skapat en högre effektivitet.

För att Intraservice skall kunna ta till sig nya system och tjänster måste kompetensen förbättras. En respondent menade att Intraservice måste utveckla sin "integrationskompetens" för att kunna bli en enhet som effektivt kan leverera nya kommungemensamma tjänster.

*Förvaltningen har gått från att göra allt från ax till limpa. Målsättningen är att förvaltningen skall vara stadens tekniska kopplingspunkt. Rollen nu är att det skall vara där man pluggar in tjänsterna, integrerar dem och distribuerar dem till stadens olika användare.*

Det ifrågasattes emellertid också under intervjun hur en sådan kompetens skulle kunna utvecklas med den nuvarande ekonomistyrningsmodellen. Det framhölls emellertid också att man måste vara öppen för att Intraservice organisation som den ser ut i dagsläget kanske inte är den bästa även i framtiden. Därför måste det finnas en öppenhet för att förändra och utveckla organisationen och styrmodellen allt efter som.

### Nya verksamheter

Men utöver att addera mer verksamhet inom ramen för den befintliga pekades det också på att nya verksamheter skulle kunna tillkomma. Något som flera refererade till var en pågående diskussion kring ett Kontaktcentrum för Göteborgs stad som skulle fungera som en kontaktyta gentemot medborgarna. Då intervju-

erna genomfördes hade emellertid inte beslut fattats om att ett sådant Kontaktcentrum skulle skapas eller var det organisatoriskt skulle planeras. Frågan utredes fortfarande. Flera respondenter menade att detta var en viktig fråga för Intraservice eftersom om det blev Intraservice uppdrag att etablera ett sådant Kontaktcentrum skulle det vara en ny stor verksamhet. Även om det inte hamnade på Intraservice skulle det förmodligen påverka dem eftersom växeln som nyligen förts till Intraservice då förmodligen skulle flyttas samman med Kontaktcentrum.

Det rådde emellertid ingen konsensus bland respondenterna kring att Kontaktcentrum borde hamna hos Intraservice. Några av respondenterna var för tanken och tyckte att Intraservice borde arbeta aktivt för att få Kontaktcentrum, andra var emot idén medan några inte hade någon direkt åsikt i frågan. Bland argumenten för att Intraservice borde ta hand om ett Kontaktcentrum för staden fanns tanken om att Kontaktcentrum bygger på samma underliggande tjänstelogik som den befintliga verksamheten. Det Intraservice redan gör är att leverera gemensamma tjänster på ett professionellt sätt och att bedriva Kontaktcentrum skulle innebära att upparbetad kompetens skulle kunna nyttjas. Det främsta argumentet som lyftes fram emot idén om att Kontaktcentrum skulle hamna hos Intraservice handlade om att detta var en verksamhet som skilde sig mycket från Intraservice befintliga kompetensområde. Två nämndledamöter relaterade till erfarenheter från annan verksamhet och pekade på svårigheten att hantera inkommande frågor som inte rör den egna verksamheten. De som argumenterade för att det är en stor skillnad mellan Intraservice nuvarande verksamhet och ett Kontaktcentrum pekade på att det är en sak att vara intern leverantör och en helt annan att vara kontaktytan mot medborgarna. Utöver kontaktcentra lyftes andra möjliga verksamheter upp. En sådan var exempelvis inköp som skulle kunna centraliseras och läggas inom Intraservice.

Flera av respondenterna som representerade förvaltningen betonade vikten av att framöver arbeta med att verkligen leverera efterfrågade tjänster på ett bra sätt och att det är avgörande att brukarna är nöjda med verksamheten. En viktig del i detta som lyftes fram var att verksamheten som ett led i det måste utveckla en hög kompetensnivå så att de klarar av att leverera tjänsterna på ett fullgott sätt.

## 7. Reflektion över utvecklingen efter två år

Delstudien gjordes för att generera en bild av hur arbetet med att etablera Intra-service med tillhörande övergripande styrmodell fortskred. Utifrån de empiriska beskrivningarna går det att konstatera att medan vissa delar tagit form i enlighet med den idé som från början fanns, var det vissa saker som inte fallit ut som det var tänkt. Andra saker hade inträffat utan att det var tänkt från början, men som ändå passade in i idén om Intraservice. Nedan sker en reflektion över hur utvecklingen gestaltat sig under de första två åren.

Beträffande konstruktionen och etablerandet av de centrala enheterna i modellen: i form av utföraren, nämnden och beställaren framgår det att en del hänt sedan den föregående studien. För Intraservice del handlade det bland annat om att verksamheten utvidgats. Löneadministrationen och IT-teknikerna hade flyttats över till Intraservice som organiserats enligt en funktionsindelningsprincip. Dessutom hade växeln tillkommit. Den utredning och den modell för organisering som först lanserats för ADB-kontorets verksamhet hade därmed kommit att utvidgas till att också omfatta annan verksamhet med en omfattande volym. Detta samtidigt som systemutvecklingsdelen avvecklats, eller i varje fall avtal tecknats om en verksamhetsövergång. Avgörande steg mot en ren drifts/förvaltningsorganisation hade därmed tagits.

Vid den första intervjustudien talades det mindre om Intraservice interna styrning och organisering. En hel del aktiviteter hade emellertid då delstudie två genomfördes initierats för att konsolidera verksamheten. Ny förvaltningschef hade rekryterats, en omorganisation hade skett och flera aktiviteter initierats som syftade till att stärka helheten och sammanhållningen i förvaltningen. Det talades bland annat om att skapa "*en förvaltning*". Omorganisationen skedde bland annat för att vissa synergier mellan de olika verksamhetsområdena som förts sammans skulle kunna exploateras. Aktiviteter pågick också för att stärka styrningen bland annat genom att arbeta fram en gemensam målbild, och sedan bryta ner styrdokument i tidplaner med tydliggjorda ansvar. Drygt två år efter införandet hade därmed ett konsolideringsarbete initierats inom Intraservice och förvaltningen kommit en bit på väg.

Vad gäller beställarenheten pågick ett arbete med att utveckla de interna processerna. Det handlade bland annat om att likrikta formen för beställningarna och skapa en enhetlighet. Det föreföll också finnas en utbredd uppfattning om att beställarenheten inte etablerats i samma utsträckning som Intraservice. Både i delstudie ett och i denna delstudie lyftes bland annat en brist på resurser fram som en anledning till att beställaren inte hunnit formera sig fullt ut.

### *Om nämnden*

Intervjuerna och de gjorda observationerna ger tillsammans ett underlag för en närmare granskning av Nämnden för Intraservice arbete och funktion. Först be-

handlas nämndens uppdrag och kopplat till det vad nämnden fyller för funktion och ägnar sig åt. Därefter granskas nämndledamöternas och andras uppfattning av det arbete som nämnden utför. Avslutningsvis sker en sammanfattande reflektion.

### Nämndledamöterna och nämndmötena

Av den första delrapporten i studien framgår det att flera nämndledamöter upplevde uppdraget som otydligt. Den bild som nu ett år senare tonar fram är att de flesta upplever att de har ett relativt tydligt uppdrag samtidigt som några fortfarande upplevde det som något oklart. Allt eftersom uppdraget tydliggjorts förefaller det också ha snävats in, i varje fall i förhållande till nämndledamöternas initiala förväntningar. Flera respondenter menade att detta förmodligen är rimligt med tanke på att beställaren skall formulera uppdragen och att det därmed ligger på beställaren att avgöra många frågor. Det lämnar ett mindre utrymme åt utförrådets nämnden.

Vad gäller nämndens påverkan på verksamheten varierade det en del från dem som ansåg att nämnden visst påverkar till dem som ansåg att nämnden nog inte påverkar i någon större utsträckning. Detsamma gäller i vilken utsträckning den enskilde nämndledamöten upplever att den påverkar. Vissa upplevde att de påverkar mycket medan andra upplevde att de inte påverkar något överhuvudtaget.

Vad gällde aktivitetsgrad skilde det sig också mellan olika ledamöter. Vissa nämndledamöter och framförallt de i presidiet framstod som mycket aktiva medan andra var aktiva i mindre utsträckning. Om aktivitetsgrad relateras till upplevd påverkan framgår det att de som var mest aktiva också var de som upplevde att de påverkade mest. Det spekulerades under intervjuerna kring varför det skiljer sig åt hur aktiv man är. En förklaring som framkastades var att det hänger samman med hur pass insatt man är i verksamheten, vilket i sin tur beror på om man i andra sammanhang har med Intraservice att göra. De som är verksamma inom stadsdelarna berörs exempelvis mycket mer av Intraservice verksamhet än de som inte är verksamma inom kommunen eller är knutna till ett kommunalt bolag. Det framgår också av det empiriska materialet att de som inte hade god kännedom om verksamheten efterlyste det och vissa konkreta åtgärder lyftes fram. Bland annat kunde nya nämndledamöter introduceras på ett sätt så att de får en bättre uppfattning om verksamheten, de som är mer aktiva i presidiet kunde informera mer kring vad som utspelas mellan nämndmötena och mer fyllig information kring olika aspekter av verksamheten kunde ges vis nämndsammansättningarna.

En mer samlad bild är därför att uppdraget över tid tydliggjorts, men samtidigt begränsats. Trots detta upplevde inte alla respondenter uppdraget som tydligt. Vad gäller den upplevda möjligheten att påverka var spannet stort och ett samband förefaller finnas mellan grad av aktivitet och upplevd möjlighet att påverka: ju mer aktiv och insatt i frågorna desto större känsla av inflytande.

## Nämndens arbete och sätt att fungera

Främst baserat på de observationer som gjordes går det att konstatera att nämnden ägnar sig åt frågor av olika slag. En genomgång av det som diskuteras under nämndmötena och sådant som framkommer i intervjumaterialet visar att frågorna kan delas in i tre olika huvudteman som i sin tur inrymmer underkategorier. Övergripande kan de flesta frågorna sorteras in under rubrikerna *vad* (skall Intraservice göra), *hur* (skall verksamheten bedrivas) och *information* (till ledamöterna kring verksamheten).

*Vad* handlar om positioneringen av verksamheten och kan delas in i underkategorierna gränssnittsfrågor och inriktningsfrågor. Återkommande under de observerade nämndsammanträdena var diskussioner kring vad som egentligen är Intraservice uppdrag och vad som inte är det. Ett exempel på en sådan fråga är vem som skall kommunicera Intraservice uppdrag till brukarna och ett annat exempel är frågan om vem som skall få lägga beställningar. Att nämnden lägger mycket tid på gränsdragningsfrågorna var också något som kommenterades under intervjuerna, ibland som något negativt och mindre meningsfullt. Även beskrivningarna av vad presidiet lägger tid och energi på indikerar att gränsdragningsfrågor även där står på dagordningen. Beträffande inriktningsfrågorna handlar det om vad Intraservice skall ägna sig åt i framtiden och den mest aktuella frågan då studien genomfördes var den om etablerandet av ett Kontaktcentrum i staden och huruvida det skulle ligga hos Intraservice eller ej. Ett annat exempel på en inriktningsfråga som lyftes fram under intervjuerna var den om avvecklingen av egenutvecklingen av system. Avvecklingen av egenutvecklingen beskrevs som en viktig fråga som nämnden axlat och drivit konsekvent. Inriktningsfrågorna var färre till antalet men samtidigt var diskussionen kring Kontaktcentrum en av de livligare under de observerade mötena.

Under rubriken *hur* sorterar de frågor som är kopplade till utförandet av verksamhet och en indelning kan göras i frågor som handlar om effektivitet i en vidare bemärkelse och övriga frågor som rör bedrivandet av verksamhet. Exempel på frågor kopplade till effektivitet som dök upp under nämndsammanträdena är diskussionen kring den överflygning som gjordes där Intraservice jämfördes med andra ur ett kostnadsperspektiv och frågor kopplade till hur kostnader skall kunna hållas nere och beställningar begränsas. För vissa ledamöter förefaller detta ha varit en av de mer angelägna frågorna. Inte minst diskussionen som följde på den jämförelserapport som presenterades på ett nämnsammanträde indikerar intresset för effektivitetsaspekten. Under de sammanträden som observerades iaktogs ett antal övriga frågor kopplade till utförandet av verksamhet. Exempelvis skedde diskussioner kring målformuleringar på miljöområdet och det gavs också uppdrag om förtydliganden beträffande säkerhetsnivåer.

Temat *information* handlar om att nämndledamöterna informeras. Mest handlade det om att de informeras om verksamheten. Bland annat sker detta under den återkommande punkten förvaltningschefen informerar men också genom att exempelvis någon annan ur personalen gör en draging om något. Under observationerna skedde exempelvis en genomgång av säkerhetsarbetet.

Kategoriseringarna av vad nämnden berör för frågor visar att de är av olika karaktär, från strategiska framtidsfrågor till mer detaljerade frågor kring verk-

samhetens utförande. Någon kvantifiering av frågorna låter sig inte göras, varken mot bakgrund av det empiriska materialet eller för att det är särskilt meningsfullt. Det faller sig exempelvis ganska naturligt att större frågor av strategisk framtidskaraktär inte är allt för många till antalet. Något som däremot går att konstatera är att gränssnittsfrågorna förefaller vara frekventa och dyker upp i olika diskussioner.

### *Gränssnitt*

Intervjumaterialet visar att mycket tid och energi fått läggas på att etablera en tydlighet i gränssnittet. En rad aktiviteter hade skett som exempelvis att ha övergripande strategiska möten kring IT-strategi i Göteborgs stad och återkommande diskussioner mellan beställare och utförare. Inte minst observationsmaterialet visar hur frågor om vem som skulle göra vad återkom.

Isärkopplandet av verksamheter tydliggjorde också på olika sätt vikten av att tydliggöra och anpassa kontaktytorna mellan organisationen. Det arbetet innebar också att de interna processerna i respektive enhet var tvungna att beaktas. Detta blev tydligt inte minst i den krock mellan logiker som principen om att vara beställnings- och budgetstyrd introducerade. När Intraservice skulle lägga sin budget var inte beställningarna färdiga, vilket skapade problem. Utan beställningar var det svårt att klargöra det kommande årets ekonomiska läge.

En del i gränssnittet som inte upplevdes som väl fungerande var kontaktytan gentemot brukarna eller användarna av tjänsterna som Intraservice levererade. Även om, till skillnad från när den första delstudien genomfördes, de flesta forumen beskrevs som etablerade hade kommunikationen inte fungerat väl. I tillräckligt stor utsträckning hade inte användarnas åsikter och önskemål samlats upp och i för liten utsträckning hade beställningarna innehåll kommunicerats till användarna. Det senare ledde till en farhåga bland Intraservice personal att det som egentligen handlade om en besvikelse över nivån på en viss beställning skulle förväxlas med Intraservice förmåga att leverera.

En risk som emellertid upplevdes som reell av några av respondenterna var att man åter skulle halka in i gamla hjulspår och att de forum som etablerats skulle komma att beställa för mycket och därmed driva upp kostnaderna för IT. Det rådde emellertid ingen konsensus i frågan. Andra menade att denna risk var nästan obefintlig. De som argumenterade för att det inte skulle bli så pekade på att modellen med användarforum gör att speciallösningar inte kommer att accepteras.

### *Styrning*

Enligt modellen för hur styrningen skulle ske fanns det en hög ambition beträffande den formella styrningen, vilket inte minst bekräftades i den första delstudien. Centrala komponenter var ekonomimodell, benchmarking, kontraktsstyrning kombinerat med direkt tillsyn. Beträffande beställningarna och formaliseringen av uppdragen hade inte rutiner fullt ut etablerats, vilket inte minst skapade frustration bland Intraservice personal.

Om först den formella styrningen betraktas går det att konstatera att den övergripande styrmodellen inte fungerade eller följdes fullt ut. En indikation på det

var att de beställningar som formade de operativa uppdrag som Intraservice hade inte upplevdes som tillfredsställande. Bland annat upplevdes de som för otydliga. En annan dimension av den formella styrningen var ekonomistyrningen som inte heller på alla punkter upplevdes som tillfredsställande. Ett uttryck för det var budgetprocessen som vidrördes ovan.

En annan del av ekonomistyrningen som inte fungerade tillfredsställande var hur uppdrag av mer tillfällig karaktär skulle hanteras. Detta var något som återkommande diskuterades under nämndsammanträdena. En dimension i problematiken med hur tillfälliga aktiviteter skulle ersättas var hur Intraservice skulle kunna satsa på egna utvecklingsprojekt när de inte hade några resurser att förfoga över utöver de som var reserverade för utförandet av uppdrag. En risk som framhölls var att verksamheten på sikt skulle tappa i effektivitet eftersom utvecklingen skulle bli eftersatt.

Trots att det går att peka på flera brister föreföll emellertid den grundläggande modellen för styrningen av verksamheten vara accepterad. Att modellen byggde på tanken om kostnadsersättning upplevdes som positivt. Introduktionen av en kostnadsansvarsmodell hade också fört med sig en bättre kunskap om kostnader för de olika aktiviteterna inom Intraservice, vilket också skapade bättre förutsättningar för intern styrning. De problem som framhölls handlade därför snarast om justeringar av modellen och inte att den skulle ersättas med någon annan.

Om den bild som tonar fram ställs mot situationen beträffande den formella styrningen som beskrevs i delrapport ett framgår det att vissa av de problem som då identifierades har lösts. Den ekonomistyrningsmodell som när hela förändringsarbetet initierades inte var färdigutarbetad har konkretiserats under den tid som förflutit och tagits i bruk, även om det som framgick finns en del frågetecken kvar. En annan komponent i den övergripande modellen som etablerats sedan den första delstudien var användarforumen.

Arbetet med att utveckla styrmodellen för verksamheten pågick alltjämt och flera av de problem som beskrevs uppgavs vara under översyn eller att åtgärder var planerade. Budgetprocessen skulle förändras och en kompletterande modell för styrning av projekt planerades. En irritation över att det tagit för lång tid att etablera styrmodellen uttrycktes dock av flera respondenter och ansvaret för att det tagit för lång tid lades hos beställaren.

Beträffande konkurrensen eller risken för att Intraservice skulle konkurrensutsättas tonade olika bilder fram. Medan vissa framhöll att risken för en konkurrensutsättning var nedtonad, menade andra, bland dem många som arbetade på Intraservice att risken var reell och om Intraservice inte klarade av att leverera enligt kraven skulle en upphandling komma att ske. Benchmarking hade genomförts och framhölls som en indikator på om konkurrensutsättning var nödvändig eller ej. Överlag föll Intraservice väl ut i jämförelsen. Tilltron till resultaten varierade dock. Detta ledde bland annat till diskussioner på nämndmötena om resultatet verkligen gick att lita på. Även under intervjuerna framfördes frågetecken kring detta.

Beträffande förtroende mellan olika parter förefaller situationen mellan nämnd och Intraservice ha gått mot en högre grad av upplevt förtroende. Den skepsis som flera respondenter vittnat om tidigare hade övergått i en mer förtroende full

relation. Inte minst gällde detta de anställda på Intraservice som ökat sitt förtroende för nämndens ledamöter. Relationen mellan dem som arbetade på Intraservice och dem som de hade kontakt med på beställarenheten beskrevs som mycket goda. Enligt en förklaring som även lyftes fram under intervjuerna, kan det bero på att många av dem som återfanns bland personalen på beställarenheten tidigare arbetat på Intraservice. Att beskriva förtroende relationen på ett mer generellt plan och jämföra med situationen vid föregående delstudies genomförande låter sig emellertid inte enkelt göras. Den studie som iakttagelserna bygger på hade inte samma bredd och omfattade endast personer som hade en direkt och återkommande kontakt med den andra parten.

Det framgår också av materialet att den brist på tydlighet som finns i den formella styrmodellen på vissa punkter hanteras genom att frågor och problem som uppstår löses genom diskussioner efterhand. Detta framgick inte minst under observationerna av nämndsammanträdena, där också IT-direktören är adjungerad, när vissa frågor om otydligheter diskuterades.

Den samlade bilden beträffande styrningen som gavs var därmed att situationen präglades av en hög ambition beträffande den formella styrningen men att denna inte motsvarades av en starkt formell styrning i praktiken. Det resonemang som förts i anslutning till den andra delstudien sammanfattas i tabellen nedan (tabell 2):

<b>Forcering (problem)</b>	<b>Inramning (åtgärder)</b>
Fragmenterad förvaltning Brukarnas roll Oklart gränssnitt mellan beställare och utförare Beställarenheten ej färdigetablerad Svag formell styrning	Etablerande av Intraservice intern styrning Organisering av beställarenheten Vidareutveckling av formell styrning (budget/beställningsprocess, m.m.) Träffar om övergripande strategi för IT Etablerande av användarforum



## 8. Delstudie tre - slutstudie

I detta kapitel presenteras resultatet av den tredje och sista intervjustudien. Som framgår nedan hade mycket hänt sedan den första intervjustudien. Vissa problem hade lösts och andra hade uppstått. Nedan har materialet kategoriserats utifrån de teman som framstod som centrala i intervjumaterialet.

En första iakttagelse rör det allmänna läget då studien genomfördes. En fråga som respondenterna fick svara på var hur de upplevde det aktuella läget. Flera menade att man hade kommit in i en lugnare fas efter alla de förändringar som genomförts. Detta framhöll både respondenter som representerade beställarenheten och respondenter som representerade utförarenheten. Mer tid fanns för att fokusera strategiska frågor när inte lika mycket var oklart. Flera menade att just ett mer framåtsyftande strategiskt arbete var det som var viktigt att prioritera. Utöver att läget uppfattades som lugnare fanns det en rad olika områden som upplevdes som både förbättrade och försämrade och som kunde framhållas som goda och dåliga exempel. Detta belyses mer ingående nedan.

### *Intraservice förvaltning*

Intraservice förvaltning har under de tre senaste åren utvecklats på ett positivt sätt. Detta var något som lyftes fram av flera respondenter. Några formulerade det som att de var imponerade över arbetet, inte minst att förvaltningen lyckats utveckla sin struktur och verksamhet under de föränderliga förutsättningar som rått. Något som lyftes fram var det hedersomnämmande Intraservice fått för sitt arbete i och med kvalitetsutmärkelsen i Göteborgs Stad. Det uppfattades som ett kvitto på att de fokuserat på rätt saker och var på rätt väg. Under intervjuerna lyftes dock olika aspekter av Intraservice förvaltningen upp och både saker som upplevdes fungera väl och sådana som upplevdes fungera mindre väl ventilerades.

### Styrningen av Intraservice

En av de saker som utvecklats på ett positivt sätt var förvaltningens interna styrning. En samstämmig bild tonar fram i intervjumaterialet av att den interna styrningen av verksamheten utvecklats och funnit sina former. Flera pekar bland annat på att det fanns en tydlig hierarkisk styrning med formulerade mål och utvecklade rutiner kring uppföljning. En respondent formulerade det på följande vis:

*Alltså det har blivit väldigt mycket tydligare vem som har ansvaret för saker. Och det har också blivit väldigt mycket tydligare att man både får ansvaret men att man också förväntas ta det, som chef och som ledare. Annars så har man inget uppdrag kvar alltså på dom bitarna. Jag upplever också att vi har blivit myck-*

*et, mycket bättre och tydligare i våra beslut och att besluten faktiskt blir genomförda och kommunicerade.*

En viktig del i etablerandet av en god styrning som lyftes fram var att skapa en organisation som möjliggjorde en tydlighet mot beställarenheten med definierade tjänsteansvariga inom Intraservice. För vissa dimensioner av de beställningar som lagts fanns det definierade SLA:er (service level agreements) och dessa följdes upp internt. Beträffande SLA:erna beskrevs arbetet som att det börjat finna sina former under 2008 men att det återstod en del att göra. Bland de verksamma inom Intraservice som intervjuades framfördes också uppfattningen att beställarenheten kunde formulera fler och bättre SLA:er eftersom det hjälper till att tydliggöra uppdraget.

Under det senaste året hade arbetet med att utveckla processtyrningen inom förvaltningen intensifierats och några centrala processer hade identifierats. Två sådana processer som lyftes fram var incidenthantering och kontinuitetshantering. Bägge dessa processer hade identifierats som viktiga för förvaltningen att förbättra eftersom de var centrala för brukarna och beställarenheten. Arbetet med processer beskrevs också som ett exempel på hur man inom förvaltningen börjat arbeta mer över gränserna eftersom vissa processer berör olika verksamhetsområden.

### Horisontellt – synergier

Ett tema som togs upp under intervjuerna rörde samröret och samarbetet mellan olika enheter inom Intraservice. I intervjumaterialet tonar en bild fram av att det mellan vissa av Intraservice verksamhetsområden var svårt att identifiera gemensamma beröringspunkter och att det därför inte blir så mycket samröre mellan de olika enheterna. Verksamheternas olika karaktär ställer olika kompetenskrav, vilket gjort det svårt att identifiera och realisera synergier. Genomförda förändringar som gjort att vissa synergieffekter uppstått genom ett mer effektivt utnyttjande av personalresurserna lyftes dock också fram. Ett exempel på detta som inte handlade om att spara resurser var närstödsteknikerna som nu fått en möjlig karriärväg inom IT.

En vinst som de olika verksamheterna skulle kunna dra nytta av var kopplad till den gemensamma ledningen av förvaltningen. Att verksamheterna samlas i samma organisation möjliggör att overheadkostnaderna kan hållas nere. En respondent menade att ju större volym desto lägre blir overheadandelen av kostnaderna. I det sammanhanget lyftes också stadens diskuterade Kontaktcentrum fram som ytterligare en verksamhet som skulle tillföra volym och sänka overheadkostnadernas andel. Beträffande Kontaktcentrum menade flera av respondenterna att mellan den verksamheten och telefonväxeln fanns det synergier att hämta. Likaså framhölls att det var en risk kopplad till om förvaltningen inte fick uppdraget med att etablera ett Kontaktcentrum eftersom växeln då skulle behöva flyttas till den enhet som fick uppdraget. Det skulle i så fall leda till att overheadkostnaden som andel för kvarvarande verksamhet skulle öka.

## Förvaltningens ekonomi

En samstämmig bild förmedlades av dem som intervjuades och som representerade Intraservice att förvaltningens ekonomiska situation inte upplevdes som problematisk. Ingen av respondenterna framhöll att de oroade sig för förvaltningens ekonomi som helhet eller för den egna delverksamheten. Att klara av uppdraget inom den ekonomiska ramen som följde med beställningarna upplevdes inte heller som problematiskt. En respondent formulerade det på följande vis:

*Den kan ju inte vara det. Det är ju självkostnad. Den blir aldrig ansträngd på det sättet utan har vi en kostnad så skickar vi in den.*

På frågan om kostnadsberäkningarna som beställningarna grundat sig på innehållit för stora marginaler menade emellertid flera av respondenterna att så inte varit fallet. En respondent pekade emellertid på att det fanns en kultur av att klara sin ekonomi, vilket i sig kunde bidra till en rädsla för att göra för snäva kostnadsberäkningar:

*Vi har ju bytt affärsidé. Vi har gått från att vara affärsdrivande utförare, och så hade vi en hierarkisk organisation, och det har alltid varit fult att gå back. Så det har nog suttit i ryggmärgen att inte satsa i underkant. Och vissa personer har kanske velat ha hängslen och livrem.*

Att Intraservice skulle få för mycket resurser eller att kostnadsnivån skulle vara för hög bestreds också. Hänvisningar skedde till att de allra flesta tjänsterna faktiskt föll väl ut i jämförelse med andra. Dessutom, som en respondent påpekade, fanns det ett ständigt kostnadsfokus där avvägningar hela tiden gjordes för att hålla nere kostnaderna. Däremot var det flera som pekade på att efterverkningarna av finanskrisen mycket väl på sikt skulle kunna leda till att de ekonomiska förutsättningarna försämrades. Flera respondenter lyfte också fram Intraservice årsresultat som ett kvitto på att de anpassat verksamheten till de kostnadsramar som satts upp. Dessutom hade Intraservice i vissa fall skickat tillbaka resurser som inte gått åt.

Något som också framhölls av flera respondenter var att beställarenheten inte brukade neka till att skjuta till resurser om så behövdes för att utveckla eller klara en viss verksamhet:

*Jag tror att vi alltid är beredda att diskutera finansieringsfrågorna sedan ... och jag har aldrig mött, visst tycker de ibland att f-n skall det behöva kosta mer, skall vi behöva betala för det och det, men det är aldrig så att någon vägrat att se till förutsättningarna. Så finansieringsfrågan är ändå inte den, jag tror att gör man ett väldigt bra jobb då är man beredd att betala ganska mycket för det.*

Även om resurstilldelningsnivån inte upplevdes som problematisk var det flera som menade att resurstilldelningsprocessen inte fungerat optimalt. Vad som åsyftades var att budgetarbete krävde för lång framförhållning vilket i sin tur ledde

till att förutsättningarna sedan ändrades mycket och att det skapade otydliga förutsättningar.

En aspekt på ekonomin som en respondent lyfte fram var att verksamhetens redovisning i för stor utsträckning var upplagd som den traditionellt är för förvaltningar. Eftersom Intraservice ekonomi är så avhängig på beställningarna hade det varit bättre om redovisningen i större utsträckning utgick från de tjänster som beställts.

### Problem hos Intraservice

I intervjumaterialet tonar ett antal problemområden fram. Ett sådant, som flera respondenter pekade på, var Servicecentrum. Verksamheten som bildats bland annat genom att IT-tekniker som tidigare arbetat ute på förvaltningarna flyttat in till Intraservice var en av de verksamheter som tillkommit sedan sammanslagningen för tre år sedan. En uppfattning som framfördes var att Servicecentrum efter bildandet inte fungerade optimalt och att det märktes extra tydligt i resten av staden eftersom det var en av de kontaktytor som flest kom i kontakt med.

Problemen beskrevs till viss del som övergående i och med att det var en nystartad verksamhet som behöver finna sin form. Bland annat hade vid intervjustudiens genomförande en översyn och förändring av upplägget på arbetet initierats som en konsekvens av utfallet i brukarenkäten. Jämförelser med andra liknande organisationer hade genomförts där idéer till de initierade förändringarna fötts.

Vissa problem framhölls emellertid som svårare att hantera och inte lika övergående till sin karaktär. Bland annat beskrevs personalens kompetens och sammansättning som ett problem. Eftersom verksamhetens personal bestod av personer som tidigare arbetat på förvaltningarna hade inte rekryteringar kunnat göras som strategiskt passat den nya organisationen. Det innebar att det fanns en blandad kompetens och att intresset bland personalen att utvecklas inom området varierade. Servicecentrum hade så att säga fått finna sig i att arbeta med den personal som fanns.

Under intervjuerna framfördes dock också uppfattningen att problemen som fanns och funnits måste ses mot bakgrund av de förutsättningar som funnits och att verksamheten snarare än att betraktas som ett problemområde skulle betraktas som ett område med utvecklingspotential.

### Relationen ledning medarbetare

Ett problem som flera lyfte fram olika vinklingar på var att medan en god relation och styrning etablerats inom ledningen på Intraservice hade inte samma positiva utveckling skett "*längre ner*" i organisationen. Styrningskedjan beskrevs som in-takt hela vägen ner i organisationen men avståndet till ledningen uppfattades bland medarbetarna som för stort. Källan till detta uppgavs vara de medarbetarenkäter som genomförts. En orsak som lyftes fram var att det skett ett medvetet arbete med att utveckla och svetsa samman ledningsgruppen och att det delvis skett på bekostnad av relationen i nästa led neråt i organisationen.

En annan orsak till detta som lyftes fram var att det varit ett stort omställningsarbete som skett inom förvaltningen och framförallt för vissa grupper hade

detta lett till en större oro och osäkerhet. Inte minst gällde det löneadministratörerna där personalgruppen skulle minska kraftigt som en konsekvens av införandet av det nya personalsystemet.

Olika aktiviteter hade initierats för att förbättra situationen beträffande medarbetarna. Träffar och "*inspirationsdagar*" hade anordnats för att öppna en dialog, men också för att öka känslan av samhörighet till den nya gemensamma organisationen.

### Framtiden – hot och möjligheter

En problematik som flera respondenter inom Intraservice lyfte fram var verksamhetens beroende av de beställningar som läggs. Med den övergripande modell för beställning av verksamheten som etablerats fanns inget utrymme för Intraservice att själva påverka inflödet av uppdrag. Detta skapade en känsla av utsatthet och under intervjuerna gjordes också kopplingar till finanskrisen. Än så länge hade beställningarna flutit in men flera respondenter frågade sig vad händer i framtiden om ekonomin blir kärvare och krav reses på att besparingar skall göras inom deras verksamhetsområde.

### Ny verksamhet

Ett antal olika områden som i framtiden skulle kunna utvecklas lyftes fram under intervjuerna. Representanter för Intraservice ansåg också att de tagit väl vara på de erfarenheter som gjorts när annan verksamhet överförts till Intraservice och att det därför fanns en upparbetad kompetens att ta till sig ny verksamhet.

Ett sådant verksamhetsområde som flera av respondenterna pekade på var att Intraservice eventuellt skulle kunna bygga upp en enhet som på ett vidare sätt än dagens lönehantering stödde stadens personalverksamhet. En supportenhet med högre kompetens inom personalområdet skulle kunna byggas upp för att serva övriga förvaltningar i staden.

När det gällde framtiden var det många som lyfte fram Kontaktcentrum som den viktigaste frågan. Flera framhöll att Kontaktcentrum både kunde utgöra ett hot och en möjlighet. Ett hot om Kontaktcentrum organisatoriskt placerades någon annanstans, vilket skulle få negativa konsekvenser för Intraservice. En möjlighet om Kontaktcentrum placerades hos Intraservice som då skulle utvidga sin verksamhet ytterligare och vissa synergier skulle kunna skapas.

Inom Intraservice föreföll det finnas en gemensam övertygelse om att det var lämpligt att Intraservice fick Kontaktcentrum till sig och att det skulle vara bra för verksamheten samt att de var redo att ta emot den. Alla intervjuade var dock inte lika övertygade om att det skulle vara positivt. Flera respondenter betonade de svårigheter och risker som följde med ett sådant uppdrag. Bland annat påpekades det att Kontaktcentrum inte på samma sätt som de övriga tjänsterna som Intraservice levererar är en stödprocess. Istället handlar det om att fungera som en yta mot medborgarna och är därmed en syssla som kommer att hamna mer i fokus. Det framhölls också att rent tekniskt skulle det komma att bli svårt att arbeta upp en relevant kompetens och hålla den vid liv eftersom verksamheten kräver kunskap om så vitt skilda delar i Göteborg. En respondent kommenterade det:

*Ska det hamna eller komma på plats så är ju det en rejäl utmaning att få det att fungera. Och där kommer ju både organisationen och styrelsen ha ett stort ansvar tror jag. Jag vet inte om vi tar lite för lätt på den uppgiften så att säga. Man resonerar: Vi har ju redan telefonväxeln och det är lite samma fast det är ett väldigt enkelt hjälpmedel.*

Men alla möjligheter handlade inte om att Intraservice skulle ta till sig nya verksamheter. En verksamhet inom Intraservice som lyftes fram som möjlig att avveckla var inköpsdelen. Istället för att Intraservice har en avdelning som tar emot beställningar skulle de externa leverantörer som används kunna direktkontakta. En del av den kostnad som är förknippad med att Intraservice sköter inköpen skulle då kunna sparas in. Det framfördes dock också att en inköpsenhet skulle kunna knytas till Intraservice som kunde ta helhetsansvar för stadens inköpsprocesser. Förebilder för det fanns att hämta inom det privata näringslivet.

### Intern utveckling

Ett arbete som inletts och som identifierades som viktigt att framöver utveckla var arbete med att etablera "varumärket" Intraservice. Det beskrevs som ett arbete som syftade till att stärka den interna samhörigheten inom förvaltningen. All personal, oavsett tidigare organisatorisk tillhörighet, skulle känna att de var en del av samma förvaltning. Men det beskrevs också som ett arbete som handlade att utåt i staden ge en gemensam, enhetlig och positiv bild av Intraservice.

En del av varumärkesskapandet som lyftes fram av några respondenter var att arbeta med varumärket så att Intraservice inte längre skulle förknippas med ADB-kontoret. En respondent beskrev det som att de måste "tvätta" bort ADB-kontorsstämpeln. Att detta var en utmaning framhölls och en respondent menade att det kanske inte räckte med aktiva åtgärder utan tiden måste helt enkelt gå. Chefer i Göteborgs Stad som förvaltade den negativa bilden av ADB-kontoret måste sluta och nya istället börja.

Arbetet med att stärka varumärket skedde genom olika aktiviteter. En sådan var att lyfta fram och servera andra aktörer i staden med statistik som bekräftar bilden av Intraservice som en effektiv internleverantör. En annan viktig del som flera pekade på var att förbättra kundkontakten och bemötandet i de tjänster där verksamheten hade direktkontakt med kunder.

Flera pekade på möjligheten att utöka verksamheten genom att fler förvaltningarna och bolag i Göteborgs Stad som inte utnyttjade Intraservice tjänster skulle ansluta sig. Det skulle i så fall kunna bidra till att sänka kostnaden per enhet eftersom gemensamma fasta kostnader skulle kunna slås ut på fler levererade enheter. Ett arbete med att kartlägga vilka som inte nyttjade tjänsterna och vilka som kunde vara potentiella framtida brukare hade också initieras. Steget att aktivt försöka värva fler ansågs inte ligga på Intraservice utan snarare på beställarenheten eller ännu längre upp i den kommunala hierarkin. Anslutningsgraden i staden lyftes också fram som ett potentiellt hot. Om några som nu nyttjade Intraservice tjänster hoppade av skulle kostnaden för dem som var kvar öka, vilket i sin tur kanske skulle leda till fler avhopp:

*Det enda hotet jag känner är volymerna. Vi har en plan men det räcker inte. Vi vet vad vi vill skall hända men alltså det kan vi påverka för lite. Det räcker med att skolan flyttar ut, de har ju betalt lite för mycket egentligen, och när de får en lägre kostnad kommer andra att få en högre.*

### Mer proaktivt Intraservice

En fråga som lyftes av några respondenter var att Intraservice i för liten utsträckning tog egna initiativ till effektiviseringar. En respondent beskrev att detta måste bli nästa steg när organisationen nu är på plats, att Intraservice blir "offensiva" men inte "säljande offensiva". Det senare syftade på risken att Intraservice skulle halka tillbaka i gamla hjulspår och börja sälja in tjänster och på det viset ta initiativ som inte var önskvärda. Detta med att sälja in tjänster uppfattades av flera som minerad mark och bland respondenterna på Intraservice försäkrade flera i olika sammanhang att det absolut inte handlade om att de började agera som en säljande organisation.

Uppfattningen framfördes emellertid också att Intraservice över tid blivit mer initierande vad gäller åtgärder som förbättrar och effektiviserar verksamheten samt att beställarenheten efterhand tydligare artikulera kravet på att Intraservice skall vara mer "proaktiva". En respondent som arbetade inom Intraservice menade att detta tydliggörande varit viktigt. Tidigare hade det varit mer oklart om de överhuvudtaget fick komma med egna initiativ.

Initiativkraften hos Intraservice beskrevs dock inte enbart som låg. Tvärtom, gällande exempelvis etablerandet av den övergripande styrmodellen, framhölls uppfattningen att Intraservice varit drivande. Ett område där Intraservice emellertid beskrevs som mer drivande var beträffande etablerandet av den övergripande styrmodellen. Flera respondenter, som både representerade Intraservice och beställarenheten, var av uppfattningen att Intraservice ända sedan introduktionen av den nya organisationen för tre år sedan varit drivande i förverkligandet av modellen. I sammanhanget framhölls också att beställarenheten å andra sidan varit drivande i för liten utsträckning.

### Nämnden

Flera av intervjupersonerna reflekterade under intervjuerna över situationen i nämnden och hur utvecklingen varit. En återkommande uppfattning var att nämndarbetet börjat finna sin form. De flesta framhöll att nämndmötena och uppdraget som nämndledamot fungerade bra. Ärendena beskrevs som väl förberedda.

En samstämmig bild tonade fram under intervjuerna av att sammanträdena kännetecknas av en positiv och tillåtande stämning. Flera av de intervjuade menade att de tyckte att de kände sig fria att lyfta frågor om de hade några sådana. Men samtidigt påpekade flera att det sällan blev några diskussioner utan att mötena präglades av samstämmighet. Ett uttryck för detta som flera framhöll var att frågor inte går till votering i nämnden som ett resultat av att det finns en samstämmighet bland ledamöterna.

## Frågor

Att nämndmötena inte kringgärdas av någon större dramatik framhölls också av flera av respondenterna som inte deltog på nämndsammanträdena och som menade att de inte märkte av nämnden i någon större utsträckning. Några av de intervjuade tjänstemännen pekade också på att de sällan var kallade till nämnden för att vara föredragande, vilket var vanligare då nämnden var nystartad. Nämndmötena löpte på utan större dramatik:

*Personligen tycker jag nog att det är förhållandevis få frågor (som tas upp). Det är inga jättedramatiska frågor som dyker upp. Här tickar det på rätt bra. Jag tycker att det landat ungefär som jag förväntat mig.*

Några av ledamöterna efterlyste mer information och dragningar under nämndsammanträdena. Den skriftliga information som skickas ut med kallelserna skulle kunna kompletteras med fler muntliga dragningar för att ge nämndledamöterna en fylligare bild av verksamheten. Det framhölls också att detta skulle kunna vara ett sätt att få de ledamöter som inte utöver sitt nämnduppdrag har någon kontakt med Intraservice att bli mer insatta och engagerade. En nämndledamot framhöll också att en del av informationen karaktäriserades av mycket facktermer som kunde vara svårt för en som inte var så insatt i IT-verksamhet att tränga in i.

En respondent menade att nämnden misslyckats med att ta sig an de konkreta styrfrågorna men att det blivit något bättre. Vid diskussionen kring den senaste budgeten hade exempelvis nämndledamöterna blivit mer involverade än tidigare då de mer eller mindre ställts inför en färdig budget. Samtidigt var det ingen av nämndledamöterna som tyckte sig ha haft någon större inverkan på budgeten. En respondent beskrev det som att *"ekonomin har ju ett eget spår."*

Flera påpekade att frågorna som diskuterades blivit mer relevanta än tidigare. Den osäkerhet kring var olika frågor skulle hanteras och vem som ägde vilken fråga hade minskat. Detta var något som tidigare diskuterats mycket enligt flera respondenter men som kommit att diskuteras allt mindre. En förklaring till det som lyftes fram var att beställarenheten kommit att formeras på ett tydligare sätt och funnit sina former. En nämndledamot uttryckte det på följande vis:

*...så tycker jag att stadens beställarorganisation och beslutsföra kopplat till den har kommit igång på ett annat sätt. Det har ju höjt kvaliteten på beställningarna och input till Intraservice och det har ju förändrat dialogen i nämnden också tycker jag.*

Ytterligare en faktor som bidragit till att ändra karaktären på frågorna som nämnden hanterar och som framhölls var att inte bara beställarenheten utan även förvaltningen hade börjat finna sin form. I intervjumaterialet framgår det att antalet frågor som behandlades i nämnden var relativt få. Några respondenter menade att ett tecken på att nämnden inte hade så många frågor att hantera var att mötena tog relativt kort tid.



En utveckling över tid hade också skett mot mindre diskussioner kring detaljfrågor i Intraservice verksamhet som grundande sig på erfarenheter nämndledamöterna hade av verksamheten i form av brukare i sina ordinarie förvaltningar.

### Externa ledamöter, sammansättning och rekrytering

Ett tema i det empiriska materialet rör sammansättningen i nämnden. Några av de intervjuade uppfattade det som att sammansättningen gjorde att olika perspektiv fördes in i nämnden i och med den valda sammansättningen, eller att detta i varje fall varit avsikten:

*Det har ju funnits en vilja en gång i tiden när man startade den här nämnden, om jag kommer ihåg rätt. Dels skulle man kundanpassa verksamheten men att man också skulle knyta ihop stadens organisation på något sätt, med någon blandning av geografi, klokskap och uppdragsrepresentation.*

Flera respondenter kommenterade under intervjuerna det faktum att nämnden förutom dem som är verksamma som tjänstemän i Göteborgs kommun också omfattade två ledamöter som var externa och inte arbetade i kommunen. En uppfattning som framfördes var att det verkade vara svårt för de externa ledamöterna att komma in i arbetet. De hade inte samma kunskap om kommunen och dess verksamhet i allmänhet, och Intraservice verksamhet i synnerhet, som de som verkade i kommunen och kanske också nyttjade Intraservice tjänster. Flera respondenter menade också att hittills hade nämnden inte dragit nytta av att det fanns externa representanter med, i synnerhet som de inte upplevts som särskilt aktiva under mötena. Som en förlängning av det ifrågasattes också själva upplägget med externa ledamöter.

Rent praktiska problem framhölls också kopplat till utnämmandet av ledamöter. Ett sådant var att det inte räcker med att de tjänstemän i kommunen som väljs in är förvaltningschefer, utan de måste dessutom vara bosatta i kommunen. Det minskar antalet potentiella ledamöter. Ett annat problem som framhölls var att det fanns en risk för att vissa av förvaltningscheferna skulle ha svårt att axla uppdraget på grund av att Nämnden för Intraservice sammanträder på tider som krockar med de sammanträden som nämnderna som tjänstemännen själva lyder under har.

Det ifrågasattes och problematiserades också kring om det över huvud taget var nödvändigt med en nämnd som bestod av ledamöter som också var brukare av Intraservice tjänster. En respondent beskrev det som ett "dubbelkommando" eftersom brukarnas intressen både kanaliseras via beställarenheten och via nämnden.

### Opolitisk nämnd eller något annat

Flera av de intervjuade framhöll att det var positivt att nämnden var opolitisk och att inte frågorna kopplade till den service som Intraservice producerar politiseras. Ingen av dem som intervjuades ansåg att det skulle vara bättre med en politisk nämnd.

Några menade att nämnden kanske inte var det mest optimala sättet att styra verksamheten på eftersom nämnden ändå inte styr i så stor utsträckning utan att det mer handlar om "goda råd". Det mesta styrs istället genom de beställningar som artikuleras på Stadskansliets beställarenhet. Istället framhölls en styrelse eller en referensgrupp som ett kanske mer lämpligt sätt att styra verksamheten på. En referensgrupp eller någon annan sådan lösning skulle dessutom vara billigare än en nämnd framhöll en respondent.

Argument lyftes emellertid också fram för att just den opolitiska nämndkonstruktionen hade fördelar som var värda att ta tillvara på. En första sådan fördel som lyftes fram var att nämnden avlastar kommunstyrelsen. All kommunal verksamhet måste lyda under en nämnd och om det inte är någon annan av de kommunala nämnderna verksamheten lyder under så blir det under kommunstyrelsen. Med den nuvarande konstruktionen avlastas kommunstyrelsen och rena driftsfrågor behöver inte hamna på kommunstyrelsens bord. Att bolagisera verksamheten lyftes också fram som en möjlighet under intervjuerna. Men förutom att det eventuellt kunde finnas juridiska problem kopplat till detta alternativ framhölls det också att ett bolag inte skulle fungera i den ekonomimodell som konstruerats. Ett bolag måste vara vinstdrivande medan ekonomimodellen byggde på en kostnadstäckningsmodell.

Det framhölls också att om Intraservice låg under kommunstyrelsen skulle också risken öka för att pengar skulle skjutas till i olika lägen eftersom kommunstyrelsen, till skillnad från Nämnden för Intraservice, "sitter på stadens pengar". Med en nämnd där nämndledamöterna själva har ett intresse av att ha kontroll på ekonomin, samt inte kan skjuta till nya resurser, skulle denna risk minimeras.

### Nämndens ansvar och uppdrag

Flera av respondenterna pekade på att nämndens uppdrag blivit allt snävare och fokuserat kring Intraservice effektivitet. En respondent menade att ansvaret och uppdraget var detsamma som fullmäktige en gång beslutat om när Intraservice bildades och att det handlade om drift av system och tillhandahållande av service på ett kostnadseffektivt sätt. Någon större otydlighet i uppdraget var det ingen av de intervjuade som beskrev.

De viktigaste frågorna menade en respondent var att arbeta vidare med internkontroll och se till att målen i budgeten uppfylls och att nämndledamöterna hålls uppdaterade. Beslut av mer strategisk karaktär fattas av beställaren. Flera av respondenterna uppehöll sig under intervjuerna kring att utrymmet för beslutsfattande var relativt kringskuret på grund av att mycket bestäms genom de av Stadskansliet definierade beställningarna. Den viktigaste uppgiften framöver som flera av respondenterna i nämnden lyfte fram var att säkerställa en effektiv verksamhet.

Men nämndens uppdrag beskrevs inte bara som mer fokuserat utan också som att det skiftat över tid. Inledningsvis hade det varit många operativa frågor som måste hanteras när GAS och ADB-kontoret slogs samman, som exempelvis rekryterandet av en ny förvaltningschef. Med tiden, och i takt med att verksamheten funnit sina former, hade de operativa frågorna blivit färre.

Det var emellertid lite mindre klart vem som utkrävde ansvar av nämnden. En av respondenterna kontrasterade med skillnaden gentemot en vanlig politisk nämnd där nämndledamöterna är ansvariga gentemot sina partier. Någon motsvarighet finns inte för tjänstemannaledamöterna i Nämnden för Intraservice. Fullmäktige som utser ledamöterna uppfattades inte utkräva något ansvar. En annan ledamot framhöll att det är kommunstyrelsen som är den instans som utkräver ansvar.

### Ledamoten: ansvar, roller och uppdrag

Uppfattningen om vad nämndledamöterna representerade i nämnden varierade något och en respondent beskrev det som att det handlade om att representera den egna förvaltningen. En annan menade att det var som representant för stadsdelarna som mandatet gällde. Ytterligare en respondent formulerade det som att ansvaret, förutom att säkerställa en effektiv verksamhet, också handlade om att "vara ett öra" ut mot kollegor i andra förvaltningar.

Flera menade att nämndledamöternas ansvar var att bidra genom att tillföra diskussionen i nämnden något eller komma med idéer. Flera av de intervjuade menade att om man som nämndledamot inte bidrar med något så bör man inte sitta med i nämnden. En respondent resonerade på temat under intervjun:

*Sedan ha ett ansvar att komma med idéer eller komma med input. Kan man göra så eller så. Det har man väl alltid något ansvar men det är ju mer diffust. Om man tillför någonting och man kan säga att känner man att man inte tillför någonting så är det ju tveksam om man ska sitta kvar. Ja än så länge har jag haft några frågor per år tror jag sådär. Men det kan man fundera på, hur länge man ska vara med.*

En respondent lyfte fram relationen mellan ansvar och befogenheter och ställde sig undrande till vilka befogenheter nämnden egentligen hade och att det var svårt att tänka sig att ansvaret sträckte sig längre än befogenheterna.

En problematik som lyftes fram var att det kan vara svårt att få tillräckligt med tid att verkligen hinna med att tränga in i frågorna som möter nämnden. Att vara aktiv som förvaltningschef är krävande nog och det gör att det inte blir tillräckligt med tid över:

*...om jag hade haft någon möjlighet att prioritera om, skulle nog satsa lite mer tid på det för det kräver ganska mycket tid. Eller, om jag uttrycker mig så här, i en full vardag så blir det inte att man sätter den extra tiden som man borde göra egentligen. Det kan jag tycka är en brist eftersom man är så fullt upptagen med sitt arbete så att säga. Men det är ju helt och hållet mitt eget problem så att säga.*

Något som flera respondenter kom in på under intervjuerna var att vissa nämndledamöter hade flera uppdrag i staden och att det lett till att de inte kunnat hålla isär sina roller, att de så att säga satt på dubbla stolar. Här menade flera av respondenterna att det fanns en uppenbar risk för att rollerna skulle krocka och

komma i konflikt med varandra. Flera respondenter menade att problematiken blivit mindre över tid och att en renodling och ett isärhållande av rollerna skedde i större utsträckning. En respondent beskrev det som att de blivit mer strategiska och mindre operativa över tid. Att ha flera roller var emellertid inte något som enbart uppfattades som negativt. De som intervjuades och som innehade flera olika uppdrag var emellertid av uppfattningen att de inte tyckte att det krockade. Tvärtom kunde en helhetsbild bidra positivt i olika sammanhang.

*Men där kan man också hjälpa till och förtydliga, så jag tror inte att det gör så mycket att man sitter på dubbla stolar, bara man försöker ha helhetssynen så att man inte kastar skulden på någon utan att man försöker förklara helheten där.*

Samtidigt framhölls också att nämndledamöterna fortfarande kunde bli bättre på att hålla isär rollerna och framförallt betrakta sig som stadens och inte den egna verksamhetens representant i nämnden. En respondent som inte upplevde situationen beträffande rollerna som problematisk beskrev det på följande sätt:

*Nämndens ledamöter har också utvecklats i sin roll som ledamöter på ett positivt sätt och lämnat sina om man skall säga det, förvaltningschefs och bolagschefsmaner och tagit uppdraget på ett annat sätt än man gjort inledningsvis. Bevakar inga egna revir utan verkligen analyserar och kommer med bra synpunkter.*

Flera av nämndledamöterna pekar också på att de i sin roll som nämndledamöter är "ambassadörer" för verksamheten och i olika sammanhang, exempelvis när de träffar förvaltningschefscollegor, talar för verksamheten. En uppfattning som framfördes var att det under de år som gått skett en svängning från att flera i nämnden varit kritiska till Intraservice till att mer börja betrakta sig som verksamhetens företrädare. Flera respondenter beskrev denna utveckling som positiv, inte minst av några av dem som arbetade inom Intraservice. Men kritik höjdes också som gick ut på att meningen inte var att de skulle sitta i nämnden som företrädare för Intraservice verksamhet utan som representanter för brukarna av de tjänster som producerades.

En respondent menade att de olika rollerna som nämndledamot och förvaltningschef kunde innebära att som nämndledamot lyfte man fram saker som var kritiska mot Intraservice medan hemma i den egna förvaltningen försvarade man istället Intraservice när kritiska röster höjdes:

*Det hindrar ju inte att vissa frågor som jag har tagit upp i nämnden på Intraservice också har varit driva-egen-verksamhets frågor. Inte enskilt för stadsdelsförvaltning. Men att ändå ha synpunkter på alltså hur jobbar man i relation till stadsdelsförvaltningar och deras behov...Men när jag sen kom hem på hemmaplan och man började dividera, alltså med dom andra stadsdelarna runt om. Om priset per faktura eller priset per lönehantering. Så insikten har ju gjort att man ändå kan förklara."*

Under intervjuerna var det också flera som betonade att det var viktigt att inte tappa bort att alla arbetar mot ett gemensamt mål som handlar om kommunens bästa och att modellens krav på gränser och skilda intressen inte får gå ut över vad som är bäst för helheten.

### Relationen till förvaltningen

Både nämndledamöter och de som arbetade inom Intraservice framhöll att relationen mellan nämnd och förvaltning var god och förtroendefull. Flera av dem som intervjuades och som arbetade inom Intraservice framhöll att de upplevde att nämnden verkade för deras förvaltnings bästa. Den faktiska kontakten mellan nämnden och tjänstemännen på Intraservice beskrevs emellertid som begränsad förutom vad gällde förvaltningschefen. Det var endast om någon speciell föredragning skulle göras som nämnden besöktes. En medarbetare hos Intraservice menade att det kanske hade varit bra att få sitta med under nämndsammanträdena som tyst åhörare för att få bättre insyn.

Bland dem som arbetade inom Intraservice och som intervjuades var det flera som uttryckte sig i uppskattande ordalag om nämnden. Bland annat framhölls det att det var bra att de hade brukare i nämnden eftersom brukarna då lär känna deras organisation bättre och kan bli bättre ambassadörer för den.

Under intervjuer med medarbetare på Intraservice ifrågasattes också varför vissa i nämnden som var verksamma i Göteborgs Stad inte utnyttjade deras tjänster fullt ut eller i varje fall inte övervägde deras tjänster i större utsträckning.

### Nämndens styrning och inflytandet över förvaltningen

En uppfattning som framfördes av representanter för nämnden var att nämnden etablerat en god styrning och att de kände sig trygga med situationen. De mål som nämnden beslutat om följs upp och information ges från förvaltningen och förvaltningen är lyhörd gentemot nämnden.

Från förvaltningens sida uttryckte respondenter att styrningen från nämnden inte var särskilt påtaglig och gällde få områden. Vissa mål hade formulerats från nämnden men en medarbetare på Intraservice menade att nämnden kunde varit mer aktiv i sin styrning, formulerat fler mål och mer aktivt identifierat svagheter i verksamheten. Intervjumaterialet visar att vissa frågor följs upp mer ingående och ett sådant exempel som flera refererade till var det pågående omställningsarbete inom löneområdet där neddragningar skulle ske på grund av att ett nytt system införts. Utöver att vissa frågor följs upp kontinuerligt är andra av engångskaraktär där nämnden ber förvaltningen att vid nästa tillfälle redogöra för något. Flera av respondenterna menade att nämnden också utkräver ett ansvar av förvaltningen bland annat genom att lyfta fram saker i rapporter och ifrågasätta.

Bland nämndledamöterna skilde sig uppfattningarna åt beträffande styrningen. Några sade sig var nöjda med hur styrningen gick till och framhöll att nämnden hade god kontroll över verksamheten. En respondent refererade också till ett besök som gjorts av revisionen som slagit fast att de etablerat goda rutiner och tog det som intäkt för att de lyckats skapa en god styrning. Flera menade att nämnden i mindre utsträckning fokuserade på detaljfrågor och att nämnden istället blivit

mer strategisk i sin styrning. En respondent formulerade det som att nämnden fokuserar på "vad-frågor" och inriktningsbeslut.

Det faktiska inflytandet som nämndledamöterna upplevde sig ha över Intra-service varierade. Några menade att de inte påverkat i någon större utsträckning och bland dem fanns det några som inte känt något behov av att påverka. En anledning till det som framhölls var att förslagen till beslut som presidiet arbetat fram oftast var väl genomarbetade och att det därmed inte fanns någon större anledning att driva en annan linje. Däremot var det ingen av nämndledamöterna som pekade på att det var något som hindrade dem från att lyfta en fråga om det skulle kännas angeläget. Några nämndledamöter pekade också på konkreta exempel där de tyckte att de haft ett inflytande.

### Opolitisk nämnd särart

Ett återkommande tema under intervjuerna var skillnaden mellan en politisk nämnd och en tjänstemannanämnd. Flera av de intervjuade hade i olika roller och i varierande utsträckning kommit i kontakt med politiska nämnder. En skillnad som framhölls av personer med erfarenhet från politiska nämnder var att en nämnd bestående av politiker kunde vara mer konfliktorienterad:

*Det har ju aldrig inträffat att vi haft någon votering eller något sådant. Man har kunnat resonera sig fram till det bästa. Även om man kanske tyckt att kanske kunde man komma ner lite bättre i priser, så kan man alltid resonera sig fram till ett ställningstagande som gör att vi kan arbeta oss fram till en bättre utveckling, utan att fastna i att den ena tycker så och den andra så, att det blir någon form av ja och nej-förhållande. Jag tror att det blir mindre konfliktfyllt för förvaltningen, men inte desto mindre utmanande.*

Respondenterna som lyfte fram detta framhöll det som positivt att Nämnden för Intraservice inte var så konfliktorienterad och menade att i regel kunde ledamöterna resonera sig fram till en gemensam hållning. De olika kompetenser och åsikter som fanns underordnades istället en gemensam målbild.

En annan skillnad som lyftes fram av en respondent var att tjänstemännen på Intraservice nog utgick från att nämndledamöterna hade större kunskap om verksamheten än politiker. Därför ställdes högre krav på tjänstemännen i tjänstemannanämnden än det förmodligen gjordes i politiska nämnder.

Några respondenter pekade på att de uppfattade uppdraget som tydligare än för andra nämnder. En faktor som ansågs bidra till det var att tjänstemannanämnden drevs av ett egenintresse på ett annat sätt än politiker. Detta eftersom de själva nyttjar tjänsterna och därmed har ett intresse av att verksamheten bedrivs effektivt. En respondent var av uppfattningen att detta leder till ett tydliggörande av nämndens uppdrag och att det blir mer entydigt än vad det är för en politisk nämnd. En annan faktor som bidrog till att tydliggöra uppdraget som framhölls var att Stadskansliet format uppdraget och som en respondent uttryckte det "lagt den strategiska plattformen". En respondent menade dock att det fanns en annan aspekt av det opolitiska uppdraget som gör det friare än ett politiskt uppdrag. I

egenskap av tjänstemän kan du tycka vad du vill eftersom det inte finns någon partipiska.

En otydlighet som framkommer i en tjänstemannanämnd är att det saknas ett befintligt nätverk för ledamöterna att vända sig till och diskutera frågor rörande olika aspekter av uppdraget. Flera respondenter pekade exempelvis på att för ett politiskt parti finns det en naturlig länk till den egna partigruppen eller andra politiska församlingar. Frågor rörande uppdraget kan diskuteras med partigruppen. För tjänstemännen finns inte samma motsvarighet och en respondent pekade på att det är Stadskansliet som är den rimligaste samtalsparten.

En annan sak som lyftes fram var att en beställarrepresentant i form av IT-direktören var adjungerad på sammanträdena. Om detta var bra eller dåligt varierade åsikterna kring. Några menade att det var som det var, det var beslutat på det viset och att det kanske var bra under etableringsfasen. Andra menade att det inte var bra eftersom det lämnade mindre utrymme åt nämnden att själv driva frågor.

### *Beställarenheten*

Beställarenheten hade enligt flera respondenter börjat finna sin form. Centrala delar inom beställarenheten är beslutsforum och systemansvarsforum och dessa hade nu inom de flesta områden börjat fungera enligt intentionen i modellen, även om det varierade hur långt de kommit i arbetet med att utveckla rutiner kring olika aspekter i beställningsprocessen. En respondent beskrev det som att beställarorganisationen nu i det stora hela var på plats och att arbetet framöver mest handlar om att förfina och utveckla olika delar. Förutom att olika forum etablerats hade även olika processer som planeringsprocesser, benchmarking och kvalitetsarbetet kommit igång och börjat fungera bättre. Flera respondenter, inte minst representanter för Intraservice, menade emellertid att denna process med att etablera beställarorganisationen tagit för lång tid. Det framhölls också av flera respondenter att alla ännu inte riktigt funnit sina roller och att ett arbete med att förtydliga rollerna fortgick. Trots att verksamheten började finna sina former pekades ändå en rad områden ut som viktiga att arbeta vidare med.

### Systemansvar och brukarforum

Inom beställarenheten hade beslutsforum skapats som fattade beslut i olika frågor och knutna till dessa fanns systemansvarsforum. Flera av de intervjuade menade att både beslutsforum och systemansvarsforum fungerade väl. Frågor bereddes i systemansvarsforumen och sedan tog beslutsforumen besluten. Vid mindre frågor fattade systemansvariga ibland själva besluten. Arbetssätten inom de olika forumen, och relationen mellan de olika beslutsforumen och respektive systemansvarsforum, varierade dock.

Ett problem som lyftes fram var emellertid att systemansvarsforumen i för stor utsträckning bestod av "tekniker" och IT-strateger, vilket ledde till ett för teknikorienterat fokus och att det producerades "önskelistor". Sammansättningen borde ses över, var en uppfattning som uttrycktes, vilket skulle bidra till en bättre helhetssyn.

Ytterligare en sak som diskuterades under intervjuerna beträffande beställarenheten och de systemansvariga var att man måste bli bättre på att renodla sina roller och ta uppdragen mer på allvar. För många sysslade med för mycket och det framhölls vara viktigt att exempelvis systemansvariga lade mer tid på den uppgiften och inte engagerades i andra projekt. Ett annat problem som framhölls var att beställarenheten överlag var för tunt bemannad. Personalresurserna räckte inte till för att hantera alla frågor. Några jämförde med andra kommuner där betydligt mer resurser satsades på motsvarande funktioner. Bland annat arbetet med uppföljning framhölls bli lidande på grund av detta.

Brukarna och användarna av tjänsternas roll i modellen var ett område som många beskrev som problematiskt. En del i detta vara att användarna av tjänsterna i större utsträckning måste förstå modellens upplägg och innehåll. En problematik var att modellen för många brukare beskrevs som för svårbegriplig. Många begrep helt enkelt inte hur den fungerade. En respondent menade att vid träffar med brukare var det vanligt att modellen måste förklaras och att det framstod som komplex.

Enligt modellen skulle brukarna av Intraservice tjänster representeras i så kallade brukar- eller användarforum. Dessa kallades emellertid för lite olika saker inom olika områden. Inom personalområdet hade man exempelvis valt att kalla dem för brukarråd. Tanken inom personalområdet var att fyra brukarråd skulle etableras som riktade in sig på olika delar av personalverksamheten. Det varierade dock mellan olika områden inom beställarenheten hur väl etablerade brukarforumen var och om de överhuvudtaget var införda.

### Från system till process

Något som flera vidrörde var hur beställarenheten skulle arbeta i beställningsprocessen framöver. Flera menade att det funnits ett för stort fokus på system och ett för litet fokus på arbetsprocesser. I det sammanhanget framfördes också uppfattningen att detta var en naturlig väg att gå, att först fokusera på systemen och samla ihop den delen, innan man gick vidare och började tala om processer. För att kunna arbeta mer fokuserat på arbetsprocesser och mer betrakta systemen som rena stödverktyg krävdes det att det fanns ordnade rutiner på systemsidan. En renare fokusering på processer istället för på system skulle också kunna tydliggöra rågången mellan Intraservice och beställaren och minska behovet av dubbla kompetenser.

Med ett processinriktat arbetssätt skulle beställaren endast fokusera på vad som skulle levereras och inte på hur detta skulle göras, något som enligt flera respondenter hittills hamnat för mycket i centrum. En respondent beskrev det som att beställarenheten borde bli mer strategisk och mindre operativ. Men det framhölls också att detta skulle möjliggöras i större utsträckning när fler problem med organisationen lösts och implementeringen av modellen skett fullt ut. Tid skulle i större utsträckning frigöras som kunde läggas på en strategisk diskussion.

Som ett led i att försöka föra systemfrågorna närmare verksamhetsfrågorna hade beslut fattats om att systemansvariga organisatoriskt skulle tillhöra linjeorganisationen, det vill säga tillhöra verksamhetsområdena och inte IT-enheten. Tidigare hade detta varierat och vissa hade suttit på beställarenheten medan



andra suttit i linjeorganisationen. Flera menade att detta skulle innebära att systemfrågorna "fick mer näring" från verksamheten. Att genomföra en sådan förändring menade en respondent var möjligt nu när beställarenheten börjat hitta rätt i rutinerna kring beställningarna. Risker med att flytta systemansvariga till linjeorganisationen framhölls emellertid också. Risken var att samtidigt som verksamhetsfokus skulle stärkas skulle kompetensen som var kopplad till systemsidan försvagas.

Personalområdet (HR) var ett återkommande exempel när intervjuerna kom att handla om att svänga om från systemfokus till processfokus. Detta eftersom de ansågs ha varit först ut i staden med att börja arbeta med ett sådant upplägg mer konsekvent. Vad som uppfattades som centralt och nydanande i deras arbete var att de arbetat med att inte bara betrakta system som en lösning som skulle vara lika för alla, utan också att arbetssätten i olika personalrelaterade processer skulle vara lika i alla förvaltningar. Först om så skedde skulle det verkligen gå att få ett optimalt utnyttjande av de gemensamma systemen och tjänsterna. Problemet som varit innan man börjat arbeta på detta sätt vara att det, som en respondent uttryckte det, funnits lika många arbetssätt och rutiner som det funnits förvaltningar. När ett nytt system skulle upphandlas började man resonera kring arbetssättet:

*...sa man att om vi skall köpa ett gemensamt system som vi handlar upp på marknaden då måste vi först hitta ett gemensamt arbetssätt internt innan vi inför ett system. Det började med det. Vad är det för frågeställningar som är gemensamma. Och då kom ju rekrytering, kompetensutveckling, lönebildning, rehab, då kom den typen av tunga processer upp. Sedan har vi haft processgrupper och personalchefer som varit inne i varenda fråga*

Även om personalrådets arbete lyftes fram som ett gott exempel var det flera som pekade på att det kanske inte skulle gå lika bra att skapa enhetliga processer inom alla områden. Det faktum att det gått bra inom personalområdet beskrevs bland annat bero på att det handlade om en stödprocess och inte "kärnverksamhet". Hade det istället handlat om arbetssätt kopplade till välfärdssystemet hade det kanske inte gått lika enkelt.

Även om personalområdet lyftes fram som ett lyckat exempel där systemanpassningen så att säga underkastats krav som artikuleras i och med identifierandet av gemensamma arbetsprocesser lyftes också en motsatt kraft fram. Introduktion av vissa IT-lösningar krävde att arbetssätten standardiserades. I och med att fler tjänster och mer service skulle ske via Internet hade det framstått som allt viktigare att skapa gemensamma processer. Detta eftersom e-tjänsterna krävde en gemensam plattform. Från att tidigare ha haft en uppsjö av webbplatser i kommunen hade det nu konsoliderats och detta bland annat för att bana väg för nya e-tjänster. Dessutom kunde samverka med andra myndigheter och externa samarbetsorganisationer ställa krav på att det fanns en gemensam plattform och ett gemensamt arbetssätt. Ett sådant exempel som lyftes fram var samarbete med Västra Götalandsregionen.

En fokusering på processer i modellen skulle också kunna få konsekvenser för hur kompetensen fördelades i organisationen. Några respondenter menade ex-

empelvis att de på beställarenheten som hade sitt kunnande inom systemområdet skulle kunna flyttas till Intraservice. Beställarenheten kunde sedan istället fokusera på att specificera krav på systemen utifrån sitt verksamhetsperspektiv. En respondent på Intraservice resonerade på följande vis:

*Sedan kan jag tycka att beställardelen, men i min värld är det de som är tekniska experter, de kunde ändå lika gärna suttit hos Intraservice eftersom de ändå alltid frågar oss. Det blir en fånig grej det är ingen vits med det vad du gör är ju att dubbla, det blir ju ineffektivt. Vi kunde vara bollplanket mot dem som äger processerna och ha en dialog kring lösningarna. Det hade varit en renare och förmodligen effektivare modell. Men processägare definitivt som det första.*

### *Styrmodell, ekonomimodellen och benchmarking*

Den övergripande styrmodellen hade nu börjat sätta sig enligt flera respondenter. Det fanns brister men flera av de intervjuade påpekade att det var viktigt att hålla fast vid den nuvarande modellen som upplevdes som tillräckligt bra och sedan ägna de närmaste åren åt att justera mindre saker. En viktig del i detta skulle också vara att förbättra kommunikationen kring modellen. Flera pekade på att modellen som ofta framhölls som enkel och transparent i själva verket av många uppfattades som väldigt komplex. En respondent menade att boxen var svår att förstå sig på och att den innehöll för många "boxar och pilar".

Vad gällde kommunikationen kring de kommungemensamma systemen framhölls det också att det var viktigt att nå ut med budskapet att kostnaderna faktiskt också förde med sig en verksamhetsnytta som var större än kostnaderna. Flera av de intervjuade upplevde att det fanns ett för stort fokus på kostnadssidan och att det talades för lite om den nytta som en extra satsning på exempelvis ett nytt system fört med sig. En respondent beskrev det på följande sätt:

*Den andra konsekvensen är att vi måste flytta oss från ett strikt kostnadsfokus till en verkansfokus, att vi låser oss väldigt mycket vid att kostnaderna skall bli lägre. Vi måste kunna redovisa, vad som är kostnad för tjänsten, kostnad för volymökning och vad består totalkostnaden av och varför ökar den. Är det innehållet eller kvaliteten i tjänsten. Man har kommit med hela kostnadsmassan, har den ökat med 11 procent tror man att kostnaden ökat med 11 procent. Det behöver vi kunna visa. Jag skulle vilja hitta ett utväxlingsmått.*

### **Konkurrens och utkontraktering**

Ett framtida scenario skulle kunna vara att delar eller hela Intraservice verksamhet handlas upp av en extern aktör. Överlag var uppfattningen att det var mindre tal om konkurrensutsättning och utkontraktering nu jämfört med för några år sedan. Flera menade att frågan mer eller mindre lagts på Intraservice i väntan på att de kommungemensamma tjänsterna skulle konsolideras. Bland de respondenter som intervjuades inom Intraservice framhölls emellertid vikten av att lyckas bedriva en kostnadseffektiv verksamhet som står sig i jämförelser eftersom annars hade verksamheten inget existensberättigande.

Samtidigt betonade flera respondenter att potentiella svårigheter och problem vid utkontraktering måste beaktas. En sak som lyftes fram var att om verksamhet läggs ut på en extern leverantör innebär det att en viss smidighet som fanns i den rådande situationen skulle försvinna. Med en intern leverantör finns det alltid ett förhandlingsutrymme. De avtal som görs upp måste inte hållas och förändras förutsättningarna kan avtalen revideras. Med en extern leverantör gäller avtalet under hela perioden och inga ändringar kan göras.

### Ekonomimodellen

Den övergripande styrmodellen för de kommundemensamma tjänsterna och systemen omfattade också införandet av en ny ekonomimodell. Modellen hade tagit tid att implementera och bland annat hade budgetprocessen reviderats. När intervjustudien genomfördes upplevdes dock modellen som implementerad. Den byggde på kostnadsansvar och att de kostnader som de artikulerade beställningarna genererade fördelades ut på dem som brukade tjänsterna. Varje kostnad som fördelades ut var också knuten till olika kostnadsställen.

Introduktionen av den nya modellen hade emellertid inte gått helt friktionsfritt. Förutom att den introducerats efter det att den övergripande modellen införts hade problem tillstått. Processen med att artikulera beställningar och koppla kostnader till dem skulle synkroniseras med övriga budgetprocesser i kommunen samt Intraservice egen budgetprocess, vilket skapade tidsmässiga problem.

Det fanns en uppslutning kring grundprinciperna i ekonomimodellen. Framförallt bland dem som arbetade inom beställarenheten. En fördel med kostnadsfördelningsmodellen framhölls vara att den står i samklang med den övergripande filosofin i Göteborgs Stad. En stor andel av resurserna skall fördelas ut till verksamheterna i kommunen som sedan själva får resa krav på vad för stöd de behöver, prioritera och sedan betala för det. Ett alternativ till att fördela ut pengarna hade annars varit att finansiera Intraservice med centrala medel, men det hade då stämt mindre väl överens med hur den övergripande principen för resursfördelning i staden ser ut:

*Och den styrfilosofi som kommunstyrelsen har sagt det är ju att alla kostnaderna ska ligga ute i verksamheten. Dom ska få vara med och prioritera och bestämma. Därför gör vi som så, istället för att hålla pengar centralt till centrala projekt så skickar vi ut alla pengar ur organisationen. Så får man där snacka sig samman och betala även detta. Därför det ska inte vara nåt centralt drivet IT-projekt som någon annan betalar.*

### Transparens

En fördel med modellen som beskrevs var att den var transparent och att alla kostnader synliggjordes. Men alla respondenter höll inte med om denna transparens. Några framhöll att modellen av många uppfattades som komplex och svårgräpbar. Inte minst var detta en uppfattning som tillskrevs dem som brukade tjänsterna.

En effekt av att alla kostnader skall specificeras beskrevs som att det gör att fokus hamnar på kostnader för den enskilda tjänsten. Det fanns och skulle inte en-

ligt modellen finnas något utrymme för att skjuta över kostnader för en tjänst eller ett system på ett annat. Detta beskrevs som positivt och något som säkerställde att det inte pågick några aktiviteter på Intraservice som inte omfattades av en beställning. Dessutom framhölls det att den långtgående specificeringen av kostnader skulle föra med sig att det blev lättare att jämföra med alternativa producenter för att på det viset utröna om Intraservice var det billigaste alternativet.

### Fördelningsnycklar

Något som vidrördes av flera var de fördelningsnycklar med vilka kostnaderna fördelades ut till förvaltningarna. Vissa av nycklarna upplevdes som väl fungerande och att de avspeglade det faktiska utnyttjandet av tjänsten medan andra nycklar var mindre bra eller för "*trubbiga*". En fördelningsnyckel som flera återkom till var att fördelningen av vissa kostnader skedde kopplat till antalet PC som nyttjades. En förvaltning med många PC betalade därmed en större summa än de med få oavsett hur dessa datorer användes. Dessutom framhölls sambandet mellan kostnadsmassan och det totala antalet använda PC inte samvariera i tillräckligt stor utsträckning för att motivera att kostnaden knöts till antalet PC.

Flera menade att detta lett till försök att kringgå systemet genom införskaffande av Mac-datorer istället för PC. Det beskrevs i sin tur som en olycklig utveckling eftersom dels skulle då färre brukare betala mer eftersom antalet PC totalt sjönk, dels skulle det uppstå extrakostnader eftersom den standardisering och de synergier som uppnås om alla använder PC minskar. Alternativ till att belasta varje PC användare som lyftes fram var att fördela per invånare eller något annat.

### Eget kapital

Det faktum att Intraservice inte har ett eget kapital utan utgör en kostnadsenhet vidrördes av flera. Vissa av respondenterna menade att det kunde gynna ett utvecklingsarbete om ett eget kapital kunde byggas upp. Detta framhölls dock inte av någon som något större problem och uppslutningen kring idén om kostnadsansvar var stor. De problem och farhågor som inledningsvis lyfts fram kring slopandet av balansräkningsansvar hade enligt flera respondenter kommit på skam. Uppfattningen uttrycktes också av flera verksamma inom Intraservice att kostnadsansvaret som det utformats gav enkla och tydliga förutsättningar. En respondent menade dock att om verksamheterna kunnat bygga upp ett visst eget kapital hade det varit enklare och smidigare att bedriva ett internt utvecklingsarbete. En av anledningarna till att det upplevdes som oproblemiskt att inte ha ett eget kapital framhölls vara att om resurser behövdes för att satsa på exempelvis ett utvecklingsprojekt brukade det gå att äska pengar för det.

Flera pekade på att det är en styrka i modellen att de pengar som inte går åt skall återbetalas. Det gör att det inte skapas några incitament hos utföraren att tillskansa sig mer resurser än vad som faktiskt kan förväntas behövas.

### Incitament

Ett problem som tangerades under intervjuerna var de incitament som ekonomimodellen skapar. En uppfattning som framkom var att modellen inte innehåller

tillräckliga incitament för vare sig beställaren eller utföraren att hålla kostnaden nere. En respondent beskrev det på följande vis:

*Alltså jag tror inte på modellen. Det är alldeles för lätt att hantera pengar emellan här. Det är ingen som sitter och blänger och säger att så här mycket får det faktiskt inte kosta. Punkt. Och drar åt, utan det är, man fördelar det ju dom emellan. Om du kan fördela ut dina kostnader på 22 förvaltningar. Vad är det då som får dig att sätta tummen på för att få ett effektivare utförande.*

Om inte ekonomimodellen i sig innehöll incitament föra att sträva mot effektivitet gjorde däremot arbetet med benchmarking det, vilket lyftes fram av flera av de intervjuade. Benchmarking ansågs vara den komponent som gjorde att Intraserivce skulle ha incitament att arbeta aktivt med ett effektivitetsarbete. Om inte kostnaderna vid jämförelser hamnade i nivå eller lägre än marknaden skulle verksamheten omprövas.

*Ser vi att det inte är kostnadseffektiva finns det ingen anledning av köpa av dem, vi måste inte. Här måste det finnas att detta är Intraserivce incitament. De har också väldigt tydligt i sin målformulering att de måste vara bäst i dessa benchmarking. Men visst det finns inga ekonomiska incitament i modellen. De kan få en guldstjärna, sedan får man fråga sig vad det är värt. Ja kanske att ha kvar jobbet imorgon.*

De flesta var av uppfattningen att förvaltningen överlag föll ut väl i de benchmarking jämförelser som gjorts. Under intervjuerna pekades emellertid några områden ut eftersom de inte fallit lika väl ut som resten. För de områdena hade dock antingen ett arbete med att genomföra förbättringar inletts eller så hade orsakerna till skillnaderna analyserats. Inom Servicecenter hade exempelvis ett arbete inletts med att ändra på organisationen för att den skulle bli mer effektiv och klara sig bättre i benchmarkingen framöver.

Något som också lyftes fram när resultatet av benchmarkingen diskuterades var vilken nivå som var rimligast. Uppfattningen att Intraserivce skulle vara lika billig eller billigare än marknaden var något som flera framhöll. Andra menade emellertid att det kunde finnas faktorer som gjorde det rimligt att kostnadsnivån hamnade högre. En sådan faktor som lyftes fram var att Intraserivce, precis som den övriga kommunala organisationen, måste ta ett mer långtgående ansvar för sina anställda än andra som de jämförs med. Dessutom fanns problematiken med att Intraserivce hade att arbeta med den personal de hade och inte själva fullt ut kunde rekrytera och välja personal. Även detta är en effekt av att de är en del av Göteborgs Stad. Skulle vissa områden inom Intraserivce läggas ut skulle de personalgrupper som kanske inte presterade fullt ut ändå finnas kvar i staden resonerade flera. Ett annat skäl till att Intraserivce kanske inte skulle vara billigast var för att vissa av företagen som de jämförs med kanske inte är relevanta jämförelseobjekt. Ett exempel som lyftes fram var supportföretag som förlagt hela eller delar av supportenheten i låglöneländer och att det kanske inte var något Göteborg som stad skulle vara intresserad av.

Under intervjuerna med personal på Intraservice var ett återkommande tema hur viktigt de tyckte det var att falla väl ut i jämförelserna. Detta förklarade flera var deras enda existensberättigande. Andra som intervjuades menade emellertid att de fortfarande kunde bli bättre på att sätta upp ambitiösa mål för resultaten i BM. Det räcker inte med att falla väl ut, målsättningen borde vara att falla ut bäst:

*Ja fast egentligen borde dom kunna bli bäst i klassen. Alltså det finns inte, jag har inte mött den där känslan av en vilja att bli bäst i klassen.*

Bland dem som intervjuades fanns det en grupp som var av uppfattningen att de jämförelser som gjorts var relevanta och gav användbar information. Tilltron till resultatet av jämförelserna beskrevs också som förbättrad över tid. Andra respondenter menade dock att tilltron till de presenterade resultaten ibland sviktade och ifrågasattes:

*Så det är viktig information för oss också. Men jag tror man skall ta nivåerna med en nypa salt. Det är ingen exakt vetenskap. Jag är lite kritisk till metoden som sådan, är inte riktigt säke på att det är äpplen och äpplen som jämförs. Men det är samtidigt svårt att göra sådana mätningar.*

Förutom benchmarking var enkäter av olika slag en viktig komponent, inte minst för Intraservice interna utvecklingsarbete. Mätningarna gjordes tillsammans med beställarenheten. Vad som mättes hade enligt respondenterna på Intraservice justerats över tid eftersom, att de mätningar som gjorts med ett visst urval fått verksamheten att framstå i sämre dager. När brukare och användare som hade mer kännedom och erfarenhet om Intraservice tjänster inkluderats i mätningarna hade resultatet förbättrats.

### Relationen Intraservice-beställarenheten

Ett centralt tema som behandlades under intervjuerna var gränssnittet mellan beställaren och utföraren. Gränssnittet hade efterhand tydliggjorts enligt flera respondenter, blivit mer "professionellt" som en respondent valde att uttrycka det och blivit mer likt gränssnittet gentemot externa leverantörer. Flera pekade också på att klimatet blivit bättre och att man mer sällan talade i termer av "vi och dom".

*Det fungerar bättre, men som det var i början hamnade man i en situation med mer vi och dom. Det är ju inte så konstigt eftersom vi har olika uppdrag. Men vi skall nog inte tänka så mycket vi och dom. Men det ligger ju lite i modellen. Vi är ju en leverantör som egentligen skulle kunna vara vem som helst, men vi har ju helt andra drivkrafter än en annan leverantör. På det sättet att vi skall ju inte generera vinster, vi har ju inget behov av att ta betalt för saker som inte kostar något.*

Även om mycket blivit bättre lyftes områden fram som kunde förbättras. Ett aktivt arbete pågick för att ytterligare tydliggöra gränssnittet, etablera tydliga roller

och skapa en arbetsfördelning mellan beställarenheten och Intraservice. Flera respondenter menade att detta inte var ett arbete som enbart drevs av beställaren utan att Intraservice också var delaktig i dessa processer och drev arbetet framåt. Några var också av uppfattningen att det var Intraservice som var den mest drivande parten i sammanhanget. Beställarfunktionen beskrevs lida av underkapacitet och hade svårt att hinna med att ta itu med alla frågor som rör gränssnittet och som lyfts fram som viktiga att hantera.

Orsakerna eller motiven till att det var viktigt att etablera ett gränssnitt var flera. En anledning som främst framhölls av representanter för Intraservice som intervjuades var att tydligheten i gränssnittet är en förutsättning för att de skall kunna organisera och styra sin verksamhet effektivt. Andra respondenter som företrädevis inte arbetade på Intraservice framhöll istället att etablerandet av en tydlig rågång mellan beställare och utförare är en förutsättning för att i ett senare skede kunna ställa Intraservice som leverantör mot en extern motsvarighet och kanske också byta till en extern leverantör.

Alla var emellertid inte av åsikten att det fungerade bra och några menade att det fanns mycket utrymme kvar för förbättringar. Bland annat upplevde flera av respondenterna som arbetade på Intraservice att beställarenheten borde kunna samordna sig och sina beställningar bättre. Inom Intraservice uttryckte flera att man från deras sida etablerat en mycket tydlig organisation med tjänsteansvariga som hade ett resultatansvar för sitt tjänsteområde. Denna organisation beskrevs som tydligt fokuserad för att kunna möta de beställningar som läggs och de kontakter som finns med beställarenhetens systemansvariga:

*Vi har i och med detta haft ett fokus på våra tjänsteansvariga att de äger detta att de skall ta resultatansvaret mot sina respektive systemansvariga. Där har vi också startat upp forum där de träffas var femte till sjätte vecka, alla tjänsteansvariga och för att diskutera gemensamma frågor och arbetssätt. De är ganska samspelta och rollen har blivit väldigt tydlig.*

Oavsett hur väl etablerat gränssnittet var mellan Intraservice och beställarenheten vittnade samtliga om att på det personliga planet var relationerna goda och de kontakter som fanns mellan beställare och Intraservice var positiva samt att det fanns en gemensam vilja att göra det bästa av situationen. En person på Intraservice beskrev en relation på följande vis:

*Jag tycker, alltså jag har en bra relation med min beställare. Vi har tätt samarbete och jag har en bra relation med min systemansvarige inne på Stadskansliet. Det funkar väl.*

Ett konkret uttryck för att relationen mellan beställare och utförare förbättrats och att de personliga relationerna, som flera respondenter refererade till, var goda var att det syntes i de mätningar som gjorts. På Intraservice framhöll respondenter att det var viktigt för deras fortsatta existens att de lyckades etablera en god välfungerande relation och därför var det viktigt att mäta hur beställarna uppfattade dem.

Det tydliggjorda gränssnittet upplevdes emellertid inte endast som av godo. Ett problem i relationen som lyftes fram, främst av representanter för beställarenheten, var att de uppfattade Intraservice som lite för "kantigt ibland". Särskilt gällde detta i frågor som rörde utveckling på olika sätt eller var kopplade till projekt som drevs. Representanterna för Intraservice kunde då ibland vara för låsta i sin utförarroll och i för stor utsträckning kräva att förhållanden tydliggjordes och att samarbetet skulle bygga på klara beställningar. Detta var olyckligt för beställarsidan som menade att nya projekt ofta gjorde att man hamnade i nya situationer som kanske inte kunnat förutses. I sammanhanget påpekade en respondent att relationen i större utsträckning borde bygga på förtroende, att beställaren litade på utförarens kompetens i större utsträckning och att utföraren litade på att aktiviteterna skulle komma att ersättas i slutändan. En respondent beskrev hur de aktivt försökt övervinna situationen:

*Men jag tycker att, vi bestämde ju här i projektledningen, vi såg detta, det jag säger nu, vi såg det och bestämde att vi skall göra allt för att bryta detta. Vi skiter i det. Vi försöker bortse från det och skapa personliga relationer och skapa en bra situation för alla parter. Så vi har på något sätt försökt att tillsammans med de personerna på Intraservice försökt bortse från det.*

## Samarbete

Flera respondenter betonade vikten av samarbete mellan Intraservice och beställarenheten. Det kontrasterades också mot beställarutförarmodellens princip om ett motsatsförhållande eller i varje fall ett gränsdragande. Flera respondenter betonade att det var viktigt att beakta att både beställare och utförare arbetar mot det gemensamma målet att förbättra för Göteborgs Stad som helhet.

Sett över tid uppfattade flera respondenter också att samarbete mellan beställarenheten och Intraservice förbättrats. Samarbetet beskrevs som väl fungerande på alla nivåer i relationen mellan Intraservice och beställaren. Tidigare hade emellertid samarbetet eller betoningen på samarbete varit sämre:

*Det var lite så bland vissa personer. Det tycker jag har ebbat ut och det är ett fint samarbete. Jag jobbar efter devisen att visst vi är beställare och utförare men vi arbetar åt samma kommun.*

Iakttagelsen att samarbetet förbättrats fick också stöd i den enkät som genomförts och som flera respondenter på Intraservice refererade till. Där kunde de se hur resultatet över tid förbättrats vilket upplevdes som positivt och viktigt.

## Beställningarna

Ett område som beskrevs som förbättrat var modellen för när överenskommelser görs, hur de görs samt på vilket sätt återrapportering sker. Under de år som gått hade dessa processer arbetats fram, varianter testats och ändrats. Det fungerade fortfarande inte optimalt men förbättringar hade skett.



*Men det är alltså gränssnittet mot beställarsidan, hur ser gränssnittet ut, hur ser arbetsmodellerna ut, hur gör vi våra överenskommelser, hur återrapporterar vi, hela den cykeln. Och där gjorde vi ju en helt ny modell i våras eftersom den som fanns var helt dålig. Nu i våras genomförde vi en ny med en helt annan tidplan. Och det var väl bättre. Men inte tillräckligt bra. Men där är vi varje fall överens.*

Två saker som kunde förbättras och som flera respondenter pekade på var att beställarenheten kunde samordna sig bättre och beställningarna kunde till formen bli mer likartade. Framst var det representanter för Intraservice som framhöll detta. Ytterligare en sak som kunde bli bättre var tidsaspekten i beställningarna. Som situationen beskrevs skedde det för mycket tilläggsbeställningar, vilket skapade en mer oklar situation för Intraservice beträffande hur mycket resurser de hade att röra sig med och vilken kapacitet de skulle ha. Det blev för mycket "snabba puckar" som en respondent beskrev det.

Även i beställningarna återspeglades den problematik som beskrevs ovan med att beställarenheten arbetade för mycket på detaljnivå. Det hade varit önskvärt menade flera, både respondenter på Intraservice och beställarenheten, att beställningarna inte så mycket handlade om hur saker skulle göras utan istället om vad som skulle göras. Fokuseringen på detaljer framhölls också leda till att möjliga effektivitetsvinster som Intraservice kunde se inte exploaterades. Ett exempel som lyftes fram var en tjänst där bemanningsgraden specificerades medan respondenter som refererade till exemplet framhöll att det hade kunnat göras billigare med självservice på nätet.

En problematik som flera vidrörde var hur styrning mot effektivitet skulle kunna åstadkommas via beställningarna. Som det var nu handlade det för mycket om att effektiviseringar likställdes med besparingar och att minskade kostnader likställdes med neddragen servicenivå. Detta bekräftades också av respondenter på Intraservice som framhöll att om beställarsidan inte var nöjd med kostnadsnivån på en beställning så reste Intraservice alltid frågan om vad som skall plockas bort för att priset skall bli lägre. En respondent på beställarenheten beskrev situationen:

*Jag har inte mycket att förhandla om. De (Intraservice) säger att skall vi ha detta bemannat mellan 08-16 måste vi ha dessa personer. Det är inget överbemannat på något sätt. De är tre personer som arbetar med det och någon måste kunna vara sjuk. Sedan kanske på längre sikt att de ser att vi kan effektivisera på någont sätt. Men i dagsläget säger de vad de behöver och jag kan inte göra något åt det... Det kommer en prislapp, detta kostar det.*

Hur styrningen mot effektivitet skulle gå till i praktiken var det emellertid ingen som specificerade. Flera påpekade dock att det faktum att man hade en internleverantör istället för en externleverantör gjorde att effektiviseringsvinster i större utsträckning kunde komma staden som helhet till del fortlöpande. Om leverantören var extern var båda parter bundna till avtalet och om leverantören då lyckades skapa effektiviseringsvinster kunde de ju under resten av avtalsperioden åtnjuta dessa. Med en interleverantör skulle effektiviseringsvinsterna istället innebära att resurser exempelvis betalades tillbaka eller att servicenivån höjdes.

*Det finns en enorm fördel med en internleverantör. Om man skriver med någon annan är det ofta på tre år. Som det är nu har vi kunnat skriva och dra ner inom kontraktet. De kan ju skicka en tilläggsbeställning med att vi skall göra något 20 procent billigare eller lägga ner.*

## Uppföljning

Ett tema kopplat till beställningarna som vidrördes under intervjuerna var hur uppföljningen av dem sker från beställarenhetens sida. Detta beskrevs också som ett område där det fanns utrymme för förbättringar. Uppföljningsarbete beskrevs som viktigt inte minst eftersom det möjliggör ett förbättrande av framtida beställningar. Ett flertal förbättringsområden identifierades som information, kommunikation och dialog med brukarna.

En uppföljningsaktivitet som lyftes fram var de SLA:er (service level agreements) som formulerats för ett antal beställningar. SLA:erna var formulerade mål kopplade till den specifika beställningen. Ett exempel som lyftes fram var svarstider. Det framhölls emellertid att fler SLA:er kunde formuleras som täckte in fler aspekter av Intraservice verksamhet. Även bland dem som arbetade på Intraservice framhölls det att beställarenheten borde kunna bli bättre på att följa upp sina beställningar. Men det lyftes också fram att det var ett pågående arbete som måste få ta tid och för varje år blev det allt lättare att formulera relevanta SLA:er eftersom man kunde ta med sig erfarenheterna från föregående år i arbetet.

## Beställningsprocessen

Beställningsprocessen beskrevs i modellen om en process som börjar med att krav på tjänster och system formuleras hos beställaren i samråd med brukarna och att dessa i slutändan leder till formulerandet av en beställning. Samtidigt som flera respondenter menade att denna process hade börjat fungera väl lyftes vissa problem fram.

Ett sådant problem som lyftes fram var att beställningarna för nästkommande period skulle artikuleras redan långt före det att den föregående perioden var slut. En respondent beskrev det på följande sätt:

*Här sker ju ett antal saker och en beställning är ju inte statisk. Man kan få andra tillgänglighetsproblem, och då finns det inte utrymme att göra ett antal andra saker som var planerat och tänkt. Så att verkligheten springer ifrån oss. Det går teoretiskt att beskriva det men när man har så långa deltider och egentligen två års framförhållning, då är det svårt.*

Ett annat problem som framhölls var att skapa en process där beställningarna var väl förankrade och verkligen motsvarar de behov och krav som brukarna har. Detta problematiserades på olika sätt. Några av respondenterna på Intraservice framhöll att de uppfattade att beställningarna ibland var för ambitiösa och att med en något lägre kravnivå på vissa beställningar hade kostnaden kunnat hållas nere väsentligt. Hade exempelvis kraven på tillgänglighet sänkts något hade det gått att spara en hel del utan att tillgängligheten för den skull skulle bli anmärk-

ningsvärt låg. I varje fall hade förmodligen de flesta kunnat acceptera sänkningen av servicenivå om den relaterades till de besparingar som kunde göras.

Något som flera respondenter lyfte fram som problematiskt var hur förankringen bland brukarna av tjänsterna fungerade. Flera pekade på att organisationen med olika brukarforum för olika tjänster och system börjat finna sin form. När studien genomfördes framhölls emellertid också brukarforumen och brukarnas roll i processen som det största problemet i processen. Ett problem som diskuterades mycket var att beställarforumen lagt för omfattande beställningar som kostat för mycket och som inte varit förankrat ute bland förvaltningarna och bolagen som brukade tjänsterna.

*Och alla forum är inte på banan och forumen det är ju där de skall ställa sina krav. Och då blir det ju, i somras blev det ju så att när alla beställningar var lagda och våra budgetramar satta, beslutade i respektive forumen som fanns, går ut med informationen till verksamheterna om hur budgeten blir 2009 då blev de vansinniga. Den budgetnivån är alldeles för hög, och så blev det en jättevild diskussion. Det borde inte finnas. För det är de själva och deras representanter som beslutat om det.*

Som citatet indikerar hade den totala summan upplevts som för hög och ändringar hade fått göras. Bland respondenter som representerade Intraservice förvaltning lyftes detta fram som olyckligt eftersom det drabbade Intraservice och att det försämrade deras ryckte eftersom alla inte förstod att det är beställningen som varit för omfattande och att Intraservice inte varit delaktiga i formulerandet av beställningen.

Det lyftes också fram olika sätt att komma åt detta problem på. Flera pekade på att problemen uppstått på grund av att det inte tydliggjorts vilket uppdrag eller mandat som de som satt i brukarforumen hade. I för liten utsträckning hade det tydliggjorts att de inte sitter som representanter för sina egna åsikter utan som representanter för alla brukare och därmed måste ta vidare hänsyn. Vissa respondenter framhöll att representanterna i brukarforumen inte ens hade förankrat sitt mandat hemma i den egna förvaltningen, än mindre i andra förvaltningar. Ett problem var att det i olika forum skulle sitta med personer med ett mer övergripande ansvar som kunde väga kostnaderna för Intraservice tjänster mot andra för verksamheten centrala kostnader. Något som flera påpekade skulle kunna fungera om det satt med fler ekonomer.

Samtidigt pekade flera på den underliggande problematiken med att skapa en representation där alla intressen vägdes in och ställdes mot varandra. För vissa system som brukas av alla förvaltningar och bolag måste ett system för representation i brukarråden skapas eftersom det är en omöjlighet att representanter för alla sitter med. I sammanhanget lyftes stadsdelarna fram som bättre fungerande i detta avseende. Bland stadsdelarna fanns det en större vana att arbeta genom att utse representanter i olika forum i andra sammanhang, varför det var lättare att tillämpa den principen även beträffande brukarforumen.

En respondent menade emellertid att när användarforum väl etablerats kommer brukarna få ett större inflytande än vad de haft tidigare. En tydlighet i vilka

kanaler som kommer att finnas uppnås vilket gör att möjligheterna till inflytande tydliggörs och möjliggörs.

### Mer IT för pengarna

En av förhoppningarna som knöts till de förändringar som ledde till bildandet av Intraservice handlade om att Göteborgs Stad skulle, om inte sänka IT-kostnaderna, så i alla fall få mer för de pengar som satsades. Under intervjuerna ställdes en fråga kring det men många av respondenterna kom in på temat spontant.

Något som beklagades i sammanhanget var att det var omöjligt att göra relevanta jämförelser över tid beträffande kostnadsutveckling eftersom innehållet i de tjänster som tillhandahölls förändrats kraftigt. Till det skall läggas att vissa system bytts ut, vilket också minskar jämförbarheten. Inom vissa områden gick det att följa utvecklingen av enhetspriser och i de fall där det var möjligt beskrevs priserna som fallande över tid. På frågan om man numera fick mer IT för pengarna svarade de flesta reservationslöst ja. Samtidigt var de flesta också överens om att totalkostnaderna ökade för IT, men menade samtidigt att detta berodde på att mycket mer erhöles per satsad IT-krona.

Ökande IT-kostnader var emellertid inget som passerade obemärkt utan en diskussion fanns kring rimligheten i de ökade kostnaderna. Ett tema rörande kostnaderna för IT var att det är ett för stort fokus på kostnadssidan medan mindre uppmärksamhet fästs vid vad effekten blir av de satsade resurserna. Argumentet att kostnaden skall ner är ointressant om det kanske är så att till och med en ökad kostnad faktiskt kan leda till stora besparingar i verksamheten. En respondent formulerade det på följande vis:

*Det jag tror är viktigt att ta vidare är hur vi släpper kostnadsfokus. Jag känner att vi lägger otrolig mycket tid i vissa forum. Bland annat i stadsdelschefsforumet att denna kostnad måste ner, sänkas, istället för att diskutera vad vi får för pengarna. Jag menar snarare att om vi ökar IT-kostnaderna med 4 procent kanske vi kan sänka de totala kostnaderna med lika mycket och då är ju utvecklingen helt fantastisk. Men så är inte dialogen, utan det är att nu har IT-kostnaderna ökat, igen. Och det är väl jättebra. Om vi bara får ut något för det. Och där tycker jag att v i fastnat i detta med cost, cost, cost.*

Men trots att flera upplevde diskussionen som för kostnadsfokuserad framhölls svårigheten med att verkligen visa den verksamhetsnytta som investeringarna i IT faktiskt genererade. Enkla utväxlingsmått efterlystes som skulle kunna förenkla och klargöra kommunikationen kring IT-kostnaderna.

Ett problem av flera som lyftes fram i sammanhanget var att kostnadsjämförelserna som brukare av IT-tjänster använde som underlag inte alltid uppfattades som relevanta eller genomtänkta. Ett exempel som flera refererade till var skolan som uttryckt sitt missnöje med kostnadsnivån på IT-tjänster. De framhölls jämföra med olika grätistjänster som finns beträffande mail och dylikt. Detta upplevdes som snedvridet eftersom det inte beaktar de krav på exempelvis säkerhet som Intraservice lever upp till och levererar.

En del i problematiken med de stigande totalkostnaderna beskrevs dock också handla om att det först på senare år blivit tydligt för alla hur mycket pengar som faktiskt läggs på IT-tjänster. Tidigare, när konsolideringsgraden var lägre och förvaltningarna själva beställde det stöd de ville ha, fanns ingen överblick eller totalkostnad att tala om. Den transparens och tydlighet som skapats i och med styrmodellens införande ledde därmed också till ett tydliggörande av kostnaderna.

*Och då är det ju faktiskt, eftersom den här nya ekonomimodellen i IT-beslutsmodellen, för den ingår som ett delsystem i den. Så blir det ju väldigt synligt plötsligt. Förr så kunde man ju beställa saker. Man såg aldrig vad det kostade för verksamheterna. Idag blir det väldigt tydligt.*

Något fokus på totalkostnadsnivån framhölls inte finnas i styrningen av de gemensamma administrativa tjänsterna och IT-stödet. Det beskrevs som att det är upp till varje verksamhetsområde att beskriva den nivå på tjänsterna som önskas och vad det maximalt får kosta. En IT-lösning inom ett verksamhetsområde ställs således inte mot en annan inom ett annat område.

Flera respondenter problematiserade det faktum att Intraservice inte lika tydligt som andra verksamheter i staden har ett krav på sig att effektivisera. Intraservice som förvaltning behöver inte per automatik arbeta med effektiviseringar om inte beställaren ställer krav på det. Det påtalades emellertid också att beställaren tydligare rest krav på att Intraservice mer proaktivt skulle bidra till ett effektiviseringsarbete och inte endast vänta in beställningar där besparingarna specificerades. Samtidigt problematiserades effektiviseringsarbetet och det framhölls att inom vissa delverksamheter kanske det gick att göra stora, snabba effektivitetsvinster medan det inom andra områden inte gick. Därför skulle det vara vanskligt att komma med generella propåer om effektiviseringsbeting.

### *Konsolidering*

Begreppet kommungemensamma system framhölls som centralt vid lanserandet av de förändringar som ledde till bildandet av Intraservice. Flera respondenter menade emellertid att det inte handlade om att alla i kommunen skulle nyttja systemen eller tjänsterna. Det varierade också i vilken utsträckning som förvaltningar och bolag anslutit sig. Övergripande kunde situationen beskrivas som att de som i störst utsträckning nyttjade systemen och tjänsterna var stadsdelförvaltningarna, därefter i ordning kom fackförvaltningarna och i minst utsträckning anlidade de kommunala bolagen tjänsterna. I sammanhanget framhölls det också att det villkorats i olika stor utsträckning vilka som skulle använda sig av de gemensamma systemen och att det avspeglade sig i den rådande situationen. Flera beskrev situationen som att nu hade man nått ganska långt i konsolideringsprocessen och detta från ett läge då det inte fanns någon samordning alls inom många områden.

### Fler system och fler användare

En ytterligare konsolidering beträffande de kommungemensamma systemen skulle kunna ske på två sätt enligt respondenternas utsagor. Det ena handlade om att fler anslöt sig så att volymerna i de befintliga system och tjänsterna skulle öka. Det andra handlade om att fler system skulle göras kommungemensamma. Flera lyfte fram det faktum att det var så pass många som inte nyttjade tjänsterna Intra-service kunde erbjuda talade för att det fanns en potential att hämta hem ytterligare skalfördelar. Om fler anslöt sig skulle de fasta kostnaderna kunna slås ut på fler.

En uppfattning som också framfördes var att det skulle vara meningslöst om nya användare skulle attraheras att nyttja Intraservice tjänster om det ledde till krav på anpassningar och speciallösningar som skulle driva kostnaderna. Varje ny brukare av tjänsterna skulle bära sin del av kostnaderna och ingen marginalprissättning skulle ske, som en respondent framhöll det. Det fanns enligt de respondenter som intervjuades heller inga planer på att fatta politiska beslut om att fler skulle ansluta sig. Däremot fanns det planer på att försöka intressera fler för att ansluta sig på frivillig väg. Beställarenheten och Intraservice hade gemensamt arbetat fram en plan för hur de skulle gå tillväga för att informera om Intraservice verksamhet.

Den övergripande strategin att inga utöver stadsdelarna skulle tvingas till att använda sig av Intraservice tjänster och att det endast skulle ske på frivillig basis ifrågasattes. Det hade varit rimligt om det fanns ett större tryck på olika förvaltningar och bolag att faktiskt överväga Intraservice tjänster. Ett alternativ som framhölls var att det kunde formuleras som att de alltid skulle nyttja Intraservice om de kunde uppvisa samma eller lägre kostnad som ett annat alternativ. En respondent beskrev det på följande sätt:

*Så att vi blir ett first choice, om vi är lika bra eller bättre, att det är vi som skall väljas. Det hade varit en ganska enkel modell, och logisk för staden. För om varje bolag kan säga att för oss skulle det vara lika bra eller bättre att välja de kommungemensamma tjänsterna, då är det inte bara de som får effekten utan även resten av staden. Det borde kunna vara ett enkelt grepp.*

Flera respondenter pekade dock också på mellanalternativ i bemärkelsen att Intraservice sökte samarbete med andra enheter i staden som sysslade med liknande uppgifter. Det skulle då gå att dra nytta av vissa stordriftsfördelar utan att bolaget eller förvaltningen behövde nyttja Intraservice som leverantör fullt ut.

Inom stadsdelarnas verksamheter framfördes uppfattningen att det fanns få eller inga system kvar att göra kommungemensamma. Ett systemområde som skulle kunna göras gemensamt och som framhölls var GIS (geografiska informationssystem).

Konsolidering handlade emellertid också om att de förändringar som initierats också fullföljdes av alla inblandade. Flera pekade på vikten av att alla förstår att vinsterna med skapandet av gemensamma tjänster bygger på att alla förlitar sig på dem och att exempelvis dubbelarbete minimeras. Detta var något som bland annat lyftes fram beträffande bildandet av Servicecenter och den gemensamma

löneadministrationen. I dessa båda fall hade de personer som tidigare arbetat med detta varit placerade på de enskilda förvaltningarna. I och med centraliseringen skulle de flyttas samman i nya enheter. För att förvaltningarna verkligen skulle kunna dra nytta av de vinster en sådan omorganisation erbjöd var det av yttersta vikt att de inte behöll viss personal som sysslade med uppgifterna.

### För konsoliderat

Konsolideringen förde också med sig problem. Flera respondenter relaterade till hur det var före Intraservice bildande då förvaltningarna och bolagen vände sig direkt till ADB-kontoret. Då kunde de ställa i princip vilka krav som helst och få dem tillgodosedda. Nu handlade det istället om att bestämma sig för lösningar som flertalet kunde acceptera och som alla måste tillämpa. En respondent beskrev det som en 80/20 regel:

*Förr kunde de egentligen ställa vilka krav som helst. Då kunde ADB säga om de kunde göra det eller inte. Nu kör vi ju en 80-20 regel att om 80 tycker att det är ok, och vi har en nytta effekt och värde, men vi tillgodoser inte de 20 procent. Det gör att det alltid finns en restpost. Och hur glada blir de i alla lägen. Att tillgodoser det som är väldigt specifikt det görs i liten utsträckning idag.*

En problematik som flera varnade för och som inom vissa områden redan var ett faktum var att strävan efter enhetlighet i systemen skulle gå för långt. Om vissa brukare skulle uppleva att de betalade för något de inte fann ändamålsenligt skulle krav komma att resas på att de inte skulle behöva ta del av tjänsten över huvud taget. Det skulle i sin tur leda till att de som blev kvar skulle få en större gemensam fast kostnad att dela på.

Ett exempel som var återkommande under intervjuerna och där den beskrivna problematiken var ett faktum var inom skolan. Skolan med alla elever som användare upplevde den gemensamma tjänsten för PC användare som för dyr. De skulle exempelvis kunna acceptera en lägre servicenivå till en lägre kostnad. Dessutom lyftes gratistjänster fram som ett alternativ. Beträffande skolproblematiken ventilerades olika uppfattningar under intervjuerna. En sådan var att det fanns en överdriven tro på att det gick att få tjänsterna så mycket billigare. Vissa faktorer som drev upp kostnaderna hade exempelvis med säkerhetslösningar att göra och det var inte något som skulle kunna bli problematiskt vid nyttjande av gratislösningar.

Konsolideringen i sig gjorde emellertid också att nya möjligheter öppnade sig. En sådan var att börja se över i vilken utsträckning det gick att med utgångspunkt i de gemensamma systemen anpassa dem. En respondent beskrev det på följande vis:

*Det måste vi göra tydligare hur det blir komponentbaserat. Så att bara delar av det och inte hela paketet. Annars kommer gruppen kommundemensamma tjänster att dö i någon form av koloss. Vi måste med tiden se till så att det blir så modulariserat att det blir attraktivt att utnyttja små delar av dessa tjänsterna.*

En annan effekt av konsolideringen var att framöver skulle det bli lättare att handla upp tjänsterna externt eftersom det nu fanns en bättre kunskap om omfattningen på tjänsterna, servicenivåer etcetera.

En effekt av konsolideringen som lyftes fram var att inom exempelvis Servicecentrum går det nu att få en tydligare bild av vilka problem, krav och önskemål som finns bland brukarna. Det går att sammanställa de förfrågningar som görs och se vilka som är mest återkommande etcetera.

Det framhölls också att olika aktörer hade olika mycket inflytande. En respondent beskrev det som att för den som verkligen engagerar sig finns en möjlighet till inflytande. Däremot är möjligheterna till inflytande mindre för dem som inte är lika aktiva. Möjligheterna till inflytande kringkärs dock inte bara av det egna engagemanget utan även av att beställarenheten inte hunnit med att få fram bra underlag i tid. En respondent beskrev det som att de ofta hamnat i tidsnöd och att de därför inte hunnit med att ta fram tillräckligt bra underlag som ger utrymme för prioriteringsdiskussioner.



## 9. Reflektion över situationen efter tre år

I detta kapitel är det utfallet av förändringsprocessen som diskuteras. En genomläsning av den empiriska beskrivningen som delstudie tre resulterade i ger för handen att en hel del hänt både jämfört med den första delstudien och jämfört med den andra delstudien. Ett första steg i att analysera utvecklingen är att fokusera på läget då den tredje delstudien genomfördes och lyfta fram vad som hänt, vilka problem som uppmärksammades och vilka aktiviteter som pågick. Detta ligger sedan till grund för en sammanfattande diskussion kring i vilken utsträckning den idé som fanns kring organiseringen i form av den övergripande modellen omsatts i praktiken. Analysen av läget ger också en grund för att efterhand adressera frågan om i vilken utsträckning de mål som beskrevs i kapitel fyra införlivats. I de båda nästföljande kapitlen sker en processororienterad analys utvecklingen av den övergripande modellen över tid diskuteras.

### *Intraservice och övriga enheter*

Upplägget i tolkningarna av utvecklingen följer inledningsvis samma struktur som tidigare, det vill säga att först diskuteras konsolideringen av enheterna Intraservice och beställarenheten. Anledningen till att Nämnden för Intraservice inte diskuteras mer ingående är att ett mer omfattande resonemang kring nämnden förs i nästföljande kapitlet. Här nöjer vi oss med att lyfta fram att nämnden etablerat ett arbetsätt som beskrevs som välfungerande, att nämndens roll i modellen förändrats över tid och blivit mer inriktad och insnävad på styrning samt att relationen mellan nämnd, förvaltning och beställare förbättrats.

### *Intraservice efter tre år*

Den genomförda intervjustudien ger för handen att Intraservice under de tre år som gått konsoliderat sin verksamhet. Intervjumaterialet indikerar att flera av de involverade var nöjda med utvecklingen. Det identifierades också några områden som fanns kvar att arbeta vidare med. Diskussionen nedan utgår från tolkningsmodellens huvudteman rörande konsolidering.

En första iakttagelse som kan göras mot bakgrund av det som föregick bildandet av Intraservice rör verksamhetens innehåll. De utredningar och översyner som låg till grund för den övergripande organiseringen och styrningen av system och tjänster som Intraservice levererar handlade bara om IT och gamla ADB-kontoret. När Gemensam administrativ service fördes in vid förvaltningens bildande var det utan någon mer grundlig analys. Därefter har under årens lopp verksamhetsområde efter verksamhetsområde adderats. Efter tre år handlar större delen av verksamheten om tjänster som inte direkt rör systemutveckling eller underhåll av system. En öppenhet fanns också för att mer verksamhet skulle kunna tillkomma. En renodling hade därmed skett kring drift av system och tillhandahållande av servicetjänster inom IT och administration.

Vad gäller organiseringen och styrningen framgår det av det empiriska materialet att de potentiella synergivinster som funnits också realiserats i stor utsträckning. Den allmänna uppfattningen var emellertid att de möjliga synergier mellan verksamhetsområdena varit relativt få. De verksamhetsområden inom Intraservice där det fortfarande fanns ett konsolideringsarbete kvar var inom Servicecentrum och löneadministrationen. Bägge dessa var områden som tillkommit efter det att Intraservice startade och där personalen tidigare inte suttit samlad. Anledningarna till behovet av att strukturera de bägge verksamheterna skilde sig emellertid åt. För löneadministrationens del handlade det om att anpassa sig till en ny bemanningsnivå på grund av införandet av ett nytt system. För Servicecenter handlade det istället om att finna en intern styrning som passade uppdraget och matcha kompetensen bland medarbetarna med arbetsuppgifterna.

Arbetet med att integrera de olika verksamheterna i den gemensamma förvaltningen fortgick alltså jämnt. När studien genomfördes talades det mycket om skapandet av en förvaltning och ett varumärke. En viktig del i detta var att betona att Intraservice numera var en annan sak än ADB-kontoret och att skapa en gemensam plattform. För att skapa en känsla av tillhörighet hade bland annat aktiviteter skett som skulle skapa kunskap bland medarbetarna om vad som skedde på andra enheter.

Intraservice konsolidering kan beskrivas som en modularisering, inte bara av Intraservice som helhet i förhållande till resten av kommunen utan även beträffande delarna verksamheten bestod av. När framtiden diskuterades pekade flera på både nya verksamheter som skulle kunna tillkomma och på eventuella verksamheter som skulle kunna utkontrakteras till en tredje part. Intraservice hade under åren som gått arbetat upp en kompetens att infoga ny verksamhet. Enligt intervju materialet fanns det till och med en checklista som byggde på erfarenheter från när andra verksamheter infogats i Intraservice. Det handlade dock också om att delar av Intraservice verksamhet kunde utkontrakteras eller föras över till andra kommunala enheter.

### Intraservice styrning

Under de tre år som gått hade Intraservice etablerat en stark intern styrning. Inga otydligheter föreföll finnas kring Intraservice övergripande mål och uppdrag. Ett arbete hade skett med att tydliggöra målsättningen, ansvar hade klargjorts och rutiner fastställts för uppföljning av olika aspekter av uppdragen. Styrningen var också helt inriktad på verkställande av uppdrag som definierats av beställaren.

Det senaste området som utvecklats var styrningen av vissa identifierade centrala processer. För dessa hade det också utsetts ansvariga. En viktig del i den styrning som etablerats var beaktandet av utfallet i olika sorters mätningar. Dels handlade det om de benchmarkingaktiviteter som genomfördes, dels om olika nöjdhetsmätningar där användare och medarbetares uppfattningar om verksamheten fångades. Genom dessa hade områden identifierats som inte var tillfredställande och blev därför mer uppmärksammade i styrningen. Ett sådant exempel var nöjdheten bland medarbetarna på nivåerna under ledningsgruppen som uppfattades som inte tillfredställande. Ett annat exempel var användarnas nöjdhetsmätning med Servicecentrum som inte heller uppfattades nå upp till tillfredställande nivåer.

Organiserandet av ansvarsstrukturer inom Intraservice hade skett på ett sätt som var inriktat på att möta beställarens organisation. Tjänsteansvariga hade utsetts och de hade ansvaret för avgränsade tjänster inom olika områden som beställningarna rörde. Motparten till de tjänsteansvariga var systemansvariga och systemägarna på beställarenheten. Den processtyrning som initierats inom Intraservice följde också processer som identifierats som centrala för beställaren av tjänster.

Det empiriska materialet ger också utrymme för reflektion över vilka incitament som skapats. Som Intraservice uppdrag utformats fanns det en underliggande incitamentsstruktur som byggde på stordrifts- och skalfördelar. Det var en återkommande uppfattning att det var avgörande för Intraservice framtida utveckling att de lyckades bibehålla och helst öka volymerna för att på det viset kunna slå ut de fasta kostnaderna på flera användare. Vikten av att lyckas hålla de fasta kostnaderna nere kopplades till en upplevelse av att det var endast genom att hålla en låg kostnadsnivå som Intraservice existens som internleverantör kunde motiveras. Eftersom verksamheten skulle jämföras med andra genom återkommande benchmarking var det viktigt att falla väl ut, och det skulle endast kunna ske om volymerna hölls uppe. Strävan efter höga volymer var emellertid också en källa till frustration eftersom de som arbetade på Intraservice inte uppfattade att de aktivt fick arbeta för att utvidga användargruppen. Det ansvaret ansågs istället ligga på beställarenheten eller kommunpolitikerna.

Något som lyftes fram och problematiserades i den tredje intervjustudien var bristen på proaktivitet och initiativtagande från Intraservice sida. Bristen på initiativ handlade om att för få ansträngningar gjordes för att utveckla och effektivisera tjänsterna utöver det som beskrivits i uppdragen. Intraservice beskrevs som för passiva och att de i för stor utsträckning begränsade sig till att utföra väl specificerade uppdrag. Denna kritik uttrycktes främst av personer som arbetade på Stadskansliet eller i beställarenheten. Respondenter på Intraservice framhöll inte detta som något problem som hade sin grund i Intraservice agerande utan tyckte istället att den detaljstyrning de utsattes för i de formulerade uppdragen omöjliggjorde ett effektiviseringsarbete eller utvecklingsarbete för deras del.

Den kostnadsfördelningsmodell som tillämpades där Intraservice hade ett kostnadsansvar gav inga incitament till ett ekonomiserande varken vad gäller produktivitet eller effektivitet. Däremot betonades det som viktigt inom Intraservice att klara sin ekonomi inom de ramar som ställts upp. Det faktum att ingen oroade sig för ekonomin på Intraservice, att verksamheterna klarade att hålla sig inom ram samt att det beskrevs som lätt att få acceptans för extraanslag ger en indikation om svag ekonomistyrning, inte inom men utav Intraservice.

Beträffande de incitament som styrde verksamheten tonar därmed risken för att staden skulle välja en annan producent på grund av för höga kostnader vara det mest styrande och resultatet från benchmarking var den viktigaste indikatorn på om de höll måttet eller ej.

Om Intraservice interna konsolideringsprocess skall sammanfattas kan den beskrivas som långt gången. En intern styrning hade etablerats som kan betecknas som välfungerande med väldefinierade ansvar och tillhörande uppföljningar som omfattade de olika delverksamheterna. De olika tillkommande verksamheterna

hade integrerats och möjliga synergier exploaterats, även om dessa inte var så omfattande. Det fanns också en tydlig gemensam bild av uppdraget och en fokusering kring förvaltande, drift och tillhandahållande av tjänster på uppdrag. Den organisatoriska kapaciteten omfattade också en kompetens att ta till sig och införliva nya verksamheter, något som var ett resultat av de senaste årens tillkomst av ny verksamhet. Incitamenten som de avspeglas i Intraservice agerande gynnade en strävan mot utnyttjande av skalfördelar, men däremot inte initiativtagande.

### Beställarenheten

Beställarenheten hade fortsatt att utvecklas sedan föregående delstudie och vissa av respondenterna menade att det mesta nu var plats. Det empiriska materialet indikerar emellertid att en del var mindre nöjda än andra med beställarenhetens arbete. Framförallt fanns det representanter inom Intraservice som tyckte att det tagit för lång tid för beställarenheten att formera sig och att beställaren fortfarande inte fungerade optimalt.

Två centrala komponenter i modellen för hur beställarenheten skulle organiseras var systemägare och systemansvariga med tillhörande forum. Enligt de empiriska beskrivningarna hade både systemägare och systemansvariga börjat finna sina roller och beslutsföra kopplade till systemägaren och systemansvariga kopplade till systemansvariga hade kommit på plats. Bilden som förmedlades var emellertid att de arbetade på olika sätt, organiserade sig på olika sätt och i olika stor utsträckning skapat rutiner kring sitt arbete. Beaktas bör att det skilde sig ganska markant åt mellan olika systemägare hur pass etablerad och rutinartad verksamhet de hade att göra med. Ekonomisystemet beskrevs exempelvis som ett system där det gjordes och borde göras lite förändringar eftersom det var ett gammalt beprövat system som i en framtid skulle utrangeras. Å andra sidan fanns det exempel på system, bland annat inom personalområdet, som bytts ut under den period som studien pågått och därmed krävt extra mycket insatser.

Organisationen inom beställarenheten har som beskrivits i tidigare kapitel varit virtuell i bemärkelsen att vissa av de systemansvariga satt i beställarens organisation medan andra tillhörde linjeorganisationen. Nu hade beslut fattats om att alla systemägarna skulle tillhöra respektive linjeorganisation. Motivet som framhölls var att IT-frågorna skulle knytas närmare verksamhetsfrågorna.

En problematik som diskuterades mycket och som också bidragit till omorganisationen där systemansvariga flyttades ut i linjeorganisationen hade att göra med relationen mellan verksamhet och system. En dominerande uppfattning, som inte alls varit lika framträdande under de tidigare delstudierna, var att systemen tydligare skulle länkas till arbetsprocesser. Systemen skulle också underordnas arbetsprocesserna; därav lokaliseringen av systemansvariga i linjeorganisationen. Personalområdet pekades ut som förebilden för hur kravspecifikationer för IT skulle ske genom ett inringande av vad för systemstöd som behövdes. HR-området framhölls emellertid också som det goda exemplet för hur ett aktivt arbete kunde ske för att standardisera arbetsprocesser bland användarna.

En sak som diskuterades under intervjuerna och som rör relationen mellan arbetsprocesser och system handlade om vilken nivå beställarna skulle lägga sig på. Flera framhöll att beställarenheten i större utsträckning borde utgå från vad de

behövde för stöd i verksamheten och i mindre utsträckning fokusera på de exakta komponenterna i det stödet. Detta ansågs vara ett mer strategiskt förhållningssätt och inte så inriktat på hur något skulle ske.

Konsolideringen av beställarenheten hade därmed fortsatt och omorganiseringar skett. Det går att konstatera att sedan den förra delstudien hade användarforum etablerats. Det hade emellertid lett till att nya problem beträffande beställningsprocess och representation i forumen aktualiserats, vilket diskuteras mer ingående nedan. En strategisk fråga som kan knytas till konsolideringen beträffande mål och uppdrag rörde på vilken detaljnivå beställningsarbetet skulle riktas in.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att även beställarenheten börjat finna sin roll. Fortfarande efterfrågades emellertid bland vissa en ökad tydlighet från beställarenhetens sida. Mer strategiska frågor stod också på dagordningen. Interna strukturer hade formats och omorganisationer skett för att tydligare länka samman systemfrågor med verksamhetsfrågor.

### *Gränssnitt i fokus*

En av slutsatserna i delstudie två var att flera av de problem som föranlett aktiviteter handlade om att fortsätta arbetet med frågor knutna till gränssnittet. Det handlade om tydliggörande av relationen beställare och utförare, utvecklande av den formella styrningen och hanterandet av kommunikationsflödet med användarna. Om utvecklingen över de tre åren granskas ter sig diskussionerna kring det som kan kallas gränssnittsfrågor ha klingat av något. Det förefaller rimligt, inte minst mot bakgrund av att ett förtydligande skett och att gränssnittet nu var mer "professionellt". Den tredje delstudien visar att vissa av problemen lösts medan andra återstod att arbeta vidare med.

I den inledande teoridelen betonades vikten av standardisering av den vara eller tjänst som skulle utbytas mellan de separerade enheterna. Tidigare delstudier visade också att etablerandet av begreppet "*kommungemensamma tjänster och system*" var ett viktigt steg i tydliggörandet av gränssnittet. De kommungemensamma tjänsterna och systemen skulle vara enhetliga och ingen anpassning skulle göras till enskilda förvaltningar eller bolags önskemål. När något väl var definierat som en kommungemensam tjänst eller system skulle de som nyttjade den inte kunna resa krav på anpassningar annat än genom förändringar som alla som nyttjade systemen eller tjänsten tog del av. Inga särlösningar skulle således tillåtas.

Vid genomförandet av den första delstudien fanns det fortfarande en del oklarheter kring innebörden av definitionen. Efter tre år föreföll inga oklarheter finnas kvar och arbetet med att skapa enhetliga standardlösningar uppgavs vara långt gånget. Principen om en tjänst eller ett system för alla började emellertid ifrågasättas. Ett exempel som i stort sett alla refererade till under intervjuerna var skolan. Användarna inom skolan i form av elever hade andra behov och krav än anställda inom förvaltningar och bolag. Det gällde också kostnadssidan där kostnaden inte uppfattades som rimlig. Idéer fanns om en mer anpassad och billigare tjänst för skolan. En effekt av en anpassad tjänst till skolan skulle vara att de övriga kvarvarande användarna av den gemensamma tjänsten skulle få betala mer per användare eftersom kostnaderna skulle slås ut på färre.

Det problem som var mest centralt vid den tredje delstudiens genomförande hade att göra med användarna av de tjänster som Intraservice producerade. En aspekt av den problematiken var hur beställaren skulle kunna fånga upp krav och önskemål bland användarna för att sedan omvandla det till en beställning. Problematiken var uppmärksammas redan i de båda första delstudierna men nu hade den aktualiserats på nytt. Detta eftersom kanaliseringen av brukarnas krav och återkopplingen av beställningar inte fungerat särskilt väl. Ett problem var att beställarenheten inte lyckats skapa en process där önskemål lyftes fram, prioriteringar gjordes kring vad som var mest angeläget och som sedan landade i en beställning som var väl förankrad bland användarna. Istället hade beställningar gjorts där användare och avnämare ställde sig frågande till innehåll, men kanske framförallt kostnaden.

En av orsakerna till detta, och som flera respondenter lyfte fram, var att användarforumen inte fungerat som de skulle. Forumen hade i för stor utsträckning kommit att bestå av personer som artikulerade sina "egna" intressen och önskemål och som i för liten utsträckning tog hänsyn till helheten. Lösningen på problemet som lyftes fram var representativitet och förbättrad process. Genom att förändra sammansättningen bland användarrepresentanterna skulle mer avvägda beställningar kunna komma till stånd: *"färre IT-strateger och fler ekonomer och andra med mer helhetssyn"*. Det var också viktigt att alla som satt med i forumen såg sig som representanter för alla användare. Förbättringen av processen handlar mer om att det skulle ges utrymme så att beställningen, innan den gjordes, skulle vara bättre förankrad. Problemet var bara att det var svårt att hinna med alla turerna i en process där många aktörer var inblandade.

Ett annat problem kopplat till gränssnittet mot brukarna var att den övergripande modellen för styrning av de gemensamma systemen och tjänsterna inte var tillräckligt förankrad. Bland dem som intervjuades och representerade exempelvis beställare eller utförare var modellen accepterad och lättbegriplig. Bland användarna var emellertid inte det den allena rådande uppfattningen. Tvärtom framstod modellen som komplex och inte särskilt lättgenomtränglig. En viktig uppgift inför framtiden beskrevs därför kommunikationen av modellen och dess logik till brukarna vara. Hur denna information skulle ske samt vem som skulle stå för den var inte utrett fullt ut. Här fanns en irritation från Intraservice sida att beställarenheten inte gjort mer för att kommunicera modellen. Irritationen bottnade bland annat i att okunskapen om modellen riskerade att drabba Intraservice eftersom många trodde att exempelvis beställningar som inte ansågs vara rimliga var Intraservice fel.

Ytterligare en dimension av gränssnittet visavi brukarna rör den diskussion som vidrördes ovan beträffande standardisering av arbetsprocesser. Introduktionen av nya standardsystem ackompanjerades av en ny, intensivare strävan att också göra arbetsprocesserna mer enhetliga. Det kunde handla om saker som anställningsprocesser eller hanteringen av inbetalningar för en viss kommunal service. Först om arbetsprocesserna var lika över hela staden skulle det gå att beställa ett optimalt stöd i form av exempelvis ett system.

Gränssnittet hade således förtydligats avsevärt under de tre år som gått. Kommungemensamma system hade som begrepp fyllts med ett tydligare inne-

håll, kommunikationen med utföraren hade centrerats till relationen mellan beställare och utförare och ett arbete hade inletts med att standardisera gränssnittet mellan användare och system genom standardisering av arbetsprocesser. Samtidigt hade problem uppmärksammats kopplat till hur gränssnittet gentemot brukarna skulle organiseras och en ökad fokus på totalkostnaden i sig.

### *Styrningssituationen*

Resultatet av den första delstudien beträffande den formella styrningen var att det fanns en hög ambitionsnivå men att den i praktiken inte realiserats. Efter tre år hade emellertid fler pusselbitar fallit på plats. I vissa sammanhang tenderade den formella styrningen även att vara för långtgående, vilket märktes på effekterna.

### **Beställningsprocessen**

Beställningsprocessen hade utvecklats och förbättrats under de tre år som gått. Nu fungerade den relativt väl även om det fanns delar som kunde utvecklas. Det som beskrevs som beställningscykeln hade reviderats efter hand eftersom det inte upplevts ha fungerat väl. En viss diskrepans fanns emellertid mellan respondenterna. Beställarna var mer nöjda med processen än utförarna inom Intraservice. De problem som lyftes fram från utförarsidan var främst att standardiseringen och samordningen av beställningsprocessen inte skett i tillräckligt stor utsträckning vilket återspeglades i att beställningar inom olika områden såg olika ut formmässigt.

Utöver det som nämnts tonar ytterligare två problemområden fram. Det ena har att göra med tidsaspekten i beställningsprocessen. Svårigheten att i detalj planera långt framöver i en verksamhet som snabbt förändras återspeglas i att många tilläggsbeställningar sker efter hand. Det skapar otydliga förutsättningar för Intraservice som får svårt att planera sin verksamhet, inte minst kapacitetsmässigt. Det andra problemområdet har att göra med den grad av detaljstyrning som sker i beställningen. I för stor utsträckning hade detaljeringsgraden varit för hög. För mycket av "hur-frågorna" reglerades i beställningarna, vilket gjorde att för lite utrymme lämnades åt Intraservice att utveckla tjänsterna. Detta kan jämföras med läget i tidigare delstudier där beställningarna ansågs vara definierade och specificerade i för liten utsträckning.

Sammantaget ges en bild av beställningsprocessen som sådan att den utvecklats och att styrningen via beställningarna är relativt detaljerad. Dessutom hade de direktbeställningar som tidigare kännetecknade situationen upphört och kommunikationen centrerats till relationen mellan beställare och utförare.

### **Ekonomimodellen**

Den ekonomimodell som lanserats var i bruk och upplevdes fungera väl. Vid beställningarna preciserade Intraservice en kostnad som beställaren sedan hade att ta ställning till och om den accepterades fördelades den sedan ut på användarna. Alla kostnader knöts till olika tjänster och fördelades ut till brukarna. Någon möjlighet att föra över kostnader från en tjänst till en annan uppgavs inte finnas. För den som var intresserad av att tränga in i kostnadsmassan gick det därför att se vilka kostnader som var kopplade till en viss tjänst.

En aspekt av ekonomimodellen som diskuterades och problematiserades var de fördelningsnycklar som fördelningen av kostnader byggde på. Framförallt var det de kostnader som fördelades per PC som framhölls som ett problem. Den svaga acceptansen hade också lett till olika sätt att kringgå systemet genom att undvika att skaffa PC. Olika möjliga alternativ lyftes fram men problemet med att hitta en nyckel som fördelade kostnader helt rättvist framhölls som svårt.

Ekonomimodellen hade också i implementerandet stött på praktiska problem och ett av huvudproblemen var kopplat till tidsaspekten. Budgetarbetet i kommunen som helhet måste sammanlänkas med de beställningar som görs. Ett av problemen som tillstöter är att beställningarna då måste göras med lång framförhållning och det är svårt inte minst eftersom framförallt IT-verksamheten förändras snabbt eller som en respondent uttryckte det verkligheten "*springer ifrån dem*". Förutom vissa praktiska problem förefaller dock ekonomimodellen vara introducerad och accepterad. Att Intraservice inte skulle ha ett eget kapital var den komponent i modellen som ifrågasattes starkast vid modellens införande men det ifrågasattes inte i någon större utsträckning längre.

Som framgick ovan i diskussionen av Intraservice har ekonomimodellen i sig ingen styrande effekt. Kostnader identifieras och slås ut på användarna. Istället tonar själva artikulerandet av beställningar och benchmarking fram som de styrningsinitiativ som påverkar kostnaderna. Möjligheten att påverka kostnader vid artikulerandet av beställningar beskrevs emellertid som relativt begränsad. Beställaren ger en beskrivning av vad en beställning innehåller, och sedan ger Intraservice ett kostnadsförslag som det i sin tur är svårt att pruta på. Bevisföringen i diskussionen mellan beställare och utförare hamnar på beställaren. Det i kombination med att beställarorganisationen haft svaga rutiner för att involvera användarna, dem som betalar, i beställningsprocessen har gjort att artikulerandet av beställningarna i sig inte lett till en starkt ekonomisk styrning.

Benchmarking tonar fram som den mest centrala komponenten i den formella styrningen av kostnaderna för Intraservice. Internt på Intraservice upplevdes utfallet, vilket beskrevs ovan, som i allra högsta grad avgörande för om de på sikt skulle få finnas kvar som utförare. Tecken fanns emellertid på en trend mot nivellering (Askim med flera 2007). Nivellering handlar om att benchmarking inte leder till en press mot "*best practice*", utan istället till en centrerung kring genomsnittet. Vad som talar för att så skulle vara fallet är dels att målet för Intraservice satts till att vara i nivå med eller billigare än marknaden. Det i sig är ett uttryck för att snittet (om marknadspriset kan definieras som ett snitt) skulle vara gott nog. Lika starka indikationer är att både representanter för beställarenheten och för utförarenheten argumenterade för att det fanns ett flertal faktorer som måste beaktas när Intraservice kostnadsnivå bedöms. Argument som fördes fram var att alternativa utförare kanske inte utförde verksamheten på ett sätt som var tillfredställande, exempelvis genom flytt av verksamhet till låglöneländer och att Intraservice hade ett utvidgat ansvar jämfört med alternativa producenter kopplat till kommunens personalansvar. Att det handlar om just nivellering och inte en avsaknad av styreffekt visar de exempel som lyftes fram på att resultat i mätningar faktiskt lett till åtgärder. Exempelvis beträffande Servicecentrum som upplevts som för dyrt i förhållande till alternativa producenter.



Resonemanget fram till nu gör att huvudkomponenterna kan ringas in beträffande den formella styrningen i relationen mellan beställare och utförare. En första viktig komponent i styrningen utgjordes av det som i det närmaste kan beskrivas som beteendestyrning. Beställningarna var detaljreglerade och reglerade i stor utsträckning hur utförandet skulle ske. En andra viktig komponent i styrningen var benchmarking som utgjorde en slags yttre gräns för parterna och understödde verkandet mot en gemensam målbild som handlade om att arbeta för stadens bästa som helhet. Till detta skall läggas den direkta styrning som IT-direktören utövade, inte minst genom att vara adjungerad på nämndmötena. Sammantaget ges en bild av en relativt stark styrning av Intraservice.

### Förtroende

Mer generellt kan situationen beträffande förtroende mellan de olika parterna beskrivas som förbättrat efter tre år. När förändringsprocesserna sjuösattes kunde förtroendesituationen i det närmaste beskrivas som körd i botten. När den tredje delstudien genomfördes var läget ett annat även om en granskning av de olika aktörerna indikerar att alla inte hyste lika stort förtroende för varandra.

De parter som framförallt uppvisade ett ökat förtroende för varandra var beställaren, utföraren och Nämnden för Intraservice. Detta märktes exempelvis genom ett betonande av gemensamma målbilder och vittnande under intervjuerna om ett gott samarbete. Det framhölls också, exempelvis kopplat till svårigheterna att tidsmässigt hinna med utvecklingen, att parterna måste samarbeta och att allt inte kunde byggas på formaliserad kommunikation. Detta var också något som problematiserades i relationen med externa leverantörer eftersom det då var ingångna avtal som gällde, vilket inte gav något större utrymme för förändringar allteftersom behov uppstod. En starkt bidragande faktor till det ökade förtroendet mellan beställaren och utföraren uppgavs det faktum vara att flera bland dem som anställdes på beställarenheten tidigare arbetat på det som tidigare var ADB-kontoret, vilket också gällde flera av respondenterna. Det nära samarbetet mellan dem som arbetade på beställarenheten och dem som arbetade på utförarenheten framhölls som viktigt och att det fanns en gemensam målbild.

Men även Nämnden för Intraservice uppvisade ett större förtroende för både beställare och förvaltning men framförallt uppvisade Intraservice ett större förtroende för nämnden. Den misstänksamhet som fanns vid genomförandet av den första delstudien där nämnden betraktades med skepticism hade ersatts med ett förtroende för nämndens intentioner. Både nämndledamöter och representanter för Intraservice talade om nämnden som ambassadörer för verksamheten.

Att nämnden fungerade som ambassadörer för verksamheten var emellertid också något som ledde till ett ökat misstroende. Det empiriska materialet indikerar att bland vissa brukare upplevdes rollen som verksamhetsföreträdare stå i konflikt med rollen som användarrepresentant, vilket ansågs ha varit tanken med tjänstemannanämnden från början. Idén om nämndledamöterna som användarföreträdare var för övrigt något som tydligt fanns representerad vid den första delstudien. Bland dem som intervjuades på Stadskansliet och som inte arbetade i nära relation till Intraservice återfanns också ett misstroende mot Intraservice vilja att exempelvis verkligen sträva mot så låga kostnader som möjligt.

Bilden av en situation som präglas av ökat förtroende är därmed inte entydig och indikationer fanns också på att det ökade förtroendet mellan dem som samarbetade tätt i modellen bidrog till att öka misstroendet hos andra.

### *Grad av måluppfyllelse*

Av de tolkningar som gjorts ovan går det att dra slutsatsen att två av de tre målen som identifierades i kapitel fyra uppnåts. Styrningen hade stärkts märkbart och vad gäller ökad transparens går det att konstatera att även det målet uppnåts. Framförallt hade konsolideringen på IT-sidan och den introducerade ekonomimodellen lett till en bättre översikt och alla kostnader gick att härleda till kostnadsställen. Det tredje målet som handlar om en bättre ekonomi kräver emellertid en mer ingående diskussion.

### Förbättrad ekonomi? Ja, förmodligen

Ett av huvudproblemen som lyftes fram i beskrivningen av upprinnelsen till formerandet av den övergripande modellen och skapandet av Intraservice rörde kostnadsbilden. Då, i början av 2000-talet, var det stadsdelarna som var drivande och ifrågasatte kostnaderna för IT. Det fanns två olika aspekter av bättre ekonomi. Dels fanns det förhoppningar om att IT skulle bli billigare, eller att mer skulle erhållas för de resurser som satsades. Dels fanns det en önskan att de ständigt stigande kostnaderna för IT skulle stävjas. Med den fokus som finns i studien på vad som händer inom ramen för och kopplat till den övergripande modellen faller egentligen delar av frågeställningen utanför ramen. Kostnader för IT som tillhandahålls av externa leverantörer och kostnader i projekt där Intraservice är involverade i mindre utsträckning har inte alls varit i fokus för den empiriska studien. Med de begränsningarna i åtanke utvecklas ett resonemang nedan.

En första iakttagelse som går att göra är att det finns ett flertal svårigheter med att avgöra om målet med att få mer IT i relation till satsade resurser införlivats eller ej. Detta var också något som betonades av flertalet respondenter. En första sådan svårighet har att göra med verksamhetens ständiga föränderlighet. Den verksamhet som bedrivs och innehållet i de tjänster som levereras och i systemen som tillhandahålls har förändrats på ett sådant sätt att det inte går att göra relevanta jämförelser. Ett andra problem som går att identifiera i sammanhanget är att ökade eller minskade IT-kostnader tenderar att få effekter på andra kostnader. Ett byte av system till ett dyrare kan leda till att arbetsbördan i verksamheten minskar och att totalkostnaden därmed inte blir lägre. Problemet ligger i att det är svårt att följa effekterna och säkerställa kausaliteten. Nedan lyfts emellertid ett antal indikatorer fram som sammantaget ger en bild av att tillhandahållandet av system och tjänster skedde till en rimlig kostnad. Samtidigt förmedlas en bild av att ambitionsnivån var så pass hög att de mål och förhoppningar som fanns kring en utplaning eller minskning av totalkostnader kommit på skam.

En första indikator som flera respondenter lyfte fram var att arbetet med att konsolidera systemsidan lett till att kostnaderna sjunkit sett till pris per enhet. Genom att färre speciallösningar görs, fler använder samma tjänster och alla beställningar kanaliseras genom beställarenheten ökar produktiviteten. Det finns en underliggande logik i resonemanget om att göra mera av samma sak blir billigare.

Synergier i form av stordrift talar därmed för lägre kostnader. Detta var också något som enligt flera respondenter infriats. En andra indikator som pekar i samma riktning är de resultat som genereras genom återkommande benchmarking<sup>14</sup>. Fram till att den tredje delstudien genomfördes hade resultatet för de flesta tjänsterna fallit ut i linje med för vad som ansågs som acceptabelt. Det var tydligt att flera, både inom Intraservice och inom beställarenheten, såg utfallet av benchmarking som en av de viktigaste indikatorerna beträffande ekonomin. Att utfallet i benchmarking varit tillfredställande är därmed en indikator på att kostnadsnivån och produktiviteten är tillfredställande, vilket också var den tolkning som de flesta respondenter gjorde.

Ytterligare en indikator som rör ekonomin är i vilken utsträckning Intraservice som utförare håller sig till de ekonomiska förutsättningar som skapats. Detta var också något som togs upp under intervjuerna. Det pekades på att uppdragen klarats inom ram och att Intraservice ibland till och med skickat tillbaka resurser som inte använts. Detta är också en indikator på att det skapats en förutsägbarhet i utvecklingen beträffande ekonomin. Det område som framhölls som mest problematiskt beträffande förutsägbarheten i kostnaderna hade att göra med projekt. Vad gällde den löpande verksamheten fanns det en god förutsägbarhet.

Vad gällde aspekten med totalkostnadskontroll framstod den som mer problematiskt. Några minskande totalkostnader upplevde respondenterna inte. En granskning av siffrorna bekräftar också att så är fallet<sup>15</sup>. Problemet med de ökande totalkostnaderna förefaller därför vara kopplad till att för mycket beställts och att ambitionsnivån beträffande IT-stöd varit högre än toleransnivån för IT-kostnader. Detta bekräftas också av de empiriska beskrivningarna som visar de resonemang som förts kring kostnader i olika sammanhang och där reaktionen bland vissa grupper bland brukarna varit att kostnadsnivån blivit för hög.

Vad gäller de ökande kostnaderna ifrågasatte emellertid vissa respondenter relevansen i ambitionen att sänka dem och fokuseringen vid totalkostnader. Framförallt skedde detta ifrågasättande av representanter för beställare och utförare. Ett återkommande resonemang var att det är ointressant att titta på kostnadsbildningen för sig eftersom det är graden av verksamhetsnytta som i slutändan avgör om kostnaden är rimlig. Höga kostnader kan ge höga vinster i verksamheten i form av exempelvis minskat behov av personal i verksamheten. En annan aspekt av ifrågasättandet var att en del av diskussionen paradoxalt nog skulle bero på att det skapats en ökad styrning och en ökad tydlighet beträffande kostnaderna för IT. Tidigare var IT-kostnaderna oöverskådliga men nu när de tydliggjorts och samlats blev totalsumman ett begrepp som kunde diskuteras och problematiseras.

Resonemanget har hittills kretat mest kring IT-relaterade frågor. Det finner sitt berättigande i att upprinnelsen till introduktionen av den övergripande styrmodellen stod att finna i problematiken kopplad till det före detta ADB-kontoret. Det var "*mer IT för pengarna*" som var slagordet och inte mer stödresurser för pengarna. Som en konsekvens av det tonar målen med förändringen fram som knutna till IT-sidan av verksamheten och den speciella karaktär som de frågorna har. Det

---

<sup>14</sup> Detta styrktes också av dokumentstudien.

<sup>15</sup> Baserat på rapport från beställarkansliet.

innebär emellertid inte att det inte går att uttala sig om huruvida ekonomin blivit bättre, eller i varje fall uppfattades som god nog. För de övriga administrativa tjänsterna ges bilden av att de ligger på en rimlig kostnadsnivå. Källan till den bedömningen är utfall i benchmarking. Att det finns en betoning på rimlig nivå beror på att de avvikelser som konstaterats i mångt och mycket av respondenterna kopplades till det faktum att Intraservice hade den personal som de hade och att de inte kunnat göra strategiska rekryteringar. Eftersom verksamheten är en del av Göteborgs kommun är det rimligt att det utvidgade personalansvar som verksamheten har beaktas.

Den samlade bilden är därmed att målpuppfyllelsen beträffande ekonomin är god vad gäller produktivitet: man får mer IT för pengarna, men även övrig administrativ stödverksamhet. En av de viktigaste informationskällorna är benchmarking som indikerar att kostnaden för de flesta tjänsterna är i nivå med eller under marknadspriset. Samtidigt går det att peka på att ambitionen med att sänka de totala kostnaderna för IT inte lyckats, utan att de i stället har ökat: men man får mycket mer IT för mer pengar.

### *Sammanfattande bild av läget efter tre år*

Nästa steg i analysen är att föra en mer samlad diskussion kring utfallet beträffande införandet av modellen efter tre år. De reflektioner som gjorts hittills ger för handen att om en jämförelse görs med situationen före det att förändringsprocessen inleddes har det hänt en hel del. Beställarutförarmodellens centrala komponenter är dels de aktörer som separeras från varandra i modellen, dels de relationer som etableras mellan dessa aktörer.

För Intraservice del innebar förändringsprocessen att verksamheter slogs samman, avvecklades och centraliserades. Förändringsprocessen som inleddes med utredningar av ADB-kontoret slutade med en serviceinriktad förvaltning med en portfölj av mer och mindre lika verksamheter. Det resonemang som förts ovan kring Intraservice efter tre år visar emellertid att trots alla förändringar som de olika delverksamheter som nu utgör Intraservice utsatts för och trots skillnaderna mellan de olika verksamhetsområdena har en konsolidering skett. En starkt intern styrning har etablerats som är inriktad på verkställande av de uppdrag som formuleras av beställarenheten. Det fanns också en tydlig målbild som handlade om att verkställa de uppdrag som fanns till en så låg kostnad som möjligt för att säkerställa framtiden som kommunens leverantör av de tjänster som utfördes. En integration har också skett av organisationen som möjliggjort att synergier tillvaratagits och att en beredskap för att ta till sig nya verksamheter finns i förvaltningen.

Introduktionen av Nämnden för Intraservice innebar en nyordning både för kommunen som tidigare inte haft en opolitisk nämnd men också en nyordning för ledamöterna som tidigare inte innehaft liknande roller. Att situationen var ny återspeglas i den utveckling som skett av nämnden efter hand som inte minst handlat om att ledamöterna skulle finna sina roller. Mycket kom också att handla om att bringa ordning och orientera nämnden och förvaltningen i den nya modell för organisationen som introducerats men som inte omsatts fullt ut. Efter tre år går det dock att konstatera att Nämnden för Intraservice börjat arbeta mer rutinar-

tat, vilket kan ses som ett uttryck för att den börjat finna sin form. De viktigaste arbetsuppgifterna som lyftes fram vid den tredje studiens genomförande var kopplade till att verka för en effektiv verksamhet i förvaltningen.

Beställarenheten fanns delvis redan före introduktionen till modellen men det var framförallt i och med modellens införanden som uppdraget mer konkret började handla om att verka som en beställarenhet. Utöver att fungera som beställare låg ansvaret även på beställarorganisationen att utveckla den övergripande styrmodellen. Även om det enligt många tog för lång tid hade beställarenheten med tiden börjat fungera bättre i bemärkelsen att rutiner och procedurer för beställningar börjat komma på plats. Den komponent i beställarfunktionen som fungerade mindre väl var de så kallade användarforumen som efter tre år fortfarande inte etablerats fullt ut. Återkommande under de tre åren påpekades det att beställarenheten inte haft tillräckligt med resurser.

Sammantaget går det därmed att konstatera att delar av modellen som rör etablerandet av aktörerna, konsolideringen, till stor del skett. Både Intraservice och Nämnden för Intraservice har funnit sina former och börjat agera i enlighet med modellen. Även beträffande gränssnitten som är centrala i modellen har flera delar av modellen omsatts i praktiken. Begreppet kommungemensamma system har fyllts med ett innehåll och antalet särskilningar minskat. Kommunikationen mellan användarna och Intraservice kring innehållet och önskemål om särskilningar har upphört och kommunikationen rörande Intraservice uppdrag har fokuserats till relationen mellan Intraservice och beställarenheten. Det stora problemet som tonade fram i delstudie tre var gränssnittet gentemot användarna som inte på ett tillfredställande sätt involverats i beställningsprocessen eller till fullo tagit modellen till sig.

Om den styrning som utvecklats granskas går det att konstatera att det tog tid att etablera en formell styrning. Efterhand utvecklades emellertid beställningarna och mer energi började också läggas på uppföljningen av beställningarna. Värderas beställarstyrningen utifrån följsamheten hos utföraren framstår beställarstyrningen som stark. Intraservice som förvaltning var helt fokuserat på att verkställa de uppdrag som formulerades i beställningarna. Även benchmarking kan beskrivas som ett styrningsinitiativ som haft stor effekt. Den ekonomimodell som tillämpats har emellertid relativt svag styreffekt. Något som etablerats efter hand var också ett ökat förtroende mellan parterna med mest samöre med varandra. Det fanns ett förtroende för att alla verkade mot samma mål, vilket inte minst var värdefullt i de situationer där den formella styrningen kom tillkorta.

Den bild som ovan förmedlats av utfallet efter tre år ger för handen att i stor utsträckning har de idéer som fanns kring hur organisationen skulle se ut omsatts i praktiken. Det finns fortfarande områden som kan utvecklas, inte minst beträffande användarnas roll i processen, men den övergripande modellen har trots det omsatts till en praktik.

Av det resonemang som förts ovan kring de tre mål som specificerades i kapitel fyra går det att konstatera att för i varje fall två av dem var måluppfyllelsen god. Styrbarheten har ökat, likaså transparensen. Det går också att konstatera att förändringarna haft en positiv effekt på den ekonomiska sidan men att målet om en utplaning av IT-kostnader inte uppnåtts.

Även detta analysavsnitt avslutas med en summering av upplevda problem och iakttagna aktiviteter (tabell 3):

Forcering (uppmärksammade problem)	Inramning (åtgärder)
Graden av standardisering Gränssnitt mot användare Fördelningsnycklar IT som totalkostnad Intraservice för passivt Skillnader i verksamhetsprocesser	Viss anpassning av tjänster och system Samarbete Utveckla användarrepresentation Intraservice utvecklar processtyrning Beställarenheten likriktar arbetsprocesser

## 10. Nämnd som styrelse för SSC

Ett särskilt fokus har i de empiriska studierna lagts på den opolitiska nämnden. Ett viktigt skäl är för att det ger en öka förståelse för hur styrningen av ett SSC gestaltar sig i praktiken. Redan i första kapitlet konstaterades det också att nämnden var en viktig del i det organisatoriska arrangemanget. Därtill skall läggas att nämnden är särskilt intressant eftersom konstruktionen med en opolitisk nämnd är en relativt ovanlig förekomst bland landets kommuner. Som indikerats redan i de föregående analysavsnitten går det att konstatera att nämnden precis som övriga aktörer i den övergripande modellen förändrats och utvecklats över tid. Det går dock också att konstatera att nämnden spelat en viktig roll i etablerandet av den övergripande styrmodellen.

En första iakttagelse rör det faktum att nämnden är opolitisk vilket var något som under samliga år framhölls som positivt. Överlag fanns inga invändningar mot att nämnden var opolitisk och de som hade det förde mest upp en principiellt grundad undran om det fick förekomma opolitiska nämnder i en kommun. Flertalet som vidrörde den opolitiska nämndens vara eller icke vara uttryckte också med enfaset vikten av att inte blanda in politiker i en stödverksamhet som inte var politiskt intressant. Detta var något som framgick tydligt vid den första delstudien och som höll i sig över de åren som studien pågick.

### *Arbetet i nämnden*

Intervjumaterialet indikerar att nämndarbetet börjat finna sin form och att det upplevdes fungera väl enligt dem med insyn i arbetet. En övergripande reflektion är att nämnden förefaller vara konsensusorienterad, vilket skiljer den från hur politiskt sammansatta nämnder kan förväntas fungera (Brunsson 1989). Det blir sällan några mer livaktiga diskussioner och om olika åsikter finns sker samtal som leder fram till ett gemensamt ställningstagande. Förmötena bidrog också till att forma nämndsammanträdena eftersom det där fördes diskussioner om vad som skulle tas upp och oklarheter diskuterades.

Redan i delstudie två gjordes iakttagelsen att uppdraget förtydligats och att det fanns en större klarhet beträffande de frågor som nämnden hade att hantera. Denna utveckling hade fortsatt och inga oklarheter föreföll finnas kring vad nämnden skulle syssla med och vad som låg på andras bord inom kommunen. Samtidigt hade uppdraget utvecklats mot att bli allt snävare. Den viktigaste orsaken till det framhölls beställarenhetens utveckling vara. Med en bättre fungerande beställarenhet bestämdes flera aspekter av Intraservice verksamhet av beställaren, vilket skapade mindre utrymme och behov av nämndens initiativ och agerande. Även Intraservice arbete med att konsolidera sig resulterade i färre uppgifter för nämnden att ta tag i. I början, när förvaltningen varit ny, hade det funnits fler operativa frågor som måste hanteras, som exempelvis rekrytering av förvaltningschef.

Uppdraget för nämnden, som det uppfattades av ledamöterna, begränsades till att ansvara för att Intraservice skötte driften av system och tillhandahållandet av tjänster på ett effektivt sätt. Viktiga uppgifter som pekades ut var fokusering på internkontroll, budget och måluppfyllelse. Frågor som rörde oklarheter beträffande vem som ansvarade för vad i den övergripande modellen hade också blivit färre över tid. Under de första två åren var dessa frågor mer vanligt förekommande, vilket bland annat framgick under de genomförda observationerna. Det framgick också att många tyckt att dessa frågor var irriterande och något man inte borde behöva syssla med i nämnden. Som en följd av att den sortens frågor minskat i omfattning upplevdes också de frågor som hanterades som mer menigfulla.

### *Nämndledamöternas roll: representation, ansvar och uppdrag*

Om nämndens uppdrag upplevdes som tydligt fanns det olika åsikter om vilket mandat och ansvar den enskilde nämndledamoten hade. Någon såg sig som representant för sin egen förvaltning medan andra såg sig som representant för flertalet av användarna. En del såg sig mer som sittandes på ett personligt mandat där den egna kompetensen var det som var viktigast. Ett ansvar som flera pekade på och som det framförallt talades mer om än i tidigare delstudier var ansvaret som företrädare för Intraservice i olika sammanhang, att man som ledamot var ambassadör för verksamheten.

Kopplat till den egna kompetensen som en viktig del i uppdraget var i vilken utsträckning ledamöterna faktiskt bidrog till något i nämnden. Detta var något som återkom under intervjuerna och som problematiserades. Bilden blir inte entydig men vissa menade att de bidrog aktivt medan andra menade att deras bidrag varit mer begränsat. Framförallt ifrågasattes om ledamöter som inte var aktiva och som inte bidrog till diskussionen överhuvudtaget skulle sitta med. Som framgår framförallt i den andra och tredje delstudien problematiserades de externa ledamöternas roll eftersom de av vissa upplevdes ha varit aktiva i för liten utsträckning. Ett problem i sammanhanget förfaller ha varit att de till skillnad från övriga ledamöter inte haft samma insyn och erfarenhet från kommunens organisation och därmed haft svårt att sätt sätta in frågorna i sitt sammanhang.

En problematik som också diskuterats i samband med de båda tidigare delstudierna och som även vid den tredje delstudien skymtade fram hade att göra med huruvida nämndledamöterna kunde hantera avvägningen mellan sina andra uppdrag i staden och uppdraget som nämndledamot eller om det skapade problem att de satt på dubbla stolar. Även om det lyftes fram som ett problem gavs inga konkreta exempel på när det skulle ha varit problematiskt under den senare delen av perioden som följdes. Däremot återfinns i de empiriska beskrivningarna exempel på det i början av perioden när nämnden var ny. Problematiken föreföll också vara avtagande på grund av att nämndledamöterna blivit mer vana. Det empiriska materialet indikerar också att en medvetenhet funnits kring problematiken och att ett aktivt arbete skett för att minimera den. Samtidigt framhölls det som viktigt att nämndledamöterna tog med sig sina erfarenheter till nämnden för att kunna föra in dem i diskussionen kring förvaltningen. Det rimmade väl med rollen som användarrepresentant.



Iakttagelserna i den tredje delstudien beträffande nämndledamöterna stämmer relativt väl överens med de som gjordes i den andra delstudien där ett särskilt fokus lades på nämnden. Det förefaller finnas ett samband, om än inte så uppseendeväckande, mellan vilken relation man har till Intraservice i övrigt och hur aktiv man är som nämndledamot. De som exempelvis nyttjar tjänster och system som Intraservice erbjuder i den verksamhet man är chef över till vardags är också mer aktiva som ledamöter. Sedan minskar aktivitetsgraden ju längre ifrån Intraservice och Göteborgs kommuns organisation man befinner sig.

### *Nämndens inflytande över verksamheten*

Nämnden är tillsatt för att styra över verksamheten och därför är ett intressant tema att behandla i vilken utsträckning så faktiskt skedde. Utgår analysen från respondenternas upplevelse av situationen går det att konstatera att det varierade i vilken utsträckning som en styrning faktiskt utövades. Vissa upplevde att nämnden styrde och andra menade att nämnden gjorde det i begränsad utsträckning. Respondenter som representerade förvaltningen uppfattade inte att nämnden styrde i någon större utsträckning.

Det måste också göras en åtskillnad mellan presidieledamöterna och övriga ledamöter. Ledamöterna i presidiet hade en mer aktiv roll, fler direktkontakter med förvaltningen och framförallt förvaltningschefen. Att de har en större påverkan och möjlighet till inflytande ter sig rimligt. Exempelvis var presidiet mer involverade i budgetarbetet än övriga ledamöter, mycket beroende på att budgetprocessen inte satt sig. Över tid hade emellertid även övriga ledamöter blivit mer involverade. Presidiet fyllde också en central funktion så till vida att de satte samman dagordningen och kunde på det viset styra över vilka frågor som nämnden skulle diskutera.

Granskas aktiviteterna som kan beskrivas som kopplade till styrning framgår det att vissa sådana indikerar en direkt styrning medan andra aktiviteter snarare göra att det går att tala om en indirekt styrning. Av det empiriska materialet framgår att vissa frågor drivits av nämnden och ett exempel på en sådan fråga är avvecklingen av de egenutvecklade systemen. Flera initiativ kan dock snarare beskrivas som indirekta, som att vissa frågor följdes upp återkommande under mötena. Det gällde exempelvis utvecklingen beträffande löneadministrationen där personalminskningar på grund av introduktionen av ett nytt system blev nödvändiga. På samma sätt följdes processen med verksamhetsövergång upp. Andra exempel rör ifrågasättande av formuleringar i skrivelser och begäran om ytterligare information i olika frågor. Nämnden hade också över tid blivit mer involverade i budgetarbetet även om ingen pekade på att de påverkar i någon större utsträckning.

Det framgår också av de empiriska beskrivningarna att de områden som nämnden hade att styra över var begränsade på grund av konstruktionen av den övergripande modellen. Frågor som rörde uppdrag och ekonomi styrdes i stor utsträckning av beställarenheten som definierade beställningarna och satte upp ekonomiska ramar. De empiriska beskrivningarna visar också att någon starkare styrning av förvaltningen mot målet av effektivitet inte föreföll ske från nämndens sida. Detta upplevdes inte som positivt av alla ledamöter och bland annat uttryck-

tes uppfattningen att den övergripande styrmodellen överlag saknade effektivitetsincitament och att det därför borde vara en viktig fråga för nämnden. Att nämnden generellt hade ett snävt område att utöva påverkan inom var emellertid inte något som problematiserade i någon större utsträckning av ledamöterna. Tvärtom framhölls det som positivt att nämnden inte själva förfogade över resurser att fördela eftersom det minskade risken för att extraresurser sköts till i olika situationer.

Ett område där nämnden hade en inverkan men som inte lyftes fram av ledamöterna i diskussionen kring styrning rör relationen till den övergripande modellen. Frågor som rörde tydliggörande av ansvar och vem som skulle göra vad var sådana som nämnden drivit och lyft fram. Utsagor från respondenter som inte var nämndledamöter stärkte denna bild och det framhölls bland annat att nämnden ofta varit mer noga med att se till att intentionerna i den övergripande modellen följdes än både beställare och utförare. På det området förefaller således nämnden ha styrt. Den sortens frågor upplevdes dock inte, som framgick ovan, av nämndledamöterna själva som centrala eller viktiga.

I de frågor där initiativ togs av styrningskaraktär förefaller det finnas en följsamhet från förvaltningens sida. Likaså tillgodoser förvaltningen önskemål om exempelvis mer information efterfrågas av nämndledamöterna. Flera av nämndledamöterna var också nöjda med styrningssituationen och menade att de hade en god kontroll och att mer initiativ inte behövdes, bland annat eftersom frågorna som kom upp ansågs väl beredda av nämnd och presidium. Andra menade att nämnden kunde vara aktivare och att mer energi borde läggas på att säkerställa verksamhetens effektivitet.

Sammantaget ges en bild av en nämnd som har ett relativt snävt område att utöva inflytande eller påverkan inom och de aktiviteter som sker är till stor del av mer indirekt karaktär. Ett centralt område där nämnden har haft ett inlyftande rör den övergripande modellens omsättande i praktiken.

### *Nämndens olika funktioner*

Granskningen av det empiriska materialet ger för handen att Nämnden för Intra-service fyllde, och hade fyllt, en rad olika funktioner sedan nämnden tillträdde 2006. Ett sätt att föra diskussionen vidare på är att utkristallisera och etikettera de olika funktionerna i ett försök att tydliggöra de olika dimensionerna i uppdraget. Det möjliggör i sin tur att skiftningar över tid i funktionen kan åskådliggöras, för det framgår nämligen att karaktären på nämndens funktion förändrats över tid. Nedan beskrivs de olika kategoriernas funktioner: nämnden som ordningsskapare, som användarrepresentant, som styrelse, som ambassadör och legitimitetskapare.

En första funktion som nämnden kan beskrivas ha fyllt är funktionen som *ordningsskapare*. Begreppet ordningsskapare åsyftar att nämnden under den första tiden fick hantera uppgifter som till del berodde på att beställarenheten inte kommit på plats. Den första delstudien visar att nämnden, och framförallt presidiet, fick dra ett tyngre lass innan beställarenheten i större utsträckning börjat finna sin roll. Begreppet reserveras för de aktiviteter som handlade om att skapa ordning i relationen mellan olika aktörer enligt den övergripande modellen. Bland

annat deltog presidiet i mer övergripande diskussioner kring stadens övergripande IT-strategi.

En andra funktion betecknas här som *användarrepresentant*. Det framgick inte minst av den första delstudien att detta var en central funktion, eller i varje fall var tänkt att vara en central funktion. Funktionen som användarrepresentant handlar om att ta tillvara intressen hos användarna. Ett exempel på ett uttryck för när nämnden fyllt den funktionen är i samband med avvecklingen av de egenutvecklade systemen. Detta hade varit en central fråga redan från början när Intraservice etablerades. Nämnden drev tydligt på för att systemen skulle avvecklas. Den första intervjustudien visar dock också hur nämndledamöter ifrågasatte utvecklingen mot avveckling just på grundval av att de själva representerade en verksamhet som nyttjade systemen och inte ville att de skulle avvecklas. Trots att nämnden splittrades i frågan utgör det också ett exempel på hur nämnden som helhet blev ett forum för ett användarperspektiv.

En tredje funktion är nämnden som *styrelse* och i den funktionen ligger rollen som principal visavi förvaltningen. Nämnden har ett uppdrag och ett ansvar att styra förvaltningen. Som framgår av beskrivningarna av styrningen ovan styrde nämnden också i praktiken om än kanske inom ett mer begränsat område än vissa nämndledamöter hade velat se. I funktionen som styrelse går det emellertid också att lyfta in de aktiviteter som går att beteckna som strategiska. Den funktionen tydliggjordes bland annat i diskussionen kring Kontaktcentrum, där nämndledamöter bland annat ifrågasatte om detta verkligen låg i linje med uppdraget som stödfunktion.

En fjärde funktion är den som *ambassadör*. Det handlar om att nämnden inte bara styr verksamheten utan också artikulerar verksamhetens intressen utåt i organisationen i olika sammanhang. Detta var en funktion som det talades påtagligt mer om i den tredje delstudien än i den första. Flera nämndledamöter beskrev exempelvis hur de i olika sammanhang fick förklara för kollegor hur modellen fungerade och genom sin kännedom kunde förklara vilken roll Intraservice hade i den. Bland annat upplevdes det som nödvändigt eftersom kunskapen om modellen sviktade ute bland dem som arbetade i kommunen och att många missförstånd enligt dem lastades Intraservice oförskyld.

Den femte funktionen *legitimitetsskapare* är mindre kopplad till vad ledamöterna faktiskt gjorde i sin roll som nämndledamöter och mer kopplad till det faktum att de var nämndledamöter. Urvalet av nämndledamöter hade bland annat gjorts för att det skulle skapas en transparens och insyn i Intraservice verksamhet. Funktionen skall betraktas mot bakgrunden att det tidigare fanns en misstro riktad mot det före detta ADB-kontoret. Till viss del levde det kvar och var nu riktat mot Intraservice. Att representanter för användarna satt med i nämnden skulle mot den bakgrunden leda till att misstron minskade.

De olika funktionerna kan relateras till varandra och över tid vilket ger för handen att förskjutningar skett. Den ordningsskapande funktionen hade exempelvis minskat något i betydelse över tid och var mer påtaglig under de första två åren. En bidragande faktor till det var att beställarenheten och styrkomponenterna i den övergripande modellen utvecklats. Det gjorde att behovet för nämnden att träda in och ta i vissa ordningsfrågor minskat. Samma utveckling förefaller

funktionen som användarrepresentant ha uppvisat. I takt med att nämndledamöterna blivit mer fokuserade på att hålla isär sina roller artikulerade de i mindre utsträckning mer specifika frågor som härstammade från deras roll som verksamheter i kommunen. Förmodligen finns det ett samband mellan att rollen som användarrepresentant minskat i omfattning och att funktionen som ambassadör för verksamheten eskalerat. Sammantaget var det en utveckling som de som såg sig som användare inte var helt nöjda med. Nämnden som styrelse är det svårare att göra uttalanden om huruvida den ökat eller minskat. Vad som däremot framgår, vilket inte minst resonemanget kring styrning ovan visar, är att funktionen snävats in och omfattade ett mindre och mer väldefinierat område.

### *Nämnden i förhållande till intentionerna*

I analysen av den första delstudien framgick det att det gick att utkristallisera fem skäl för att tillsätta en politisk nämnd: verksamhetens karaktär, ledamöternas egenintresse som användare, skapandet av transparens samt möjligheten att dra nytta av ledamöternas kompetens. De delstudier som gjorts skapar en grund för att reflektera över i vilken utsträckning dessa intentioner förverkligats eller visat sig vara rimliga utgångspunkter.

Vad gäller verksamhetens art går det att konstatera att under de tre år som gått förefaller det inte ha uppstått några anledningar att politisera frågor som rör nämnden eller verksamheten. Det kan i sin tur bero på att alla inblandade var av åsikten att frågorna inte borde politiseras. Frågan om verksamhetens karaktär som opolitisk ifrågasattes dock i diskussionerna kring Kontaktcentrum. Flera respondenter, och däribland nämndledamöter, var av åsikten att ett sådant centrum innebar en ny sorts verksamhet som inte lika enkelt kunde karaktäriseras som politiskt ointressant stödverksamhet. En rimlig slutsats skulle därför kunna vara att den verksamhet som nu bedrivs inom ramarna för Intraservice är av sådan karaktär att en opolitisk nämnd passar, men att framtida nya verksamheter måste prövas mot idén med en opolitisk nämnd.

Ett andra skäl till att ha en opolitisk nämnd var den naturliga drivkraften mot låga kostnader som ledamöterna skulle ha på grund av sin roll som användare. Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning det stämmer överens med hur de agerat och vilket utrymme de haft att påverka. Som framgick av förra kapitlet går det att konstatera att den ekonomiska styrningen över lag var svag. Ovan framgick det också att ledamöterna inte upplevde att ekonomiska frågor ingick i deras styrdomän, utan snarare låg på beställaren och i artikulerandet av beställningar. Å andra sidan definierade de själva det som en viktig uppgift att styra mot effektivitet. Några tydliga exempel på att nämnden faktiskt på ett konkret sätt utövat en påverkan som höjt eller syftat till att höja effektiviteten är det emellertid svårt att precisera.

Huruvida nämnden bidrar till att skapa transparens kring Intraservice och minska mistroendet eller ej är svårt att bedöma utifrån det empiriska materialet eftersom indikatorer pekar i olika riktningar. Bilden av förtroendeförhållanden beskrevs i det föregående kapitlet och att det skett förändringar var tydligt. I den snäva relationen mellan nämndledamöter och förvaltning förefaller därmed den önskade effekten ha uppnåtts. Vad som går att slå fast är att de som sitter i näm-

den upplevde att de hade ett förtroende för förvaltningen. Detsamma gäller det förbättrade förtroendet som fanns emellan beställare och utförare. Frågan om det i sin tur lett till ett ökat förtroende i kommunen i stort är svårare att besvara. Nämndens glidning mot en mer ambassadörsinriktad roll kan mot bakgrund av det empiriska materialet tolkas som att det både leder till ett ökat förtroende och ett minskat. Å ena sidan gör det att det sprids en positiv bild av Intraservice och det borde påverka förtroendet positivt. Å andra sidan sågs denna glidning mot ambassadörskap med misstänksamhet eftersom det kunde vara en indikator på att användarföreträdarrollen urholkades. Vad som definitivt påverkar negativt är den okunskap bland brukarna kring den övergripande modellen som finns och vilken roll Intraservice spelar i den. Just kommunikationen av modellen som sådan identifierades också som ett av huvudproblemen i den tredje delstudien eftersom det innebar en risk att hela modellen ifrågasattes.

Utöver de anledningar till att inrätta en opolitisk nämnd som diskuterats var också den personliga kompetensen ett skäl till att en opolitisk nämnd kunde anses funktionell. Genom att ledamöterna, till skillnad från exempelvis politiker, arbetade i verksamheter som nyttjade tjänsterna eller som valdes just för att de hade kompetens i frågorna skulle nämnden kunna ge ett stöd åt förvaltningen. I viss mån kan detta sägas uppfyllas i och med att nämnden fyllde en funktion som användarrepresentant. Därmed ges en injektion av information till verksamheten ur ett användarperspektiv. Vissa av ledamöterna hade också valts in på grund av deras kompetens. Det gällde exempelvis de båda externa ledamöterna. Vad gäller tillvaratagande av den mer specifika kompetensen kring organisering av stöd-tjänster och system hos ledamöterna, som inte stammade ur ett användareperspektiv, går det utifrån de empiriska iakttagelserna att dra slutsatsen att det misslyckats. Framförallt gällde detta att exploatera den kunskap som de båda externa ledamöterna hade, eftersom de beskrivs som inte särskilt aktiva.

Till de fram tills nu diskuterade anledningarna för att ha en opolitisk nämnd kan ytterligare en läggas. En av anledningarna att överhuvudtaget ha en nämnd är att det avlastar exempelvis kommunstyrelsen som annars hade fått ha verksamheten under sig. Tidigare lydde exempelvis GAS under kommunstyrelsen. Nämndens funktion som avlastare kan emellertid kompletteras med att nämnden i den övergripande modellen visat sig fungera som en buffert eller stötfångare. I början, när varken beställarenheten eller styrningen var etablerad fullt ut enligt modellen, var det nämnden som trädde in och tog tag i frågor och lyfte fram problem som måste hanteras. Det var ingen funktion som låg i idén med nämnden som tanken var från början men det var en funktion den per automatik var tvungen att axla.

### *Övergripande reflektioner över nämnden efter tre år*

Sammantaget kan situationen efter tre år beskrivas som att nämnden som organisatorisk enhet konsoliderats i bemärkelsen att det fanns rutiner för arbetet och målet och uppdraget var relativt väl definierat. I mindre utsträckning än tidigare behövde nämnden, och framförallt presidiet, ägna sig åt att reda ut ansvarsförhållanden och dylika spörsmål. Sammanträdena i sig fungerade också väl även om en högre aktivitetsgrad bland vissa uppfattades som önskvärd.

Det framgår att den domän för påverkan som nämnden har är begränsad och att den i viss mån begränsats över tid allt eftersom beställarenheten etablerats. Områden som ekonomi och uppdrag ansågs ligga utanför domänen och istället falla inom ramen för vad beställaren skall handha. Resonemanget som förts visar också att nämnden fyllt och fyller ett antal olika funktioner. Över tid har förskjutningar skett som gjort att nämnden i mindre utsträckning än tidigare fungerar som användarrepresentant och ordningsskapare på en övergripande nivå och mer fungerar som en styrelse som också representerar sin verksamhet.

Vad gäller de bakomliggande skälen som gick att identifiera i den första delstudien till varför det överhuvudtaget skall finnas en opolitisk nämnd framgår det att vissa av dem visat sig stämma mer överens med hur praktiken sedan utvecklats medan andra i mindre utsträckning gör det. Det argument för att ha en tjänstemannanämnd som i minst utsträckning infriats torde vara tanken om att nämnden skall tillföra kompetens till verksamheten. Så förefaller inte ske trots att två av nämndledamöterna valts enbart på det kriteriet. I viss mån kan ändå kompetensfunktionen sägas vara uppfylld eftersom nämndledamöterna i olika sammanhang artikulerade sitt intresse som användare, vilket bibringar en kunskap ur ett användarperspektiv till Intraservice. Samtidigt går det att notera att man i nämnden aktivt verkade för att hålla isär rollerna, en strävan som torde gå ut över möjligheten att dra nytta av användarkunskap.

## 11. Etablerandet av ett SSC – ett processperspektiv

I kapitel nio slogs det fast att till stora delar kunde etablerandet av Intraservice som ett SSC beskrivas som en framgång ur ett utfallsanalytiskt perspektiv. Framförallt hade organisationen till stor del etablerats enligt den idé som fanns. I detta kapitel vänds fokus mot processen. Hur gick det till och vad hände under vägen? Genom att anlägga ett processperspektiv erhålls en förståelse för varför utfallet blev som det blev och en möjlighet ges att problematisera processen. Vi riktar därmed fokus inte till ögonblicksbilder utan till skeenden.

Utgångspunkten för processanalysen beskrevs i det inledande teorikapitlet. Kärnan i resonemanget handlar om att introduktionen av ett SSC är att betrakta som ett försök att skapa ett organisatoriskt arrangemang där två autonoma parter förlitar sig på varandra i sin reproduktionsprocess. Begreppet som används för att beskriva relationen är autokatalysation. Den autokatalytiska processen innebär att en högre nivå av organisering kan komma tillstånd på grund av att de autonoma parterna kan dra nytta av delar av varandras självreferentiella processer. Detta utan att belasta varandra med respektive enhets komplexitet. Genom att granska processen går det att generera kunskap om hur denna högre nivå av organisering kan åstadkommas och vad som försvårar eller omöjliggör det.

Först utvecklas ett resonemang kring utvecklingen rörande konsolidering, gränssnitt och styrning. Fram till nu har de diskuterats separat men här utvecklas resonemanget till att också väga in hur processerna beträffande de olika aspekterna påverkar varandra. En mer övergripande slutsats som dras är att etablerandet av ett SSC i mångt och mycket handlar om en balansakt som hela tiden riskerar att sluta med att parterna hamnar för långt ifrån, eller för nära varandra.

### *Aktörer etableras*

Efter tre år gick det att konstatera att Intraservice, Nämnden för Intraservice och utförarenheten började finna sina roller. Det framgick också att rollerna delvis förändrades över tid. Tydligast kanske det är för nämnden och framförallt presidiet som inledningsvis fick dra ett tungt lass. Avsaknaden av en väl etablerad beställare gjorde att nämnden fick träda in och fylla ut ett tomrum. Efter hand som beställaren utvecklade sin organisation allt mer blev det färre frågor för nämnden att hantera. För Intraservice del innebar förändringarna redan från början att det fanns en tydlig målbild. Efter ett första år, som till större delen förflöt med en tillförordnad chef, påbörjades ett intensivt arbete med att konsolidera verksamheten. Resultatet blev en uppdragsorienterad utförare med stark intern styrning.

Något som framgår tydligt av de empiriska beskrivningarna är att etableringsprocessen förutsätter ett utredande av uppgiftsfördelning och ansvar. Mycket tid

fick läggas i olika forum på att reda ut vem som skulle göra vad och vem som "ägde" olika frågor. Inte minst framgår detta i observationerna av nämndsammanträdena som genomfördes. Det framgick också tydligt att processen med att klargöra ansvarsförhållanden var något som drevs av båda parterna, men kanske i störst utsträckning av Intraservice. Problematiken med vem som skall göra vad kvarstod under hela perioden men var mer påtaglig i början av perioden än i slutet.

### Från ADB till Intraservice

Det Intraservice som studerades vid delstudie tre skilde sig ganska markant från det Intraservice som studerades under den första delstudien, vilket framgår av beskrivningen i kapitel nio. När den första delstudien genomfördes var det en förvaltning som bestod av två separata verksamheter, före detta ADB-kontoret och före detta GAS. De var inte bara separerade verksamhetsmässigt, utan även geografiskt och strukturmässigt. Det fanns exempelvis ingen gemensam redovisning för dem. Det fanns också en tydlig skillnad i status mellan enheterna så till vida att det var uppenbart att de som tidigare tillhört ADB-kontoret ansåg att det var ADB-kontoret som fått till sig ny verksamhet. Den bilden förstärktes av att representanter för före detta GAS uttryckte en farhåga för att "slukas" av ADB-kontoret. Trots den fragmenterade situationen upplevdes dock uppdraget för förvaltningen som tydligt och för ADB-kontoret som tydligare än tidigare.

Under de år som följde, under ledning av en ny förvaltningschef, förändrades sedan förvaltningen radikalt. Systemutvecklingen hade avvecklats och ny verksamhet hade tillkommit, inte minst löneadministration och IT-tekniker som bildade Servicecentrum. Samtidigt utvecklades den interna styrningen på ett sätt som gjorde att den tre år senare kunde beskrivas som stark.

Efter det att den första studien genomfördes hade det också pågått ett aktivt arbete med att ena förvaltningen och skapa en känsla av gemenskap. Satsningar på gemensamma aktiviteter för personalen som "kick off" och frukostmöten hade kombinerats med en medveten satsning på att svetsa samman ledningsgruppen. Det var också tydligt att detta lyckats till viss del. Fortfarande fanns det emellertid mer kvar att göra, vilket inte minst indikerades av betoningen på att man inte fick tala om ADB-kontoret längre.

Trots alla förändringar som förvaltningen genomgick framstår ändå deras resa beträffande interna mål och uppdrag som enklare än både nämndens och beställarenhetens. För förvaltningen fanns det redan från början en kompetens och vana att anpassa sig efter beställares villkor. Skillnaden var nu bara att istället för många kunder fanns det en kund. Det skapade också utrymme för en fokusering av den interna styrningen. Exempel på det är organiseringen av ansvar och etablerandet av en styrning som tog den etablerade relationen som utgångspunkt. Tjänsteansvariga utsågs som "skuggade" beställarens uppdelning i systemområden. Ett annat exempel var det nyss påbörjade arbetet med att styra efter processer som identifierades utifrån vad som var viktigt för beställarna och användarna. Det var utifrån ett beställarperspektiv som kontinuitets- och incidentprocesser identifierades som de högst prioriterade.



Förändringarna av Intraservice och introduktionen av den övergripande modellen innebar nya utmaningar för beställarenheten. Tidigare hade alla systemrelaterade beställningar gjorts av respektive förvaltningen och nu skulle de istället göras av beställarenheten. Redan under den första delstudien uppmärksammades det att nya krav ställdes på beställarenheten resursmässigt men också kompetensmässigt. Inte minst sågs förändringen med en slopad systemutveckling som en utmaning. En minskad sådan kompetens på Intraservice skulle innebära att beställarenheten behövde utveckla sin kompetens på området för att kunna göra relevanta beställningar. Efterhand byggdes också beställarenheten upp. Under samtliga tre år som studien pågick upplevdes dock enheten som underdimensionerad i förhållande till uppgiften. Detta märktes enligt respondenter som gjort jämförelser både i att alla frågor inte hann med att hanteras och vid jämförelser med andra kommuner. Som framgick ovan ledde emellertid den gradvisa utvecklingen av beställarenheten till att inte minst nämnden avlastades.

Kompetensfrågan aktualiserades dock även i den tredje delstudien kopplat till frågan om var kompetens i olika frågor borde återfinnas. En argumentation fanns kring att beställarenheten borde minska sin detaljkompetens och överlåta det åt Intraservice samtidigt som kompetensen att specificera behov istället borde stärkas. Ett arbete pågick också mot att organisera fram en sådan kompetens genom att placera systemansvariga i linjeorganisationen. Vad detta i framtiden skulle komma att innebära i form av nya krav på Intraservice kompetens återstod att se.

Alla förändringar och insnävningen av Intraservice uppdrag hade emellertid inte inneburit en minskning av kompetensen hos Intraservice. En kompetens knuten till en ny identitet som ett SSC med kapacitet att ta till sig ny verksamhet hade utvecklats under de år som gått med tillkomst av ny verksamhet. Det empiriska materialet visar både på en öppenhet för att ta till sig ny verksamhet samt en vilighet och strävan att få göra det kombinerat med en beredskap. Inte minst blev detta tydligt i diskussionerna kring om Intraservice eventuellt skulle få ta hand om och bygga upp ett gemensamt Kontaktcentrum för staden.

Resonemanget visar hur etablerande av olika enheter kan belysas separat men framförallt vikten av att se hur de olika aktörernas agerande får effekter för andra och hur de därmed påverkar varandra. Intraservice mer passiva roll fick konsekvenser för beställarenheten. Det handlar dock inte bara om vad de enskilda aktörerna tar sig till utan som framgår nedan får utformningen av gränssnitt och styrning effekter som överstiger de enskilda aktörernas intentioner.

### *Gränssnitt skapas och ifrågasätts*

Utvecklingen över tid handlade också om etablerande av gränssnitt, exploaterande av de nya etablerade gränssnitten samt ifrågasättande av dem. Resonemangen i de föregående tolkningskapitlen indikerade hur gränssnitten utvecklats över tid. Här utvecklas resonemanget ytterligare. Centrala iakttagelser rör etablerande av gränssnitt gällande kommunikation, standardisering av system och tjänster samt reaktioner och förhållningssätt till den ordning som etablerades.

### Etablering av gränssnitt

Som framgår av diskussionerna kring gränssnitten ovan var det inget som satte sig omedelbart i och med att beslutet om den nya övergripande styrmodellen trädde i kraft efter nyår 2006. En första sak rörde standardiseringen av vad utbytet gällde. Kommungemensamma system och tjänster var begreppet som betecknade det som utbytet rörde. Att detta inte var något som existerade tidigare tydliggjordes inte minst i den första delstudien då begreppet av många fortfarande ansågs som oklart. Efterhand specificerades det och centrala egenskaper var att det handlade om enhetliga system och tjänster som inte skulle anpassas till enskilda användare. Standardisering var således en bärande tanke. I standardiseringsprocessen spelar också tekniken in eftersom systemen var anpassade i olika stor utsträckning och vissa gamla system väntade på att rangeras ut, vilket också gjorde att standardiseringsprocessen påverkades.

En central problematik som blottas i det empiriska materialet rör själva processen kring definitionen och specifikationen av vad som skulle tillhandahållas. Den övergripande modellen beskriver inte bara att det skulle finnas kommungemensamma system och tjänster utan även hur de skulle bestämmas. Här fanns det en tydlig idé i den övergripande modellen där kommunikationen kring innehåll i tjänsterna skulle ske genom etablerandet av en process där allt kommuniceras genom beställaren. Både artikulerande krav och önskemål skulle kanaliseras genom beställaren men också fördelningen av kostnader. All direktkontakt som inte rörde verkställandet av beställningarna skulle upphöra mellan enheterna och Intraservice. Detta var en av de mer centrala komponenterna i modellen.

Den organisatoriska lösningen var etablerandet av användarforum där åsikter och synpunkter skulle artikuleras och föras in i diskussionen kring vad som skulle beställas och förankring av tagna beslut skulle ske. Som framgår av beskrivningarna hade detta gränssnitt inte etablerats fullt ut under de tre åren, vilket problematiserades. I de första två delstudierna var det främsta problemet att dessa fora inte etablerats och i den tredje delstudien att de hade etablerats men inte fungerat väl, tvärt om hade de fungerat dåligt. Eftersom beställarenhetens olika system och tjänsteområden var olika långt komna i processen med att etablera fora och arbetade med dessa på olika sätt skilde det sig emellertid åt hur väl det fungerat.

I det föregående kapitlet beskrevs ett av huvudproblemen med användarforumen vara att de inte fungerade som kontaktyta mot alla användare. De som satt med i användarforumen och i systemansvarforumen representerade i för hög utsträckning endast sig själva eller möjligen sin förvaltning. Det förde med sig att de inte hade verksamheternas mandat, vilket i sin tur gjorde att processen med att specificera vad som skulle beställas och till vilken kostnad inte var förankrad. Något som uppmärksammades mycket i den tredje delstudien var den kraftiga reaktion kostnadssidan på beställningarna lett till ute bland användarna när de konfronterats med den.

Själva processen med att definiera behov och artikulera beställningar hade därmed i och med förändringen förts en bra bit från användarna. Från att tidigare själva skött beställningarna direkt, vilket ger en nära koppling till behovet i den egna förvaltningen, hade hela processen fjärmats från förvaltningarna. Det går

också att konstatera att bestämmandet av de kommungemensamma systemen och tjänsterna gjordes trots att kanalen gentemot användarna inte etablerats.

### Exploatering och ifrågasättande

Allteftersom standardiseringen av tjänster och system etablerades restes frågor kopplade till den nya situationen. En sådan fråga rörde hur de standardiserade tjänsterna skulle länkas samman med de olika processerna i verksamheterna. Ett svar var att den nyvunna standardiseringen skulle exploateras genom att arbetsprocesserna också standardiserades, vilket var något som uppmärksammades i stor utsträckning i den tredje delstudien. Efter en lång period av långtgående decentralisering till stadsdelarna fanns det nu en uppsjö av rutiner och arbetsprocedurer inom kommunen. För att tillfullo dra nytta av de standardiserade systemen och tjänsterna var det nödvändigt att verksamheten såg till att anpassa sig och att likartade arbetsprocesser skapades.

Personalområdet framhölls som det område som kommit längst i arbetet med att identifiera potentiella processer för likriktning och sedan likrikta dem. Ytterligare ett område som lyftes fram var enandet kring en gemensam hemsida. Tidigare hade det funnits en uppsjö av olika hemsidor. För att kunna utveckla e-tjänster krävdes det emellertid att en likriktning skedde. Endast då skulle det gå att utveckla en e-tjänst som var gemensam för exempelvis samtliga stadsdelar.

Exemplen visar hur standardiseringen av gränssnitt exploaterades för att dra maximal nytta av att det skett en modularisering med ett tydligt gränssnitt och en extern part. Skalfördelar gick att identifiera och kostnader reduceras. Att det inte handlar om en kausal relation indikerar exemplet inom personalområdet. Redan i samband med att det egenutvecklade systemet skulle bytas ut påbörjades arbetet med att utröna vilka systemkrav som måste ställas för att stödja de processer som ansågs gemensamma och som kunde standardiseras. Möjligheten som en standardisering skapar var därmed en del av formlen av standardiseringen. Det talades mycket om, vilket framgår av den tredje delstudien, att systemen skulle underkastas behoven i verksamheten. I praktiken visade det sig dock vara en process som kan beskrivas som ömsesidig i bemärkelsen att system och verksamhetskrav påverkade varandra.

Etablerandet av aktörerna i modellen och gränssnitten enligt den övergripande modellen skapade också drivkrafter mot en expansion av gränssnitten. Den underliggande logiken kretsar kring möjligheten att erhålla lägre kostnader genom skalfördelar och synergier. Inte minst var denna drivkraft viktig för Intraservice, vilket noterades i förra kapitlet. För att realisera ytterligare skalfördelar lyftes olika strategier fram som alla hade det gemensamt att de handlade om att exploatera befintliga gränssnitt och introducera nya. För de gemensamma systemen lyftes argument fram att flera anslutna användare skulle minska kostnaden per användare. En frustration fanns, inte minst bland representanter för Intraservice, att inte fler av stadens förvaltningar och bolag anslöt sig. Många av de tjänster som tillhandahölls av Intraservice köptes eller producerades i egen regi av andra förvaltningar och bolag, vilket vittnade om en potential till ytterligare stordriftsfördelar. Beträffande den befintliga floran av kommungemensamma tjänster framhölls också vikten av att de utnyttjades tillfullo så till vida att det inte skedde dubbelar-

bete. Möjligheten att klassificera andra befintliga system som kommungemensamma lyftes också fram, likaså andra tjänster. Till det skall också läggas möjligheten att addera eventuella nya tjänster som det omdiskuterade Kontaktcentrum.

Avsaknaden av en mer övergripande och tvingande styrning i den riktningen uttrycktes kanske mest bland dem verksamma på Intraservice. I varje fall att Intraservice skulle bli ett förstahandsval om inte andra leverantörer eller sätt att organisera det bevisligen var billigare. På den punkten rådde det dock inget konsensus och andra argumenterade för vikten av att det skulle vara frivilligt i så stor utsträckning som möjligt och att det handlade om att Intraservice skulle vara så attraktiva att de valdes.

Att exploatera gränssnitten genom att dra nytta av dem samt att expandera omfattningen av dem var emellertid inte den enda reaktionen. Allt eftersom standardiseringen fortskred började gränssnitten även att ifrågasättas. Detta tog sig olika uttryck. En del av kritiken rörde innehållet i tjänsterna som inte ansågs anpassat på ett sätt som stämde överens med de behov och önskemål som fanns. Det exempel som flest refererade till var skolverksamhet som ansågs för annorlunda för att passa in. En annan kritik var kopplad till hur kostnaderna fördelades. Det fanns ett missnöje med hur fördelningsnycklarna såg ut och vilka effekter dessa fick. Detta hade i sin tur enligt flera respondenter lett till att Mac-datorer började köpas in, vilket inte ledde till att den fördelning av kostnader som ett införskaffande av en PC gjorde skedde.

### Reflektion över gränssnittens tillblivelse – frikoppling och återinbäddande

Nya gränssnitt hade som framgång etablerats och fungerade både som en utgångspunkt för vidareutveckling och som en utgångspunkt för ifrågasättande. Introduktionen av standardiserade kommungemensamma system och tjänster blev en process där nya krav restes på systemen men där systemen också bidrog till ett omformande av verksamheten. Processen kan beskrivas som en jämkning (Kastberg 2009), eller som en översättning (Chua 1995), där systemen och strukturerna formades av de lokala villkoren och förhållandena, men där även de lokala förhållandena och villkoren förändrades mot ljuset av de nya systemen.

Beskrivningarna av hur kommungemensamma system blev ett begrepp med ett innehåll som sedan skapades som en praktik kan beskrivas med begreppen frikoppling och återinbäddning. Introduktionen av Intraservice som ett SSC förutsatte att det fanns en väldefinierad tjänst eller ett system som utbytesrelationen centreras kring men de empiriska beskrivningarna visar att så inte var fallet, i varje fall inte för alla system och tjänster. Vissa tjänster, som fakturahantering, var mer avgränsade medan andra var mindre väl definierade. Specificeringen av de olika tjänsterna täcker en rad olika områden och utvecklades till att efterhand omfatta såväl innehåll som nivå och tidsaspekt. Först under den senare delen av perioden som studien pågick började mer systematiska specifikationer av exempelvis svarstider ske. Men det indikerar också att allt inte handlade om att frikoppla, utkristallisera och objektifiera tjänsterna och systemen. Återinbäddningen används här som begrepp för hur det som avskiljts måste återinpassas. Tjänsterna och systemen som fått ett väldefinierat innehåll måste länkas samman med verksamheterna som skall bruka dem. Den mångfald av rutiner och arbetssätt som

rörde samma saker som florerade i kommunen blev ur det perspektivet ett problem och det började talas allt mer om standardisering även av arbetsprocesserna.

Frikoppling kan emellertid också ges en vidare innebörd och omfatta hela den övergripande modellen som i viss mån innebar en frikoppling. Redan i det inledande teoriavsnittet konstaterades att organisationers reaktion på intern komplexitet är att dela in verksamheten i delar som har en viss frihetsgrad i förhållande till varandra. Utifrån ett sådant resonemang går det att analysera situationen beträffande modellen som helhet. En läsning av empirin ger för handen att det fanns flera saker som gör att det går att tolka introduktionen av den övergripande modellen som aktivitet som skapade en frikoppling i sig.

En indikation är det arbete som aktivt pågick med att utröna vad som skulle inkorporeras i modellen och vad som skulle lämnas utanför. In skulle det som var av driftskaraktär och utanför skulle det hållas som inte var pågående verksamhet, som exempelvis projekt. Det blev en övning i att dela upp verksamhet i vad som skulle belasta den övergripande modellen och öka graden av komplexitet som den måste hantera och vad som skulle hållas utanför. Vad som skulle ingå var en central fråga och för att modellen skulle kunna leva upp till de krav som fanns på enkelhet och transparens kunde inte aktiviteter av olika karaktär inlemmas i modellen.

En annan indikation rör hur processen skulle organiseras. Här finns en idealbild av processen som enkelt kan beskrivas som en linje från användare, via användarforum, till systemansvarsforum, som sedan skickar vidare till systemägarforum, varefter en beställning artikuleras, som verkställs av Intraservice och konsumtionen sker sedan av användaren. I praktiken visade sig emellertid kedjan vara svår att hålla samman. Framförallt var det svårt att få de länkar att hänga samman som handlade om att föra kommunikation fram och tillbaka till användarna i förvaltningar och bolag. Resultatet hade blivit en frikoppling ifrån användarna i ledet där krav artikuleras och förändringar förankras. Beslut togs ändå eftersom tidsplaner måste hållas och sammantaget ledde det till en frikoppling visavi den praktik som systemen och tjänsterna möter vid leverans. Reaktioner lät inte heller vänta på sig. Problemet med hur mångfalden av krav, önskemål och åsikter skulle kanaliseras in genom kedjan var inte då delstudie tre genomfördes löst.

Frikopplingen av modellen fick emellertid också konkreta effekter som var en reaktion på själva frikopplingen. Dels utsattes den för kritik som var ett resultat av att en frikoppling skett. Dels skedde aktiviteter som gjorde att den process som hanterades inom ramen för den frikopplade modellen tappade sin verkan. Exemplet med hur Mac-datorer införskaffade visar hur suboptimering genererades och att högre kostnader för helheten på sikt skapades.

Sammantaget indikerar detta att den övergripande modellen började frikoppla sig själv från övrig verksamhet. Mot detta saknades dock inte reaktioner. Flytten av systemansvariga från beställarenheten till linjeorganisationen kan betraktas som ett försök att återinbädda den frikopplade strukturen. Om det sedan lyckas återstår att se.

### *Formell styrning och dess konsekvenser*

Det konstaterades i kapitel åtta att en styrning som kunde beskrivas som stark etablerats, inte bara som beskrevs ovan inom Intracservice utan även av Intracservice från beställarens sida. Det framgick emellertid också att samarbetet mellan parterna förbättrats. Granskas utvecklingen över tid går det att konstatera att styrningen parterna emellan i princip har sin början redan innan själva omorganisationen inleddes. Precis som beträffande det mesta som hade med de initierade förändringarna att göra handlade styrningens upprinnelse om relationen mellan främst Stadskansliet och stadsdelsförvaltningar å ena sidan och det före detta ADB-kontoret å andra sidan. Relationen var minst sagt konfliktfylld och båda parter hyste misstroende mot varandra.

Den första delstudien visar att den inledande processen med att introducera den övergripande styrmodellen ackompanjerades av ett hot om att hela ADB-kontorets verksamhet skulle handlas upp i konkurrens. Detta hot om att konkurrensutsätta verksamheten levde sedan kvar under hela perioden som studien pågick även om det går att notera att intensiteten i hotet förefaller ha klingat av något. För dem som var verksamma inom Intracservice var det dock en reell möjlighet. Det är också mot bakgrund av detta hot om att utsättas för konkurrens som Intracservice aktiviteter att skapa tydliga spelregler måste förstås. För dem innebar den rådande situationen att deras existens hotades, men de var själva osäkra på vilka kriterier de värderades utifrån. Hotet om konkurrensutsättning kan beskrivas som en första styrningsfas.

I en andra styrningsfas börjar styrningen att etableras i enlighet med den övergripande modellen. En första komponent är benchmarking som är tätt knuten till idén om konkurrensutsättning. Detta inleddes också först med fokus på det före detta ADB-kontorets verksamhet. De empiriska beskrivningarna visar hur jämförelser som gjorts av Stadskansliet och stadsdelsförvaltningarna förkastades av ADB-kontoret som inte relevanta och hur ADB-kontoret själva initierade jämförelser. Efterhand etablerades en större tillit från båda parterna till benchmarking men likväl ifrågasattes rimligheten i vissa resultat. Trots ifrågasättandet av rimligheten accepterades dock benchmarking som en gemensam referenspunkt.

Ett andra styrningsinitiativ som kan beskrivas som en del av den andra fasen var komponenten med direkt styrning. Tre tydliga uttryck för detta återfinns i de empiriska beskrivningarna och två av dem handlar om det som brukar betecknas direkt övervakning och den tredje om beteende- eller regelstyrning. Redan när den övergripande modellen lanserades som idé var det en bärande tanke om att en opolitisk tjänstemannanämnd skulle tillsättas. Det framgår av beskrivningarna av tankarna kring konstruktionen att det var centralt att de som satt i nämnden skulle vara en garanti för att användarnas intressen tillgodosågs. Tanken var därmed att Nämnden för Intracservice skulle utgöra inte bara en styrelse över Intracservice utan också en del av beställarens styrning. Nämndeledamöternas roll som användarrepresentanter kan därmed ses som ett uttryck för direkt styrning. Ett andra uttryck för den direkta tillsynen är att IT-direktören var adjungerad i nämnden. Detta motiverades också med att det skulle säkerställa styrningen.

Den beteendeariktade styrningen handlade om betoningen på att Intracservice endast skulle utföra uppgifter som specificerats i beställningar. Rutinerna för att

artikulera mer specificerade beställningar utvecklades efter hand under den studerade perioden och kom i den tredje delstudien att problematiseras av både beställare och utförare. Graden av detaljstyrning i beställningarna upplevdes av båda parter som hämmande för produktivitetsutvecklingen.

Styrningen över tid hade därmed utvecklats och gått från att mest handla om hot om konkurrensutsättning till att bli mer detaljerad. Den ökade graden av formell styrning förde emellertid med sig en baksida i form av ett Intraservice som inte var initiativtagande eller proaktivt. I den första delstudien gick det att konstatera att Intraservice, och då avsågs främst gamla ADB-kontoret, var för initiativrikt och hade en för hög grad av självständighet. Risken som lurade var snarast att den nya övergripande modellen för styrning inte skulle bita på detta. Det fanns exempelvis en farhåga om att den direktkontakt som tidigare funnits mellan förvaltningarna och ADB-kontoret skulle fortsätta. Vid den tredje delstudien går det att konstatera att en av de saker som problematiserades mest var Intraservice avsaknad av initiativkraft och låga grad av proaktivitet. Detta pekades ut som ett problem och en brist, främst av representanter för beställarenheten, men det framhölls snarast som en logisk konsekvens av styrningens utformning av representanter för Intraservice.

Ytterligare en iakttagelse kan emellertid lyftas fram beträffande styrningen och kan beskrivas som en del av den tredje fasen. Under åren som gick efter det att den nya övergripande styrmodellen etablerades växte också något som kan karaktäriseras som ett mer förtroendefullt förhållande fram mellan beställarenheten och utförarenheten. Samarbetet beskrevs som gott inte minst på det personliga planet. En bidragande orsak till det var det faktum att det delvis handlade om tidigare kollegor. Flera av dem som återfanns på beställarenheten hade som noterades ovan tidigare arbetat på det gamla ADB-kontoret. Den starka formella styrningen förefaller ha stimulerat initiativ till den mer samarbetsorienterade styrningen. Den högre graden av formalisering gjorde relationen mellan parterna "stelbent" när behov snarare fanns av flexibilitet. Intervjumaterialet ger exempel på hur situationer hanterats genom att åsidosätta den formella styrningen för att stimulera ett flexibelt samarbete. Det betonades också att samarbetet i hög utsträckning bygger på en gemensam målbild som handlar om det bästa för kommunen som helhet. Det är emellertid inte bara mellan beställare och utförare som goda samarbetsorienterade relationer utvecklats utan även mellan nämnd och Intraservice, vilket också beskrevs i förra kapitlet.

Utvecklingen beträffande styrningen innebär därmed att det skett både en accentuering av den formella styrningen och av den mer informella förtroendebaserade relationen. Samtidigt har Intraservice utvecklats mot att bli allt mindre initiativtagande. Den höga graden av formell styrning kan lite överdrivet sägas ha skapat ett paralyserat Intraservice. I stället för att skapa en styrning som gynnade en situation där frihetsgraden hos respektive enhet utnyttjades hade styrningen lett till en snäv fokusering på beställningarna från utförarnas sida. En annan konsekvens av den starka detaljstyrningen är att beställarenheten belastas med detaljfrågor, vilket inte minst problematiserades av dem som arbetade inom beställarenheten.

### Formell styrning för och emot starkt och tunt förtroende

Resonamnet som förts fram till nu ger en grund för en utvecklad diskussion kring förtroende och formell styrning. Genom att tillåta ett växlande mellan olika aktörers perspektiv växer en komplex bild fram. Snarare än att styrning och etablerande av förtroende leder till en positiv spiral mot en mer ideal verklighet (Vosselman och van de Meer-Kooistra 2009) fungerar styrinitiativ och förtroendemekanismer både stabiliserande och destabiliserade.

Som konstaterades redan i föregående kapitel hade benchmarking en styrande roll, men snarast som en borte gräns och som en garanti för målkongruens. De olika aktörerna förhöll sig också på olika sätt till benchmarking. Granskas beställarens och utförarens relation till benchmarking går det att konstatera att för utföraren var benchmarking viktigt för att kunna bevisa att verksamheten höll sig inom rimliga ramar vilket skulle minska risken för en konkurrensutsättning. Snarast användes benchmarking som ett sätt att lyfta fram "bevis" som motiverade stadens utnyttjande av tjänsterna. Användandet var därmed att betrakta som ett uttryck för hur den formella styrningen kan användas som ett verktyg för att skicka signaler som genererar ett förtroende bland relationsparterna. För beställaren var emellertid snarare benchmarking ett verktyg för ansvarsutkrävande och betraktades som den viktigaste indikatorn för den ekonomiska styrningen. Samtidigt går det att över tid se en ökad argumentation från beställarrepresentanter som går ut på att benchmarking måste tolkas med försiktighet.

För intresserade användare som inte befann sig inom beställarenheten förefaller benchmarking fylla ytterligare en funktion där utfallet snarast var att betrakta inte bara som en måttstock på hur Intraservice skötte sig utan även på nämnd och beställarenhet. Det betonades att kostnaden för IT måste betraktas som en totalkostnad för beställarenheten och utförarenheten. För denna användargrupp var också utvecklingen mot en ökad grad av förtroende mellan beställare och utförare inte något som enbart framhölls som positivt. Tvärtom hade ju konstruktionen av den opolitiska nämnden en gång skett för att garantera en kritisk granskning ur ett användarperspektiv av Intraservice verksamhet. Benchmarking blev då ett sätt att få en bekräftelse på om förtroendet mellan de närstående parterna gått för långt och en allt för hög grad av samförstånd uppnåtts.

Granskas de olika aktörernas förhållningssätt till benchmarking framgår det att benchmarking fungerade som ett så kallat "boundary object" (Leig Star och Griesemer 1989). Ett boundary object definieras som en struktur som är så pass stabil till sitt innehåll att flera olika aktörer med skilda referensramar kan relatera till den och förhålla sig till den. Benchmarking fyllde den funktionen genom att vara en gemensam referenspunkt för de olika aktörerna i den övergripande styrmodellen. Samtidigt som de använde benchmarking för olika syften var acceptansen tillräckligt stor för att det skulle tillåta en kommunikation mellan olika aktörer i organisationen. Den uttolkning som görs här är också att benchmarking just eftersom det accepterades av alla inblandade utgjorde en styrmekanism som skapade utrymme för det som i det inledande teoriavsnittet beskrevs som tunt förtroende. Benchmarking utgjorde en borte gräns som alla accepterade och en ständig påminnelse om att det fanns en potentiell framtid där relationerna skulle komma att avbrytas om inte minimikraven uppfylldes.



Om benchmarking skapade förutsättningar för ett tunt förtroende mellan alla parter var det andra faktorer som spelade in vid skapandet av det starka förtroende som fanns mellan beställare och utförare. Här tonar snarast den gemensamma kompetensen och erfarenheten av varandra bakåt i tiden fram som viktigt i förtroendeskrapandet. Flera hade tidigare varit kollegor på det före detta ADB-kontoret. Det fanns också en stor tillit till kompetensen, inte minst från beställarens sida. En konsekvens av det förbättrade samarbetet var att styrningen i vissa situationer åsidosattes. Styrningen blev ett hinder som övervanns på grundval av att parterna kände ett förtroende för att de delade en målbild. Benchmarking skapade emellertid inte bara en förutsättning för ett tunt förtroende, utan även en gräns för hur starkt det kunde bli mellan beställare och utförare. För personer verksamma utanför denna relation blev benchmarkingen en garanti för att relationen inte blev för förtroende- och samarbetsinriktad.

Det går emellertid att uttolka förtroenderelationen mellan beställare och utförare som att det var beställaren som kunde unna sig att *"utsätta sig för sårbarhet"* eftersom det ändå var de som i slutändan avgjorde om nivån i benchmarking var tillräcklig eller ej. För utföraren framstår detaljstyrningen som en möjlighet att bevisa, signalera, trovärdigheten: *"titta här, allt det ni sagt är viktigt har vi också uppfyllt"*. Medan beställaren ville lägga de formella styrinitiativen åt sidan, ville utföraren plocka fram dem. Situationen kan därmed snarast karaktäriseras av att den ena parten hyste ett starkt förtroende för den andra parten som i sin tur hyste ett tunt förtroende, vilket skapade ett incitament att driva fram formell styrning. Bristen på förtroende bidrog därmed till att trigga ett användande av den formella styrningen som i sig upplevdes som ett hinder för en mer förtroendefull och flexibel relation.

Beskrivningen visar hur situationen präglades av olika styrinitiativ och olika grader av förtroende beroende på vem av parterna som belystes. Benchmarkingen utgjorde en yttre gräns, vilket möjliggjorde ett agerande innanför den uppsatta ramen. Samtidigt utgjorde benchmarking också ett hinder eftersom det bidrog till den överstyrda situation som gjorde att Intraservice kunde karaktäriseras som paralyserat. Benchmarking skapade en grund för tunt förtroende men förhindrade ett starkt förtroende mellan beställaren och utföraren. Detaljregleringen i beställningarna måste ses mot den bakgrunden eftersom det tvingades fram inte minst av Intraservice som ville försäkra sig om att de utvärderades mot en styrbild de kunde förhålla sig till. Beskrivningen över tid blir därmed att en utveckling skett där det kompakta misstroende som rådde mellan alla parter under den sista tiden med ADB-kontoret som fristående enhet genom introduktionen av stark styrning landat i en situation som kan beskrivas som kännetecknande av tunt förtroende. På samma gång fungerade den starka formella styrningen en effektiv barriär som hindrade ett utvecklande av starkt förtroende.

### *Explosion, implosion och Homannhopp*

Resonemanget som förts ovan visar att etablerandet av ett SSC är en process som bygger både på en separation och på en integration. Separationen består av skapande av aktörer som är delvis autonoma i förhållande till varandra, specifikation av tjänster och system samt tydliggörande av gränssnitt. Mellan dessa aktörer

måste sedan en styrning etableras. Resonemanget visar emellertid också hur dessa processer ackompanjeras av forcerande krafter som på olika sätt bidrar till att destabilisera processen med att etablera den övergripande modellen. Standardisering och krav på enhetlighet skapar en motreaktion som bottnar i verksameters olika förutsättningar, enheternas interna konsolideringsprocesser ställer krav på relationerna, bieffekter som en genererad totalkostnadsbild skapar en grund för ifrågasättande och styrningsambitioner påverkar aktörernas självbild, kapacitet och utrymme att agera.

Ett motsatsförhållande går att utkristallisera ur dessa iakttagelser. Processen med att etablera och vidmakthålla en relation mellan två separerade enheter pendlar ständigt mellan att antingen riskera att implodera i en integration av de enheter som separerats eller explodera i en för hög grad av autonomi. Ett utvecklande kring dessa bägge risker görs nedan. Därefter lyfts en tredje risk fram: risken för rekonfigurering.

Början tas här i det som lite dramatiskt benämns risken för explosion. Vad som kännetecknar en explosion är att olika delar som tidigare satt samman slungas ifrån varandra. Vid etablerandet av SSC är inte risken för en så dramatisk händelseutveckling så stor men rörelsen att parterna separeras i allt större utsträckning förefaller reell. Inte minst eftersom det var i en sådan situation som upprinnelsen till utvecklandet av den övergripande modellen står att finna. ADB-kontoret beskrevs som allt för självstyrande och med en egen agenda som andra aktörer i kommunen inte upplevde som förenlig med deras. Historien som den berättades ger också för handen hur styrningen av ADB-kontoret utvecklades på ett sätt som drev på denna utveckling mot en separation. Introduktionen av ett avkastningskrav uppfattades av många som ett sådant styrinitiativ som gjorde att separationen drevs vidare. Mycket riktigt restes också frågan om ADB-kontoret var och skulle vara en del av kommunen. Integrationen upplevdes inte vara större än att en annan extern leverantör lika gärna kunde nyttjas. Den uppenbara nackdelen med den ökade graden av separation är att samordningen går förlorad och att styrningen, och därmed kontrollen, går förlorad. Den uppenbara fördelen är att den problematik som hanteras i den separerade enheten inte belastar organisationen i övrigt.

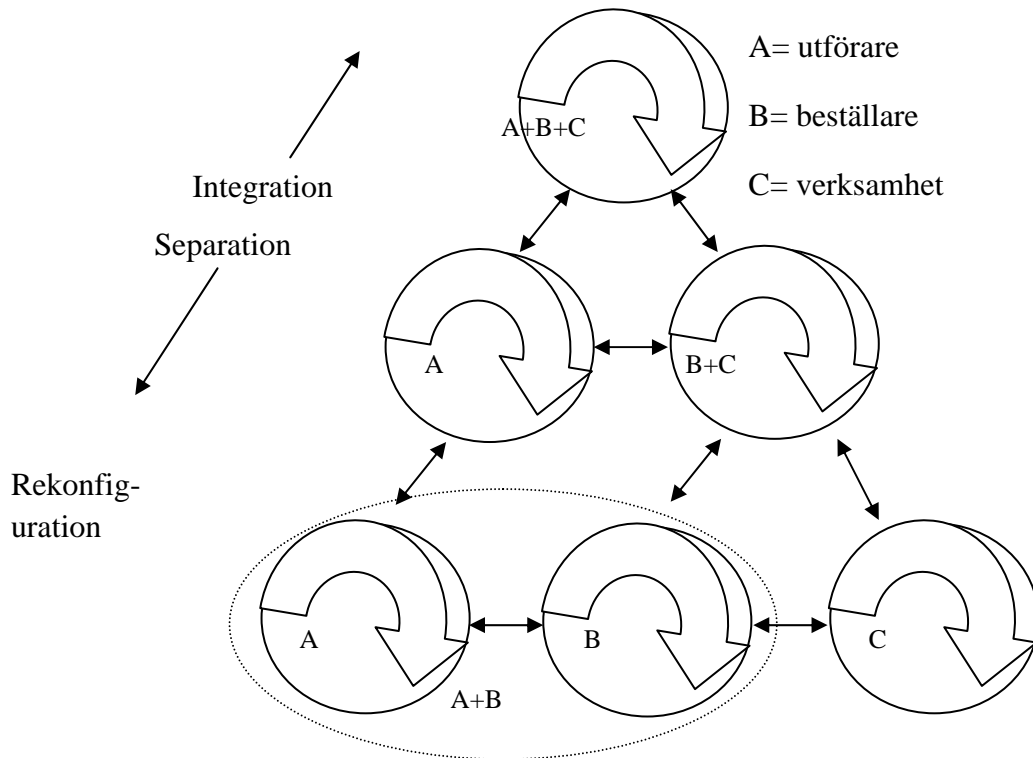
Implosion handlar om raka motsatsen beträffande rörelseriktning jämfört med explosionen. Istället för att slungas ifrån varandra dras enheter till varandra. Även denna risk förefaller mot bakgrund av de beskrivningar som gjorts vara reell. Om förändringarna initierades mot en bakgrund av en explosionsartad rörelse kan utvecklingen, framförallt under de sista åren, beskrivas som en implosionsartad rörelse. Detta framgår tydligt i beskrivningen av styrningen och dess effekter på Intraservice som fristående enhet. Den starka styrningen, kravet på att Intraservice inte skulle ta egna initiativ kombinerat med ett starkt hot om konkurrensut-sättning gjorde att hanterandet av problem och frågor försköts till beställaren. Lite tillspetsat kan Intraservice vid studiens slut beskrivas som en reaktiv mekanisk enhet som helt styrdes av beställarenheten. Lika lite som en mekanisk enhet kan förväntas lösa problem som inte är fördefinierade kunde Intraservice förväntas göra det. Den höga graden av integration för också med sig för- och nackdelar. Fördelarna är en hög grad av samordning och kontroll. Nackdelen är att organisa-

tionen som helhet tyngs av den interna komplexitet som skapas. Kort och gott: den autokatalytiska processen upphör genom ett samgående och därmed försvinner även de potentiella positiva effekterna.

En tredje risk är inte som de båda ovan möjlig att karaktärisera med hjälp av rörelse i en riktning. Istället handlar det om vad som kan beskrivas som en rekonfiguration. Här benämns risken för Homannhopp med inspiration från de så kallade Homannbanor som beskriver hur en kropp i rymden går från att cirkulera kring en kropp till en annan. Det sker så att säga ett hopp.

I det studerade fallet går det att se tendenser till att beställaren och utföraren närmat sig varandra och det på bekostnad av relationen till övrig verksamhet. Det är kombinationen av integration mellan de separerade parterna tillsammans med en ökad intern disintegration som särskiljer rekonfigureringen och gör den intressant att belysa. Andra studier har visat att utvecklingen av interorganisatoriska relationer ibland utvecklas på ett sätt som gör att de som har mycket kontakt med varandra utvecklar en relation som är starkare än vad som förväntas och önskas av andra i respektive organisation (Kraus 2007).

Som ovan beskrivits hade Intraservice och beställarenheten till vissa delar utvecklats i en integrativ riktning. Inte minst märktes detta i det goda samarbete och höga förtroende som aktörerna uppvisade i förhållande till varandra. "Vi och dom" handlade inte längre om vi utförare och ni beställare, utan istället om vi, beställare och utförare och dom, användarna. En stark gemensam målbild kring gränssnittet, överlappande kompetens samt en ökad distans till verksamheten var faktorer som förefaller bidra till ett Homannhopp. I förlängningen skulle det rent organisatorisk kunna leda till ett samgående av beställaren och utföraren till en enhet där användarna blev en separerad motpart. Fördelen med utvecklingen i en rekonfiguratorisk riktning är att det skapar ett starkt fokus på relationen mellan de separerade enheterna medan nackdelen är att relationen blir för autonom i förhållande till övrig verksamhet. Resonemanget illustreras i figuren nedan:



Resonemanget kring de tre rörelserna skall betraktas som just risker och att det finns olika krafter som kan föra en etablerad relation i olika riktningar. Men eftersom det är olika faktorer som påverkar kan det samtidigt i ett och samma fall finnas faktorer som påverkar utvecklingen åt olika håll samtidigt. För den som är involverad i utvecklande och styrning av organisationen är utmaningen att finna en balans. Att det just är en balans som är målet beror på att alla riktningarna för med sig båda positiva och negativa effekter. Resonemanget visar också hur processen med intern konsolidering, styrning och utvecklande av gränssnitt påverkar varandra. Exempelvis skapade initiativ beträffande styrning förutsättningar för en intern konsolidering av Intraservice som i sin tur skapade villkor för beställarens interna konsolidering.

## 12. Organisering av SSC – ett utvidgat resonemang

I detta avslutande kapitel sker en summering av de resonemang som förts och slutsatserna som kan dras tydliggörs. Fram till nu har ett pendlade skett mellan att beakta situationer och att beakta processer. En parallell kan dras till Latours lek med Janusansikten (1987) eftersom analysen både blottlagt situationen som tillstånd men också som process, vilket ger olika bilder. I kapitel åtta framhölls som ett resultat av en utfallsanalys förändringen som lyckad för att i nästföljande kapitel problematiseras. Var det lyckat eller ej, var det bra eller dåligt? Kan man känna sig nöjd? Javisst, och nej, det handlar om två olika sätt att se på samma sak och bägge gör att vi blir visare. Utfallsanalysen visar oss vad som är möjligt, hur organisationer kan förändras och effekter uppnås. Processanalysen visar hur avvägningar görs, vilka problem som finns och underliggande dilemman blottläggs.

Nedan görs ett försök att mer övergripande lyfta fram lärdomarna som de bägge perspektiven kan bidra med. Först sker en renodlad beskrivning av etableringen av Intraservice som SSC. Viktiga komponenter framhålls och en del problem lyfts fram. Därefter sker en perspektivväxling och fokus hamnar istället på de problem som går att identifiera och som i viss mån kan te sig olösliga.

### *Flera delprocesser i skapandet av ett SSC*

Vi kunde i kapitel åtta konstatera att ur ett utfallsanalytiskt perspektiv fanns det saker som gjorde att det går att tala om en lyckad förändring. Intraservice hade etablerats som en fristående men styrd aktör som levererade tjänster i enlighet med beställningarna som artikulerades av beställarenheten och ingen annan. Nämnden hade funnit sin form med ett snävare fokus på styrning mot effektivitet, även om utövandet av denna styrning inte var lika tydlig.

Nedan utvecklas ett mer övergripande resonemang där huvuddragen i processen med att skapa ett SSC ringas in. Utifrån de empiriska beskrivningar som gjorts går det att centrera resonemanget kring tre begrepp som tillsammans beskriver processen med etablerandet av ett SSC. De tre begreppen är:

- Externalisering
- Relatering
- Internalisering

De tre begreppen svarar mot iakttagelser beträffande inramandeprocessen som summerats i tabellerna som avslutar de tidigare analyskapitlen. På ett mycket övergripande plan går det att karaktärisera problematiken utifrån faser som också tidsmässigt har ett visst samband. I ett inledande skede handlade mycket om att separera och definiera. Denna process påbörjades i och med utarbetandet av den övergripande modellen. Det är denna process som benämns externalisering. En andra fas, eller process, kan beskrivas som relatering och aktiviteterna som står i

fokus handlar om att de parter som etablerats som fristående i förhållande till varandra nu skall etablera en interaktion. Den tredje fasen kan beskrivas som internalisering och handlar om att respektive enhet börjar agera och omformera sig själv utifrån det faktum att det etablerats ett gränssnitt, den autokatalytiska situationen tas som utgångspunkt. Resonemanget är i viss mån idealtypiskt eftersom det långt ifrån är en envägsprocess det handlar om, vilket framgick av slutsatsresonemanget i föregående kapitel. Därför skall också begreppet fas användas med försiktighet och istället används begreppet process, vilket indikerar att det inte behöver handla om en ackumulation över tid, utan framtiden är och förblir oviss.

Sammantaget beskriver de tre processerna de nödvändiga komponenterna i etablerandet av en autokatalytisk process. Åtskilda enheter måste etableras i relation till varandra och engagera sig i ett utbyte vilket kräver att en kommunikation utvecklas kring utbytet. Detta möjliggör att bägge parter kan dra nytta av varandra utan att behöva störas av respektive enhets interna kommunikation. En utvecklad diskussion sker här kring begreppen och först behandlas externalisering.

Den underliggande logiken vid etablerandet av ett SSC är skapandet av en frihetsgrad mellan två organisatoriska enheter. Eftersom dessa enheter skapas utifrån tidigare mer eller mindre integrerade enheter måste en uppdelning ske och en specificering av vad respektive enhet skall ha för roll i förhållande till den andra. Det är denna uppdelningsprocess som fått beteckningen externalisering. I fallet med Intraservice finns det exempel både på verksamhet som snarast skulle förflyttas i en integrativ riktning (ADB-kontoret) och sådan som skulle separeras ut (löneadministrationen). Externalisering handlar därför inte enbart om att separera utan på ett mer övergripande plan om att enheterna skall etableras i relation till varandra. Det konstaterades i teorikapitlet att enheter måste tillåtas en viss grad av autonomi för att bli självständigt operativa, vilket utgör en viktig dimension av externaliseringsprocessen. Det handlar emellertid också om specificerandet av det utbyte som skall ske mellan parterna som separerats från varandra. Även den enhet, om det nu är en vara, en tjänst eller ett tillhandahållet system, måste göras autonomt i den bemärkelsen att konsumtionen skall gå att separera från produktionen.

Relatering är ett begrepp som betecknar den autokatalytiska processen i och med att det förutsätts att två autonoma parter ingår i relationen. Även om det är svårt att tidsmässigt separera de tre processerna som begreppen beskriver, framgår det av de empiriska beskrivningarna att problem knutna till relatering hamnade högre på dagordningen vid den andra delstudien. Externaliseringsprocessen fortsatte, men allt eftersom restes mer krav på att relationen mellan parterna skulle klargöras och specificeras. Sammantaget handlar relatering om de aktiviteter som skedde för att skapa en fungerande kommunikation parterna emellan. Det vanskliga i att tidsmässigt relatera de olika processerna till varandra framgår även här eftersom mycket av det som rörde relateringen påbörjades på planeringsstadiet. Allt går dock inte att förutse i den autokatalytiska processen, vilket är själva poängen med den. Det gör att problem uppstår som efterhand måste lösas. Kravet på att klargöra relationerna ledde bland annat till att övergripande strategiska samtal kring kommunens IT-frågor fick hållas. En annan mycket konkret proble-

matik som uppstod var att kommunicerandet av beställningar försvårades av att respektive enhets budgetsprocess måste beaktas.

Internaliseringsprocessen är beteckningen för de aktiviteter som går att spåra hos de enskilda aktörerna när de försöker exploatera det faktum att det etablerats en relation mellan två parter. Exempelvis inleddes ett arbete med att standardisera arbetsprocesser. För att kunna dra nytta av att en externalisering skett och en autokatalytisk process inletts måste även interna processer förändras eftersom de möter en standardiserad yta som både öppnar upp och begränsar horisonten av alternativ. Det finns två sidor av denna process. Å ena sidan utgör gränssnittet en möjlighet. Vinster kan göras på grund av den etablerade relationen och den speciella form som en interorganisatorisk relation utgör. En sådan potentiell vinst är den utbytbarhet mellan parterna som skapas. Andra som kan uppvisa och agera utifrån ett likartat gränssnitt utgör alternativa parter. Å andra sidan finns det en kostnadssida i form av att anpassningar måste ske. I och med ingången av en extern relation minskas också frihetsgraden i möjligheten att påverka servicen. Frihetsgraden visavi den levererande parten uppnås samtidigt som kravet på ett standardiserat gränssnitt i sig innebär en låsning och en minskad frihetsgrad. Tydligast var kanske detta för Intraservice som helt fokuserat sin styrning och organisering på att utföra de uppdrag som beställarenheten tydligt definierade. Intraservice hade därmed helt gjort sig beroende av beställarenheten.

De tre beskrivna processerna utgör exempel på hur modularisering som process kan beskrivas. Beskrivningen blir som konstaterades något idealtypisk, vilket är poängfullt i sig eftersom det möjliggör ett reflekterande över modulariseringen som process som den ter sig i praktiken. Risk och potential identifieras och en kritisk granskning möjliggörs. Som framgått i tidigare kapitel är emellertid processen i praktiken en vanskligt instabil sådan utan en inbyggd riktning. Hela tiden riskerar exempelvis aktiviteter i relateringsprocessen leda till att externaliseringsprocessen imploderar. I det beskrivna fallet var det nära nog vad som skett på grund av att styrningen parterna emellan utformats på ett sådant sätt att externaliseringen av Intraservice i förhållande till beställaren höll på att gå om intet.

Inledningsvis i rapporten konstaterades det att vikten av att uppmärksamma den överordnade styrningen negligerats. Fallet med Intraservice visar att mycket tid och energi fick läggas på att omsätta den övergripande modellen i praktiken. Nämnden för Intraservice fyllde en viktig funktion i detta och axlade ett ansvar som översteg det som kan förväntas av en utförarnämnd. Ett helt passivt förhållningssätt hade varit ett alternativ. Istället bidrog nämnden, och framförallt presidiet, till att bringa ordning och se till så att den övergripande modellen efterlevdes.

De tre begreppen som använts för att karaktärisera processen ringar på ett mer heltäckande sätt in innebörden av att etablera ett SSC. Vanligt förekommande i litteraturen är annars att både externaliseringsprocessen och internaliseringsprocessen negligeras eller trivialiseras. Inom så kallad transaktionskostnadsteori negligeras exempelvis externaliseringsprocessen helt. Föreliggande studie visar dock att mycket tid och energi fick läggas på att utarbeta och definiera roller. Föreliggande studie visar också att mycket av förklaringarna till varför det såg ut som

det gjorde berodde på aktiviteter i externaliseringsprocessen och mycket av nytan av att etablera ett SSC låg i internaliseringsprocessen.

### *Tre dilemman som orsakar instabilitet*

Föregående avsnitt fokuserade på konstruktionsprocessen även om risker i denna också blottades. Det underliggande temat handlade om hur situationen förändras genom tillskapandet av ett SSC. I detta avsnitt vänds istället fokus mot den andra sidan av processen: vilka problem som tydliggjorts i analysen och hur det ständigt finns faktorer som gör att de underliggande principerna som ett SSC bygger på utmanas.

De tolkningar som gjorts och de slutsatser som dragits efterhand visar hur problem uppstått och lösts. Studiens longitudinella karaktär möjliggör också att förloppen med identifierande av problem och introducerande av lösningar kan följas över tid och i sig problematiseras. Den bild som ges över utvecklingen indikerar att det finns ett antal latent problem som när de väl löses genererar nya problem. Här utvecklas ett resonemang som visar att det finns vissa underliggande problem som det inte går att organisera bort. Mot en sådan bakgrund blir introduktionen av SSC med den underliggande principen om modularisering endast ett sätt att adressera dessa problem.

### Förskjutning av komplexitet – Svarte Petter

I det inledande kapitlet konstaterades det att kärnan i allt organiserande är komplexitetsreducering. Det är genom att reducera komplexitet som förmågan att agera effektivt uppnås. Om de problem som sammanfattats i de olika analysavsnitten kopplade till de tre delstudierna går det att se ett övergripande mönster.

I början var det ADB-kontoret som var den organisatoriska enhet som upplevdes som mest problematisk. ADB-kontorets bredvillighet vad gäller lösande av uppgifter med tillhörande förmåga att ta betalt för dem upplevdes som dysfunktionellt inte minst eftersom det inte ansågs gynna staden som helhet. Efter det att den övergripande modellen tagits i bruk hamnade strålkastarljuset istället på beställarenheten som ansågs klara sin uppgift dåligt. Problem hanterades inte och alla detaljer i modellen omsattes inte i praktiken. När den tredje delstudien genomfördes var det en ny part som istället problematiserades. Användarna och brukarna hade inte gjort sitt jobb beträffande artikulerande av behov, prioriterande och avvägande mot kostnader. Eftersom förankringen inte fungerade som den skulle skapades diskussioner och ifrågasättande.

Vad problematiseringarna som gjordes vid de olika tidpunkterna vittnar om är en underliggande problematik som påverkat, förmodligen lösts delvis men som framför allt förflyttats. Kärnan i problematiken handlar om vad som skall tillhandahållas och i anslutning till det vad det får kosta. Introduktionen av den övergripande modellen motiverades av mottot "*mer IT för pengarna*" vilket vittnar om strävan efter att skapa kostnadseffektivitet och lösningen enligt den övergripande modellen är ekonomisering genom standardisering och prioritering.

Tidigare löstes denna problematik i situationen då ADB-kontoret gjorde en överenskommelse med en förvaltning eller ett bolag om att en viss tjänst eller system skulle tillhandahållas. I den övergripande modellen försköts denna pro-



blematik till beställaren och användarna. När den övergripande modellen skulle omsättas i praktiken visade det sig vara svårt att hantera problematiken. Det spänningsförhållande som tidigare fanns mellan det gamla ADB-kontoret och användarna och Stadskansliet börjar nu skönjas mellan användarna och beställarenheten.

Samtidigt har tillvaron underlättats för Intraservice som fått se sitt uppdrag snävas in till att endast handla om att reagera och effektuera beställningar. Nämnden för Intraservice har rört sig i samma riktning vilket vi kunde se i kapitel tio. Från att ha fungerat som en ordningsskapare och användarrepresentant har nämnden mer kommit att förvandlas till en ren utförarstyrelse. I den tredje delstudien gick det också att konstatera att det återigen började riktas kritik mot Intracservice som ansågs ha blivit en allt för passiv aktör och som i för liten utsträckning bidrog genom att definiera problem och identifiera lösningar.

En speciell problematik som också kan knytas till en diskussion kring kostnad i förhållande till nytta har att göra med den bieffekt av konsolideringen av IT-system som uppstod i form av en bättre totalkostnadsbild. När studien inleddes fanns en bild av att IT-kostnaderna var för höga men den grundade sig mer i en uppfattning om att organiseringen av IT-frågorna var för undermålig och att det därför borde finnas utrymme för effektiviseringar. Någon bild av en faktisk totalkostnad fanns över huvud taget inte.

De förändringar som genomfördes skapade emellertid en bild av totalkostnaden och det i sin tur gjorde att det gick att reflektera över den. Många av dem som skulle betala för tjänsterna och systemen förefaller ha ansett att totalkostnaden var för hög och att det i sig var ett problem. Det skapade i sin tur frustration, inte minst i beställarenheten, eftersom totalkostnaden i sig ansågs vara irrelevant. Vad som däremot var relevant var vilken nytta som genererades för de satsade resurserna. Det talades helt enkelt för mycket om "*cost, cost cost*" och för lite om effekten. Den genererade totalkostnadsbilden kan snarast karaktäriseras som en "*aktant*" (Chua 1995), en genererad struktur som påverkar och styr aktörernas handling delvis bortom kontroll för aktörerna. En rimlig tolkning av varför så var fallet är att totalkostnaden är en precisering av förhållanden i siffror. Verksamhetsnyttan lät sig inte lika lätt beskrivas i siffror. Kvantifiering av förhållanden i siffror utgör alltid en stark utgångspunkt för en argumentation.

En viktig aspekt av resonemanget är att den problematik som diskuterats bottenar i en generell problematik eller ett dilemma men att vissa faktorer påverkar hur stor problematiken blir. Vilken sorts tjänster och vilken sorts verksamhet som skall nyttja tjänsterna det handlar om förefaller vara en viktig faktor som avgör hur stor problematiken blir. Ju mer avancerade tjänster och ju mer olikartad verksamhet som skall nyttja dem, desto svårare och mer problematisk blir avvägningen. Vi känner igen detta från sjukvård och andra mer svårdefinierade tjänster (Kastberg och Siverbo 2008, Noren 2003). I fallet med Intracservice och etablerandet av den övergripande styrmodellen blir det tydligt i och med att fokus ligger så mycket på IT-frågorna medan andra tjänsteområden som fakturahantering och löneadministration problematiseras i mindre utsträckning.

## Standardisering och anpassning

Ytterligare en problematik som blottläggs i de tolkningar av utvecklingen som gjorts ovan rör relationen mellan standardisering av tjänster och system å ena sidan och anpassning av system och tjänster å andra sidan.

Idén om modularisering i sig, som är en förutsättning för etablerandet av utbytesrelationer mellan två parter som är fristående ifrån varandra, förutsätter ett viss mått av standardisering. För att utbytet skall kunna ske måste definitioner av varan göras och framförallt måste en sammanlänkning kunna ske. Samtidigt finns det en underliggande rationalitet att standardisering skapar förutsättningar för kostnadsbesparingar i och med att mer produceras av samma vara. Den övergripande styrmodellen introducerades bland annat med argument om konsolidering av IT-tjänster och system i kommunen och att den flora av lösningar som fanns skulle minskas ner och ett enhetligt utbud av kommungemensamma system och tjänster erbjudas. Även strävan efter central kontroll i en organisation är en pådrivande faktor, vilket också syntes i argumentationen bakom den övergripande modellen. Även anpassning är en kraft som bygger på en rationalitet och logik som har sin motsvarighet i många av de argument som förs fram kring decentraliseringens fördelar (Olsson och Rombach 1999). En pådrivande faktor är att verksamheter är av olika art med olika förutsättningar och behov. Det är lokalt i organisationen som kunskapen om de specifika förutsättningarna finns och där det således också finns kunskap om vad för stöd som behövs.

En av slutsatserna som dragits tidigare var att i det aktuella fallet hade situationen gått från att kännetecknas av en flora av system och lösningar till en hög grad av standardisering. Kommungemensamma system och tjänster som det från början funnit oklarheter kring vad det innebar hade introducerats och oklarheterna skingrats. Det fanns också en medvetenhet om att nästa steg borde vara att gå mot en högre grad av anpassning eftersom problem på grund av standardiseringen började göra sig påminda. Det tydligaste exemplet var skolan där användarna skilde sig så pass mycket från andra att de tjänster som erbjöds uppfattades som orimliga. Andra uttryck för en minskad grad av acceptans för den övergripande modellens krav på enhetlighet var försök att kringgå den genom att definiera användandet som något som föll utanför modellen. Exemplet som flera refererade till i sammanhanget var användande av Mac-datorer som inte omfattades av fördelningsnyckeln som istället baserade sig på PC-användande.

Om exemplet med att undvika användande av PC var ett uttryck för vad som kan betecknas som lokalt motstånd fanns det emellertid också en övergripande strategi att försöka hålla processer som inte passade in i modellen utanför. En återkommande problematik var hur projekt skulle hanteras eftersom de inte passade in i modellen som var konstruerad för att hantera etablerad pågående verksamhet i form av drift och service. Utvecklande av tjänster passade mindre väl in och skulle om de fördes in i modellen för kostnadsfördelning få icke-önskvärda effekter, vilket i viss mån också skett.

Den bild som tonar fram är därmed en annan än den som Schulman (med flera 2000) målar upp där SSC beskrivs som ett sätt att organisera som undviker de gamla iakttagna problemen med centralisering och decentralisering. Istället före-

faller problemen ständigt vara närvarande och göra sig påminda. Detta går också igen i det nästföljande dilemmat.

### Spänning mellan del och helhet

Ytterligare ett dilemma som går att utkristallisera utifrån de resonemang som förts kan betecknas som problematiken med spänningen mellan hel och del i organisationen. I det inledande kapitlet konstaterades det att en vanlig reaktion på den komplexitet som genereras internt i en organisation är indelning i avdelningar, vilket introduktionen av ett SSC utgör ett relativt långtgående exempel på. Som framgår av de empiriska beskrivningarna och tolkningarna kvarstår dock det faktum att de separerade enheterna utgör delar av organisationen som helhet och det förhållandet gör sig i olika situationer påmint. Detta ligger också i linje med vad som iakttagits i andra studier (Kastberg och Siverbo 2008).

En sådan situation där detta blir tydligt är att oavsett hur mycket enheter inom samma organisation separeras från varandra utgör de arbetsrättsligt delar av samma organisation. I detta fall blev det tydligt för Intraservice i olika situationer. Det fördes bland annat upp i diskussionen kring minskat personalbehov på grund av introduktionen av ett nytt system inom personalområdet. Det behövdes inte lika många löneadministratörer längre i och med att det nya systemet introducerades vilket ledde till en övertalighet som inte kunde lösas med naturlig avgång. Konsolideringen i enlighet med strategin för det nya personalsystemet som skedde inom Intraservice blev därmed ett problem som rörde hela kommunen. Helhetsansvaret för personalen gick dock också åt andra hållet. I samband med att utfallen i benchmarking diskuterades argumenterades det för att det var orimligt att Intraservice skulle kunna nå samma kostnadsnivå som marknaden på grund av att personalen inte strategiskt kunde väljas utifrån kompetens i relation till uppgiften i alla lägen.

Ett annat sammanhang där problematiken med del i förhållande till helhet blev mycket tydlig rörde nämndledamöternas uppdrag och situation. Återkommande i de tre delstudierna var att nämndledamöterna "*satt på dubbla stolar*". De skulle både representera verksamheten och Intraservice. Det i sig är ett uttryck för hur konflikten mellan del och helhet byggts in i modellen och det var också ett uttalat mål att helhetsbilden skulle stärkas, vilket skall ses mot bakgrund av den autonomi som det före detta ADB-kontoret tidigare haft. Resonemanget i kapitel 10 kring nämndens funktion indikerar också att skiftningar som skedde över tid var tyngdpunkten låg i förhållande till del och helhet. Stärkandet av nämndens funktion som ambassadör kan ur det perspektivet tolkas som ett stärkt fokus på delen på bekostnad av helheten, medan funktionen som ordningsskapare stärkte helheten.

Det tidigare mycket fristående ADB-kontorets ställning problematiserades också, vilket framgår av den första delstudien, på grund av att helhetsperspektivet i för stor utsträckning gått förlorat, inte minst ur ett ansvarsperspektiv. När ADB-kontoret tillhandahöll system och tjänster till externa kunde genererades en risk som kunde drabba kommunen som helhet men där insynen och kontrollen för att kunna axla det ansvaret inte ansågs finnas.

Vid introduktionen av ett SSC kan problematiken med del-helhet tillskrivas två effekter. Den första handlar om att det finns ett inbyggt "motstånd" som gör att separationen som princip motverkas av att helheten gör sig påmind. Det går så att säga inte att hitta på vad som helst eftersom ett ansvar måste tas som är kopplat till kommunen som övergripande organisation. Den andra effekten handlar om att det förefaller vara svårt att hitta balansen i avvägningen. En övervikt åt fokus på helheten tenderar att skapa en instabilitet som genererar en reaktion som verkar i riktning mot fokus på helheten, och vice versa. Analysen ovan visar exempelvis hur det nyvunna förtroendet som genererats mellan de närmast berörda aktörerna i modellen sågs med misstro från andra med mer distans och ett annat perspektiv. Det kan i sig betraktas som ett uttryck för hur det genererade förtroendet betraktades som att delen, där beställare och utförare tillsammans betraktas som en separat del, stärkts på bekostnad av helheten, i varje fall så som helheten uppfattades av användarrepresentanter.

### Instabilitetsskapande dilemman

Sammantaget visar de tre dilemman som beskrivits hur instabilitet hela tiden genererats på grund av att faktorer som gynnar det ena också får konsekvenser som missgynnar det andra. Sker en styrning med för mycket betoning på helheten finns risken för implosion, fokuseras standardisering sker ett ifrågasättande på grund av för liten grad av anpassning och tillfredställda behoven genereras för höga kostnader.

Till detta skall de avslutande iakttagelserna i föregående kapitel läggas. Vad som visades där var hur styrningen och organiseringen i sig hela tiden genererar en instabilitet som motverkar och samverkar, som stödjer och som forcerar. För den som vill introducera ett SSC kan det te sig nedslående. En sådan massa problem som inte går att lösa. Poängen som inte får gå förlorad är emellertid att alla organisatoriska arrangemang är bärare av både lösningar och problem.

### *Till sist*

Avslutningsvis kan därmed konstateras att det resonemang som förts visar att den referensram som använts som utgångspunkt bidragit till att generera olika bilder av introduktionen och tillämpningen av en SSC-lösning. Bilderna visar delvis olika saker, men framförallt visar de tillsammans en mer heltäckande bild av vad det innebär att introducera en SSC-lösning. Å ena sidan framgår det att det är möjligt att introducera dylika organisationslösningar och att de för med sig effekter som stämmer överens med vad litteraturen utlovar. Det är möjligt att skapa skalfördelar och uppnå en kostnadseffektivitet. Å andra sidan framgår det också av den analys som genomförts att SSC är långt ifrån en problemfri lösning. Detta kontrasterar en del av den litteratur som finns på området och som ofta är normativ (som Shulmann med flera 1999 och Quinn med flera 2000).

Vad gäller bidrag till vetenskapssamhället går det att peka på tre områden där de empiriska beskrivningarna som gjorts bidragit till ett utvecklat resonemang. Ett första sådant område är litteraturen kring modularisering av organisationer. Studiens longitudinella karaktär gav en grund för ett utvecklat resonemang kring själva processen där de tre begreppen externalisering, relatering och internalise-

ring lyftes fram för att beskriva olika delprocesser. Ett andra sådant område är den pågående diskussionen kring relationen mellan formell styrning och förtroende. Analysen av det empiriska materialet visar hur olika styrinitiativ samtidigt leder till en ökad och en minskad grad av förtroende. Detta kontrasterar bilden av relationen mellan formell styrning och förtroende som något som utvecklas i en positiv förstärkande spiral. Det tredje området som studien bidragit med ny generaliserbar kunskap inom handlar om erfarenheterna av den opolitiska tjänstemannanämnden. Detta är en relativt ny företeelse i Sverige, även om olika försök pågår. De empiriska beskrivningarna av etablerandet av nämnden, dess funktionalitet och relation till övriga kommunen torde därför vara av intresse för bredare grupper som intresserar sig för dylika lösningar.

Likt alla studier har även denna sina styrkor och svagheter. Styrkan i att på nära håll följa ett fall över tid innebär också en begränsning i och med att generaliserbarheten är låg. Det har aldrig varit ambitionen att generera generaliserbara resultat men likväl skulle det vara intressant att i framtida forskning se liknande studier med samma fokus som sätter den presenterade studiens resultat i relation till andra iakttagelser. En komparativ ansats där flera organisationer som introducerar eller arbetar med SSC lösningar följs skulle förmodligen kunna bidra med ett utvecklande av förståelsen för fenomenet.

## 13. Referenser

- Askim, J., T. Båtsvik och C. Skattum (2007), Fører benchmarking til forbedringer i kommunene? Erfaringer fra Effektiviseringsnettverkene, 2002-2005, *Kommunal Ekonomi och Politik*, Vol. 11, Nr. 1, 7-36.
- Asplund, J. (1970). *Om undran inför samhället*. Uppsala, Argos.
- Baecker, D. (2006). The Form of the Firm. *Organization*, vol. 13, nr. 1, 109-142.
- Bergeron, B. (2003). *Essentials of Shared Services*. Hoboken, John Wiley and Sons.
- Berlin, J. (2006). *Beställarstyrning av hälso- och sjukård: om människor, marginaler och miljoner*. Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Bryntse, K. (2000). *Kontraktstyrning i teori och praktik*. Lund: Lund Business Press.
- Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocris: talk, decisions, and actions in organizations*. Chichester: New York, Wiley.
- Callon, M. (1998). An essay on framing and overflowing: economic externalities revisited by sociology. I *The laws of the market*. M. Callon (red). Oxford: Blackwell publishers.
- Chua, W. F., (1995). Experts, networks and inscriptions in the fabrication of accounting images: a story of the representation of three public hospitals. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, 111-145.
- Chua, W. F. och H. Mahama (2007). The Effect of Network Ties on Accounting Controls in a Supply Alliance: Field Study Evidence. *Contemporary Accounting Research*, Canadian Academic Accounting Association, Vol. 24, 47-86.
- Das, T. K., and B.-S. Teng. 1998. Between Trust and Control: Developing Confidence in Partner Cooperation in Alliances. *The Academy of Management Review* 23 (3):491-512.
- Dekker, H. (2004). Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation and co-ordination requirements. *Accounting Organization and Society*, vol. 29, nr. 1.
- Fernler, K. (2004). Konsten att fastställa behov. I *Den där marknaden. Om utbyten, normer och bilder*. (red) C.-F. Helgesson, H. Kjellberg och A. Liljenberg. Lund: Studentlitteratur.
- Glaser, B. G. och A. L. Strauss (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.
- Håkansson, H., and J. Lind. 2004. Accounting and network coordination. *Accounting Organization and Society* 29 (1):21.
- Janssen, M. och A. Joha (2008). Emerging shared service organizations and the service oriented enterprise. Critical management issues. *Strategic Outsourcing: An International Journal*, vol. 1, nr. 1, 14.

- Kastberg, G. (2005). *Kundvalsmodeller: en studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Göteborg: Förvaltningshögskolan Göteborgs universitet.
- Kastberg, G. (2009). *Strategiarbete. En granskning av de underliggande organisatoriska processerna*. Göteborg: BAS förlag.
- Kastberg, G. och S. Siverbo (2007). Activity-based financing of health care - experiences from Sweden. *International health planning and management*, vol. 22, nr. 1.
- Kastberg, G. och S. Siverbo (2008). The impossible split? A study of the creation of a market actor. *International advanced in economic research*, vol. 14, nr. 1.
- Kraus, K. (2007). *Sven, inter-organizational relationships and control. A case of domestic care of elderly*. Stockholm: Handelshögskolan.
- Lindvall, J. (2001). *Verksamhetsstyrning: från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*. Lund: Studentlitteratur.
- Luhmann, N. 1979. *Trust and power: two works*. Chichester: J. Wiley.
- Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Mahama, H. och W. F. Chua (2002). *Accounting inscriptions and framing devices: A field study of the placing and timing of financial and non-financial measures in the framing of collaborative supply relations*. European Accounting Association Conference Copenhagen.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Mouritsen, J. och S. Thrane (2006). Accounting, network complementarities and the development of inter-organisational relations. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 31, nr. 3, 241-275.
- Norén, L. (1995). *Tolkande företagsekonomisk forskning*. Lund: Studentlitteratur.
- Norén, L. (2003). *Valfrihet till varje pris: om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg*. Göteborg: BAS.
- Ohlsson, Ö. och B. Rombach (1998). *Res pyramiderna: om frihetsskapande hierarkier och tillplattningens slaveri*. Stockholm: Svenska förlaget.
- Ouchi, W. G. (1980). Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administrative Science Quarterly*, *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, 129-141.
- Pettigrew, A. (1997). What is processual analysis. *Scandinavian Journal of Management*, vol. 13, nr. 4.
- Pettigrew, A. (1990). Longitudinal field research on change: theory and practice. *Organization Science*, vol. 1, nr. 3.
- Power, M. (2007). *Organized Uncertainty: Designing a World of Risk Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Quinn, B., R. Cooke, et al. (2000). *Shared services: mining for corporate gold*. London: Financial Times Prentice Hall.
- Rombach, B. (1997). *Den marknadslika kommunen: en effektstudie*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Ron, S. och J. T. Mahoney (1996). Modularity, Flexibility, and Knowledge Management in Product and Organization Design. *Strategic Management Journal*, vol. 17, 63-76.

- Schatzki, T. (2005). The Sites of Organizations. *Organization Studies*, vol. 26, nr. 3, 465-484.
- Schilling, M. (2000). Toward a general modular systems theory and its application to interfirm product modularity. *Academy of Management Review*, vol. 25, nr. 2.
- Schulman, D. S. (1999). *Shared services: adding value to the business units*. New York: Wiley.
- Seal, W. och A. Ball (2005). Regulating corporate performance and the managerialisation of local politics. *International Public Management Review*, vol. 6, nr. 1.
- Simon, F. (2005). Analysing forms of organization and management: stock companies vs. family businesses. *Niklas Luhmann and organization studies*. D. Seidl och K. H. Becker. Malmö: Liber.
- Thrane, S. och K. Hald (2006). The emergence of boundaries and accounting in supply fields. The dynamics of integration and fragmentation. *Management Accounting Research*, vol. 17, nr. 2.
- Ulbrich, F. (2006). Improving shared service implementation: adopting lessons from the BPR movement. *Business Process Management*, vol. 12, nr. 2.
- Weick, K. E. (1979). *The social psychology of organizing*. New York: McGraw-Hill.
- Williamson, O. (1975). *Markets and hierarkies, Analysis and antitrust implications*. New York: Free Press.
- Vosselman, E. och J. van de Meer-Kooistra (2009). Accounting for control and trust building in interfirm transactional relationships. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 34, nr. 2, 267-283.
- Yakhlef, A. (1998). IT outsourcing and the construction of accountable worlds. *Organization*, vol. 5, nr. 3.
- Yin, R. 1994. *Case study research. Design and methods*. London: Sage Publications.
- Åkerström Andersen, N. (2003). Polyphonic organisations. Autopoietic organization theory. I T. Bakken och T. Henres (red), *Autopoietic organization theory 2003*. Liber: Malmö
- Åkerström Andersen, N., and A. Born. 2000. Complexity and change: Two "semantic tricks" in the triumphant oscillating organization *Systemic practice and action research* 13 (3):30.

### *Referenslista – studerade dokument*

- 2003, ADB-kontoret, Nulägesbeskrivning Bilaga 1, (konsultrapport KPMG), 2003-03-19, s 43.
- 2003, Göteborgs stad. Genomgång av ADB-kontoret. (konsultrapport KPM), 2003-03-19, s 21.
- 2003, Förslag till särskilda kommundemensamma uppdrag, Tjänsteutlåtande, Dnr 0150/03, 2003-05-27. Ekonomienheten/ITIK. Göteborgs Stad.
- 2004, Konsekvensbeskrivning för ADB-kontoret på lång sikt, (konsultrapport Björn Lilja Konsult) 2004-04-08
- 2005, Historik över ADB-kontoret, 205-01-11 ADB-kontoret (Sundin, B.), Göteborgs Stad. s 13.
- 2005, Utvecklad styrmodell för Göteborgs Stads IT-verksamhet och Gemensam Administrativ Service (GAS) (beslutsunderlag). 2005-10-05. Göteborgs kommunstyrelse, Göteborgs Stad.



- 2005, Uppdrag Agens. Analys och redovisning av ADB-kontorets verksamhet. (Konsultrapport Henricsson, A. Eskadern), 2005-04-18, s 18.
- 2005, Uppdrag Linus. Nulägesbeskrivning av ADB-kontoret (konsultrapport Henricsson, A. Eskadern), 2005-03-05 s 102.
- 2006, Styrmodell för kommungemensamma system, v 0,99 (arbetsmaterial, Petzäll, M.). Göteborgs Stad, s 56.
- 2007, Delegationsordning för nämnden för Intraservice, 2007-12-03, Dnr 0005/07. Intraservice, Göteborgs Stad.
- 2008, Modellen för kommungemensamma IT-stöd och Administrativa tjänster, v 1.1, (Petzäll, M.), 2008-10-07. Stadskansliet, Göteborgs Stad, s 47.
- 2009, Processer och IT-stöd (presentationsmaterial). Personalenheten, Stadskansliet, Göteborgs Stad.
- Årsrapporter för Intraservice för de aktuella åren, 2006-2008, samt för ADB-kontoret för 2003-2005
- Ekonomisk information tillhandahållen av beställarenheten.
- Benchmarkingresultat, tillhandahållet av beställarenheten och Intraservice.
- Kundnöjdhetsenkäter för perioden då studien genomfördes tillhandahållna av Intraservice .